

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL (PPGDC)**

**FRANCISCO MIGUEL SOARES**

**ACESSO À JUSTIÇA E A POLITICA LEGISLATIVA DOS ESTADOS NA FIXAÇÃO  
DE CUSTAS JUDICIAIS**

Niterói  
2020

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**  
**(PPGDC)**

**FRANCISCO MIGUEL SOARES**

**ACESSO À JUSTIÇA E A POLITICA LEGISLATIVA DOS ESTADOS NA**  
**FIXAÇÃO DE CUSTAS JUDICIAIS**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional – UFF.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional

Professor Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Lagreca Casamasso

Niterói  
2020

**(FICHA CATALOGRÁFICA – AGUARDANDO APROVAÇÃO)**

Dedico este trabalho a todos que acreditam na possibilidade de contribuirmos para um mundo melhor, em especial à minha família, a quem pretendo demonstrar que a educação efetiva, permanente e de qualidade é o caminho para um mundo mais justo e igualitário.

## AGRADECIMENTOS

Concluir uma pós-graduação com a finalização da dissertação está longe de ser tarefa simples e fácil, mesmo para aqueles que podem se dedicar exclusivamente. Torna-se ainda mais complexa para os que, como eu, tiveram que suportar longa e extensa rotina de trabalho, família e filhos com o período acadêmico.

Longe de ser fácil e, por isso, agradeço a possibilidade de concluir mais um ciclo e aprofundar conhecimentos. Mas nenhum trabalho é feito sozinho. Ao nosso lado há pessoas que direta e indiretamente são fundamentais para o êxito de um trabalho, sem os quais, na verdade, sequer seria possível a conclusão. Por isso, um agradecimento especial.

À minha família, em especial aos meus filhos, João Pedro e Miguel, e esposa, Manuela, pela compreensão aos momentos de privação que impus; pelas irritações e insatisfações que os obriguei a vivenciar e pelo abraço fraternal nos momentos mais difíceis, por estarem ao meu lado para que continuasse até o final. Um olhar e sorriso que nos renovam.

À minha mãe por desde o primeiro momento da minha vida ensinar, e enfaticamente repetir, que a educação é o maior legado da vida e que se trata de um objetivo constante e permanente.

À Universidade Federal Fluminense por abrir as portas para uma formação gratuita, criteriosa e de qualidade. Que educação pública seja sempre porta de mudança nesse país tão desigual.

Aos servidores da secretaria do PPGDC, em especial ao Erik, pelo irrestrito apoio logístico e burocrático ao longo desses dois anos.

Ao meu orientador e coordenador do PPGDC, Marco Aurelio Lagreca Casamasso, pela paciência e colaboração no desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus colegas de mestrado pela amizade e apoio nessa cruzada em comum.

Aos professores do Programa de Mestrado, em especial ao Professor Paulo Roberto Santos Corval, por não apenas compartilhar conhecimento, mas também se doar para colaborar com o desenvolvimento crítico de seus alunos.

Aos meus colegas de trabalho, Procuradores e servidores, pela compreensão nos momentos de ausência.

Aos amigos em geral, que ao longo desses anos não apenas entenderam a ausência, mas que também nos poucos momentos de presença auxiliaram em momentos de felicidade e lazer que são fundamentais para as horas quase infindáveis de estudo.

## RESUMO

O trabalho tem por objetivo, diante da premissa de acesso à justiça, sob o prisma de um direito fundamental que deve ser protegido como porta de entrada da justiça, avaliar se o aspecto econômico constitui um óbice a concretização de tal direito. Ainda que o acesso à justiça seja passível de análise por diferentes óticas, inclusive pela mitigação da alta litigância enfrentada, verifica-se que a realidade plural e desigual evidenciada na sociedade brasileira não pode deixar de avaliar que o valor pago para demandar o Poder Judiciário é um elemento importante, a medida que, por vezes, é a última solução possível, o que impõe a verificação dos custos econômicos do processo, bem como a forma de financiamento do Poder Judiciário para entender a política legislativa que cada um dos estados exerce para elaborar suas leis, seja pela forma de cobrança, seja pelos critérios adotados para recolhimento. O trabalho preocupa-se ainda em realizar um cotejo dos valores em abstrato previstos em lei correlacionando com dados socioeconômicos, como IDH e renda per capita, contando, ainda, com auxílio de levantamentos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça nos anos de 2010 e, especialmente, 2019. Por fim, diante do conceito de normas gerais, há enfrentamento da possibilidade de uma lei, na forma prevista no artigo 24 da Constituição Federal, traçar um panorama única que englobe toda a realidade nacional sem, com isso, retirar a autonomia dos estados para verificação das realidades locais, buscando aprimorar a minuta já apresentada pelo Conselho Nacional de Justiça.

*Palavras-Chave: Acesso à justiça; direito fundamental; custo econômico do processo; custas judiciais; natureza jurídica; razoabilidade e proporcionalidade.*

## ABSTRACT

The objective of the work, in view of the premise of access to justice, under the prism of a fundamental right that must be protected as a gateway to justice, is to assess whether the economic aspect constitutes an obstacle to the realization of such right. Although access to justice is open to analysis from different perspectives, including the mitigation of the high litigation faced, it appears that the plural and unequal reality evidenced in Brazilian society cannot fail to assess that the amount paid to demand the Judiciary is an important element, as it is sometimes the last possible solution, which imposes the verification of the economic costs of the process, as well as the form of financing of the Judiciary to understand the legislative policy that each of the states exercises to elaborate its laws, either by means of collection or by the criteria adopted for collection. The work is also concerned with making a comparison of the values in abstract provided for by law correlating with socioeconomic data, such as HDI and per capita income, also counting on the help of surveys carried out by the National Council of Justice in 2010 and, especially, 2019. Finally, faced with the concept of general rules, there is a confrontation with the possibility of a law, in the form provided for in article 24 of the Federal Constitution, to outline a unique panorama that encompasses the entire national reality without, with this, removing the autonomy of the states to verify local realities, seeking to improve the draft already presented by the National Council of Justice.

**Keywords:** Access to justice; fundamental right; economic cost of the process; court costs; legal nature; reasonableness and proportionality.



## LISTA DE ABREVIATURAS

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
ADI – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
ADIN – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
ADC – AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE  
MS – MANDADO DE SEGURANÇA  
HC – HABEAS CORPUS  
CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA  
CFRB – CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
TJ – TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
TJRJ – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
TJAL - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DAS ALAGOAS  
TJAP - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ  
TJAM - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
TJAC - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE  
TJBA - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA  
TJCE - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ  
TJDF - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO DISTRITO FEDERAL  
TJES - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
TJGO - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIAS  
TJMA - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO  
TJMT - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO  
TJMS - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL  
TJMG - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
TJPA - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ  
TJPB - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA  
TJPR - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
TJPE - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
TJPI - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ  
TJRN - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
TJRS - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TJRO - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDONIA  
TJRR - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA  
TJSC - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
TJSP - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
TJSE - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE  
TJTO - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS  
TRF – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL  
NCPC – NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL  
CPC – CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL  
CC – CÓDIGO CIVIL  
EC – EMENDA CONSTITUCIONAL  
CTN – CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL  
LC – LEI COMPLEMENTAR  
IPTU – IMPOSTO TERRITORIAL URBANO  
ISS – IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS  
ITBI – IMPOSTO DE TRANSMISSÃO INTER VIVOS

IPVA – IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS AUTOMOTORES  
STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
RCL – RECLAMAÇÃO  
PIB – PRODUTO ÍTERNO BRUTO  
IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

## **LISTA DE TABELAS E FIGURAS**

## SUMÁRIO

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. ACESSO À JUSTIÇA**
  - 2.1. DIREITO FUNDAMENTAL E MANIFESTAÇÃO DA CIDADANIA
  - 2.2. O PROCESSO COMO INSTRUMENTO
  - 2.3. DESIGUALDADE SOCIAL E REGIONAL COMO OBSTÁCULO AO ACESSO À JUSTIÇA
  - 2.4. CAMINHOS ALTERNATIVOS PARA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: NECESSIDADE DE LITIGAR MENOS
- 3. CUSTO ECONÔMICO DO PROCESSO**
  - 3.1. FINANCIAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E AUTONOMIA NA ADMINSITRAÇÃO DOS RECURSOS
  - 3.2. ORIGEM DAS CUSTAS
  - 3.3. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS
  - 3.4. O VALOR DAS CUSTAS COMO REFERENCIAL
- 4. OS ESTUDOS REALIZADOS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA SOBRE O TEMA E UM EXEMPLO PRÁTICO DE RECOLHIMENTO DE CUSTAS**
  - 4.1. A PESQUISA DE 2010
  - 4.2. A PESQUISA DE 2019
  - 4.3. UM EXEMPLO PRÁTICO DE RECOLHIMENTO DE CUSTAS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
- 5. A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS E AS DISCREPÂNCIAS NAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS: POSSÍVEIS VIOLAÇÕES AO ACESSO À JUSTIÇA**
  - 5.1. ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS
  - 5.2. INDICADORES SOCIOECONÔMICOS
  - 5.3. O EXAME DO SUPREM TRIBUNAL FEDERAL QUANTO ÀS POSSÍVEIS INCONSTITUCIONALIDADES
  - 5.4. A (IM)POSSIBILIDADE DE UMA LEGISLAÇÃO GERAL FEDERAL DE CARÁTER GERAL
- 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no seu Artigo 5º, XXXV, entre os direitos fundamentais, a inafastabilidade da jurisdição, assegurando o direito de qualquer cidadão reclamar qualquer violação a direito.

Ao dispor que “a lei não excluirá da apreciação do judiciário lesão ou ameaça a direito”, o constituinte originário dirige uma mensagem especialmente ao legislador, posto que o cidadão não tem controle sobre a criação de norma legal futura (MANCUSO, 2015, p. 207).

Se, de um lado, há vedação de exclusão de apreciação, de outro, é possível o estabelecimento de condicionantes para que ocorra a apreciação de certa reclamação, ou, condições para o exercício do direito de ação.

Trata-se de um direito fundamental em que “há de se respeitar o núcleo essencial do direito, não se legitimando a criação de condições desarrazoadas ou que tornem impraticável o direito previsto pelo constituinte (MENDES, 2011, p.167), de forma que se deve verificar se determinadas condicionantes são legítimas para efetivação do acesso à justiça.

O constituinte originário estabeleceu, no Artigo 24, IV, a competência concorrente da União e estados para legislar sobre custas dos serviços forenses, sendo certo que, nos termos do §§1º e 3º, cabe à União produzir normas gerais e, na falta destas, é outorgada capacidade plena aos estados até que seja editada a legislação geral.

Decorre, assim, do texto constitucional uma condicionante ao acesso à justiça: a existência de um custo econômico do processo, que deve ser financiado, ainda que parcialmente, pelo pagamento de custas judiciais. É importante considerar a existência de outras condicionantes, tais como os pressupostos processuais e condições da ação, que podem ser gerais ou específicas, porém fogem ao escopo deste trabalho.

O recolhimento de custas judiciais é uma regra para o exercício do direito de ação, ainda que a Constituição Federal estabeleça instrumentos de exceção, como a gratuidade de justiça (Artigo 5º, LXXIV) e os juizados especiais para as causas de menor complexidades (Artigo 98, I), quando será possível o acesso à justiça sem prévio pagamento de valores ou outros tipos de postulação, caso do *habeas corpus*, em que não é exigido qualquer pagamento de valores.

Do exercício pessoal da advocacia foi possível notar, sem qualquer rigor metodológico, que as custas judiciais aparentavam configurar um problema para o exercício de certos direitos, seja pela complexidade do recolhimento, seja pelos valores envolvidos, o que motivou o interesse pelo tema a ser pesquisado.

Por vezes, o recolhimento de custas é uma tarefa árdua, e não apenas pelo valor. Além do pagamento em si, o recolhimento importa na elaboração, ainda que auxiliada, atualmente, por sistemas informatizados, de uma guia vinculada a uma situação específica a depender do tipo de ação ou ato processual. Em outras situações, há exigibilidade de utilização de mais de um sistema informatizado, bem como de mais de uma guia a ser paga.

Além da diversidade de rubricas, ante os diversos destinatários existentes (alguns importam recolhimento em mais de uma guia, inclusive), em especial, fundos públicos criados para estruturação de órgãos como defensorias públicas e procuradorias do estado, verifica-se a inexistência de uniformidade de valores, conforme será demonstrado ao longo da pesquisa.

Não obstante o farto material sobre a temática do acesso à justiça, não se verifica substancial material produzido especificamente sobre o enfoque econômico da cobrança de custas judiciais, seja acerca dos valores fixados para futuras cobranças, seja acerca da existência de um efetivo estudo econômico na elaboração dessas legislações. É de se notar que a Constituição Federal, no Artigo 98, §2º, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional 45/04, impõe que custas e emolumentos sejam vinculados, exclusivamente, ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da justiça, o que impõe um dever de demonstrar a fixação dos valores ao comando constitucional.

O Conselho Nacional de Justiça, em 2009, por meio do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) 000788-24.2012.2.00.0000, iniciou estudos sobre o tema, ocorrendo, então, lançamento do estudo “Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional”. Em decisão final do referido processo, afirma-se:

É truísmo que a sistemática de cobrança de custas pelos diversos tribunais pátrios está equivocada. Aliás, em busca singela no PJe, pelo nome “custas”, encontrei cento e oitenta (180) procedimentos que tramitaram ou tramitam por aqui e que envolvem o tema. (CNJ, 2010)

A partir de tal estudo, de caráter mais estatístico do que acadêmico, propôs-se a aprofundar a pesquisa com a avaliação da política legislativa sobre custas judiciais, mormente, com a vinculação a dados socioeconômicos de cada estado, bem como de como tais normas são produzidas e se há estudo prévio ou não para fixação de determinados valores.

O Relatório de Índice de Confiança na Justiça (ICJ Brasil), produzido pela FGV-SP, aponta que, em 2017, 81% dos entrevistados responderam que o Poder Judiciário é caro, sendo a maior causa de insatisfação, ao lado da morosidade, o que significa existir um acesso à justiça lento e caro.

Há, portanto, uma primeira evidência de problema na política de cobrança de custas pelos estados, salientando que a pesquisa do Conselho Nacional de Justiça é baseada em legislações anteriores a 2010, quase há uma década, muitas das quais já modificadas.

Quando já em elaboração este trabalho, em maio de 2019, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Portaria 71, indicou um grupo de trabalho para “Diagnosticar, avaliar e propor ao Conselho Nacional de Justiça políticas judiciárias e propostas de melhoria aos regimes de custas, taxas e despesas judiciais”, que divulgou sua pesquisa, de grande semelhança com o trabalho ora desenvolvido, em novembro de 2019.

Baseia-se este trabalho na premissa de acesso à justiça, tendo como marco teórico inicial as “Ondas de acesso à justiça”, de Mauro Cappelletti e Bryan Garth (1998), cujos autores concluem existir um padrão de obstáculos criado nos sistemas de justiça voltados, particularmente, aos litigantes individuais pobres.

Para os autores (CAPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12), “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

A proposta de acesso à justiça deve superar o mero acesso formal, assim entendido como mera porta de entrada, de modo a contemplar a entrega de resposta estatal, mediante um acesso à justiça substancial.

Maior destaque e relevo tem a questão econômica em um Estado multifacetário, marcado por desigualdades e diversos direitos sociais ainda a

contemplar, sendo o Poder Judiciário lugar comum para busca de satisfação desses direitos.

A visão do acesso à justiça amplo e irrestrito é alvo de críticas doutrinárias, especialmente em face de limitações econômicas e operacionais, haja vista ser um recurso limitado. Pretende-se, em que pese trabalhar com ótica diversa, demonstrar tais posicionamentos para possibilitar uma visão ampla da matéria.

O cerne do trabalho consiste em, baseado na premissa de maior efetividade e amplitude do acesso à justiça, verificar se a política legislativa dos estados sobre custas judiciais constitui ou não um óbice ao exercício do direito. A hipótese é no sentido de que, embora existam instrumentos razoáveis aos mais pobres, como a total isenção de pagamento de valores, e que não exista óbice aos mais ricos, que podem pagar, há uma parcela que verifica a impossibilidade de buscar satisfação de direitos em virtude do custo econômico do processo. E some-se ao fato a existência de contestação judicial no Supremo Tribunal Federal de algumas leis estaduais sobre o tema.

Se, de um lado, o objetivo central desta pesquisa é verificar se a política legislativa de custas constitui um óbice ao acesso à justiça, ou seja, se existe um elemento de entrave econômico, de outro, é possível verificar, ao menos de forma sugestiva, no que a política de cobrança de custas pode auxiliar como mecanismo de diminuição da cultura de litigância, sem que com isso as portas do Poder Judiciário sejam fechadas.

Não é pretensão deste trabalho verificar se há um custo alto ou não para a litigância no país, o que apenas poderia ser feito levantando-se diversos outros elementos, merecendo estudo mais aprofundado, sobretudo, no que tange a aspectos relacionados à efetivação de direitos sociais. A proposta central consiste na verificação de certo aspecto de homogeneidade na prática legislativa dos estados federados.

Outra questão a ser enfrentada é se a existência de uma lei geral editada pela União, nos termos do Artigo 24, §1º, da Constituição Federal, pode ser um elemento de evolução e solução de problemas, haja vista que o estudo do CNJ antes citado concluiu pela elaboração de um anteprojeto de lei para posterior submissão ao STF. Nesse mesmo contexto, após divulgação da nova pesquisa em Novembro de 2019, um novo texto para subsidiar um Projeto de Lei foi divulgado, o que será também tema de análise.



A proposta metodológica consiste na verificação das legislações sobre custas judiciais dos 27 estados federados para identificação de semelhanças e diferenças dos valores cobrados, bem como do modelo de cobrança, para, em seguida, realizar correlação com índices socioeconômicos dos estados. Além do levantamento de dados, desenvolver a comparação entre valores cobrados em abstratos com indicadores sociais de cada região.

Em complemento, será realizado levantamento bibliográfico e documental, em particular, de toda a legislação vigente nos estados federados e distrito federal para posterior análise de conteúdo.

A análise de conteúdo consiste não apenas na verificação da legislação em si, como o cotejo com os índices socioeconômicos apontados, além de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) existentes no Supremo Tribunal Federal acerca de algumas dessas leis.

Pretende-se a realização de uma análise crítica acerca da legislação, o que desdobra em análise tanto quantitativa como qualitativa dos elementos, de modo a confrontar o custo econômico do processo com a real eficácia do acesso à justiça, a fim de verificar se há homogeneidade na política de cobrança de custas entre os estados, de acordo com cada realidade local. Para tanto, serão utilizados indicadores do produto interno bruto (PIB), renda *per capita* e índice de desenvolvimento humano (IDH) por entender que esses são os dados que melhor representam a realidade econômica em cada estado.

O PIB representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em certa região e tem por finalidade principal mensurar a atividade econômica. Considerando que diversos aspectos de ações judiciais envolvem relações econômicas, seja estas de consumo ou não, o índice tem total pertinência com os custos arbitrados pelo Poder Judiciário.

O referencial de renda *per capita* indica<sup>i</sup>, em linhas médias, a renda de cada indivíduo ou família em determinada região. Para os fins propostos, é possível, por exemplo, verificar desigualdades regionais ou alta concentração de renda, sobretudo, quando este dado é relacionado a outros.

O IDH é um índice elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cujo objetivo principal é avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento

econômico de determinada população, que tem três vetores principais de aferição, quais sejam, saúde, educação e renda.

De antemão, é importante destacar que não se pretende investigar situações de gratuidade de justiça, mesmo que, por vezes, alguns dados sejam citados. Isso por dois motivos: primeiro, por se tratar de medida de exceção destinada a quem não possa realizar o pagamento das custas; segundo, porque diversos trabalhos já se dedicaram a esta temática específica, sendo objeto deste trabalho investigar possíveis dificuldades daquela parcela da população que não seja beneficiária da assistência jurídica gratuita e que possa vir a ter dificuldades do pagamento das despesas processuais, ou seja, uma parcela média que esteja entre pobres e ricos.

Não há, igualmente, em que pese eventuais citações decorrentes de outras pesquisas, a pretensão de realização de estudo de direito comparado acerca da política de cobrança de custas judiciais em outros países.

É consabido que há no Brasil uma cultura de judicialização de conflitos, como se o direito fundamental ora tratado significasse que todo e qualquer problema deve ser levado ao Poder Judiciário (MANCUSO, 2015). Não há como se afastar de algumas evidências, em especial, que essa forma de atuação no Brasil é confirmada por números oficiais. Como exemplo, dados oficiais do levantamento da justiça, em números produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça, revelam a existência de 80,1 milhões de processos em tramitação até o final do exercício de 2017, sendo que apenas, no citado exercício, novos 29,1 milhões foram ajuizados, enquanto 31 milhões foram extintos.

O estudo verificou ainda um crescimento no percentual de processos com concessão de gratuidade de justiça, que chegou em 33% no ano de 2017, número 6% superior ao ano de 2015, quando foi medido pela primeira vez.

Assim, em que pese ser necessária a modificação de cultura de litígios, há, enquanto se buscam novas soluções, o que foge ao âmbito desta pesquisa, de se preservar o efetivo acesso à justiça, evidenciando que a gratuidade de justiça, embora em crescimento, é exceção na sistemática de ajuizamento de processos.

Será apresentado, com base na normativa vigente no estado do Rio de Janeiro, eleito por ser o local de produção do trabalho, um modelo de guia de recolhimento de custas e breve apresentação de todas as rubricas existentes no

modelo básico de ajuizamento de uma ação, esclarecendo cada uma das rubricas e destinatários, a fim de demonstrar, sob aplicabilidade prática, a forma de realizar um recolhimento de valores.

Exposto o objeto do estudo e a escolha do tema, bem como a proposta metodológica que se pretende desenvolver, é necessária breve exposição no tocante à forma como trabalho será apresentado.

O primeiro capítulo apresentará a questão do acesso à justiça, direito fundamental assegurado e forma de exercício da cidadania. Partindo da premissa de maximização de tal direito, sendo o processo um instrumento para a realização de direitos. Ainda nesse capítulo, serão indicados os caminhos alternativos de solução de conflitos averiguados na pesquisa, que igualmente implicam o acesso à justiça e custos menores para o cidadão, especialmente diante de desigualdades regionais e sociais, calcado tanto no princípio democrático como republicano, vetores que acompanham o acesso à justiça.

No capítulo seguinte, discorrer-se-á sobre o custo econômico do processo e a necessidade de custeio do serviço prestado pelo Poder Judiciário, avaliando-se a condicionante do pagamento como forma do exercício do direito de ação. Nesse mesmo capítulo, será descrita a real natureza dos valores pagos a título de custas judiciais, enfrentando a questão com base no entendimento fixado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da doutrina de Direito Tributário, bem como a vinculação do valor da causa como fator para fixação dos valores a pagar.

No terceiro capítulo, antes da apresentação da análise propriamente das legislações em vigor e do cotejo com os indicadores socioeconômicos, será oferecida uma breve exposição dos trabalhos realizados pelo CNJ, dada sua direta relação com a pesquisa realizada, bem como o exemplo prático acima citado.

Por fim, no quarto e último capítulo, discorrer-se-á sobre a análise das Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em curso no STF pertinentes ao tema, verificando os principais pontos de semelhanças e diferenças, bem como será examinada a possibilidade de elaboração de legislação federal quanto ao tema, na forma autorizada pela Constituição Federal, além da exposição do quadro legislativo atual nos estados. Ademais, far-se-á uma análise sobre

proposta de tal legislação já apresentada pelo CNJ, no curso de procedimento administrativo.

## 2 ACESSO À JUSTIÇA

### 2.1 DIREITO FUNDAMENTAL E MANIFESTAÇÃO DA CIDADANIA

É pertinente, de início, que se estabeleça uma concepção de Estado a nortear a análise dos temas propostos, que, na perspectiva deste trabalho, deve ser a de um Estado preocupado com o atendimento de todos, de toda e qualquer classe, de maximização de direitos fundamentais, especialmente, os sociais.

Assim, de um lado, o federalismo brasileiro adotou a cidadania como um dos seus fundamentos (Artigo 1º, II, CFRB), de outro, assegurou diversos direitos fundamentais, entre eles, o livre e irrestrito acesso ao Poder Judiciário no caso de lesão ou ameaças a direitos (Artigo 5º, XXXV, CFRB); sendo certo que toda e qualquer restrição, decorrente de lei, deve levar em conta que o direito fundamental assegurado tem por objetivo final a concretização da cidadania.

Segundo Marinoni (2019, p.383), o direito de acesso à justiça é “certamente um dos mais relevantes direitos fundamentais, na medida de sua importância para a tutela de todos os demais direitos”, sendo forma de efetiva participação do cidadão, o que impossibilita que seja visto de forma indiferente aos obstáculos sociais que eventualmente inviabilizem seu exercício.

Para Cappelletti e Garth (1988, p.23), é “direito outorgado ao cidadão de resolver seus litígios ou de reivindicar seus direitos sob os auspícios do Estado”, sendo possível afirmar que se trata de um direito, quase uma garantia, de reclamar direitos perante um Estado que se propõe democrático.

Não se trata da mera abertura de portas do Poder Judiciário, mas sim em realizar a postulação e receber uma resposta efetiva, o que, necessariamente, não significa resposta positiva. Frise-se ainda que não se trata de um direito inerente ao autor, postulante, mas também ao réu, de forma que abrange também o réu no exercício do direito de defesa (MARINONI, 2019). Nesse contexto, questões como assistência judiciária, isenção de custas e despesas processuais, bem como a produção de provas de forma gratuita interessam a todos os atores do processo.

A negação do acesso à justiça é a negação de todos os direitos fundamentais, porque, inexistindo instrumentos para reclamação, a ofensa ao

direito perpetua-se, pois veda a autotutela, razão pela qual é um direito fundamental de natureza instrumental (GONÇALVES, 2014).

É um caminho, um meio, para efetivação de direitos sociais (SADEK, 2001, p.7), pois “direitos são letra morta na ausência de instâncias que garantam seu cumprimento”, de forma que é o Poder Judiciário o principal guardião das liberdades e da cidadania, nas palavras da autora.

Segundo Marshall (1967, p.76), “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, constituindo esta um princípio de igualdade baseada no “enriquecimento do conjunto de direitos de que eram capazes de gozar” (1967, p.79), envolta em um ambiente de desigualdade de classes sociais, o que permite verificar que cidadania é titularizar direitos, ou, nas palavras de Carvalho (2018, p. 18), “a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãos à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado”.

No caso brasileiro, a sedimentação, ainda que formal, dessa conquista de direitos ocorreu com a Constituição Federal de 1988, intitulada Constituição Cidadã, expressão que teve origem nas palavras do Deputado Ulysses Guimarães, no discurso histórico de promulgação quando afirmou:

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.

Num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir: a cidadania começa com o analfabeto.

Como afirma Carvalho (2018, p. 15), “tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos”.

É neste prisma, da titularidade de direitos, que o acesso à justiça é manifestação de cidadania. É direito de todo e qualquer cidadão que se veja ameaçado ou lesionado em direitos buscar o acesso à justiça, nos termos do Artigo 5, XXXV, da Constituição Federal.

A função jurisdicional é a atividade desenvolvida precipuamente pelo Poder Judiciário, por meios da qual o Estado substitui a atuação privada na

solução de conflitos de interesse, com a finalidade de manutenção ou restabelecimento da paz social. Seu escopo, portanto, é a pacificação social, juntamente com seu caráter educativo quanto ao exercício e ao respeito a direitos e deveres. Em resumo, a função jurisdicional é a “atribuição de solucionar os referidos conflitos mediante a aplicação do direito objetivo, abstratamente concebido, ao caso concreto” (FUX, 2001, p. 41).

O acesso à justiça era tratado, no Estado Liberal, de modo formal, limitando-se ao direito de propor ou contestar uma ação. Somente com o Estado Social – em que o Estado passa a ser devedor também de prestações positivas, e não mais somente de prestações negativas – reconheceu-se a necessidade de serem criados mecanismos para a efetiva reivindicação de direitos (CAPELLETTI; GARTH, 1998)

A partir de então, o tema passou a despertar maior interesse para estudo, buscando-se soluções práticas suficientes a assegurar um acesso igualitário à jurisdição – trata-se, aqui, de igualdade material, e não meramente formal – e cujo resultado final (a tutela prestada), além de justo, seja socialmente eficaz, produzindo efeitos no mundo real e não apenas no âmbito do processo.<sup>1</sup>

Na visão de Capelletti e Garth (1998, p. 15), apenas há efetividade perfeita do acesso à justiça quando se verifica igualdade de armas, ainda que tal meta seja utópica. Nesse contexto, o estudo verificou alguns obstáculos dessa paridade, entre eles, a questão das custas judiciais e da possibilidade das partes, notadamente porque os recursos financeiros são limitados, de forma que “pessoas ou organizações que possuam recursos financeiros consideráveis a serem utilizados têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas”, porque podem pagar para litigar e suportar o tempo para a conclusão.

Ao concluir sobre as barreiras de acesso à justiça, o estudo concluiu (CAPELLETTI; GARTH, 1998, p. 28) que “os obstáculos criados por nossos sistemas jurídicos são mais pronunciados para as pequenas causas e para os autores individuais, especialmente os pobres”.

A proposta para mitigar tais obstáculos consistiu em “três ondas” para buscar soluções, que podem ser resumidas em tópicos que refletem as

---

<sup>1</sup> Segundo Luís Roberto Barroso, “eficácia social é a concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos” (2000, p. 84), conceito este que tanto se aplica à norma jurídica abstrata quanto ao comando normativo emanado da sentença

finalidades a serem perseguidas pelos operadores do direito no aperfeiçoamento da atividade jurisdicional:

- a. assistência judiciária ao economicamente incapaz de arcar com os custos do processo;
- b. a representação adequada de direitos difusos; e
- c. reforma das normas procedimentais, adequando-as aos direitos a serem tutelados de modo a torná-los exequíveis.

Posto isso, é a primeira onda que interessa ao presente trabalho, não sob o aspecto da assistência judiciária gratuita, mas na existência de um custo econômico para efetivar o acesso à justiça, principalmente tendo como foco as custas judiciais.<sup>2</sup>

Decerto, se a gratuidade de justiça resolve uma série de problemas, por sua vez, há uma situação inegável: parcela da população que não faz jus à gratuidade de justiça, mas necessita arcar com os custos do processo, mediante pagamento custas judiciais e taxa judiciária.

A questão de “economicamente incapazes”, nos dizeres do Artigo 134 da Constituição Federal, denota um conceito jurídico indeterminado, como diversos outros. Entretanto a interpretação final de tal conceito, muitas vezes casuística, pode implicar ou não o fechamento de portas do acesso ao Poder Judiciário, negando-se um direito fundamental, visto que a imposição do pagamento de valores pode ser impossível na prática.

Esses valores, por vezes, podem inviabilizar o acesso à justiça, que, como visto, constitui direito fundamental, impondo destacar que, como se demonstrará ao longo do trabalho, o valor a ser pago não é tão somente para ingresso ou ajuizamento do processo, mas envolvem também diversas despesas pagas no curso, para produção de certos atos processuais ou manejo de recursos. Em outras palavras, pretende-se afirmar que a custeio econômico do processo envolve o acesso à justiça, não apenas como hipótese de busca pelo Poder Judiciário, mas sim como efetividade, resposta, de justiça.

---

<sup>2</sup> É necessário salientar que os custos econômicos do processo não envolvem tão somente o pagamento de custas judiciais, mas também outros pagamentos, podendo destacar, a mero título exemplificativo, pagamento de honorários advocatícios, de peritos e assistentes técnicos, tradução de documentos, entre diversos outros.



É de se notar que, além da gratuidade de justiça, o atual Código de Processo Civil, Lei 13.105/15<sup>3</sup>, previu expressamente outros mecanismos para que o jurisdicionado arque com os custos econômicos, tais como parcelamento de custas judiciais<sup>4</sup> e pagamento ao final.<sup>5</sup> Contudo a própria previsão legal, ao trazer a disposição no capítulo relativo à gratuidade de justiça, demonstra que tais instrumentos são excepcionais por natureza.

Some-se o fato de tais instrumentos (concessão da gratuidade de justiça, parcelamentos de custas e pagamento ao final) não possuírem regramento objetivo para concessão ou denegação, ficando ao arbítrio do juiz da causa a avaliação subjetiva da situação.

Não há, por exemplo, determinação que seja avaliado o valor a pagar com os efetivos ganhos. Em regra, a avaliação é realizada tão somente sobre as demonstrações financeiras (imposto de renda, especialmente) apresentadas em juízo, sem necessariamente realizar um comparativo com o real valor a pagar no caso concreto. Tais questões, advirta-se, serão melhor explicitadas em capítulo próprio.

Repise-se que a Constituição Federal garantiu amplo acesso ao Poder Judiciário. A par da abstração, deve-se buscar elementos de concretude, pois “direitos só se realizam se for real a possibilidade de reclamá-los perante tribunais parciais e independentes” (SADEK, 2009, p. 170).

Deve, assim, ser fixada a primeira premissa que norteia o estudo: o acesso à justiça é primordial para efetivação de direitos, de modo que qualquer limitação irrazoável implique em diminuição deste direito fundamental, não podendo o processo, nem qualquer dos seus elementos, constituir-se em um entrave.

## 2.2 O PROCESSO COMO INSTRUMENTO

---

<sup>3</sup> A propósito, vale notar que o atual Código de Processo Civil melhora substancialmente o tratamento da questão da gratuidade de justiça, diminuindo espaço para indeterminação de conceitos, mediante regramento próprio, em claro avanço frente ao código anterior, que nada dispunha, e da hoje parcialmente revogada Lei 1.060/50.

<sup>4</sup> Artigo 98, 6º Conforme o caso, o juiz poderá conceder direito ao parcelamento de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento. Lei 13.105/15.

<sup>5</sup> Art. 82. Salvo as disposições concernentes à gratuidade da justiça, incumbe às partes prover as despesas dos atos que realizarem ou requererem no processo, antecipando-lhes o pagamento, desde o início até a sentença final ou, na execução, até a plena satisfação do direito reconhecido no título.

O acesso à justiça é um direito fundamental. E, como tal, necessita de um instrumento, que é o processo. Em outras palavras: é possível afirmar que o processo é meio pelo qual se busca acesso à justiça. Segundo Didier (2010, p. 22):

O processo é um método do exercício da jurisdição. A jurisdição caracteriza-se por tutelar situações concretamente deduzidas em um processo. Essas situações jurídicas são situações substanciais (ativas e passivas, os direitos e deveres, p. ex.) e correspondem, grosso modo, ao mérito do processo. Não há processo oco: todo processo traz a afirmação de ao menos uma situação jurídica carecedora de tutela. Essa situação jurídica afirmada pode ser chamada de direito material processualizado.

Para que se chegasse a tal estágio, houve evolução histórica no direito processual, que seria um mero apêndice ao direito material para se tornar algo autônomo, com regras e princípios próprios. Nesse sentido, bem resume Almeida (2013, p.236):

Divide-se a evolução do direito processual em três fases. A primeira delas é chamada de praxismo, sincretismo ou, ainda, fase imamentista. Esta primeira fase antecede o reconhecimento da autonomia do direito processual, que seria um direito adjetivo, mero apêndice do direito material, o que constituiria um direito substantivo.

No praxismo, estudava-se o processo sem pretensões científicas, examinando-o apenas em seus aspectos práticos. Nesta fase, “a ação era entendida como sendo o próprio direito subjetivo material que, uma vez lesado, adquirira forças para obter em juízo a reparação da lesão sofrida”.

A segunda fase é denominada de autonomia ou fase científica, em que o direito processual foi marcado por importantes construções na ciência processual, desenvolvendo-se as teorias essenciais para a afirmação da autonomia científica deste ramo jurídico.

A terceira fase corresponde ao instrumentalismo, marcado pelo reconhecimento de que o processo não é um fim em si mesmo, mas atua como instrumento de realização do direito material e, sobretudo, de realização de justiça. A fase instrumentalista, portanto, passa “a ver o processo a partir de um ângulo externo, isto é, examiná-lo nos seus resultados práticos”.

Em tal contexto, nessa terceira fase, o processo é uma ponte entre o direito material e o processual, que é exercido sobre certas diretrizes, não podendo constituir um obstáculo ao direito maior, fundamental, que é justamente o direito material. O processo é o meio autônomo encontrado pelo Estado

Democrático de Direito para que, sob o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, seja deduzido o direito material.

Os direitos tornam-se letra morta sem os mecanismos de concretização. Nessa premissa, não há dúvidas que o processo, seja este judicial ou administrativo, deve estar voltado para a realização do direito material.

A evolução da teoria processual permanece e, no contexto do neoconstitucionalismo, surge o neoprocessualismo, caracterizado pela releitura a partir da ideia de constitucionalização do direito, reconhecimento da força normativa dos princípios, valorização da função jurisdicional com rejeição ao formalismo e renovação da hermenêutica jurídica (ALMEIDA, 2013).

O encadeamento e sucessão de atos tem a primeira leitura advinda da Constituição Federal, de modo que a compreensão da legislação processual é realizada de acordo com as disposições constitucionais, havendo “direitos fundamentais processuais” (ALMEIDA, 2013, p.237), entre eles, o acesso à justiça. É o plano constitucional que delimita o modo de ser do processo: “O neoprocessualismo procura construir técnicas processuais voltadas à promoção do direito fundamental à adequada, efetiva e célere tutela jurisdicional, diante da indissociável relação entre processo e Constituição”. (ALMEIDA, 2013, p.237)

Há, assim, um mandamento de maior efetividade, ante a força normativa da Constituição, também, no âmbito do processo, o que se vincula, de igual modo, ao legislador, que está atrelado a tais mandamentos na produção da legislação processual. A respeito disso, importando salientar que, ao legislar sobre custas processuais, entre outros assuntos, está vinculado à elaboração de medidas que não tornem o processo um óbice à realização de direitos, em especial, no tocante aos direitos fundamentais.

A jurisdição é mais que um meio ou instrumento de inclusão social, visto que a atividade jurisdicional está inclusa no comprometimento dos próprios fins do Estado, pois, como visto, é meio executor da cidadania. Há, portanto, nesse viés, de realizar meios de maior inclusão social, de maximização do direito fundamental abstrato em concreto.

Cabe ao Poder Judiciário, na normatização de organização judiciária, bem como ao Legislativo, por meio da elaboração das leis processuais, ter viés teleológico de maior efetivação do acesso à justiça, haja vista não ser o processo, nem o exercício da jurisdição, um fim em si mesmo, de forma que:

O grande desafio do neoprocessualismo, imposto pela constitucionalização das garantias processuais fundamentais é conciliar a instrumentalidade do processo, ampliada na perspectiva dos direitos fundamentais (arts. 5º, inc. XXXV e LXXVIII), com o garantismo. (CAMBI, 2008)

O processo justo está inserido na noção de efetivo acesso à justiça, sendo a legislação meio de densificar esse direito. Nesse contexto, “as leis processuais não são nada mais nada menos do que concretizações do direito ao processo justo” (MARINONI, 2019, p. 522). O direito de ação tem como um de seus desdobramentos um direito às técnicas adequadas para seu exercício.

Na função legislativa é determinante a produção que busque o injusto, sob a noção de que “há injustiça quando os benefícios que decorrem das vantagens naturais de cada um ou das circunstâncias sociais não redundam em melhorias ao menos afortunados” (RIBEIRO, 2002, p. 170).

Por tal razão, não pode o direito de ação ter como obstáculo entraves como o custo do processo, o que exige “postura ativa do Estado não somente voltada à supressão dos obstáculos sociais ao seu uso, mas também a sua plena efetividade e tempestividade” (MARINONI, 2019, p. 269).

O processo deve ser um meio razoável e legítimo para garantir o acesso à justiça, nessa perspectiva, afirmando o autor que “é evidente que o custo do processo constitui um grave empecilho para boa parte da população brasileira, pois todos conhecem as dificuldades financeiras que assola” (MARINONI, 2019, p. 249).

Em verdade, a depender de como a lei processual ou de organização judiciária determina o recolhimento de custas, pode o cidadão, mesmo ciente da violação do seu direito, deixar de propor a ação por razões financeiras, sendo “evidente que não adianta outorgar direitos e técnicas processuais adequadas e não permitir que o processo possa ser utilizado em razão de óbices econômicos” (MARINONI, 2019, p. 249).

É justamente nesse sentido, buscando afastar o óbice, a partir da evidência, que a própria Constituição Federal busca mitigar a questão, mediante a previsão no Artigo 5º, LXXIV, da prestação pelo Estado da assistência judiciária integral e gratuita. Cumpre advertir que se trata de algo maior que a mera isenção de custas, mas sim de toda assistência necessária para a prestação

jurisdicional, que envolve o fornecimento de advogado custeado pelo estado (em regra, defensor público), além da isenção do pagamento de quaisquer outros valores.

Historicamente, era a Lei 1.060/50 que regulamentava a “concessão de assistência judiciária aos necessitados”. Com o advento do novo Código de Processo Civil, Lei 13.105/15, houve derrogação expressa de boa parte da lei, visto que a matéria integra o código vigente na forma do Artigo 98:

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

I - as taxas ou as custas judiciais;

II - os selos postais;

III - as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios;

IV - a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse;

V - as despesas com a realização de exame de código genético - DNA e de outros exames considerados essenciais;

VI - os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira;

VII - o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução;

VIII - os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório;

IX - os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido.

§ 2º A concessão de gratuidade não afasta a responsabilidade do beneficiário pelas despesas processuais e pelos honorários advocatícios decorrentes de sua sucumbência.

§ 3º Vencido o beneficiário, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos 5 (cinco) anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguindo-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário.

§ 4º A concessão de gratuidade não afasta o dever de o beneficiário pagar, ao final, as multas processuais que lhe sejam impostas.

§ 5º A gratuidade poderá ser concedida em relação a algum ou a todos os atos processuais, ou consistir na redução percentual de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.

§ 6º Conforme o caso, o juiz poderá conceder direito ao parcelamento de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.

§ 7º Aplica-se o disposto no [art. 95, §§ 3º a 5º](#), ao custeio dos emolumentos previstos no § 1º, inciso IX, do presente artigo, observada a tabela e as condições da lei estadual ou distrital respectiva.

§ 8º Na hipótese do § 1º, inciso IX, havendo dúvida fundada quanto ao preenchimento atual dos pressupostos para a concessão de gratuidade, o notário ou registrador, após praticar o ato, pode requerer, ao juízo competente para decidir questões notariais ou registrais, a revogação total ou parcial do benefício ou a sua substituição pelo parcelamento de que trata o § 6º deste Artigo, caso em que o beneficiário será citado para, em 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre esse requerimento.

Muito embora não seja a assistência judiciária gratuita ou mesmo a gratuidade de justiça tema deste trabalho, é inegável que os institutos se correlacionam. Pois, se, de um lado, há os que podem pagar custas sem qualquer dificuldade e, de outro, aqueles que não podem pagar sob forma alguma, por conseguinte, são beneficiários do recurso estatal, há, no caminho, aqueles que não conseguem, a depender da política de custas vigentes, realizar tão facilmente o pagamento.

A regra para concessão da gratuidade de justiça não é objetiva. O Artigo 99, §§2º e 3º, CPC<sup>6</sup> dispõe que a afirmação quanto à insuficiência presume-se verdadeira, limitando os poderes de indeferimento do juiz tão somente quando houver nos autos elementos que demonstrem a não observância dos pressupostos legais para concessão. Ocorre que não há qualquer apresentação de pressupostos objetivos, limitando-se o Artigo 98, caput, a prever a “insuficiência de recursos”.

A interpretação dos Artigos 98 e 99 induz a conclusão de que bastaria a mera afirmação de insuficiência, porque existiria uma presunção legal, ainda que relativa. Entretanto, por se tratar o termo “insuficiência de recursos” de algo relativo e indeterminado, bem como existir elementos intermediários, como parcelamento de custas, recolhimento ao final e isenção parcial das custas, não há um conceito único do que seria esta insuficiência.

A Lei 1.060/50 utilizava-se da expressão “sem prejuízo do sustento próprio ou a família”, sendo usual a utilização de “declarações de pobreza”. A

---

<sup>6</sup> § 2º O juiz somente poderá indeferir o pedido se houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos pressupostos legais para a concessão de gratuidade, devendo, antes de indeferir o pedido, determinar à parte a comprovação do preenchimento dos referidos pressupostos.

§ 3º Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural.

insuficiência de recursos atualmente prevista é algo menos gravoso, tanto assim que há expressa possibilidade de a parte estar assistida por advogado privado e, ainda assim, ser beneficiária da gratuidade de justiça, afastando-se da presunção antiga de que, se há contratação de advogado, não há possibilidade de fazer jus ao benefício.

Certo é que, em que pese a presunção legal, foi delegado ao juiz a análise do caso concreto, sendo a este facultado, diante dos elementos e da natureza da causa de pedir, por exemplo, requerer novas provas ou, eventualmente, conceder o parcelamento de custas.

Não havendo elementos objetivos, por certo, haverá situações nas quais a alegação de insuficiência de recursos não será assim entendida e, ainda que manejados os recursos, poderá importar na necessidade de recolhimento de custas processuais.

O regramento atual, embora apresente modificações em relação à Lei 1.060/50, é capaz de produzir injustiças, posto que, ao decidir, o juiz baseia-se em um juízo de equidade, expressão de uma escolha razoável e racional, entre o direito ao benefício e a regra, ou dever, de pagar custas processuais (RIBEIRO, 2002).

Por sua vez, é a própria existência de uma política de custas razoável e proporcional com a realidade local que poderá configurar ou não a chamada insuficiência de recursos, visto que, se exigido um valor menor, o pagamento pode ser possível, não sendo caso de deferimento do benefício ou simplesmente de deferimento parcial ou mera postergação de pagamento.

Esse aspecto, qual seja, a necessidade de pagamento ou não, é aspecto preponderante na efetivação do acesso à justiça, como se demonstrará ao longo do trabalho, uma vez que o mero levantamento das legislações já indica que, como regra, grande parte dos valores de custas judiciais tem de ser pago no exato momento da distribuição da ação, ficando, por diversas vezes, a prestação jurisdicional aguardando a regularização econômica do processo, conforme dispõe o Artigo 290 do CPC, que expressamente determina o cancelamento da distribuição do feito se o pagamento das custas não for realizado no prazo de quinze dias.

### 2.3 DESIGUALDADE SOCIAL E REGIONAL COMO OBSTÁCULO

Como visto, a norma restritiva não pode violar o núcleo essencial de proteção objeto do direito fundamental (MARINONI, 2019). Nesse sentido, Sadek (2014) afirma que é possível aferir, por pesquisas internacionais, que há um maior desconhecimento de direito em sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social.

A evidência é confirmada por Ribeiro (2002, p. 32) quando coloca que, no caso brasileiro, a “intensificação dos litígios é tanto maior e mais complexa de vez que decorre, em grande parte, do avanço da miséria e da pobreza o país”, sendo esta responsável por exclusão social em uma sociedade fragmentada e heterogênea. Evidencia o autor um grave cenário de exclusão comparado aos países mais pobres do mundo.

Aqueles que possuem mais recursos têm mais condições de suportar a demora do processo, no contexto de que o tempo é outro fator diretamente correlacionado ao custo do processo, haja vista a necessidade de sua manutenção, seja com pagamentos de custas para produção de provas, seja com o custo de honorários advocatícios (CAPPELLETTI; GARTH, 1998, p. 28).

O Estado deve buscar não apenas a igualdade formal, mas a igualdade jurídica, através da lei (BERCOVICI, 2003), de modo a garantir igualdade de oportunidades. Assim, o Estado Social deve ser um mediador da luta de classes para buscar a integração social em valores comuns, ou seja, cabe criar caminhos e mecanismos para diminuição das desigualdades.

No caso brasileiro, é evidente a questão das desigualdades regionais, que fazem parte da própria formação, o que implica em um problema nacional, e não apenas das regiões menos desenvolvidas (BERCOVICI, 2003). Há evidente exclusão social no desenvolvimento brasileiro evidenciada por desequilíbrios regionais:

Podemos afirmar, portanto, que a questão regional é uma questão diretamente ligada ao estado brasileiro. Além de envolver aspectos concernentes à própria forma de Estado (o federalismo), sua resolução passa pelo poder político e pelas políticas públicas que afetam a distribuição territorial de renda no Brasil. As desigualdades regionais devem ser entendidas como fator da política e produto político, pois são consequência de ações políticas e impõem decisões políticas, influenciando na necessária elaboração de um projeto nacional de desenvolvimento. (BERCOVICI, 2003, p. 62)



A partir de tal constatação, é evidente que, diante de um cenário de desigualdade, é o Poder Judiciário um caminho para buscar a efetivação de certos direitos, em especial, direitos sociais, o que torna a questão correlata com o acesso à justiça não apenas como oportunidade de conhecimento de direitos, mas, também, com a importância que a questão econômica possui em cenários de desigualdade.

Em reforço ao argumento de acesso ao Poder Judiciário, muitas vezes, por desconhecimento do direito ou da possibilidade de postular reclamações, o relatório Justiça em Números, publicado em 2018, ano base 2017, aponta que, nos estados do Pará, Espírito Santo, Alagoas e Sergipe, menos da metade de toda a população desses estados reside em uma comarca, ou seja, não há no local de residência uma circunscrição judiciária ou, mais precisamente, um prédio, fórum, da justiça estadual.

Outro dado interessante, para fins de acesso à justiça, está no Tribunal de Minas Gerais, estado que possui 853 dos 5.470 municípios brasileiros. Indica o relatório que, em que pese ser classificado como tribunal de grande porte, apresenta números próximos a tribunais de pequeno porte. Enquanto a média nacional é de 12.519 ações a cada 100 mil habitantes, a média do tribunal mineiro é de 7.471 ações para o mesmo número de habitantes.

Conquanto não seja conclusivo, há um indicativo que, diante da dispersão em número tão alto de municípios, especialmente com farta zona rural, exista uma desigualdade na oferta, assim entendida como possibilidade informada, de acesso à justiça.

O relatório não informa dados substanciais acerca da gratuidade de justiça, não permitindo verificar se há maior ou menor demanda em determinados locais, havendo apenas duas demonstrações sobre o benefício. A primeira ao relacionar índices de gratuidade de justiça com a despesa do respectivo tribunal, sem, contudo, indicar números de pedidos acatados ou indeferidos. A segunda relativa aos processos baixados (arquivados), identificou-se um crescimento 5,8%, entre 2015 a 2017, de processos extintos nos quais uma das partes era beneficiário da gratuidade de justiça, o que indica que há maior demanda pela isenção dos custos econômicos do processo, que

pode advir de crise econômica ou de impossibilidade de pagamento diante dos valores fixados para pagamento.

Conforme assinala Ribeiro (2002, p. 170), “o princípio da diferença assinala que a articulação das desigualdades só se legitima na medida em que esteja orientada em benefício aos mais pobres”, que conclui que existe uma demanda por justiça maior do que a ofertada, havendo necessidade de ampliação da base para apreciação das disputas, seja por aumento de estrutura, seja por implementação de novas formas de solução de conflitos.

É de ressaltar que esta demanda nem sempre se evidenciará em números de alta procura do Poder Judiciário, mediante distribuição de ações, podendo ser representada pela ausência de procura, por desconhecimento ou outras razões, o que demanda um estudo específico.

Certo é que há uma evidência no sentido de que o sistema jurídico, por suas normas, melhor resguarda os interesses dos grupos melhor situados na escala social (RIBEIRO, 2002), o que em ambiente de desigualdade importa em desconhecimento de direitos mínimos:

Nos rincões da Amazônia brasileira ou no nordeste semi-árido, mais do que a discussão a respeito da cidadania desregulada – que, em qualquer hipótese não lhes passa de todo ao largo – contrapõe-se a necessidade social de institucionalização da legalidade e seus procedimentos. (RIBEIRO, 2002, p. 95)

Um aspecto observado por Wolkmer (2015) é que, nesse contexto de desigualdade, há uma busca por aquilo que ele denomina serviços legais alternativos, mecanismos não oficiais, no contexto de que os mais pobres não encontram solução no Poder Judiciário:

Na sociedade periférica brasileira de estrutura burguês-capitalista, as dificuldades de acesso à justiça oficial e a impossibilidade de pagar advogados e despesas judiciais fazem com que crescentes movimentos sociais insurgentes e grande parte das camadas populares marginalizadas tendam utilizar mecanismos “não oficiais” de negociação normativa (mediação, convenções coletivas, acordos ou arranjos setoriais de interesses etc.) e a recorrer aos serviços legais alternativos. A expansão dessas práticas e manifestações normativas informais na resolução dos conflitos tem levado alguns pesquisadores empíricos do Direito a reconhecer, nesse fenômeno, uma resposta natural à incapacidade da justiça oficial do Estado de absorver as crescentes demandas sociais geradores de conflitos coletivos e de decisões judiciais. (WOLKMER, 2015, p. 107)

Tal como o direito ao acesso à justiça, o direito à igualdade (Artigo 5, II,) é também um direito fundamental, que, por isso, impõe a máxima efetividade, o que implica oferta da tutela de jurisdição adequada à realidade, com remoção de obstáculos para que se tenha um efetivo acesso à justiça, consistente num processo justo, baseado no correto direito à informação, justiça organizada e com juízes cientes da realidade social que estão inseridos, o que se denomina direito fundamental à jurisdição (MARINONI, 2019).

Nesse viés, a organização do Poder Judiciário, o que abarca a produção legislativa de organização e funcionamento, deve ser orientada por mecanismos de diminuição de desigualdades, de modo a facilitar a acesso à justiça que resulte na prestação da tutela adequada, observada as peculiaridades locais, desse modo, evitando a utilização dos citados “mecanismos não oficiais”.

Não se trata de buscar uma justiça perfeita, utópica. Como afirma Rawls (2016, p. 8), “o objeto principal da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou, mais precisamente, o modo como as principais instituições sociais distribuem os direitos e deveres fundamentais”, afirmando ser impossível elaborar normas que sempre levem ao resultado correto.

Observado o contexto de desigualdades, importa inferir que exigências econômicas, ainda que legítimas, não podem deixar de considerar a realidade regional, o que significa que, se a exigência de custas judiciais, como regra, é legítima, por sua vez, a política de fixação deve verificar a peculiaridade local.

Necessária a fixação de tal premissa para que, na análise concreta da legislação, a ser efetivada a frente, ao realizar o levantamento concreto de valores simulados e sua correlação com índices socioeconômicos, seja possível verificar se há proporcionalidade e razoabilidade dos valores de acordo com a realidade local.

#### 2.4 CAMINHOS ALTERNATIVOS PARA EFETIVAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: NECESSIDADE DE LITIGAR MENOS

Um contexto de desigualdades é propício para maior surgimento de conflitos. Na verdade, assevera Wolker (2015, p. 99): “os conflitos são componentes essenciais de toda e qualquer sociedade humana”; que surgem de ações sociais em razão de interesses opostos e divergentes.

Há uma evidência de que, no Brasil, existe uma cultura demandista, com propensão a repassar ao Estado a responsabilidade de dirimir os conflitos, sob a lógica de que, vedada a autotutela, a única forma de resolver conflitos, ainda que de pequena monta, é a submissão ao Poder Judiciário, que se torna um “guichê universal de reclamações” (MANCUSO, 2015, p. 59) Nesse passo, o Estado tem de buscar formas de solucionar não apenas os conflitos, mas especialmente como gerir a litigância em massa que se apresenta.

Há uma crítica à visão defendida por Capelletti (1998) de um acesso à justiça amplo e ilimitado, que acaba por traduzir falsa manifestação de cidadania, uma vez que o Poder Judiciário não é capaz de oferecer as respostas esperadas pela sociedade. Na visão de Mancuso (2015), a facilitação trouxe um efeito colateral negativo, qual seja, a visão de que a distribuição da justiça é uma prestação primária do Estado, gerando uma cultura demandistas com desestímulo a meios alternativos de composição.

Números extraído do estudo Justiça em números, produzido pelo CNJ, relativos ano base 2017, indicam existir mais de 80 milhões de processos em tramitação, sendo que apenas, no referido ano, houve entrada de 29 milhões de ações, enquanto outras 31 milhões foram extintas (sentenciadas) no mesmo período. A pesquisa afirma que se trata do melhor resultado, sob a ótica da relação entrada-saída de processos, já obtida desde que a pesquisa foi iniciada.

Sem qualquer crítica ou aferição à produtividade em si, certo é que se trata praticamente de uma relação de controle e saída, visto que o número de processos baixados é quase idêntico ao de ajuizados, o que permite referir que há uma alta demanda de litígios, e que o Poder Judiciário tem um alto volume em tramitação que não apresenta tendência de diminuição. Wolker (2015, p. 105) identifica a existência de uma crise na administração desses conflitos:

A crise do Judiciário é, antes de mais nada, crise política dos canais de representação dos interesses coletivos presentes nas democracias burguesas representativas. Ora, a ruptura com as formas tradicionais de representação política, a dinâmica de expansão de cidadania coletiva e a implementação de políticas reformistas tem determinado, principalmente nos EUA e na Europa, a rearticulação e sobressaliência das funções do Judiciário, tornando-o um “novo centro de produção do Direito” e contribuindo para que seus representantes assumam o que vem sendo chamado “ativismo judicial”.

O que se extrai da afirmação é que o Judiciário “vem sendo chamado a assumir atividades cada vez maiores” (WOLKER, 2015, p. 108) em relação aos conflitos e reivindicações sociais e não vem conseguindo atender a contento às demandas, configurando-se como órgão ineficiente, em especial pelo difícil acesso, onerosidade e lentidão nas respostas.

É possível identificar a busca de solução pela elaboração de novas normas, como afirma Mancuso (2015, p. 58):

A nomocracia (tendência a responder aos problemas com novas normas) tem como deletério subproduto a fúria legislativa, a qual tem sido preferida a telocracia, pela qual um problema deve, primeiramente, ser devidamente diagnosticado, em ordem a surpreender sua causa próxima e remota, eventual ou necessária, conjuntural ou eficiente, para só depois, através de condutas, programas e estratégias ser eficientemente combatido.

Com efeito, o que se apresenta é, no intuito de ofertar respostas e comprovar a solução de conflitos, uma massificação da resposta judiciária com adoção de estratégias arriscadas, sobretudo, a eliminação de etapas processuais diante da busca pela maior celeridade, o que põe em risco a resolução justa do conflito (MANCUSO, 2015). Há um manejo massivo que gera estatísticas impactantes que induzem uma falsa percepção de resposta judiciária representando uma “expressiva desova de processos”, que em nada se relaciona à manifestação de cidadania, pois “a função judicial do Estado somente se justifica e legitima-se, não por si mesma, em modo autopoiético, mas sim na medida em que possa ofertar uma resposta de qualidade” (MANCUSO, 2015, o. 225), o que importa a presença simultânea de seis elementos, a saber: justa, jurídica, econômica, tempestiva, razoavelmente previsível e idônea a fruição efetiva do direito levado a juízo.

O cenário de incapacidade de responder ao quantitativo de demandas importa na elaboração de meios alternativos de solução de conflitos, uma busca por formas diversas do monopólio jurisdicional. Há a necessidade de criação de política pública, que, para Bucci (1997, p.89) significa o “o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. Políticas públicas são programas de ação do governo, para a realização de objetivos determinados”.

Com efeito, o CNJ, por meio da Resolução 125, de 29.11.2010, visando estabelecer uma Política Judiciária Nacional para que seja efetivamente possível um acesso a uma ordem jurídica justa, estabeleceu que “cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade”. O intuito dessa resolução é a busca por meios de solução de conflitos adequados à natureza e peculiaridade de cada caso, ou seja, um sistema “multiportas”.

Acerca do sistema multiportas, a doutrina entende que houve adoção expressa de tal metodologia no Código de Processo Civil (que, na época da edição dessa resolução, estava em tramitação), passando a ser a regra, inclusive, com imposição de um dever de conciliação por parte do Estado (Artigo 3º, CPC), afastando-se do entendimento de que a jurisdição tem como elemento final uma sentença. É o que defende Marinoni (2019, p. 203):

No Estado Constitucional, os conflitos podem ser resolvidos de forma heterocompositiva ou autocompositiva. Há heterocomposição quando um terceiro resolve a ameaça ou crise de colaboração na realização do direito material entre as partes. Há autocomposição quando as próprias partes resolvem seus conflitos.

Nessa linha, note-se que também por essa razão é impróprio pensar a jurisdição como meio de resolução de uma lide por sentença. Na verdade, o conflito deve ser tratado com a técnica processual mais apropriada às suas peculiaridades – que inclusive podem determinar o recurso à jurisdição como *ultima ratio*. Não é por outra razão que o Código de 2015 explicitamente coloca a jurisdição como uma das possíveis formas de resolução de litígios e de forma expressa incentiva os meios alternativos de resolução de controvérsias (art. 3º do CPC). Ao fazê-lo, nosso Código concebe a Justiça Civil dispondo não apenas de um único meio para resolução do conflito – uma única “porta” que deve necessariamente ser aberta pela parte interessada. Pelo contrário, nosso Código adota um sistema de “Justiça Multiportas” que viabiliza diferentes técnicas para solução de conflitos – com especial ênfase na conciliação e mediação.

Trata-se de reformas de cunho alternativo, que, de forma paralela à chamada justiça convencional, inovam nos mecanismos de solução de litígios, buscando soluções mediadas entre as partes (WOLKER, 2015), muitas vezes, sem necessidade de advogados e de forma gratuita.

Cabe distinguir, ainda que em linhas gerais, os institutos da conciliação e da mediação, uma vez que o Código de Processo Civil expressamente o fez,

notadamente no Artigo 165<sup>7</sup>. Em linhas gerais, o mediador é um facilitador para que as partes cheguem ao consenso, enquanto o conciliador tem um perfil mais ativo, com possibilidade de sugestão para a composição do litígio. Há, ainda, a questão de vínculo prévio, o que deve ser interpretado pelo grau de subjetividade, visto que, para que haja um conflito, presume-se a existência de alguma relação jurídica preexistente. Assim, deve-se perquirir a melhor solução para o caso, de acordo com as peculiaridades demonstradas, sendo esta a real noção do dito “sistema multiportas”.

Ao lado das chamadas soluções estimuladas é possível também que a autocomposição ocorra de forma espontânea, tal como ocorre com os institutos da transação, reconhecimento jurídico do pedido e da renúncia ao direito, quando não há a figura de um terceiro para auxiliar na resolução do conflito (MARINONI, 2019).

A visão atualmente estabelecida, portanto, é de que acesso à justiça não se faz tão somente pelos meios ordinários, especialmente o ajuizamento de ação, para que o juiz forneça uma resposta final da qual cabe recurso. Outros meios devem ser postos à disposição da sociedade, que deve, não apenas ser informada, como estimulada a utilizá-los, como afirma Theodoro Junior (2007, p. 12):

A prestação jurisdicional nunca foi o único meio de compor litígios. Sempre se conheceram outras formas alternativas ao lado do processo judicial, como a autocomposição, a autotutela e o recurso à intermediação de terceiros, o que nos permite visualizar pelo menos três modalidades principais de composição de litígios: a) a mediação, em que se usa a intermediação de um agente não para ditar e impor a solução autoritária do conflito, mas para conduzir negocialmente os litigantes a reduzirem suas divergências e a encontrarem, por eles mesmos, um ponto de entendimento (uma autocomposição, portanto); b) a sentença judicial, prolatada por magistrado integrante dos organismos especializados da Justiça estatal (forma de

---

<sup>7</sup> Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

§ 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

heterocomposição jurisdicional ou oficial); e c) a arbitragem, que proporciona a sentença arbitral oriunda de órgão particular, mas que, por convenção das partes, atua com imparcialidade e com observância de um procedimento equivalente ao da Justiça oficial.

Atualmente, relativamente ao processo judicial, é regra a existência de uma fase de conciliatória, aqui abrangida tanto a conciliação como a mediação. O atual Código de Processo Civil estabeleceu uma fase prévia de conciliação para busca da solução consensual, de modo a apenas iniciar a fase litigiosa em caso de frustração da primeira etapa, havendo citação do réu não mais para contestar, mas sim para comparecer a uma audiência prévia, que será presidida, preferencialmente, por um conciliador ou mediador, conforme previsão expressa do Artigo 334 e parágrafos do CPC<sup>8</sup>. Note-se que há, inclusive, a possibilidade de realização de mais de um ato de conciliação ou mediação, a depender da necessidade verificada em caso concreto.

A não realização desta audiência é exceção, apenas ocorrendo quando a própria natureza do direito não admitir e quando houver expressa manifestação das partes, e não apenas de uma delas, pelo desinteresse na realização, existindo previsão de multa para a parte que sem justificativas faltar.

Houve preocupação do legislador que não fosse mais um mero ato processual, como destaca Lessa Neto (2015, p. 100):

A audiência não deverá ser realizada na vara ou serventia judicial. Ela deve ser conduzida em um centro judiciário de solução consensual de conflito, que pode ser mantido pelo Poder Judiciário ou pertencer à instituição privada credenciada. O objetivo é que a audiência de mediação ou conciliação seja realizada em um local adequado, informal, que permita que as partes se sintam confortáveis para negociar francamente sobre o caso.

A separação é necessária à medida que, por mais que seja uma fase prévia ao rito litigioso em si, o ajuizamento da ação em si já torna a situação de

---

<sup>8</sup> Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

§ 1º O conciliador ou mediador, onde houver, atuará necessariamente na audiência de conciliação ou de mediação, observando o disposto neste Código, bem como as disposições da lei de organização judiciária.

§ 2º Poderá haver mais de uma sessão destinada à conciliação e à mediação, não podendo exceder a 2 (dois) meses da data de realização da primeira sessão, desde que necessárias à composição das partes.



litígio existente, tanto assim que o próprio Artigo 240, CPC<sup>9</sup> estabelece a existência da litigiosidade com a efetivação da citação. O afastamento do formalismo judiciário, especialmente sem a presença física do juiz no ato, indica um ambiente mais propício à obtenção de uma composição entre as partes, que passam a ser os principais atores na resolução do conflito.

Evidente que a mera imposição legislativa não é o suficiente, tal como citado antes, quando apontado que a busca por uma solução legal, positivista, não foi suficiente para evitar a cultura de litigância verificada. Conforme afirma Lessa Neto (2015, p.101), há “uma resistência velada e uma dificuldade de implantação desses mecanismos, além de inadequada formação do profissional jurídico”, mormente, no que toca à necessidade de verificar elementos não jurídicos para buscar a solução do problema.

Some-se aos desafios, além da formação profissional, mediante a quebra do paradigma legalista, a necessidade de implantação dos mecanismos, inclusive, de pessoal, por parte dos tribunais, bem como o desafio cultural de que a solução não decorra de uma decisão do Estado, mas sim do exercício da consensualidade dos titulares dos direitos contrapostos, como bem resume Lessa Neto (2015, p. 108):

O que se deve procurar é a construção de um espaço dialético que estimule a resolução da disputa. Deve-se mediar e conciliar para encontrar uma composição dos interesses, não para evitar que processos sejam julgados. Há uma grande diferença entre o entrelaçamento construtivo, que pressupõe diálogo e alternativas, e a massificação que ocorre em muitos “mutirões de conciliação”;

O foco na implementação dos meios adequados de resolução de disputas deve estar em oferecer um melhor sistema de justiça civil, mais amplo e completo. Um sistema de justiça que seja capaz de entender as demandas sociais e a complexidade envolvida em cada conflito e oferecer alternativas de tratamento. Os meios adequados de resolução de disputa não são a solução para os problemas do processo judicial, são uma complementação do sistema de justiça civil.

Um indicador relevante decorre de pesquisa empírica realizada pela Universidade de São Paulo (USP), premiada pelo CNJ, intitulada “Mediação e Conciliação avaliadas empiricamente: jurimetria para a proposição de ações eficientes” (2019).

---

<sup>9</sup> Art. 240. A citação válida, ainda quando ordenada por juízo incompetente, induz litispendência, torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor, ressalvado o disposto nos [arts. 397 e 398 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#).

Um dos elementos diagnosticados foi que, a par da obrigação legal da realização da audiência de mediação ou conciliação, na prática, determinados casos são selecionados pelo próprio juiz, e que a sessão é realizada na própria vara ou serventia, em evidente descumprimento ao Código de Processo Civil.

Nas sugestões de soluções à política judiciária, destacou-se a necessidade de uma modificação cultural, de modo a romper com a cultura de beligerância para uma cultura de pacificação, tanto acerca da sociedade como das instituições. Outro traço de relevo é o “temor reverencial gerado pela autoridade do juiz, que pode impor o resultado conciliatório, mas que, em vez de pacificação social, gera inconformismo e sensação de injustiça”, destacando-se o papel fundamental das figuras do conciliador e mediador para obtenção de êxitos, ainda que tenha sido notada falha na formação desses profissionais, que muitas vezes sequer sabem diferenciar conciliação de mediação.

Pode-se ainda citar que a pesquisa verificou substancial redução do tempo total do processo quando há êxito na conciliação, porque cerca de metade do tempo processual é relativo a procedimento administrativo meramente burocrático, tal como tempo sem qualquer andamento na serventia judicial.

Tanto a conciliação como a mediação, enquanto métodos de autocomposição de conflitos, ainda estão vinculadas a um modelo judicial, de forma que, mesmo que exista uma fase própria para a consensualidade, há um ajuizamento de ação, como regra, ressalvada a composição extrajudicial e câmaras de conciliação prévia. Em paralelo, é possível verificar a existência da arbitragem, situação na qual há um rompimento com a ideia da jurisdição como caminho necessário, fundado na ideia de soberania estatal (MARINONI, 2019).

Dessa forma, além da jurisdição, outro método heterocompositivo de conflitos é a arbitragem, regulamentada pela Lei 9.307/96, em que o objeto são litígios “relativos a direitos patrimoniais disponíveis”, de acordo com a autonomia da vontade. Há, portanto, um afastamento da jurisdição, que não é obrigatória, mas sim uma garantia, para que se eleja outra forma de solução da questão, na qual, por exemplo, não haverá o juiz natural, visto que as partes têm autonomia para determinar quem será o responsável por dirimir a divergência (MARINONI, 2019).

A arbitragem figura como alternativa, não sendo revestida da universalidade da jurisdição, aberta a todos, como visto, direito fundamental. Nesse sentido, adverte MARINONI (2019, p. 208):

A arbitragem, além de volta apenas para direitos patrimoniais disponíveis é idealizada para direitos pertencentes a uma classe bastante restrita da população – que pode pagar pelos seus custos -, preocupada com a solução de controvérsias que dizem respeito a um mundo particular, em que avultam os grandes negócios, marcados por peculiaridades próprias, geralmente desconhecidas pelo juiz estatal, mas plenamente conhecidas por profissionais particulares a elas acostumados. De modo que a arbitragem não é apenas preocupada com direitos patrimoniais disponíveis relativos aos negócios dos grandes empresários, como também trata de conflitos que dependem, para sua solução, do simples manejo de conhecimentos técnicos específicos.

Extraí-se a existência de uma seletividade inerente à arbitragem, seja pela própria disposição legal, que vincula aos direitos disponíveis, seja também pela mensuração de um custo econômico, que se apresenta maior do que o cobrado pelo Poder Judiciário, até mesmo pela ausência de feição pública que permite o financiamento, ainda que parcial.

Muito embora algumas pesquisas indiquem que os custos da arbitragem não são altos como imaginados, há uma relativização em relação ao fator tempo e dinheiro, à medida que pagar mais para obter o resultado em tempo menor significa economizar recursos.

Como exemplo, pode-se citar pesquisa realizada pelo Escritório de Advocacia Perlman, Vidigal Godoy Advogados, no artigo “O mito sobre os altos custos da Arbitragem”<sup>10</sup>, no qual se indica que, para a propositura de uma ação de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) no Tribunal de Justiça de São Paulo, são exigíveis R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), enquanto que para a arbitragem são gastos R\$ 433.000,00 (quatrocentos e trinta e três mil reais), salientando que um processo de arbitragem, como regra, é encerrado em até dezoito meses, além da especialização técnica.

É de se verificar, do próprio valor litigioso apontado pelo estudo, que não se trata de situação aplicável à sociedade de forma corriqueira, universal, em especial diante das desigualdades sociais antes apontadas, de forma que o

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.pvg.com.br/artigos/o-mito-sobre-os-altos-custos-da-arbitragem>  
Acesso em: 25 jul. 2019.

instituto, ainda que seja uma alternativa, é de caráter seletivo, apresentando questões econômicas próprias.

Há, portanto, de se pontuar que, se há uma crise de ineficiência de acesso à justiça e, por isso, outras formas devem ser contempladas, mediante oferta de mecanismos alternativos de composição de conflitos, a jurisdição ordinária permanece como regra, impondo-se a avaliação de melhorias no acesso à justiça, como o aspecto econômico do processo, pois, embora as formas de autocomposição sejam válidas, estudo empírico recente aponta a necessidade de diversas melhorias, o que significa que ainda não representam uma realidade majoritária.

É nesse sentido que o processo judicial é a realidade majoritária e necessita melhor investigação de seus aspectos econômicos para que se busque o efetivo acesso à justiça.

### 3. CUSTO ECONOMICO DO PROCESSO

#### 3.1 FINANCIAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E AUTONOMIA NA ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS

Se de um lado há o direito fundamental de acesso à justiça, de outro há que se considerar que há um custo para que esse serviço seja prestado.

Abordou-se ao final do capítulo anterior a necessidade de litigar menos e melhor, especialmente adotando-se mecanismos de autocomposição ou heterocomposição, de forma a não alongar ainda mais o litígio. Se há redução, há um gasto menor não apenas para as partes, mas também para o Estado.

Para que seja analisada a forma de custeio, necessário, inicialmente, verificar a natureza jurídica da prestação jurisdicional, isto é, se configura ou não um serviço público. É necessário, de antemão, estabelecer que não existe um conceito único de serviço público.

Sob o aspecto orgânico, serviço público seria aquele prestado por órgão público; sob o aspecto material, seria uma função ou atividade da Administração Pública para atender as necessidades dos administrados (GASPARINI, 2006, p. 289).

Tal distinção não é suficiente. Sob a ótica da Constituição Federal, ARAGÃO (2009, p.19) aponta o Brasil como um “estado prestacional”, o que leva ao questionamento se toda e qualquer execução material, de fato, implica em existência de serviço público.

Segundo o autor, acerca da jurisdição, inegavelmente é prestada com exclusividade pelo Estado, que está sujeito a responsabilidade civil pelos atos praticados pelos seus agentes, o que permite a conclusão por enquadrar a atividade jurisdicional como serviço, ainda que a par de controvérsias.

A Constituição Federal outorgou expressamente autonomia financeira ao Poder Judiciário<sup>11</sup>, o que significa dizer que possui tal Poder recursos próprios para execução das finalidades constitucionais que lhes foram atribuídas.

---

<sup>11</sup> Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

A autonomia garantida pela Constituição Federal importa, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, no repasse obrigatório dos valores. Nesse sentido:

O legislador constituinte, dando consequência a sua clara opção política – verdadeira decisão fundamental concernente à independência da Magistratura – instituiu, no art. 168 de nossa Carta Política, uma típica garantia instrumental, assecuratória da autonomia. A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados –, a própria independência político-jurídica daquelas instituições. Essa prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente, aos órgãos estatais para os quais foi deferida. (...) De absoluta intransmissibilidade, portanto, essa posição jurídica, que também não poderá ser invocada por terceiros, especialmente por entidades de direito privado – ainda que qualificadas como entidades de classe –, cujo âmbito de atuação não transcende a esfera dos direitos de seus próprios associados.” (MS 21.291-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27-10-1995)

Repasse duodecimal determinado no art. 168 da Constituição. Garantia de independência, que não está sujeita a programação financeira e ao fluxo da arrecadação. Configura, ao invés, uma ordem de distribuição prioritária (não somente equitativa) de satisfação das dotações orçamentárias, consignadas ao Poder Judiciário.” (MS 21.450, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 5-6-1992.)

Poder Judiciário: independência, autogoverno e controle. A administração financeira do Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição, da legalidade dos dispêndios dos recursos públicos; sujeita-se, não apenas à fiscalização do Tribunal de Contas e do Legislativo, mas também às vias judiciais de prevenção e repressão de abusos, abertas não só aos governantes, mas a qualquer do povo, incluídas as que dão acesso à jurisdição do Supremo Tribunal (CF, art. 102, I, n). O que não admite transigências é a defesa da independência de cada um dos Poderes do Estado, na área que lhe seja constitucionalmente reservada, em relação aos demais, sem prejuízo, obviamente, da responsabilidade dos respectivos dirigentes pelas ilegalidades, abusos ou excessos cometidos. [ADI 691 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 22-4-1992, P, DJ de 19-6-1992.]

Verifica-se, portanto, que a fonte de recursos primária do Poder Judiciário para prestação de suas atividades está vinculada ao valor proveniente especialmente da arrecadação por meio de impostos, sem qualquer vinculação direta com a contraprestação do serviço, mas sim como garantia constitucional para sua independência.

Sem prejuízo, em sentido de unidade, considerando a existência da prestação de serviços, a mesma Constituição Federal possibilitou a cobrança de

custas judiciais para o “custeio dos serviços afetos às atividades específicas da justiça”, na forma do artigo 98, parágrafo 2º da Constituição Federal.

Há, aqui, como não há na independência financeira, uma vinculação específica, de forma que as custas e emolumentos estão vinculadas aos serviços prestados. A questão, embora pareça indene de dúvidas, já gerou apreciação pelo Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de cobrança de valores:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS: NATUREZA JURÍDICA: TAXA. DESTINAÇÃO DE PARTE DO PRODUTO DE SUA ARRECADAÇÃO A ENTIDADE DE CLASSE: CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS ADVOGADOS: INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 5.672, de 1992, do Estado da Paraíba. I. - As custas, a taxa judiciária e os emolumentos constituem espécie tributária, são taxas, segundo a jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal. Precedentes do STF. II. - A Constituição, art. 167, IV, não se refere a tributos, mas a impostos. Sua inaplicabilidade às taxas. III. - Impossibilidade da destinação do produto da arrecadação, ou de parte deste, a instituições privadas, entidades de classe e Caixa de Assistência dos Advogados. Permitti-lo, importaria ofensa ao princípio da igualdade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF - ADI: 1145 PB, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 03/10/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 08-11-2002 PP-00020 EMENT VOL-02090-01 PP-00214 RTJ VOL-00191-02 PP-00421)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole

administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. Doutrina e Jurisprudência. - DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. - Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes. (STF - ADI-MC: 1378 ES, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 30/11/1995, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 30-05-1997 PP-23175 EMENT VOL-01871-02 PP-00225)

Verifica-se que o Supremo Tribunal Federal veda a cobrança de valores aos jurisdicionados para destinação não afeta ao serviço a ser prestado, notadamente diante da natureza jurídica tributária de taxa de todos os valores cobrados, tema que será abordado adiante.

Abordando números em concreto, verifica-se, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2019, p. 39), conforme consta no relatório anual Justiça em Números 2019, a receita total do Poder Judiciário no exercício de 2018 foi de R\$ 58,64 bilhões para fazer frente a uma despesa de R\$ 93,7 bilhões.

Cumprir notar que, dentre as despesas, a maior relevância é com gastos de pessoal, cerca de 91% da despesa total, que abrange também inativos (aposentadorias e pensões), bem como valores de auxílios e demais vantagens funcionais relativas aos servidores. Estima-se um gasto de R\$ 449,53 por habitante no ano, valor inferior a metade de um salário mínimo.

Do valor arrecadado em 2018, R\$ 12 bilhões (20,4%) da arrecadação são relativos a custas e emolumentos.

Contudo, diante da relação receita-despesa, evidencia-se que os recursos arrecadados não são suficientes para a prestação do serviço.

Tanto Carmen Lúcia Antunes Rocha como José Renato Nalini ressaltam que o montante arrecadado com o exercício da atividade jurisdicional é pífio em



termos de receitas públicas, caracterizando-se o sistema judicial como autofágico, isto é, o montante arrecadado não seria suficiente sequer para sustento do próprio aparato.

Nesse quadro, dois posicionamentos se confrontam: um pela total eliminação das custas e outro por seu aumento substancial.

Defende José Renato Nalini que “a jurisdição é um direito-garantia fundamental e o pagamento de seu exercício nega o princípio democrático, que nele se deve conter, e que a isonomia lhe impõe”, ressaltando, inclusive, que mesmo com os auspícios da gratuidade, ainda há muita pobreza excluída, diante da inevitabilidade de algum dispêndio (p.ex. realização de perícias, obtenção de documentos, etc.).

Em sentido oposto, há um crescimento, diante da ineficiência do Poder Judiciário – tanto sob o aspecto prestacional como financeiro – de posição que defende a majoração substancial das custas processuais. Segundo WOLKART (2019, p. 439), “a justiça brasileira é barata para quem litiga e cara para a sociedade, que subsidia a maior parte do sistema. Não só o valor, mas também a estrutura das custas é equivocada.”. Nesse contexto, o autor, baseado na análise econômica do direito, propõe o aumento substancial das custas judiciais e extinção do teto de custas, bem como o pagamento diferido ao longo do processo.

Em adição, TENENBLAT (2011, p. 25) afirma que os baixos custos de ajuizamento do processo implicam em número progressivo de demandas abusivas sem qualquer responsabilização final, especialmente quando incidente a gratuidade de justiça.

Em sentido próximo, ao abordar a ideia de extinção das custas judiciais, Candido Rangel Dinamarco, preocupa-se com a possibilidade de um estímulo ao ajuizamento de mais demandas:

Em tempos passados já se pensou nessa total gratuidade mas prepondera universalmente a onerosidade do processo para as partes, porque a gratuidade generalizada seria incentivo à litigância irresponsável, a dano desse serviço que é a jurisdição. Os casos de gratuidade são excepcionais

A nosso ver, a questão não se encontra nem na total eliminação, nem no simples e puro aumento, porque a questão tem outros fatores a ser

considerados, dentre eles aspectos sociais, que ultrapassam a análise jurídica ora pretendida, além da efetiva natureza das custas judiciais.

Em verdade, necessário verificar quais tipos de pagamentos são realizados, a fim de desmembrar o que efetivamente compreende as chamadas custas judiciais e processuais para que seja possível verificar eventual injustiça no pagamento desses valores.

### 3.2 ORIGEM DAS CUSTAS

Antes de adentrar sob o aspecto jurídico, importante contextualizar o nascedouro do pagamento de custas. Muito embora, como visto, seja parte do custeio do Poder Judiciário, afeto à prestação da atividade (artigo 98, parágrafo 2º, CFRB), o surgimento decorre da existência de ações temerárias, isto é, sem fundamento.

Anota PRUDENTE (1994, p. 13)<sup>12</sup>, citando o processualista José de Moura Rocha, que “pela primeira vez a condenação em custas contra o demandado temerário, vencido em juízo, apareceu na Lex I do Cod. Th. De fructibus et litis expensis de Valenciano e Valencio”, salientando que tal orientação foi mantida na lei do Imperador Leão, quando prevista a possibilidade de se afastar a temeritas como requisito para a condenação, hipótese que deveria ser verificada a ilegitimidade da demanda. E prossegue o autor ao demonstrar a evolução do instituto:

A Constituição de Zenão inovou na matéria ao estabelecer que "o juiz deve condenar nas custas o vencido". No direito justinianeu fixou-se a noção objetiva da imposição das custas ao vencido, pela simples razão de sê-lo (vencido).

Na idade média, o direito germânico trouxe, em seu processo, algumas referências aos gastos judiciais. como a retribuição dos representantes em juízo, a remuneração às testemunhas, os direitos aos notários e aos chanceleres, além de gastos com traslados. dentre outros motivos

A partir do século XI, os glosadores começaram a construir teorias sobre custas, partindo de interpretação dos textos romanos. Criou-se a teoria dominante do *vicius victori*, "pois o objeto da condenação nas

---

<sup>12</sup> Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176256>. Revista de informação legislativa, v. 31, n. 123, p. 13-27, jul./set. 1994

custas não é o de castigar a derrota como tal, mas o dolo do litigante e com ele o litigante de boa-fé ficava isento do pagamento das custas. Como consequência disto e da análise do direito justiniano, formularam-se as seguintes máximas: a) só está obrigado ao pagamento das custas quem litiga por calúnia ou temeridade, quer dizer. sem justa causa; b) fica isento de custas quem tem a seu favor justa causa litiganti; c) a justa ignorância é justa causa e absolve do pagamento das custas"(Júlio Carril).

Ao longo dos séculos XII, XIII e XIV, os legistas e canonistas construíram doutrina processual sobre custas, que teve predominância até o século XIX. A condenação em custas ao vencido era a regra, mas com grande quantidade de exceções. Ela era aplicada ao litigante que não tinha razão. Como castigo era aplicada ao litigante temerário, ao revel. Mas, havendo por parte do vencido, boa intenção ou motivo justificado para pleitear, ficava o vencido eximido da imposição de custas, ou seja, de sua condenação em custas.

Na atualidade, o sistema brasileiro consagra, no artigo 82, CPC13, a necessidade de antecipação das custas, sem prejuízo do vencido ressarcir ao final, ressalvada, em qualquer caso, a concessão da gratuidade de justiça ou eventualmente situações especiais, como acontece com a Fazenda Pública na qualidade de autora. Portanto, os valores atualmente não são despendidos como qualquer punição ou mesmo em razão de ação infundada, mas sim pela demanda levada ao Poder Judiciário, sem prejuízo de, uma vez vencedor, ser reembolsado.

A legislação processual, seja geral ou especial, não regulamenta a incidência de custas, o que é previsto em leis específicas, sejam estas da União, Estados ou Distrito Federal, conforme autorização constitucional prevista no artigo 24, IV, ao estabelecer a competência concorrente para legislar sobre custas forense. Assim, muito embora ocorra uma liberdade para fixação dos valores, deve-se considerar a natureza jurídica das despesas para aferição dos vetores para que ocorra a previsão legal.

### 3.3 NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS

---

<sup>13</sup> Art. 82. Salvo as disposições concernentes à gratuidade da justiça, incumbe às partes prover as despesas dos atos que realizarem ou requererem no processo, antecipando-lhes o pagamento, desde o início até a sentença final ou, na execução, até a plena satisfação do direito reconhecido no título.

§ 1º Incumbe ao autor adiantar as despesas relativas a ato cuja realização o juiz determinar de ofício ou a requerimento do Ministério Público, quando sua intervenção ocorrer como fiscal da ordem jurídica.

§ 2º A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou.

As prestações compulsórias pagas pelos indivíduos ao Estado podem ser em serviços (jurado e serviço militar) e em dinheiro (tributos). Nesse contexto, o Direito Tributário é um ramo do Direito Público e deve observar os preceitos desse microsistema no que tange às obrigações pecuniárias do contribuinte para com o fisco.

O tributo pode ser definido como “o vínculo jurídico, de natureza obrigacional, por força do qual o Estado (sujeito ativo) pode exigir do particular, o contribuinte ou responsável (sujeito passivo), o pagamento do tributo ou da penalidade pecuniária (objeto da relação obrigacional)”(MACHADO, 2008, p. 172), conceito que se extrai do artigo 3º do CTN<sup>14</sup>.

Por sua vez, o art. 5º do CTN<sup>15</sup> classifica os tributos em três espécies: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Todavia, nos termos da CRFB, é possível concluir que a classificação tripartite efetuada pela legislação ordinária é incompleta para atender às determinações constitucionais.

Há divergência doutrinária acerca da classificação ideal dos tributos no sistema brasileiro. O STF optou pela teoria quinquipartida que acrescenta, entre as espécies tributárias, o empréstimo compulsório e as contribuições.

Dessa forma, tem-se um sistema constitucional tributário que delegou a conceituação e a classificação dos tributos à legislação ordinária que, por sua vez, é anterior à Constituição Federal e insuficiente para melhor compreensão do tema. Com efeito, dentro do sistema tributário nacional é relevante estudar os elementos de cada tributo, uma vez que pelo exame das características e elementos de cada tributo é possível extrair as diferenças entre eles.

Esses elementos que constituem cada tributo revelam que os impostos, taxas e contribuições de melhoria possuem fato gerador que os distingue dos demais, de modo que as contribuições e o empréstimo compulsório não são analisados por seu fato gerador, mas sim em razão de suas finalidades, pouco importando que o seu fato gerador esteja ou não vinculado à determinada atividade estatal (AMARO, 2012, p. 112).

---

<sup>14</sup> Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

<sup>15</sup> Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Os impostos podem ser conceituados como tributos não vinculados porque o fato gerador do tributo não está atrelado a nenhuma atividade estatal específica destinada ao contribuinte (art. 16, CTN). Outrossim, a destinação desta arrecadação como regra é não vinculada (art. 167, IV, CFRB)

Os entes estatais instituidores dos impostos, por sua vez, devem usar os recursos em benefício da coletividade; portanto, os impostos não gozam de especificidade e divisibilidade, financiam as atividades gerais do Estado, remunerando os serviços classificados como universais. É nesse contexto, como antes abordado, que há o financiamento geral do Poder Público e da maior parte da receita do Poder Judiciário, especialmente que, como visto, o maior dispêndio é vinculado ao pagamento de pessoal.

A regra geral é que a instituição de impostos ocorra por meio de lei ordinária, apesar da necessidade da edição de lei complementar para definir os seus fatos geradores, bases de cálculos e contribuintes (art. 146, III, “a”, CFRB16).

As contribuições de melhoria estão previstas na Constituição Federal (art. 145, III, CFRB) e também são tributos vinculados, ou seja, a sua exigência desafia uma atuação específica estatal. Amaro leciona a respeito dessa modalidade de tributo:

Essa modalidade de tributo, a exemplo das taxas, conecta-se com determinada atuação estatal, qual seja, a realização de uma obra pública que decorra, para os proprietários dos imóveis adjacentes, uma valorização (ou melhoria) de suas propriedades [...]. A valorização das propriedades adjacentes é diretamente proporcional à melhoria que advenha da obra pública. A valorização é a medida da melhoria. À vista do engate necessário entre melhoria e valorização, onde esta inexistir, descabe, a nosso ver, a contribuição. O tributo não se legitima pela simples realização da obra [...]. O fundamento da contribuição de melhoria, comum às taxas, está em que a atuação estatal que possa ser referível a um indivíduo, ou a um grupo de indivíduos, deve ser financiada por tributos específicos, exigidos desses indivíduos, e não por tributos (impostos).

---

<sup>16</sup> Art. 146. Cabe à lei complementar:  
(...)

II - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

A contribuição de melhoria, portanto, tem caráter contraprestacional para ressarcir o Estado de valores, ou parte destes, gastos com a realização de obra que implicou na valorização de imóvel do indivíduo.

O fato gerador, como especificado por Luciano Amaro, não é a realização de obra pública, mas a consequente valorização imobiliária à propriedade imóvel dos contribuintes. A base de cálculo do tributo será exatamente o valor da valorização, ou seja, a diferença entre os valores inicial e final do imóvel beneficiado pela obra pública.

As taxas, por sua vez, são tributos vinculados e instituídos em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art. 145, II, CFRB17), havendo, por parte dos Estados a possibilidade de instituírem de acordo com a atribuição residual material para prestação de serviços prevista no artigo 25, parágrafo 1º da CFRB. Assim, pode-se afirmar que as taxas possuem caráter de contraprestação e de vinculação da arrecadação. “É que as taxas se atrelam à determinada atividade estatal em relação ao contribuinte. Essa atividade estatal poderá constituir ou no exercício do poder de polícia ou na prestação de um serviço público específico, desde que seja divisível” (AVILA, 2012, p. 118)

No que se relaciona a prestação de serviços, a criação e exigência das taxas só são possíveis a partir da utilização ou da disponibilização dos serviços públicos que se caracterizam pela divisibilidade e especificidade, consoante estabelece o art. 29 do CTN. “Quer dizer, legitima-se a cobrança de taxa de serviço quando o serviço tiver sido prestado ao contribuinte ou colocado à sua disposição, sendo utilizado de forma efetiva ou potencial (AVILA, 2012, p. 123).

Hugo de Brito Machado (2015, p. 429) aduz que “se o serviço não é de utilização compulsória, só a utilização efetiva enseja a cobrança de taxa. Se a utilização é compulsória, ainda que não ocorra efetivamente essa utilização, a taxa poderá se cobrada”.

---

<sup>17</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

As taxas de serviço, nos termos do CTN, podem se dividir entre aquelas diretamente prestadas ao indivíduo (ut singuli) ou à coletividade em geral (ut universi). Tais características podem ser encontradas no artigo 79 e resumidamente são: 1) efetividade; 2) potencialidade; 3) especificidade; e 4) divisibilidade.

É possível, portanto, afirmar que a taxa é um tributo, sendo objeto de uma obrigação ex lege, enquanto o preço público é uma obrigação contratual. O preço público é uma obrigação assumida voluntariamente, ao contrário da taxa de serviço, que é imposta pela lei a todas as pessoas que se encontrem na situação de usuários de determinado serviço estatal e submetem-se ao regime jurídico tributário.

A taxa tem a função fiscal de arrecadar os valores correspondentes aos serviços divisíveis, prestados aos contribuintes/usuários, e deve guardar certa relação entre o custo do serviço e os valores exigidos Leandro Paulsen sobre o assunto adverte:

Ainda diverge a doutrina sobre a importância do custo do serviço na definição do valor da taxa. Para alguns, embora, politicamente, o custo do serviço seja elemento importante para fixação do valor da taxa, em importância fixa ou em unidade de medida, não existiria obrigatoriedade constitucional ou legal de proporcionalidade absoluta. Não haveria, pois, base jurídica para se arguir a invalidade de uma taxa com estepe na desproporção entre o custo do serviço e montante do tributo respectivo, pois estaria o legislador livre para fixar o valor da taxa no montante que bem entendesse, limitado tão somente pelos direitos fundamentais, como o de propriedade/vedação de confisco, de livre exercício profissional, de liberdade de locomoção etc. Mais acertada, porém, parece-nos a posição de que, sendo a taxa instituída em razão do exercício do poder de polícia ou de serviço público específico e divisível colocado à disposição do contribuinte, deve servir ao custeio destas atividades, guardando com elas proporcionalidade. Por isso, aliás, é que se afirma que a base de cálculo da taxa precisa ter relação com uma grandeza relativa à atividade estatal, e não ao patrimônio do contribuinte. (PAULSEN, 2010, p.59)

Conquanto exista divergência doutrinária, pode-se afirmar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por seu plenário, decidiu pela necessidade de relação de equivalência, ainda que não absoluta, entre o preço da taxa e o serviço a ser prestado, sob pena de restar caracterizado o confisco em caso de grave discrepância. Nesse sentido, cabe destacar o teor da ADI 2551 – MC-QO:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE FIZERAM INSTAURAR O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA - ALEGADA UTILIZAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - RECONHECIMENTO, PELO RELATOR DA CAUSA, DE QUE SE REVESTE DE DENSIDADE JURÍDICA A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DEDUZIDA PELOS LITISCONSORTES ATIVOS - INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO-CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV) - ENTENDIMENTO DO RELATOR DE QUE, NÃO OBSTANTE CONFIGURADO O REQUISITO PERTINENTE À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA, NÃO SE REVELA PRESENTE, NO CASO, O PRESSUPOSTO DO "PERICULUM IN MORA" - DECISÃO DO PLENÁRIO, NO ENTANTO, QUE RECONHECEU CONFIGURADA, NA ESPÉCIE, A SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DO "PERICULUM IN MORA", O QUE O LEVOU A NÃO REFERENDAR, POR TAL RAZÃO, A DECISÃO DO RELATOR - CONSEQÜENTE DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS: SITUAÇÃO INOCORRENTE NA ESPÉCIE. CONSEQÜENTE IDONEIDADE JURÍDICA DO MEIO PROCESSUAL UTILIZADO. - O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA NÃO-CONFISCATORIEDADE. - O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo - de qualquer tributo - com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV). - A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação,



saúde e habitação, p. ex.). - Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) e o magistério da doutrina. A questão da insuportabilidade da carga tributária. TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado. (ADI 2551 MC/QO – MG – Julgamento em 02/04/2003. Relator Ministro Celso de Mello)

Com efeito, diante de tal quadro, pode-se qualificar a prestação jurisdicional como serviço público que se insere na categoria de *uti singuli* e aquele que pretender ajuizar uma ação deverá suportar o pagamento das custas e da taxa judiciária, salvo se beneficiário da gratuidade, já que submetida às características dos créditos tributários.

Ao se denominar o gênero custas judiciais ou despesas processuais é necessário distinguir os institutos envolvidos, ainda que possam parecer sinônimos.

É justamente nesse contexto que se debate a forma de se aferir as custas processuais, aqui entendida como gênero, isto é, compreendendo as custas processuais e a taxa judiciária, além dos emolumentos vinculados às atividades

extrajudiciais. Nesse sentido, vale transcrever a distinção elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça na pesquisa sobre custas (CNJ, 2019, p.11):

Custas processuais, ou custas judiciais, são um gênero do qual fazem parte custas judiciais em sentido estrito, as taxas judiciárias e os emolumentos. As duas primeiras – custas judiciais em sentido estrito e as taxas judiciárias – decorrem da atividade judicial e os emolumentos são cabíveis nas atividades extrajudiciais.<sup>2</sup> Enquanto a diferença de emolumentos para as demais espécies de custas processuais é clara, por meio da mera separação entre serviços judiciais e extrajudiciais, a distinção entre custas judiciais e taxa judiciária é mais sutil, sendo muito comum a confusão entre estas duas, inclusive nas legislações a respeito.

Tanto as custas judiciais, quanto a taxa judiciária tem natureza tributária de taxa, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) (SILVA, 2005), visto que são valores devidos ao Estado que surgem de uma prestação específica deste. O que diferencia essas duas taxas não é a natureza da cobrança, mas o tipo de serviço que está sendo financiado por cada uma delas. As custas judiciais, sendo devidas pelo processamento do feito, englobam, portanto, o financiamento do serviço prestado pelos distribuidores, escrivães, secretarias de tribunais, oficiais de justiça, contadores etc. A taxa judiciária, por seu turno, é devida em razão da atuação dos serviços dos magistrados e dos membros do Ministério Público.

As custas processuais, como gênero, portanto, podem ser definidas como as verbas pagas ao Poder Judiciário pela prática do ato processual. Assim, as custas são as despesas taxadas por lei, num regimento, que se fazem com a promoção, ou a realização de atos forenses, processuais ou de registros públicos (REINALDO FILHO, 2012).

É possível verificar, não obstante a pretensão de divisão de serviços prestados, que há, ao menos por parte do Supremo Tribunal Federal, como se demonstrará adiante, um reconhecimento quanto às custas judiciais e a taxa judiciária de uma mesma natureza jurídica, qual seja, de taxa.

Em verdade, a nosso ver, a diferenciação efetuada não se sustenta, sendo cobrança por um mesmo serviço, haja vista que, nos termos da Constituição Federal o Poder Judiciário, por força do artigo 92 da Constituição Federal, é uno e indivisível, conforme reiterada jurisprudência do STF:

(...)Prevaleceu o entendimento de que, (a) apesar de uno e indivisível, o Poder Judiciário brasileiro é estruturado de acordo com critérios de repartição da competência, o que abrange o CNJ, (b) o CNJ exerce poder de controle interno (e não externo) de legalidade dos atos administrativos praticados pelos órgãos inferiores do Judiciário, sujeitando-se, suas decisões, ao controle do STF, e, (c) no exercício dessa atribuição de controle interno da atuação administrativa e

financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, o CNJ atua concorrentemente com os outros órgãos judiciários.

Dessa forma, não há ilegitimidade na decisão do CNJ ao determinar a instauração do processo administrativo e decidir sobre o provimento de cargos em cartórios extrajudiciais de acordo com o disposto na Constituição(...). (Rcl 22791/MC-RR Min. Teori Zavascki – Julgamento em 04/01/2016)

(...)Com efeito, muito embora o Poder Judiciário da União seja uno e indivisível, os vários órgãos que os compõem possuem quadros de servidores próprios, sendo que cada um desses órgãos, v.g. Tribunais, tem total autonomia e independência para gerir seus orçamentos, podendo, inclusive, como é o caso, fixar diferentes valores quanto ao auxílio-alimentação e auxílio- Pré-Escola de seus servidores.”(...) (RE 1064460/SC – Min. Edson Fachin – julgamento em 28/09/2017)

(...) Surge a relevância do pedido de implemento de liminar. Consoante fiz ver em decisão formalizada no Mandado de Segurança nº 33.424, nota-se que o Órgão dito coator desconsiderou o caráter uno e indivisível do Poder Judiciário nacional, conforme se extrai do disposto nos artigos 92 e seguintes do Diploma Maior. Trata-se de elemento que deveria ter informado a interpretação do preceito constitucional que disciplina o benefício discutido no mandado de segurança.(...) (MS 33456/DF – Min. Marco Aurelio – Julgamento em 14/05/2015)

Em sentido análogo ao ora defendido, afirma Jorge Americano, citado pelo Ministro Moreira Alves no julgamento da Representação 1.077/RJ, afirma que “de fato, há duplicata de taxa, uma global, pelo valor do feito, e é a que se denomina taxa judiciária, e outra parcelada ato por ato (custas)”.

Em sentido próximo, evidenciou o CNJ em pesquisa realizada em 2010 (CNJ, 2010, p. 8) que:

Observa-se que muitas vezes a diferenciação entre custas e taxas ocorre não pela natureza da cobrança, mas pelo tipo de serviço que está sendo financiado por cada uma delas. (...) A imprecisão conceitual entre custas e taxas é um problema que muitas vezes transparece nas legislações estaduais sobre custas judiciais. Cada tribunal acaba por fazer uso indistinto dos dois conceitos, o que inclusive representou, em um primeiro momento, um obstáculo para o comparativo entre as sistemáticas de cobrança de custas nas UFs constante no tópico 3.

Verifica-se, assim, que não há aparente justificativa para que as taxas, sejam sob a denominação de custas ou não, ora incidam sobre valores relativos aos distribuidores, escrivães e secretarias, ora, sob denominação de taxa judiciária, sobre atuação de serviços de magistrados ou membros do Ministério Público, órgão autônomo que não atua em toda e qualquer causa. Na verdade, o serviço prestado é uno, não havendo que se falar em atribuições distintas, haja

vista que só a prestação final interessa ao demandado, pouco importando ao cidadão a conjugação de esforços e a divisão de tarefas de cada um dos servidores.

Decerto, ainda que sob crítica e divergência, como visto, o posicionamento do STF e do CNJ é de conferir às espécies custas processuais e taxa judiciária a natureza jurídica de taxa, impondo-se, na verdade, verificar como se dará a valoração da contraprestação desse serviço, isto é, a forma de cobrança dos valores.

### 3.4 O VALOR DA CAUSA COMO REFERENCIAL

Como já exposto anteriormente, o direito de ação não é absoluto, estando sujeito a certos requisitos. Dentre tais requisitos, verifica-se que o artigo 319, CPC18, impõe que toda e qualquer petição inicial exponha o valor da causa.

Há regras para que seja fixado tal valor, normalmente atrelado ao benefício econômico pretendido com a demanda levada ao Poder Judiciário. Para Marinoni (2019, p.86) o valor da causa é requisito obrigatório da petição inicial, podendo ser legal ou estimado. Na primeira hipótese a lei fixa os critérios, enquanto na segunda cabe ao autor estimá-la. Portanto, o valor da causa deverá ser preciso, exato, ainda que não seja aferível no momento da interposição da petição inicial, deverá ser ao menos estimado, devendo retratar o estado de fato e de direito existente no momento que se apresenta a petição inicial. Adverte Humberto Teodoro Junior (2016, p. 287) que:

“o valor da causa não corresponde necessariamente ao valor do objeto imediato material ou imaterial, em jogo no processo, ou sobre o

---

<sup>18</sup> Art. 319. A petição inicial indicará:

I - o juízo a que é dirigida;

II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

qual versa a pretensão do autor perante o réu. É o valor que se pode atribuir à relação jurídica que se afirma existir sobre tal objeto”

Atualmente, a questão é regulamentada pelos artigos 291 a 293, CPC19, que dispõe sobre diversos critérios para sua determinação, muitas vezes vinculado ao pedido ou a soma destes, sendo, ainda, possibilitado ao juiz a correção de ofício “quando verificar que não corresponde ao conteúdo patrimonial em discussão ou ao proveito econômico perseguido pelo autor, caso em que se procederá ao recolhimento das custas correspondentes”, sem prejuízo de também ser alvo de impugnação pela outra parte.

Verifica-se que o próprio Código de Processo Civil já vincula o valor da causa ao tema das custas processuais quando determina na parte final do artigo 292, §2º, a necessidade de complementação das custas. Há, portanto, correlação do valor da causa com as custas.

Evidentemente que o valor da causa não se refere exclusivamente às custas, mas também para diversos outros fins processuais, tais como fixação de competência em razão do valor (Lei 9.099/95, Lei 12.153/09, etc) e também condenação em honorários (artigo 85, §2º, CPC20).

---

<sup>19</sup> Art. 291. A toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível.

Art. 292. O valor da causa constará da petição inicial ou da reconvenção e será:

I - na ação de cobrança de dívida, a soma monetariamente corrigida do principal, dos juros de mora vencidos e de outras penalidades, se houver, até a data de propositura da ação;

II - na ação que tiver por objeto a existência, a validade, o cumprimento, a modificação, a resolução, a rescisão ou a rescisão de ato jurídico, o valor do ato ou o de sua parte controvertida;

III - na ação de alimentos, a soma de 12 (doze) prestações mensais pedidas pelo autor;

IV - na ação de divisão, de demarcação e de reivindicação, o valor de avaliação da área ou do bem objeto do pedido;

V - na ação indenizatória, inclusive a fundada em dano moral, o valor pretendido;

VI - na ação em que há cumulação de pedidos, a quantia correspondente à soma dos valores de todos eles;

VII - na ação em que os pedidos são alternativos, o de maior valor;

VIII - na ação em que houver pedido subsidiário, o valor do pedido principal.

§ 1º Quando se pedirem prestações vencidas e vincendas, considerar-se-á o valor de umas e outras.

§ 2º O valor das prestações vincendas será igual a uma prestação anual, se a obrigação for por tempo indeterminado ou por tempo superior a 1 (um) ano, e, se por tempo inferior, será igual à soma das prestações.

§ 3º O juiz corrigirá, de ofício e por arbitramento, o valor da causa quando verificar que não corresponde ao conteúdo patrimonial em discussão ou ao proveito econômico perseguido pelo autor, caso em que se procederá ao recolhimento das custas correspondentes.

Art. 293. O réu poderá impugnar, em preliminar da contestação, o valor atribuído à causa pelo autor, sob pena de preclusão, e o juiz decidirá a respeito, impondo, se for o caso, a complementação das custas.

<sup>20</sup> § 2º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa, atendidos

Certo é que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que o valor da causa atue como referencial para cálculo das custas e taxa judiciária, as quais, como visto, ostentam natureza tributária de taxa para a suprema corte:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Valor da taxa judiciária e das custas judiciais estaduais. Utilização do valor da causa como base de cálculo. Possibilidade. Precedentes. 3. Estipulação de valores máximos a serem despendidos pelas partes. Razoabilidade. 4. Inexistência de ofensa aos princípios do livre acesso ao Poder Judiciário, da vedação ao confisco, da proibição do bis in idem e da proporcionalidade. Precedentes. 5. Ação julgada improcedente. (ADI 2078, Min. GILMAR MENDES, DJe de 12/04/2011).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI N. 14.376, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2002, DO ESTADO DE GOIÁS. REGIMENTO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS DA JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. VALOR DA CAUSA. CRITÉRIO DE COBRANÇA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, INCISO XXXV; 145, INCISO II E § 2º; 154, INCISO I, E 236, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. CONTROLE DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS LEIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. BANALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Esta Corte tem admitido o cálculo das custas com base no valor do proveito pretendido pelo contribuinte desde que seja fixado um teto para o quantum devido a título de custas ou taxas judiciais. Precedentes. 2. O ato normativo atacado não indica o valor da causa ou do bem ou negócio objeto dos atos judiciais e extrajudiciais como base de cálculo da taxa --- esses valores consubstanciam apenas critérios para o cálculo. As tabelas apresentam limites mínimo e máximo. 3. Alegação de "excesso desproporcional e desarrazoado". 4. Controle da proporcionalidade e razoabilidade das leis pelo Supremo Tribunal Federal. 5. Limites funcionais da jurisdição constitucional. Não cabe ao órgão fiscalizador da inconstitucionalidade valorar se a lei cumpre bem ou mal os fins por ela estabelecidos. 6. A fundamentação da decisão judicial não pode assentar em "vícios" produzidos no âmbito da liberdade de conformação ou no exercício do poder discricionário do Poder Constituinte. 7. É admissível o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, desde que mantida correlação com o custo da atividade prestada, desde que haja a definição de valores mínimo e máximo. 8. Como observou o Ministro MARCO AURÉLIO na ementa do RE n. 140.265, cogitando do ofício judicante e da postura do juiz, "[a]o examinar a lide, o magistrado deve idealizar a solução mais justa, considerada a respectiva formação humanística. Somente após deve recorrer à dogmática para, encontrado o indispensável apoio, formalizá-la". À falta desse "indispensável apoio" a solução que o juiz idealizar como a mais justa não pode ser formalizada. 9. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3826, Min. EROS GRAU, DJe de 19/08/2010)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.603, DE 27.12.2001, DO ESTADO DE MATO GROSSO. CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, XXXV, LXXIV, 7º, IV, 22, I, 145, II E § 2º E 154, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A jurisprudência desta Corte vem admitindo o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa,

desde que mantida razoável correlação com o custo da atividade prestada. Precedentes: ADI 948, Francisco Rezek, DJ 17.03.2000, ADI 1.926-MC, Sepúlveda Pertence, DJ 10.09.1999, ADI 1.651-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 11.09.98 e a ADI 1.889-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002. Presentes um valor mínimo e um valor máximo a ser cobrado a título de custas judiciais, além de uma alíquota razoável (um por cento), não cabe reconhecer qualquer risco de inviabilidade da prestação jurisdicional ou de comprometimento ao princípio do acesso ao Judiciário. Precedentes: ADI 2.040-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 25.02.2000 e ADI 2.078-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 18.05.2001. 2. Somente o STF e o STJ possuem competência para estabelecer o valor das custas de interposição do recurso extraordinário e do recurso especial. Precedentes: ADI 1.530-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 17.04.98 e ADI 1.889, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002. 3. Invade a competência da União norma estadual que disciplina matéria referente ao valor que deva ser dado a uma causa, tema especificamente inserido no campo do Direito Processual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 2655, Min. ELLEN GRACIE, DJ de 26/03/2004).

Cumprido destacar que o entendimento do STF não implica em afirmar que há exclusividade do valor da causa como referencial para a cobrança, mas sim que é um elemento válido, desde que guarde correlação com o serviço a ser prestado, bem como possua limite mínimo e máximo previsto na legislação. Nesse contexto, mais recentemente afirmou-se:

(...) 3. Tanto quanto possível, o valor cobrado a título de taxa deve equivaler ao custo do serviço prestado. Porém, há situações em que, por excessiva dificuldade de mensuração do fato gerador, o estabelecimento exato do quantum debeaturs fica prejudicado. É o caso das custas judiciais, em virtude da diversidade de fatores que poderiam influir no cálculo da prestação do serviço jurisdicional, tais como o tempo e a complexidade do processo, bem assim o tipo de atos nele praticados. 4. A esse respeito, a jurisprudência da Corte firmou-se no sentido da legitimidade da cobrança das custas com parâmetro no valor da causa ou dos bens postos em litígio, desde que fixadas alíquotas mínimas e máximas para elas. Precedentes: ADI nº 3.826/GO, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 20/08/10; ADI nº 2.655/MT, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 26/03/04. 5. As tabelas constantes da legislação impugnada respeitam a diretriz consagrada no Supremo Tribunal Federal, impondo limites mínimo e máximo, como no caso em que fixam as custas devidas pelo ajuizamento de ação rescisória. Noutras passagens, há a fixação de um valor único para a prática de determinados atos que, por certo, não representa quantia exacerbada, que impeça o cidadão de se socorrer das vias jurisdicionais. ADI 2.696 (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 13/3/2017)

Em verdade, do trecho “há situações em que, por excessiva dificuldade de mensuração do fato gerador, o estabelecimento exato do quantum debeaturs fica prejudicado” é possível extrair que se trata de uma solução prática para que

seja possível uma aferição objetiva dos valores, haja vista a impossibilidade, de forma genérica e abstrata, existir correlação para cada processo.

Nesse sentido, vale a crítica quando afirma que “por vezes uma ação de valor de causa baixo poderá demandar uma complexidade muito maior em seu quesito material e ser muito mais onerosa para o Judiciário” (MILHOMEM, 2017, p. 50), o que, na prática, retira efetivamente o caráter contraprestacional da taxa da cobrança, uma vez que não há elementos para cobrança por excesso de trabalho, mas sim baseada em requisitos objetivos de valores.

Extraí-se ainda dos julgados acima citado que a jurisprudência da Suprema Corte exige ainda a previsão na regulamentação de valores mínimo e máximo para pagamento, a fim de que não haja espécie de confisco ou mesmo de excessiva onerosidade para o serviço a ser prestado tão somente com o valor da causa, o que levou, inclusive, à edição do entendimento sumulado no enunciado 667: “Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa”.

Noutro giro, há quem defenda o aumento das custas judiciais, revogando-se, por exemplo, o limite máximo ou impondo-se valores mais altos para litigantes habituais, como medida extrafiscal para que exista um desestímulo à litigância:

É imprescindível o uso das custas judiciais para sustento do sistema. Entretanto, como sua fixação se dê com base no valor da causa, não tem qualquer correlação com o custo do serviço, que é o pressuposto legal do tributo taxa de que se constituem. Nesse sentido, a falta de apuração do custo real para sua divisão com os litigantes na medida de seu uso do sistema (onerando os habituais e frívolos) é medida de transparência. Assim, os estudos e discussões no Conselho Nacional de Justiça, assim como os posicionamentos majoritários do Supremo Tribunal Federal tergiversam sobre uma ficção, e o mesmo padrão se espalha nas legislações de custas estaduais. Ainda, conclui-se que é necessário potencializar a efetividade da cobrança das custas processuais, mesmo as módicas, também mediante a utilização do protesto extrajudicial, com o intuito de modificar a estrutura de benefícios. Por outro lado, é crucial o escalonamento dos valores em patamares diversos de custas, a fim de inibir a litigância habitual e frívola. Isso porque, à semelhança de imposição de multas ou penas, o pagamento de custas, por envolver custo, mostra-se meio eficaz de se impor fator de desestímulo ao acesso à justiça para reclames oportunistas ou condutas ilegais. Diagnosticado o panorama dos litigantes habituais e frívolos como causa do assoberbamento, a imposição de custos diferenciados para os maiores litigantes/demandados apresenta potencial para modificar a estrutura



de benefícios, de modo que haja efetivo acesso à justiça para os litigantes legítimos. 21

Certo é que da análise das legislações que se apresentará mais adiante, bem como dos estudos já apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça não foi possível observar qualquer estudo ou levantamento prévio que justifique a proposta dos valores fixados, ou seja, não constam dos projetos de lei, posteriormente convertidos em lei, a metodologia empregada para obter os valores sugeridos.

---

<sup>21</sup> As Custas Judiciais como Mecanismo de Desincentivo à Litigância Abusiva. Fernanda Elisabeth Nöthen Becker, Alexandre Morais da Rosa. ENAJUS. Disponível em [http://www.enajus.org.br/2018/assets/sessoes/056\\_EnAjus.pdf?cache=false](http://www.enajus.org.br/2018/assets/sessoes/056_EnAjus.pdf?cache=false). Acesso em 07/12/2019

## **4. OS ESTUDOS REALIZADOS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA SOBRE O TEMA E UM EXEMPLO PRÁTICO DE RECOLHIMENTO DE CUSTAS**

### **4.1 A PESQUISA DE 2010**

Tendo por base inspeção preventiva realizado no Estado de Alagoas (113/2009), o Conselho Nacional de Justiça instaurou o procedimento de controle administrativo (PCA) 0004149-54.2009.2.00.0000, a fim de investigar a possibilidade dos possíveis altos valores das custas judiciais estarem dificultando o acesso à justiça naquela unidade da federação. Referida investigação originou o estudo denominado “perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência tradicional”.

A relevância da exposição da pesquisa, e sua evolução já em 2019, decorre da similitude de objetos aqui tratados e a investigação do CNJ, conforme consta da introdução:

A cobrança de custas no Brasil adquire contornos de complexidade quando consideramos o fato de o Brasil ser um Federação, formada por diversos Estados que possuem autonomia constitucional na definição de suas organizações judiciárias, conforme dispõe o artigo 125 da CF 1988. Em decorrência, os jurisdicionados das diversas unidades da Federação (UFs) convivem atualmente com legislações sobre custas que apresentam grandes discrepâncias, sobretudo no que concerne à fixação de valores. Além disso, não existem normas ou padrões nacionais que estabeleçam princípios lógicos e uniformes para a fixação desses valores nas UFs. Nesse contexto, o grande prejudicado é o usuário dos serviços judiciais, que poderia contar com maior transparência, racionalidade e organicidade na cobrança de custas judiciais.

Ao traçar o quadro existente na época da pesquisa, destacou-se que “cada tribunal possui sua particularidade em organizar informações sobre custas e taxas”, havendo ausência de uniformidade conceitual, bem como divergência na forma de cobrança. A forma mais comum é a cobrança variável por faixas com base no valor da causa, havendo também cobrança em percentuais sobre o valor da causa.

Verificou-se uma série de distorções não apenas nos valores cobrados, mas também na forma de recolhimento, que muitas vezes prejudica o

jurisdicionado, sendo recomendável padronização nacional quanto a este ponto (“mecanismos de cálculo que nem sempre são de fácil e rápida assimilação”). Quanto aos valores, concluiu-se que “regiões e unidades federativas comparativamente mais ricas adotam custas mais baixas do que nas localidades menos desenvolvidas do país” e que “muitas vezes há uma política regressiva na fixação de custas, que oneram os mais pobres e afetam, em menor grau, os mais ricos”.

Decorrente da pesquisa foi editada a Portaria da Presidência do CNJ 232, de 20 de dezembro de 2010, que instituiu o grupo de trabalho para apresentação de propostas relativas ao regime de cobrança de custas no Poder Judiciário, que nos autos do PCA 000788-24.2012.2.00.0000, baseado em sugestões dos Tribunais e realização de audiências públicas, resultou na apresentação do primeiro anteprojeto para estabelecer normas gerais para a cobrança de custas dos serviços forenses. Houve, ainda, voto divergente do Conselheiro José Guilherme Vasi Werner com proposta de texto substitutivo tendo em vista algumas divergências apontadas.

Posteriormente, encaminhado ao plenário, houve aprovação, com pequenas alterações de texto, do anteprojeto apresentado, sendo determinada extração de cópias ao STF para providencias que entendesse pertinentes, uma vez que possui a iniciativa para envio de Projeto de Lei. Na ocasião, frisou-se que “é truísmo que a sistemática da cobrança de custas pelos diversos tribunais pátrios está equivocada.

Nada obstante o envio do projeto de lei, até a presente data não existe a lei nacional prevista no artigo 24 da Constituição Federal. Continuando estudos sobre o tema, o CNJ, por meio da Portaria 71/2019, instituiu novo Grupo de Trabalho para melhoria dos regimes de custas, taxas e despesas judiciais. Por se tratar de estudo mais atualizado, em grande parte análogo à pesquisa objeto deste trabalho, far-se-á descrição mais pormenorizada.

#### 4.2 A PESQUISA DE 2019

De forma um pouco diversa do estudo anterior, na recente pesquisa o CNJ, além de levantar dados das legislações sobre custas nos Estados, buscou

também correlacionar com dados socioeconômicos e valores de arrecadação de cada um dos Tribunais de Justiça, a fim de traçar um paralelo entre o valor cobrado e a real arrecadação, tendo por base o trabalho anual “Justiça em Números” do próprio CNJ.

O passar dos anos não alterou de forma substancial o tratamento dos conceitos de custas processuais e taxas judiciárias, havendo um número majoritário de Tribunais de Justiça (64%) que distingue as duas figuras, ainda que, como visto, ostentem a natureza de taxa. Sob o aspecto do modelo de cobrança, há distinção da forma, dividindo-se em três modelos básicos: cobrança variável em função do valor da causa por faixa de valores predeterminada, percentual incidente sobre o valor da causa e um modelo que misto que combina as duas formas anteriores (CNJ, 2019, p. 12).

Ao verificar valores mínimos, isto é, o valor básico para ingresso de uma nova ação, verificou-se que, enquanto na Justiça Federal o valor mínimo é de R\$ 5,32, dentre os Tribunais de Justiça o menor valor é no Estado de Alagoas (R\$ 5,45), enquanto o maior, na faixa inicial, é do Estado de Mato Grosso (R\$ 556,94). Dado interessante é que nenhum Estado das regiões Norte e Nordeste cobram valores iniciais superiores a R\$ 200,00 para iniciar um processo.

Entretanto, trata-se de um piso, que nem sempre encontra realidade na pretensão que será levada ao Poder Judiciário, o que depende do valor da causa, que deverá estar correlacionado ao pedido e causa de pedir, nos termos do Código de Processo Civil e legislação especial. Nesse contexto, verificou-se que é possível existir o pagamento inicial de custas de R\$ 113.460,39 junto ao Tribunal de Justiça de Goiás, cabendo salientar, a título meramente ilustrativo, que este Tribunal tem custas iniciais no valor de R\$ 225,00.

Verificou-se, ainda, por simulação de valores da causa parâmetros comparativos de cobrança, mediante simulação de valores da causa de vinte mil reais, cinquenta mil reais, cem mil reais, quinhentos mil reais e um milhão de reais. Na faixa de dez mil reais, o menor valor foi de R\$ 261,78 no Estado de Roraima e o maior de R\$ 2.001,52 no Estado Piauí, o que representa uma variação de quase 1000% entre um valor e outro. Em sentido semelhante, as demais faixas também apresentaram grande variação entre o mais baixo e o maior valor entre os Estados, cabendo ressaltar que o Distrito Federal possui um teto máximo de R\$ 502,34, o que não representou qualquer variação nas três

maiores faixas, gerando uma disparidade com o maior valor da última faixa, de R\$ 30.718,00 no Rio Grande de Sul, que representa variação de aproximadamente 6.000% para uma mesma prestação jurisdicional.

Quanto às custas recursais, em que pese não ser objeto central do tema deste estudo, verificou-se que “os valores pagos em razão de recurso são, em regra, proporcionalmente baixos em relação à instância originária, o que pode ser uma forma de incentivar a impetração de recursos” (CNJ, 2019, p. 25), uma vez que “para uma parte que despendeu uma quantia significativa para iniciar a litigância, diante de um montante pequeno por ela já devido em termos de custas, tenderá a ser economicamente mais interessante a interposição de recursos”. (CNJ, 2019, p. 26).

A pesquisa do CNJ destacou não ser possível uma aferição confiável do percentual de concessões de gratuidade de justiça, em que pese citar um número próximo a 30% dos totais de casos, destacando que:

Análise mais detida dos dados de AJG revela a existência de dificuldades na obtenção de dados nacionais fidedignos sobre esse assunto, pois observa-se a existência de informações discrepantes entre os tribunais e a ausência de utilização dos registros adequados de movimentos processuais que registrem as decisões pela concessão ou não de AJG, conforme constam nas Tabelas Processuais Unificadas do CNJ, instituídas pela Resolução CNJ n. 46/2007. Dessa forma, é razoável assumir que o percentual de 34% de processos arquivados com AJG é um valor mínimo, podendo ser maior em razão da suspeita de que há tribunais com sub-registro do dado. Em razão de tais dificuldades, diagnóstico específico sobre Assistência Judiciária Gratuita será elaborado à parte. (CNJ, 2019, p. 28)

Destaca-se ainda que, além do percentual estimado, há que se considerar ações de Juizados Especiais Cíveis e processos de natureza criminal e execuções fiscais, os quais não possuem pagamento de custas como regra ou apenas são realizados ao final, ou seja, não possuem custas pagas antes da prestação do serviço.

Em relação aos valores arrecadados, verificou-se que, do total da despesa de R\$ 93,7 bilhões de todo o Poder Judiciário em 2018, R\$ 58,6 bilhões envolve arrecadação direta, o que representa 62,6%, sendo 20,4% (aproximadamente R\$ 12 bilhões) de custas judiciais. Por possuírem tabela de

custas com valores mais altos, os Estados de São Paulo, Goiás e Piauí “acabam arrecadando, proporcionalmente ao número de processos, maior volume financeiro” (CNJ, 2019, p. 31), sendo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e o do Rio de Janeiro os de menor arrecadação.

Em conclusão, a pesquisa afirmou que “restou evidenciada a grande diferença existente nas formas de cobrança da Justiça Estadual, devido à autonomia dos estados em legislar sobre a metodologia e valores de cobrança em cada localidade” (CNJ, 2019, p. 34). Há, ainda, outro ponto importante da conclusão do levantamento quando afirma que:

A diferença supracitada, entre as formas e valores de cobrança das custas iniciais e recursais, por parte dos estados da federação não deveria ser um problema, mas sim, uma solução, na medida em que seria possível aos estados ponderar as diferenças socioeconômicas de cada localidade, buscando tornar o judiciário acessível a todos. No entanto, o que se verifica na análise das tabelas de custas coletadas nos sites dos Tribunais de Justiça é uma desproporcionalidade muito grande nas referidas metodologias e valores de cobrança, principalmente quando comparadas com os indicadores econômicos e sociais, como o PIB e o IDH. (CNJ, 2019, p. 34)

Como se verifica da conclusão, o problema não se dá apenas em razão de valores, se altos ou baixos, mas também na forma e metodologia de recolhimento. Para tanto, considerando a experiência prática do Estado do Rio de Janeiro, demonstrar-se-á um exemplo de recolhimento.

#### 4.3 UM EXEMPLO PRÁTICO DE RECOLHIMENTO DE CUSTAS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Lei Estadual 3.350/99 regulamenta a cobrança de custas judiciais no Estado do Rio de Janeiro<sup>22</sup>, havendo previsão expressa de atualização anual. As atualizações são realizadas por meio de atos da Corregedoria Geral de

---

<sup>22</sup> **Art. 1º** - As custas judiciais devidas pelo processamento de feitos são fixadas segundo a natureza do processo e a espécie de recurso e os emolumentos dos serviços notariais e de registros, de acordo com o ato praticado, sendo ambos contados e cobrados de conformidade com a presente Lei e Tabelas anexas, que da mesma fazem parte integrante com todo o seu conteúdo.

Justiça, conforme previsão contida no artigo 22 da Lei de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro (Lei Estadual 6.956/2015), vigendo atualmente a Portaria CGJ 2.882/2019, que regulamentou os valores para o exercício 2020.

O pagamento das custas é realizado por meio de uma guia bancária unificada (GRERJ), que pode ser emitida no sítio eletrônico do próprio tribunal<sup>23</sup>. A forma de emissão é um facilitador, porque ocorre um preenchimento prévio de alguns campos baseado em um dos diversos modelos eleitos, conforme se verifica da figura abaixo:

**SELEÇÃO DO MODELO**

Tipo do modelo:

Modelo:

**Modelo**

- AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO DE PATERNIDADE CUMULADA COM ALIMENTOS
- AÇÃO DE MODIFICAÇÃO (ALTERAÇÃO) DE REGIME DE BENS
- AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA (CPC/1973) - DISTRIBUÍDA ATÉ 17/03/2016
- AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM NÃO FAZER, COM DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE CLÁUSULA CONTRATUAL
- AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE (OU DE OUTRO PEDIDO POSSESSÓRIO) COM PEDIDO INDENIZATÓRIO (EXEMPO: INDENIZAÇÃO RELATIVA A DANOS MORAIS E/OU MATERIAIS, A LUCROS CESSANTES, RESSARCIMENTOS DENTRE OUTROS)
- AÇÃO DE REIVINDICAÇÃO DE IMÓVEL
- AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO
- AÇÃO DE RESCISÃO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA CUMULADA COM REINTEGRAÇÃO DE POSSE
- AÇÃO DE USUCAPIÃO
- AÇÃO DECLARATÓRIA DE AUSÊNCIA

Mediante escolha de um dos modelos disponíveis, o sistema para emissão da guia gera uma nova tela, na qual é possível incluir o tipo e quantitativo de citação a realizar, isto é, se postal ou por oficial de justiça, de acordo com o número de réus. Em seguida, é aberta a tela de efetivo preenchimento das custas, como se observa abaixo:

<sup>23</sup> [www.tjrj.jus.br/serviços/grerjeletronica](http://www.tjrj.jus.br/serviços/grerjeletronica)

GREJ ELETRONICA VERORU

Inicial ✖ Sair A A

### PROCESSO JUDICIAL

Incluir Outros Tipos de Recolhimento - Se necessário	Cód. de Receita/Conta	Valor - R\$	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	✓
Tipo de Recolhimento	Cód. de Receita/Conta	Valor - R\$	
ATOS ESCRIV.	1102-3	625,58	?
ATOS POST./CONF.COR.	1110-6	20,27	?
		Sub Total	
		645,85	
CAARJ / IAB (10%)	2001-6	64,58	
DISTRIBUIDORES-REG/B	1669-0012095-2	115,32	?
20% (FETJ)	6246-0088009-4	23,06	?
TAXA JUDICIÁRIA	2101-4	1086,55	?
FUNDPERJ	6898-0000215-1	38,05	?
FUNPERJ	6898-0000208-9	38,05	?
LEI 6370/12 - LEI 7128/15	2705-2	8,36	?
DIVERSOS	2212-9	0,00	?
		Total	
		2019,82	

No exemplo, foi simulada uma ação de cobrança no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) com pedido de declaratório, mediante cumulação de pedidos<sup>24</sup>, a fim de demonstrar que, para cada pedido há incidência de uma taxa judiciária distinta. Quando há valor econômico, incide 2% sobre o valor do pedido, acrescido de juros, correção monetária e honorários; não havendo valor econômico, incide o valor mínimo, atualmente em R\$ 86,55, sendo o valor máximo de R\$ 39.340,96 (execuções fiscais)<sup>25</sup>. O total a ser pago na grej simulada foi de R\$ 2.022,92.

Além dos valores relativos à taxa judiciária, variável de acordo com a demanda apresentada, há também a cobrança de outras rubricas, perfazendo um total de dez rubricas distintas cobradas numa única guia: atos do escrivão, atos postais/conferência de cópias, CAARJ/IAB, 20% FETJ, FUNDPERJ, FUNPERJ, Lei 6370/12-Lei 7128/15, Distribuidores Registro/Baixa e diversos, além da taxa judiciária já mencionada.

Verifica-se a cobrança de valores destinados a alguns fundos para outros órgãos públicos, como ocorre com o FUNDPERJ, fundo vinculado à Defensoria Pública do Estado, instituído pela Lei estadual 4.664/2005<sup>26</sup>, e FUNPERJ, fundo vinculado à Procuradoria Geral do Estado, instituído pela Lei Complementar

<sup>24</sup> Art. 327. É lícita a cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão

<sup>25</sup> Portaria CFJ 2.882/2019 Anexo II

<sup>26</sup> Art. 4º - Constituem receitas do FUNPERJ:

(...)

III – 5% (cinco por cento) oriundo das receitas incidentes sobre recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais;



estadual 111/2006, que alterou a Lei Complementar estadual 15/80<sup>27</sup>, além da existência do FETJ, fundo vinculado ao próprio Tribunal de Justiça, criado pela Lei Estadual 2.524/96<sup>28</sup>. Conforme se verifica das leis, o objeto de tais fundos é melhor aparelhar os órgãos a estes vinculados ou, como no caso do FETJ, realizar obras de construção, ampliação e reformas de prédios, além de aquisições de materiais permanentes e de informática.

Acerca do valor cobrado sob a rubrica CAARJ/IAB, por ter destinatário entidade privada, qual seja, a Caixa de Assistência de Advogados do Rio de Janeiro, vinculada à OAB, trata-se de situação que vai de encontro à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, como visto anteriormente, veda a destinação de valores para associações e demais entidades privadas, haja vista o que dispõe o artigo 98, §2º a Constituição Federal. Há notícias, embora não localizado o processo, de insurgência do Ministério Público em face de tal tipo de cobrança<sup>29</sup>.

Há, portanto, um total de rubricas que, além das custas processuais (atos de escrivão, distribuidores e atos dos oficiais de justiça) e da taxa judiciária, que implica em acréscimo de cobrança ao jurisdicionado, encarecendo o acesso ao Poder Judiciário sem que haja contraprestação direta, o que, igualmente, afasta-se do entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à natureza jurídica de taxa, pois, se tais valores não são correlacionados ao processo em si, não há que se falar em natureza contraprestacional.

No caso exemplificativo do rio, além do valor de custas ser de aproximadamente 3% do total do débito atualizado, há ainda uma grande complexidade no recolhimento em razão de dez rubricas distintas e diversas formas diversas de cálculo, tanto assim que na foto acima é possível verificar pontos de interrogação (?) ao lado de cada quadrante, que constituem nota explicativas para obter cada valor. Em que pese a complexidade, o recolhimento ocorre por guia única, diferente do que ocorre no Estado de São Paulo, que pode ensejar o recolhimento em bancos e guias distintos<sup>30</sup>.

---

27 Art. 28 - Fica criado, na estrutura da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, o Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – FUNPERJ

Art. 31 - Constituem receitas do FUNPERJ:

(...)III – 5% (cinco por cento) oriundo das receitas incidentes sobre recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais;

28 Art. 1º - Fica criado, na estrutura administrativa do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o Fundo Especial do Tribunal de Justiça - FETJ.

Art. 3º - Constituem receitas do Fundo Especial do Tribunal de Justiça - FETJ: II - custas e emolumentos indiciais;

<sup>29</sup> <https://justicaecidadania.odia.ig.com.br/colunas/justica-e-cidadania/2018/10/5579726-ministerio-publico-pede-fim-de-repasses-ao-caarj-e-iab.html> Acesso em 12/01/2020

<sup>30</sup> <https://www.tjsp.jus.br/IndicesTaxasJudiciarias/DespesasProcessuais>

## 5. A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS E AS DISCREPANCIAS NAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS: POSSÍVEIS VIOLAÇÕES AO ACESSO À JUSTIÇA

O modelo de repartição de competências estabelecido por uma Constituição determina a fisionomia do Estado Federal e se este adotará uma tendência mais centralizadora ou descentralizadora, a definir o grau de autonomia das entidades federativas regionais ou locais, uma vez que as competências atribuídas representam as esferas de poder que permitirão a cada ente estatal realizar suas funções (SILVA, 2012, p. 482).

A Constituição de 1988 adotou um sistema complexo, que combina os modelos de repartição de competências horizontal (exaustiva, enumerada e não enumerada ou reservada) e vertical (comum, concorrente e suplementar) na repartição da competência material (voltada para a realização de diferentes tarefas ou serviços) e legislativa (relativa à edição de leis e atos normativos): enumera poderes da União (art. 21 e 22), com esfera remanescente para os Estados (art. 25, § 1º) e competências indicativas para os Municípios (art. 30), sem prejuízo de possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas de atuação comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e possibilidade de legislação concorrente e suplementar (art. 24 e art. 30, II). No que se refere à competência tributária, a Constituição optou pela enumeração das competências de cada esfera da federação (art. 153, 155 e 156). No que interessa especificamente a este trabalho, o art. 24 dispõe sobre a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre as matérias nele referidas, dentre elas as custas dos serviços forenses (IV). A própria Constituição adota um modelo limitado, no qual a União pode estabelecer normas gerais, hipótese que caberá aos Estados a competência suplementar no aspecto legislativo. Entretanto, enquanto não houve legislação editada pela União, possuem os estados liberdade plena para legislar. Nesse sentido:

(...) À União, ao Estado-membro e ao Distrito Federal é conferida competência para legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses, restringindo-se a competência da União, no âmbito dessa legislação concorrente, ao estabelecimento de normas gerais, certo que, inexistindo tais normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (CF, art. 24, IV, §§ 1º e 3º). [ADI 1.624, rel. min. Carlos Velloso, j. 8-5-2003, P, DJ de 13-6-2003.]

É o que ocorre no caso das custas e serviços forenses, em que existe uma liberdade plena dos estados. Diante desse quadro de autonomia, cada ente, por meio de sua legislação local, possui regulamentação específica, como visto no capítulo anterior, o que implica afirmar em modelos e valores diversos para cobrança. Por tal razão, faz-se necessário um exame das legislações estaduais para melhor compreensão do cenário atual.

## 5.1 ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS

O propósito de análise das legislações estaduais é verificar, dentro do quadro de autonomia atual, as principais semelhanças e diferenças na forma de regulamentação, seja quanto aos valores e forma de recolhimento. Vale salientar que os valores são inicialmente previstos em lei e, posteriormente, são atualizados anualmente, por autorização legislativa em atos infralegais, normalmente por atos da Corregedoria de Justiça do respectivo tribunal.

Para que não ocorra repetição de dados, tendo em vista a atualidade da pesquisa e diversas simulações realizadas, alguns dados serão extraídos diretamente da pesquisa realizada pelo CNJ constante no “Diagnóstico das Custas Processuais praticadas nos Tribunais” (CNJ, 2019). Contudo, é de se ressaltar que observou-se da análise da referida pesquisa que nem sempre observou-se a incidência de todos os custos iniciais do processo, tal como no caso do Tribunal de Justiça de São Paulo onde, além do recolhimento da taxa judiciária, há também o recolhimento apartado de valores relativos à taxa de mandato judicial (Lei estadual 10.394/1970), diligências dos oficiais de justiça ou atos postais, o que demonstra não se tratar de uma cobrança única. Além de tal fato, na pesquisa da legislação estadual foi possível verificar, dado o tratamento ora semelhante, ora diverso, dos termos custas processuais e taxa judiciária que muitas vezes a cobrança ocorre apartada baseada em atos legislativos distintos.

A tabela abaixo ilustra, por estado, a lei de cobrança de custas e se há cobrança apartada ou não de Taxa Judiciária, trazendo, quando o caso, uma vez que há situação de não aplicabilidade (N/A), o percentual cobrado:

ESTADO	ATO NORMATIVO	TIPO DE COBRANÇA	PERCENTUAL TAXA JUDICIÁRIA INICIAL
Acre	Lei 1.422/2011	Taxa Judiciária	1,50%
Alagoas	Lei 3.185/1971	Taxa judiciária + Custas	1%
Amapá	Lei 1.436/2009	Taxa judiciária + Custas	1,50%
Amazonas	Lei 2.429/1996	Taxa judiciária + Custas	0,30%
Bahia	Lei 12.373/2011	Tabela progressiva (valor da causa)	N/A
Ceará	Lei 16.132/2016	Tabela progressiva (valor da causa)	N/A
Distrito Federal	Dec-Lei 115/1967	Taxa judiciária	2%
Espírito Santo	Lei 9.974/2013	Taxa judiciária	1,50%
Goiás	Lei 4.376/2002	Taxa judiciária (progressiva) + Custas	Até 1,75%

Maranhão	Lei 9.109/2009	Taxa judiciária + Custas	2,00%
Mato Grosso	Lei 3.605/1974	Taxa judiciária (regressiva) + Custas	Até 1%
Mato Grosso do Sul	Lei 3.779/2009	Taxa Judiciária	Valor progressivo(UF)
Minas Gerais	Lei 14.939/2003	Taxa judiciária (progressiva) + Custas	N/A
Pará	Lei 8.328/2015	Taxa Judiciária + Custas	1%
Paraíba	Lei 5.672/1992	Taxa Judiciária + Custas	1,50%
Paraná	Lei 6.149/1970	Taxa judiciária (regressiva) + Custas	Até 0,2%
Pernambuco	Lei 11.404/1996	Taxa Judiciária + Custas	1,00%
Piauí	Lei 6.920/2016	Taxa Judiciária + Custas	1,00%
Rio de Janeiro	Lei 3.350/1999	Taxa Judiciária + Custas	Até 4%
Rio Grande do Norte	Lei 9.278/2009	Custas processuais	N/A
Rio Grande do Sul	Lei 8.121/1985	Taxa Judiciária + Custas	Até 2,5%
Rondônia	Lei 3.896/2016	Taxa Judiciária	2%
Roraima	Lei 1.157/2016	Custas processuais	N/A
Santa Catarina	Lei 17.654/2018	Taxa Judiciária	2,8%
São Paulo	Lei 11.608/2003	Taxa Judiciária + Custas	1%

A pesquisa da legislação trouxe algumas evidências. A primeira delas é que há uma grande confusão na cobrança dos valores, como dito, ora chamado de custas ou despesas processuais/judiciais, ora de taxa judiciária, incidindo, por vezes, sobre um mesmo serviço, o que constituiria um *bis in idem*.

Outra evidência é que há forte variação na forma de cobrança, havendo um número significativo de tribunais que cobram um valor único pela distribuição e outros tantos que cobram valores apartados, isto é, por ato, tal como no exemplo demonstrado anteriormente na guia do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Vale registrar que não se verificou um tribunal que cobre tantos valores (como visto, total de dez rubricas distintas) como o tribunal fluminense, podendo-se ainda citar que em quinze tribunais verificou-se a incidência de valores relativos à Fundos dos tribunais ou outros órgãos públicos instituídos por outras leis que não a propriamente de custas.

Aspecto relevante foi que, diante do processo eletrônico, a maioria dos Tribunais possui um sistema automático de geração de guias unificadas para pagamento, mediante ato simplificado, no qual basta, basicamente, o fornecimento do valor da causa e número de réus a citar. O destaque negativo, como já mencionado, é relativo ao Estado de São Paulo, que além de não conter um sistema de geração de guia unificado, ainda impõe o recolhimento em bancos distintos.

Em relação às alíquotas da taxa judiciária, há grande discrepância entre as legislações, havendo cobrança de 0,2% até 4%, como ocorre no caso do Rio de Janeiro para execuções fiscais, ainda que estas custas sejam pagas ao final pelo contribuinte, uma vez que não há adiantamento pelo Poder Público. De se notar que dois estados (Mato Grosso e Paraná) aplicam alíquota regressiva quanto maior o valor da causa, ou seja, a medida que o valor da causa sobe há diminuição do percentual a ser pago.

Há, ainda, uma unanimidade na utilização do valor da causa como referência, seja para aplicar a alíquota da taxa judiciária, seja para especificar faixas dos valores das custas, alinhando-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que admite tal referencial, ainda que de forma não absoluta. Aproximadamente metade dos tribunais utiliza-se de faixas de valores, tendo por referencial o valor da causa, como dito, para incidência das custas, ainda que alguns destes efetuem cobrança da taxa judiciária por alíquota fixa.

As questões dos valores simulados, com base no levantamento do CNJ de novembro de 2019, serão apuradas mais a frente. Antes, porém, é importante verificar os indicadores socioeconômicos para uma posterior análise comparativa entre valores a pagar e realidade local, a fim de apurar possíveis desigualdades regionais.

## 5.2 INDICADORES SOCIOECONOMICOS

Os indicadores sociais e econômicos visam, por meio de dados estatísticos coletados por amostragem, de acordo com técnicas próprias, verificar valores relevantes para o estágio de desenvolvimento de determinada localidade ou mesmo da situação econômica de certo local. Nesse sentido, afirma JANUZZI (2014, p. 15)<sup>31</sup>:

O aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais estão intrinsecamente ligados ao surgimento do Estado de Bem-Estar Social e à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Embora possamos citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nas primeiras décadas do século passado, como os estudos do sociólogo Emile Durkheim, o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos de 1960 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nesse período começaram a se avolumar evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população em países do terceiro mundo. A despeito do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) correspondente ao valor dos bens e serviços finais produzidos no país e região – persistiam altos os níveis de pobreza

---

<sup>31</sup> [file:///C:/Users/MeloSoares/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GP%20-%20Indicadores%20Socioeconomicos%20na%20Gestao%20Publica%20-%203ed%20-%20WEB%20atualizado%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/MeloSoares/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GP%20-%20Indicadores%20Socioeconomicos%20na%20Gestao%20Publica%20-%203ed%20-%20WEB%20atualizado%20(1).pdf) Indicadores socioeconômicos na gestão pública / Paulo de Martino Jannuzzi. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. O crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o desenvolvimento social. O indicador PIB per capita, até então usado como proxy\* de nível de desenvolvimento socioeconômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social. Nos países centrais, tal medida tampouco se prestava aos objetivos de monitoramento efetivo da mudança social em seus múltiplos aspectos e de formulação de políticas sociais de cunho redistributivo ou compensatório nas diversas áreas. (CARLEY, 1985)

Em face deste quadro, empreendeu-se um imenso esforço conceitual e metodológico para o desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem-estar e da mudança social nas agências estatísticas dos diversos países, como no IBGE, no Brasil, sob os auspícios das instituições multilaterais como o IBGE – um dos principais produtores de pesquisas, estatísticas e indicadores sociais no Brasil, responsável pela coordenação geral do Sistema Nacional Estatístico. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD)

Ainda que não possam trazer dados absolutos, certo que os indicadores podem demonstrar um caminho, uma situação geral, de determinado local, o que possui relevância ainda maior num país de proporções continentais. (JANUZZI, 2014, p. 18). E destaca o objetivo do levantamento dos dados como proposta para efetivação de políticas públicas:

Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Eles se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Proporção de pobres, taxa de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini, proporção de crianças matriculadas em escolas são, neste sentido, indicadores sociais, ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social

A cobrança de custas judiciais é uma política pública, como afirma CALDAS (2008, p. 5): as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. No caso, o interesse público reside no regular acesso à justiça, direito, como visto, constitucionalmente assegurado. É nesse contexto que pretende-se o levantamento de alguns indicadores, a fim de verificar com os reais valores cobrados.

Elegeu-se três indicadores, quais sejam, o produto interno bruto (PIB), renda per capita e índice de desenvolvimento humano (IDH) por entender que

esses são os dados que melhor representam a realidade econômica em cada estado, muito embora outros pudessem ser eleitos para comparação.

Conceitualmente, o PIB representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em certa região e tem por finalidade principal mensurar a atividade econômica. Considerando que diversos aspectos de ações judiciais envolvem relações econômicas, seja estas de consumo ou não, o índice tem total pertinência com os custos arbitrados pelo Poder Judiciário<sup>32</sup>.

O referencial de renda per capita indica, em linhas médias, a renda de cada indivíduo ou família em determinada região. Para os fins propostos, é possível, por exemplo, verificar desigualdades regionais ou alta concentração de renda, sobretudo, quando este dado é relacionado a outros indicadores.

O IDH é um índice elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cujo objetivo principal é avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de determinada população, que tem três vetores principais de aferição, quais sejam, saúde, educação e renda<sup>33</sup>.

Realizadas as necessárias conceituações, passa-se a exposição dos dados. Relativamente ao PIB, os últimos dados divulgados são relativos ao exercício de 2017, conforme informação do IBGE, ressaltando que os dados são apresentados em ordem alfabética:

<b>Unidades da Federação</b>	<b>PIB em 2017 (1.000.000 R\$)</b>
<b>Acre</b>	14.271
<b>Alagoas</b>	52.843
<b>Amapá</b>	15.480
<b>Amazonas</b>	93.204
<b>Bahia</b>	268.661
<b>Ceará</b>	147.890
<b>Distrito Federal</b>	244.683
<b>Espírito Santo</b>	113.352
<b>Goiás</b>	191.899
<b>Maranhão</b>	89.524
<b>Mato Grosso</b>	126.805

<sup>32</sup> <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Acesso em 15/01/2020

<sup>33</sup> <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html> Acesso em 15/01/2020

<b>Unidades da Federação</b>	<b>PIB em 2017 (1.000.000 R\$)</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	96.372
<b>Minas Gerais</b>	576.199
<b>Paraná</b>	421.375
<b>Paraíba</b>	62.387
<b>Pará</b>	155.195
<b>Pernambuco</b>	181.551
<b>Piauí</b>	45.359
<b>Rio de Janeiro</b>	671.362
<b>Rio Grande do Norte</b>	64.295
<b>Rio Grande do Sul</b>	423.151
<b>Rondônia</b>	43.506
<b>Roraima</b>	12.103
<b>Santa Catarina</b>	277.192
<b>Sergipe</b>	40.704
<b>São Paulo</b>	2.119.854
<b>Tocantins</b>	34.102

É possível verificar que o Estado de São Paulo possui o maior valor, da mesma forma que, conforme consta na citada pesquisa do CNJ, possui também o maior valor a título de arrecadação de custas. Por sua vez, o Estado de Roraima apresenta o menor indicativo, o que, quando comparado com a arrecadação do Tribunal, faz certo sentido, uma vez que foi o segundo que menos arrecadou, ficando a frente tão somente do Estado do Amapá, embora quando comparado na relação arrecadação versus despesa esteja a frente de outros tribunais, tais como Distrito Federal e Rio Grande do Norte, além do Amapá já mencionado.

Outro indicativo relevante é a renda *per capita* relativo ao exercício 2018 extraído da coleta de dados PNAD contínua<sup>34</sup>, agrupado por regiões (mantendo-se a fidelidade da apresentação dos dados):

<sup>34</sup>

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23852-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2018>



<b>Rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente, segundo as Unidades da Federação - 2018</b>	
<b>Brasil e Unidades da Federação</b>	<b>Rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente (R\$)</b>
<b>Brasil</b>	R\$ 1.373
<b>Rondônia</b>	R\$ 1.113
<b>Acre</b>	R\$ 909
<b>Amazonas</b>	R\$ 791
<b>Roraima</b>	R\$ 1.204
<b>Pará</b>	R\$ 863
<b>Amapá</b>	R\$ 857
<b>Tocantins</b>	R\$ 1.045
<b>Maranhão</b>	R\$ 605
<b>Piauí</b>	R\$ 817
<b>Ceará</b>	R\$ 855
<b>Rio Grande do Norte</b>	R\$ 956
<b>Paraíba</b>	R\$ 898
<b>Pernambuco</b>	R\$ 871
<b>Alagoas</b>	R\$ 714
<b>Sergipe</b>	R\$ 906
<b>Bahia</b>	R\$ 841
<b>Minas Gerais</b>	R\$ 1.322
<b>Espírito Santo</b>	R\$ 1.295
<b>Rio de Janeiro</b>	R\$ 1.689
<b>São Paulo</b>	R\$ 1.898
<b>Paraná</b>	R\$ 1.607
<b>Santa Catarina</b>	R\$ 1.660
<b>Rio Grande do Sul</b>	R\$ 1.705
<b>Mato Grosso do Sul</b>	R\$ 1.439
<b>Mato Grosso</b>	R\$ 1.386
<b>Goiás</b>	R\$ 1.323
<b>Distrito Federal</b>	R\$ 2.460

Nesse cenário, o Distrito Federal apresenta o maior valor (R\$ 2.460,00), embora seja um dos menores arrecadadores de custas e o menor na relação receita versus despesa, cobrindo tão somente 1% dos seus gastos. O Estado do Maranhão apresenta o menor valor (R\$ 605,00), bastante inferior ao salário

mínimo vigente no exercício de 2018 (R\$ 954,00 – Decreto 9.255/2017). Em relação às custas, arrecadação e despesas o Estado do Maranhão situa-se em zona intermediária, não apresentando qualquer índice alarmante.

Vale constatar que as questões de renda, em que pese eventuais desigualdades e questão de concentração de renda, apresenta um aspecto relativo de possibilidade de pagamento de custas, haja vista que em muitos casos as custas iniciais podem possuir valores maiores do que o próprio indicador. Importante, ainda, verificar que se trata de uma média, o que significa dizer que sempre haverá alguém que percebe menos do que os valores indicados, tal como haverá quem receba valores superiores.

Por último, resta apresentar o IDH, o qual, como dito, conjuga dados de renda, longevidade e educação, impondo-se salientar que o último dado possui divulgação de 2010, data que realizou o último censo<sup>35</sup>. O cenário é apresentado em ordem decrescente, de forma que o maior IDH está no topo da lista e o pior na parte de baixo:

Ranking IDHM 2010	Unidade da Federação	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
1º	Distrito Federal	0,824	0,863	0,873	0,742
2º	São Paulo	0,783	0,789	0,845	0,719
3º	Santa Catarina	0,774	0,773	0,860	0,697
4º	Rio de Janeiro	0,761	0,782	0,835	0,675
5º	Paraná	0,749	0,757	0,830	0,668
6º	Rio Grande do Sul	0,746	0,769	0,840	0,642
7º	Espírito Santo	0,740	0,743	0,835	0,653
8º	Goiás	0,735	0,742	0,827	0,646
9º	Minas Gerais	0,731	0,730	0,838	0,638
10º	Mato Grosso do Sul	0,729	0,740	0,833	0,629
11º	Mato Grosso	0,725	0,732	0,821	0,635
12º	Amapá	0,708	0,694	0,813	0,629
13º	Roraima	0,707	0,695	0,809	0,628
14º	Tocantins	0,699	0,690	0,793	0,624
15º	Rondônia	0,690	0,712	0,800	0,577

<sup>35</sup> <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

16 °	Rio Grande do Norte	0,684	0,678	0,792	0,597
17 °	Ceará	0,682	0,651	0,793	0,615
18 °	Amazonas	0,674	0,677	0,805	0,561
19 °	Pernambuco	0,673	0,673	0,789	0,574
20 °	Sergipe	0,665	0,672	0,781	0,560
21 °	Acre	0,663	0,671	0,777	0,559
22 °	Bahia	0,660	0,663	0,783	0,555
23 °	Paraíba	0,658	0,656	0,783	0,555
24 °	Piauí	0,646	0,635	0,777	0,547
24 °	Pará	0,646	0,646	0,789	0,528
26 °	Maranhão	0,639	0,612	0,757	0,562
27 °	Alagoas	0,631	0,641	0,755	0,520

O quadro, embora decorridos dez anos, permite verificar que as localidades que apresentaram maior renda per capita (Distrito Federal) e maior PIB (São Paulo) possuem os maiores índices. Por outro lado, o Estado de Roraima, que apresentou pior PIB, está em zona intermediária (13º) e o Estado do Maranhão, de menor renda per capita, em penúltimo, na vigésima sexta posição, a frente apenas do Estado de Alagoas, que, conforme demonstrativo do CNJ (2019, p. 20) cobra um dos menores valores de custas judiciais e possui um dos menores índices de demanda, em contraponto ao Distrito Federal, que possui o maior índice de demanda por habitantes.

A correlação que pretende-se fazer não é absoluta, mas tão somente, dado o quadro apresentado de tamanha divergência entre as legislações, de traçar alguns indicativos, de forma que a verificar se há estados com índices socioeconômicos baixos e com alta cobrança de custas judiciais.

Nesse cenário, destacou o CNJ em seu estudo que “quanto maior o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), maior a demanda judiciária, independente dos valores cobrados pelo Poder Judiciário”. (CNJ, 2019, p. 21)

Outra questão a se destacar no comparativo de valores cobrados e índices refere-se ao estado do Piauí, que possui baixo IDH (terceiro menor) e também uma das menores renda per capita (R\$ 817,00) e, na análise comparativa com os demais estados, possui valores altos de custas quando verificada a possível capacidade de pagamento, fator que pode levar a um percentual maior de concessões de gratuidade de justiça.

Como se demonstrará mais a frente, diversas leis estaduais, acompanhados dos respectivos atos infralegais de atualização monetária, já foram alvo de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal

Federal. Em análise meramente exemplificativa, traçamos um quadro comparativo dos estados que tiveram suas leis objeto de impugnação judicial com o cenário dos índices acima apresentados, acrescentando-se Alagoas e Maranhão diante da relevância dos dados já acima expostos:

<u>ESTADO</u>	<u>ATO NORMATIVO</u>	<u>ADI</u>	<u>PIB (2017)</u>	<u>RENDA PER CAPITA (2018)</u>	<u>IDH (2010)</u>
BAHIA	LEI 13737/11	ADI 5720	6	17	22
CEARÁ	LEI 15834/15	ADI 5470	11	22	17
RONDONIA	LEI 3896/16	ADI 5594	22	13	15
PIAUI	LEI 6920/16	ADI 5661	21	24	24
RORAIMA	LEI 1157/16	ADI 5689	27	12	13
PARAIBA	LEI 8071/06	ADI 5688	19	16	23
TOCANTINS	LEI 1286/01	ADI 2846	24	14	14
ALAGOAS	LEI 3185/71	-	20	26	27
MARANHÃO	LEI 9109/09	-	17	27	26

É possível verificar que, numa pequena amostra, que, exceto o Estado da Bahia, não há qualquer outro que apresente ao menos um dos índices dentre os 10 primeiros de um total de 27 unidades federativas, o que permite uma correlação entre aparente problema na fixação dos valores de custas e a realidade local, haja vista que todas as ADI partiram das respectivas seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil.

### 5.3 O EXAME DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO ÀS POSSÍVEIS INCONSTITUCIONALIDADES

Outro ponto da pesquisa efetuada, considerando a inexistência de unidade de tratamento no tema nas legislações examinadas, é a verificação, junto ao Supremo Tribunal Federal, de ajuizamento de ações direta de inconstitucionalidade quanto ao tema. A pesquisa revelou um total de 31 ações cujo objeto é a possível inconstitucionalidade de lei ou outro ato normativo sobre custas judiciais, excluídas da pesquisa ações que eventualmente versaram exclusivamente sobre emolumentos vinculados às serventias extrajudiciais.

Chama atenção, dentro do quadro geral, que dezesseis estados já tiveram leis impugnadas, sendo certo que apenas no Estado de Mato Grosso há um total de cinco ADI ao longo do tempo, muitas delas declaradas prejudicadas em razão da revogação do dispositivo legal impugnado, prática que, a propósito, parece comum, tendo em vista que 10 das 31 ADI tiveram esse mesmo resultado salientando que 8 ainda estão pendentes de julgamento, o que permite dizer que das 23 julgadas em definitivo, há aproximadamente 35% extintas por revogação posterior do dispositivo impugnado. O quadro abaixo demonstra um quadro sinótico das ações, destacando-se em negrito aquelas ainda pendentes de julgamento:

ADI	ESTADO	ATO NORMATIVO	LIMINAR	RESULTADO FINAL
5720	BAHIA	LEI 12373/11	PREJUDICADA	PROCEDENTE EM PARTE
1530	BAHIA	LEI 6955/96	DEFERIDA PARTE	PREJUDICADA
5470	CEARÁ	LEI 15834/15	DEFERIDA	IMPROCEDENTE
<b>5594</b>	<b>RONDONIA</b>	<b>LEI 3896/16</b>	<b>PENDENTE</b>	<b>PENDENTE</b>
4186	RONDONIA	LEI 301/90	PREJUDICADA	PREJUDICADA
<b>5661</b>	<b>PIAUI</b>	<b>LEI 6920/16</b>	<b>PENDENTE</b>	<b>PENDENTE</b>
<b>5689</b>	<b>RORAIMA</b>	<b>LEI 1157/16</b>	<b>PENDENTE</b>	<b>PENDENTE</b>

<b>5688</b>	<b>PARAÍBA</b>	<b>LEI 8071/16</b>	<b>PENDENTE</b>	<b>PENDENTE</b>
2078	PARAÍBA	LEI 6682/98	INDEFERIDA	IMPROCEDENTE
<b>2846</b>	<b>TOCANTINS</b>	<b>LEI 1286/01</b>	<b>PENDENTE</b>	<b>PENDENTE</b>
3886	MATO GROSSO	LC 261/06	PREJUDICADA	IMPROCEDENTE
3420	MATO GROSSO	LEI 7550/01	PREJUDICADA	PREJUDICADA
3265	MATO GROSSO	PROV. CGJ. 001-002/04	PREJUDICADA	PREJUDICADA
2655	MATO GROSSO	LEI 7603/01	PREJUDICADA	PROCEDENTE EM PARTE
1707	MATO GROSSO	LEI 5607/90	PREJUDICADA	PREJUDICADA
3826	GOIAS	LEI 14376/02	PREJUDICADA	IMPROCEDENTE
3694	AMAPÁ	LEI 959/05	PREJUDICADA	PROCEDENTE EM PARTE
3660	MATO GROSSO DO SUL	LEI 1936/98	PREJUDICADA	PROCEDENTE
3419	RIO GRANDE DO NORTE	LEI 7088/97	PREJUDICADA	IMPROCEDENTE
<b>3124</b>	<b>MINAS GERAIS</b>	<b>LEI 14938/03</b>	<b>INDEFERIDA</b>	<b>PENDENTE</b>
1772	MINAS GERAIS	LEI 12729/97	DEFERIDA	PREJUDICADA

1693	MINAS GERAIS	LEI 12427/96	PREJUDICADA	NÃO CONHECIDO
2696	PARANÁ	LEI 13611/02	PREJUDICADA	IMPROCEDENTE
<b>2040</b>	<b>PARANÁ</b>	<b>LEI 11960/97</b>	<b>DEFERIDA PARTE</b>	<b>PENDENTE</b>
1444	PARANÁ	RES. 007 TJPR	DEFERIDA	PROCEDENTE
2211	AMAZONAS	LEI 2429/96	DEFERIDA	PROCEDENTE EM PARTE
1889	AMAZONAS	LEI 2477/97	DEFERIDA PARTE	PREJUDICADA
<b>1926</b>	<b>PERNAMBUCO</b>	<b>LEI 11404/96</b>	<b>DEFERIDA PARTE</b>	<b>PENDENTE</b>
1556	PERNAMBUCO	LEI 11404/96	DEFERIDA PARTE	PREJUDICADA
1378	ESPIRITO SANTO	LEI 4847/93	DEFERIDA	PREJUDICADA
1298	ESPIRITO SANTO	LEI 4847/93	DEFERIDA	PREJUDICADA

Há variação na causa de pedir, podendo dividir-se em dois grandes grupos: aquele que, de fato, impugna possível excesso nos valores em si e outro no qual verifica-se a impugnação de determinada verba para órgãos privados, como já visto anteriormente. É este primeiro grupo que interessa este tópico, a fim de verificar como o Tribunal tem se manifestado nesses casos.

Antes de examinar especificamente os casos, vale notar que também serão analisadas àqueles pendentes de julgamento que porventura tenha ocorrido exame de medida liminar, ainda que indeferida, assim como aqueles ainda pendentes de julgamento da própria liminar.

A ADI 3694, relativa à Lei Estadual 959/05 do Estado Amapá, não será objeto de apreciação específica, tendo em vista que a causa de pedir diz respeito exclusivamente a pedido tributário, qual seja, o princípio da anterioridade. No mesmo sentido, não será objeto de análise individual a ADI 144, cujo objeto é Resolução do Tribunal de Justiça do Paraná, uma vez que, em que pese a procedência do pedido, tem por objeto apenas a questão formal, isto é, a necessidade de lei em sentido estrito em virtude da natureza tributária da cobrança.

Sendo assim, serão examinadas em 3 grupos: julgamento com procedência, julgamento com improcedência e pendentes de julgamento.

Antes, porém, cabe considera que os acórdãos examinados, seja ou não de procedência, em momento algum diferenciam conceitos de razoabilidade e proporcionalidade, tratando-os aparentemente como sinônimos, de forma que, por não se tratar de tema deste trabalho, não serão realizadas digressões sobre o tema.

#### a) Julgamento com procedência

Incluem-se nesse grupo as ADI 5720 (Bahia), 2655 (Mato Grosso) e 2211 (Amazonas).

Inicialmente, cumpre destacar que na ADI 2655 apenas houve julgamento procedente em razão de ter entendido a suprema corte pela impossibilidade do estado legislar sobre custas relativas aos tribunais superiores, matéria que seria privativa do STJ e do STF.

Muito embora na ADI 2211 também seja tratado o tema da destinação de custas para entidades privadas, outro ponto do julgamento aborda a impossibilidade da inexistência de previsão um valor máximo para as custas, o que levou o STF afirmar que “a fixação de custas judiciais sem limite máximo ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição (CRFB, art. 5º, XXXV)” (STF, 2019).

Em relação à lei baiana, o STF reafirmou sua jurisprudência acerca da possibilidade de utilização do valor da causa como referência, entendendo, entretanto, que haveria um reajuste desproporcional e desarrazoado sobre as custas em geral, o que levou a declarar a inconstitucionalidade das últimas faixas de valores, que incidiam em 2,5% sobre o valor da causa com limite máximo de R\$ 60.279,14, valendo citar a ementa, haja vista ter sido a única, nesse grupo de procedência, que efetivamente avaliou valores cobrados sob o prisma da razoabilidade e proporcionalidade:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12.373/2011, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.025/2018 DO ESTADO DA BAHIA. CUSTAS JUDICIAIS ATRELADAS AO VALOR DA CAUSA OU DA CONDENAÇÃO. POSSIBILIDADE. DESPROPORCIONALIDADE NA DEFINIÇÃO DO TETO. VIOLAÇÃO AO DIREITO AO ACESSO À JUSTIÇA (art. 5º, inciso XXXV, da CF) E AO PRINCÍPIO DO NÃO



CONFISCO. OCORRÊNCIA. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. A jurisprudência firmada no âmbito deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL valida o uso do valor da causa como critério para definição do valor das taxas judiciárias, desde que estabelecidos valores mínimos e máximos. (Súmula 667 do SUPREMO; ADI 2.078, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 12/4/2011; ADI 3.826, Rel. Min. EROS GRAU, DJe de 19/8/2010; ADI 2.655, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 26/3/2004; ADI 2.040-MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 25/2/2000; ADI 2.696, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 13/3/2017). 2. No caso, os valores previstos na Lei Baiana obedeceram ao mandamento previsto nas regras constitucionais e ao figurino traçado pela Jurisprudência do SUPREMO, na medida em que: (a) guardam íntima correlação com o serviço prestado; (b) mostram-se razoáveis e proporcionais; (c) não impedem o acesso ao Judiciário; e (d) não possuem caráter confiscatório. 3. A exceção fica por conta de apenas dois pontos específicos: (a) o primeiro, relacionado com a última faixa prevista no item I da Tabela I, em que as custas foram fixadas em 2,5% do valor da causa, com taxa máxima de R\$ 60.279,14, para causas com valor a partir de R\$ 450.000,01; (b) o segundo, concernente à derradeira faixa prevista no item XXVII, alínea “a”, da Tabela I, que define o preparo das apelações em 1,5% do valor da condenação ou da causa, com teto de R\$ 33.747,00, para causas ou condenações com valores a partir de R\$ 216.000,01. 4. **A comparação entre os tetos definidos pela norma impugnada com os valores máximos originalmente previstos na legislação de regência (R\$ 111,50 para o preparo e R\$ 9.135,70 para custas) revela a ocorrência de um reajuste desproporcional e desarrazoado, na ordem de 30.266,36% (trinta mil, duzentos e sessenta e seis e trinta e seis por cento) para o preparo de recursos e 659,81% (seiscentos e cinquenta e nove e oitenta e um por cento) sobre as custas em geral, tudo isso em apenas 6 anos e dois meses, aproximadamente, o que revela flagrante desrespeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.** 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, apenas para declarar a inconstitucionalidade das últimas faixas de valores previstas nos itens I e XXVII, alínea “a”, da Tabela I do Anexo Único da Lei 12.373/2011 do Estado da Bahia, com redação dada pela Lei 14.025/2018. (sem grifos no original)

Veja-se, então, que de um total de oito julgamentos de procedência apenas um enfrenta efetivamente a questão dos valores cobrados, não havendo outros precedentes até o momento que afirmem a existência de inconstitucionalidade por ofensa ao acesso à justiça.

#### b) Julgamento com Improcedência

No grupo de ADI com julgamento de improcedência chama atenção, em primeiro lugar, a ADI 5470, relativa à Lei 15834/15 do Estado do Ceará, que, embora julgada improcedente, inicialmente teve medida liminar deferida. Na ocasião, discutia-se a proporcionalidade e razoabilidade dos valores, dispostos em faixas, especialmente nas três primeiras faixas, hipótese que o valor a pagar de custas seria maior que o da causa. Na ocasião, analisando de forma objetiva os valores afirmou o Ministro Alexandre de Moraes:

É certo que existe a possibilidade de que, dentro das três primeiras faixas, a taxa judiciária fique um pouco superior ao valor da causa. Entretanto, tal fato, por si só, não afasta a legitimidade da norma impugnada. Consoante observado pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI (peça 26), “o que se deve analisar, nesta via, é se o novo patamar fixado é desproporcional ou não em relação ao serviço prestado e se há ou não configuração de confisco”. Note-se que a Lei cearense não definiu rigidamente o proveito econômico como base de cálculo da taxa judiciária. Apenas adotou-o como critério para calcular objetivamente o valor do serviço público efetivamente prestado e, a partir daí, estabeleceu 14 faixas diferentes de preços. A relação jurídica existente entre autor e réu num processo judicial não se confunde com a mantida entre aquele e o ente público responsável pela atividade judicial. É inegável que, a depender das circunstâncias do caso concreto, a prestação jurisdicional pode vir a ser mais dispendiosa que o ganho pretendido na demanda, viabilizando a cobrança de taxa em quantia superior ao valor atribuído à causa. Isso não quer dizer que o Estado tenha liberdade total para estabelecer o valor das custas. Também nesses casos, e até com muito mais razão, deve obediência à razoabilidade e à proporcionalidade. Isso foi observado no caso. Ora, não se pode concluir que os módicos valores das taxas estabelecidos nas 3 primeiras faixas – 1ª) R\$ 40,35, para causas até R\$50,00; 2ª) R\$ 80,63, para causas entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00; e 3ª) R\$ 181,50, para causas entre R\$ 100,01 e R\$ 400,00 - inviabilize o acesso à justiça. (STJ, 2019 ADI 5470)

No voto, o Ministro relator ainda realiza comparativos com outras leis estaduais, citando expressamente os estados do Maranhão, Minas Gerais, São Paulo, Piauí e Para, enfatizando, por fim, a inexistência de uniformidade de tratamento da matéria.

No mesmo sentido foi o julgamento da ADI 2078/PB, que entendeu pela improcedência pelo simples fato da taxa judiciária de 1,5% não ser irrazoável e desproporcional, calcando-se na existência de um patamar máximo previsto em lei.

Os julgamentos das ADI 3886 e 3826 utilizam o mesmo critério, inclusive com expressa referência da ADI 3826 no julgamento da primeira e, além dos fundamentos já expostos nas ações anteriores, afirmou, quanto ao custo do serviço, ser “impossível de ser avaliado de modo homogêneo, porque uma mesma causa, no mesmo lugar, pode, com valores iguais, ter durações diferentes e custos diferenciados” (STF, ADI 3886). Não houve, nesses casos, nenhuma avaliação em concreto dos valores a pagar, ressaltando-se apenas, tal como também realizado na ADI 2696/PR que em caso de impossibilidade de pagamentos há como alternativa o deferimento da gratuidade de justiça.

Por sua vez, a ADI 3419/RN apenas discutiu a possibilidade de se reverter ou não valores cobrados a título de custas para a Escola da Magistratura, o que entendeu-se legítimo não apenas por integrar o Poder Judiciário como também por se tratar de serviço vinculado a prestação judicial, atendendo ao disposto no artigo 98, §2º da Constituição Federal.

c) Pendentes de julgamento

Os casos pendentes de julgamento não permitem fazer qualquer aferição de mérito. Na verdade, a importância, considerando que são 8 casos a finalizar o julgamento, é que possa existir algo mais concreto para aferir parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que os julgamentos anteriores, ressalvado o da ADI 5470, não aprofundam questões concretas.

Cabe um destaque em relação àquelas que tiveram liminares deferidas: ADI 2040/PR e ADI 1926/PE. A primeira liminar foi deferida em dezembro de 1999 para suspender alguns itens da tabela anexa à lei, por utilizar como base de cálculo em certos casos o valor do montante a ser partilhado, ao que ao entendimento da corte se aproximava da mesma base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens. Já a segunda, deferida no mesmo ano, teve por objeto tão somente suspender a eficácia do artigo 38 da Lei 11.404/96, que havia revogado os limites mínimo e máximo das custas.

Verifica-se, assim, que os casos pendentes ainda não trazem qualquer relevância quanto a possíveis critérios para aferição de valores, especialmente quanto ao aspecto de razoabilidade e/ou proporcionalidade, tratados, como visto, como sinônimos pelo STF.

#### 5.4 A (IM)POSSIBILIDADE DE UMA LEGISLAÇÃO FEDERAL DE CARÁTER GERAL E A PROPOSTA DO CNJ SOBRE O TEMA

A Constituição Federal adotou no complexo de distribuição de competências a busca pelo equilíbrio federativo. Recompôs-se, dessa forma, a arquitetura dos poderes entre a União e os demais entes federados, com a instituição de mecanismos de correção das disparidades, tanto econômicas como sociais das regiões, o planejamento regional de investimento e incentivos fiscais. Pretende-se, assim, o federalismo de equilíbrio (SILVA, 2009, p. 479).

A competência legislativa concorrente, que interessa ao exame das custas processuais, finca-se no art. 24 da CF, onde se positiva a repartição vertical de competências, cabendo as normas gerais à União e a legislação suplementar aos Estados.

A competência concorrente constitui apurada técnica do federalismo de equilíbrio, diante da parceria de ação e responsabilidade que se estabelece entre os entes federados para a consecução de objetivos comuns e do regramento conjunto dos assuntos que extravasam o interesse de um único ente político. Cuida-se, pois, de mecanismo de descentralização política e de encargos administrativos, dada a peculiaridade de cada ente federado disciplinar determinado assunto fiel às suas peculiaridades, rumo a um progresso conjunto e planejado de toda a nação. Afirma Bercovici (2004, p.59):

A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é

adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-se às suas peculiaridades e necessidades. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Este tipo de repartição é o previsto pelo artigo 24 da Constituição de 1988.

A técnica da competência concorrente trabalha, tanto no âmbito nacional de planejamento legislativo, ditada pelas normas gerais da União, como no âmbito estadual, através das normas estaduais que suplementam a legislação nacional de acordo com as necessidades peculiares do Estado-membro, de forma a buscar a unidade nacional através da diversidade regional. É a conjugação de centralização e descentralização ao mesmo tempo.

Acerca da competência concorrente legislativa, a vigente Constituição reservou expressamente à União os níveis superiores de legislação para fixar as diretrizes, as chamadas normas gerais de regulamentação e aos Estados a complementação da legislação que lhe interessa, consoante interpretação sistemática do artigo 24 e seus parágrafos. Por meio da competência concorrente, a União estabelece as normas gerais sobre o assunto, ao passo que os Estados legislarão em caráter complementar. O § 3º, por sua vez, contempla a competência estadual legislativa plena, no caso de inexistência de lei federal sobre o tema, ao passo que o § 4º dispõe que a superveniência de lei federal que discipline normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária. Tal situação versa sobre suspensão dos dispositivos da norma estadual (contrários ao da lei federal) e não de revogação, tanto que os mesmos voltam a vigorar se revogada a lei federal.

O sentido lançado no segundo parágrafo ao termo “suplementar”, à luz de uma interpretação sistêmica, diz respeito tanto ao de complementar a legislação federal em pormenores, como o de supri-la na sua ausência, isto é, fazer as vezes dessa última. Já o seu advento firma a prevalência da legislação federal em caso de antinomias sobre essas, quando se cuidar de normas gerais. Há, portanto, um desafio na legitimidade concorrente, a fim de que cada ente edite sua norma com a regular legitimidade, sem invadir terreno um do outro. Se a União pode legislar sobre normas gerais, dispor sobre pormenores significa inconstitucionalidade.

Cita TAVARES (2008, p. 161) que diversos autores procuram identificar o sentido jurídico do termo normas gerais utilizado pela Constituição, mas são unânimes ao concluir que apesar da grande utilidade da ciência jurídica para apontar os caminhos a serem trilhados na casuística da interpretação das leis e de reduzir os subjetivismos na identificação das normas gerais, sempre haverá certa dose de incerteza para aferi-la.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1994, p. 16) escreve sobre o assunto:

Do ponto de vista da lógica jurídica, as normas podem ser quanto à quantidade, gerais, particulares ou individuais. Esta distinção pode ser vista quanto aos destinatários ou quanto aos conteúdos da norma. Uma norma é geral, quanto aos destinatários, quando se aplica à

universalidade deles, sem distinções. Melhor seria, neste caso, chamá-la de norma universal. A contrario sensu, ela será particular, quando se destina a uma coletividade ou categoria dos destinatários. Melhor se falar aqui em norma especial. Por fim, é individual a que se destina a um único endereçado. Quanto aos conteúdos, as normas são gerais quando a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie (*facti species*, fato gerador, hipótese de incidência). Particular, quando a matéria assinala apenas um grupo ou parte da espécie. Individual, ou melhor, singular, quando sua matéria delimita um único caso. Esquemáticamente temos:

Quanto ao destinatário: • normas universais (todos) • normas especiais (alguns) • normas individuais (um único) Quanto ao conteúdo: • normas gerais (totalidade dos casos) • normas particulares (alguns casos) • normas singulares (um único caso)

Assim, em princípio, do ponto de vista lógico, quando o texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre “normas gerais”, a linguagem constitucional pode estar tratando de normas gerais pelo conteúdo, ou de normas universais, isto é, gerais pelo destinatário, cabendo aos Estados e Distrito Federal, correspondentemente, a competência para o estabelecimento de normas especiais e individuais (conforme o destinatário) ou particulares e singulares (conforme o conteúdo).

A lógica, porém, ajuda mas não resolve inteiramente a questão interpretativa. A expressão constitucional – normas gerais – exige também uma hermenêutica teleológica. Sob o mencionado aspecto lógico sempre será possível dizer que, por exemplo, quanto ao conteúdo, normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas, temas que se referem a uma espécie inteira e não a alguns aspectos, mas isto é insuficiente para reconhecer quando estamos diante de uma norma geral ou de uma particular. Sempre restarão dúvidas, no caso concreto, para aplicar o critério estritamente lógico-formal. Deste modo, para o intérprete, a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Assim, do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa. A federação brasileira, já pelo disposto no caput do art. 1º, já pela ênfase na solidariedade, na redução das desigualdades regionais, na garantia de um desenvolvimento nacional (art. 3º) aponta muito mais para um federalismo do tipo cooperativo, que exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independências entre eles. Até formalmente, a mudança da expressão “Estados Unidos do Brasil”, usada ainda em 1946, para “República Federativa do Brasil”, mostra, historicamente, este objetivo.

Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravasa o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral.

Pode-se perceber que normas gerais são normas incompletas, não conclusivas, que tentam delinear, sem exaurir, certa questão. Em sede de competência concorrente, via de regra, as normas gerais são típicas leis

nacionais, isto é, são válidas e eficazes para todo o território nacional, incidindo sobre todos os Estados e interagindo sobre as leis estaduais, bem como as municipais – típica forma de integração nacional - de sorte que condicionam a interpretação da matéria, conforme dispõe o § 4º do art. 24 da CFRB.

Ao caso das custas forenses, aplica-se a lacuna prevista no §3º, de modo que atualmente possuem os estados capacidade plena, tanto assim que, como visto, não há um critério único e um tratamento uniforme para lançamento dos valores.

A questão que se põe é se haveria efetividade em uma lei de caráter nacional ou se ofenderia a autonomia que o Poder Judiciário de cada Estado possui para tratar sua política de custas e administração dos seus recursos com as peculiaridades locais.

Nesse cenário, dando continuidade aos trabalhos, em 28 de novembro de 2019, o CNJ divulgou um primeiro texto com proposta de minuta para uma lei geral de caráter nacional sobre o tema, realizando audiência pública para coletar sugestões de melhoria<sup>36</sup>. A proposta é uma atualização da que já constava no PCA de 2012 apresentado no início deste trabalho.

O projeto contém 23 artigos, trazendo conceitos dos artigos 98 e 99 da Constituição Federal, bem como delegando aos Estados e a União a previsão de isenção de pagamento em leis próprias. Acerca da cobrança, propõe a cobrança das custas em quatro fases distintas: distribuição, preparo da apelação, preparo do recurso especial e na execução, estabelecendo percentuais máximos de cobrança em cada uma das fases.

A se considerar a proposta, que prevê 2% na primeira fase e 4% em cada uma das demais, ainda que estas sejam eventuais, tem-se a possibilidade de um pagamento total de até 14% do valor da causa, o que reflete números maiores que a sistemática atualmente nas leis vigentes, ainda que se considere as custas recursais.

Noutro sentido, há ainda a previsão (artigo 5º, §3º) de indicar como base de cálculo, nas ações que houver partilha, o monte total de bens, o que vai de encontro ao entendimento, ainda que em caráter liminar, do STF na apreciação da ADI 2040/PR.

Há ainda previsão (artigo 5º, §4º) de pagamentos de custas elevadas ao dobro em casos que envolvam valores superiores a 10.000 salários mínimos, disputas empresariais, de arbitragem ou que envolvam alta complexidade e volume de dados.

Nesse quadro, não é possível de antemão prever o que seriam disputas de arbitragem previstas no projeto, uma vez que o objetivo central da arbitragem é justamente não levar a questão ao Poder Judiciário. Ainda pode-se destacar,

---

<sup>36</sup> <https://www.cnj.jus.br/agendas/revisao-das-normas-relativas-a-cobranca-de-custas-dos-servicos-forenses-da-concessao-dos-beneficios-da-justica-gratuita/> Acesso em 15/12/2019

diante da farta jurisprudência verificada junto ao STF, que tal previsão pode ensejar a aplicação de entendimento análogo ao que consta na ADI 2211.

Importante mencionar a iniciativa de um dispositivo que preveja a faculdade de instituir políticas especiais para incentivar os meios alternativos de composição de conflitos. Entretanto, a forma eleita é exclusivamente a imposição de novas custas, denominada taxa adicional, o que na prática pode violar o acesso à justiça como visto ao longo dos capítulos anteriores.

Não se vislumbra no projeto a preocupação em realizar a conceituação precisa de custas judiciais e, diante da natureza única de taxa, unificar as rubricas de custas e taxa judiciária, a fim de simplificar a questão. Igualmente não há qualquer diretriz para cobrança de uma forma com critério único, estabelecendo-se tão somente, como visto, percentuais máximos, deixando, por exemplo, de vedar a cobrança em diversas rubricas, inclusive de fundos. Ao contrário, permitiu expressamente tal forma de cobrança no artigo 20, desde que respeitado os limites nela previstos.

O projeto preocupa-se também (artigo 13) em flexibilizar o pagamento de custas, ainda que parcial, em caso de dificuldade financeira, mediante dispensa de alguns pagamentos, diferimento e parcelamento, criando de forma objetiva um caminho intermediário entre o pagamento antecipado e a gratuidade de justiça.

Como se verifica, em que pese trazer uma proposta de regulamentação, diversos pontos estão em desacordo com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, bem como não resolvem a situação atual, o que traz a tona se efetivamente há discussão de normas gerais no projeto, bem como se efetivamente uma lei geral será capaz de unificar todas as questões verificadas sobre o tema.

## 6. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo, com base no acesso à justiça e inafastabilidade do Poder Judiciário, de verificar eventuais óbices econômicos para o exercício do direito de ação, sob a ótica da porta de entrada.

Evidentemente, como destacado no primeiro capítulo, se de um lado, por se tratar de um direito fundamental, deve ser conferida máxima efetividade, de outro deve-se buscar uma mudança brusca para frear o alto índice de litigiosidade, que vem levando o Poder Judiciário ao colapso. Contudo, verifica-se que não é simplesmente aumentando a barreira econômica, mediante aumento abrupto das custas judiciais, que o problema será resolvido, especialmente em um país de dimensões continentais que são diversos os problemas sociais, muitas vezes em um estado de coisas inconstitucionais em que a única solução, ainda que não ideal, é recorrer ao Poder Judiciário.

Diante do exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e exame das leis estaduais, verificou-se que há uma incongruência na cobrança de duas taxas, ora chamada de taxa judiciária, ora chamada de custas, para a cobrança de um mesmo serviço. O serviço que se postula ao Poder Judiciário é único, pouco importando se, para tanto, são necessários escrivães, oficiais de justiça ou juizes, de forma que, especialmente diante da unidade do Poder Judiciário, reconhecida tantas vezes pela Suprema Corte, é injustificável essa dúplice cobrança, a qual, a luz do direito tributário, configura verdadeiro *bis in idem*.

A terminologia e método de recolhimento dos valores muitas vezes são complicadores, afora os valores cobrados, confundindo não apenas os jurisdicionados em geral, que não tem certeza do que estão pagando, mas também profissionais do Direito, que não são preparados para recolhimentos com tamanha burocracia, uma vez que são questões meramente administrativa.

Há um distanciamento da realidade local e que, dentre outros fatores, influencia na própria credibilidade do Poder Judiciário e no serviço por este prestado. É comum verificar junto aos valores das custas (taxas) a cobrança de valores para outras instituições, como se verificou na situação do Rio de Janeiro, que são contemplados fundos vinculados à Defensoria Pública e Procuradoria do Estado, onerando ainda mais o jurisdicionado.

O levantamento das legislações estaduais, aliado às pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça, permitiram verificar que não há qualquer previsão linear na fixação dos valores, nem nos critérios de cobrança. Foi possível verificar, por exemplo, disparidades superiores a 1000% em um mesmo valor da causa, o que se não demonstra a desproporção dos valores em si, reflete a falta de uma unidade legislativa em todo o país.

De toda forma, ainda que seja possível traçar parâmetros de valores como corretos ou incorretos, o que demandaria investigar a realidade local de cada estado, certo é que há muitas incongruências.



Uma delas decorre do fato do Distrito Federal, local de maior IDH, ter um dos menores valores de custas. Noutro giro, diversos estados que apresentaram piores índices, cobram valores altos, que podem, potencialmente, ofender o acesso à justiça ou, ao revés, importar maior deferimento de gratuidade de justiça e, conseqüentemente, menor arrecadação por parte do tribunal.

A questão da gratuidade de justiça demanda maior investigação, haja vista que os dados não são confiáveis, tanto assim que até mesmo o CNJ, que possui acesso a todos os dados, não foi capaz de fazer um levantamento preciso. É possível supor, ainda que sem base concreta, que valores menores de custas, especialmente nos estados mais pobres, possibilitariam um deferimento menor de gratuidades de justiça e perspectiva de maior arrecadação.

A falta de uniformidade nas legislações implica em um número considerável de ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade sobre o tema, muitas delas perdendo o objeto, e sequer podendo ser apreciadas no mérito, em virtude de nova produção legislativa.

As ações que tiveram o mérito analisado, ressalvadas poucas exceções, se limitaram a citar a jurisprudência histórica do STF sobre o tema, ou seja, de entender que a mera previsão de um valor mínimo e máximo de cobrança já sustenta a constitucionalidade da lei.

Verificou-se, ainda, que, mesmo que não absoluto no entendimento do Supremo Tribunal Federal o valor da causa é o grande referencial para a incidência das custas iniciais, pois seria impossível aferir o serviço efetivamente prestado.

Ocorre que o valor da causa perde seu sentido ao se aceitar a cobrança, seja no início ou ao longo do processo, por diversos atos, de forma que não há uma presunção de cobrança sobre o serviço a ser prestado, haja vista que a cada novo impulsionamento processual novos valores são cobrados.

A nosso ver, pecha o Supremo Tribunal Federal em não se aprofundar no que efetivamente seria a proporcionalidade e razoabilidade dos valores cobrados, mediante uma análise mais complexa do tema, especialmente diante das realidades locais. Talvez os estudos realizados pelo CNJ nos anos de 2010 e 2019 sejam de grande auxílio para o enfrentamento de questões futuras, pendentes de julgamento, uma vez que, ainda que superficialmente, mediante diversas simulações de valor da causa, foi possível aferir a falta de normatividade uniforme sobre a questão.

A inexistência de uma legislação geral acaba por permitir a competência absoluta de cada um dos estados membros, o que importa em realidades diversas em cada unidade federativa, que diante da capacidade legislativa plena apenas regulamentam de acordo com a realidade local, não sendo localizado em qualquer projeto de lei nenhum estudo prévio sobre valores.

Ponto significativo do levantamento das legislações estaduais é que diversas delas são antigas e os valores são apenas atualizados por atos

infralegais, o que mostra que a elaboração das leis não leva em consideração o momento atual e o efetivo custo do serviço. Não foi possível, nesse particular, aferir os processos legislativos para verificar um possível impacto esperado na cobrança das custas frente o efetivo custo da prestação jurisdicional e a realidade de cada tribunal, de forma que faz parecer que as cobranças tem valores aleatórios, especialmente quando se verificam arrecadações que sequer cobrem 5% do total das despesas, com se verificou em diversos estados.

Ao analisar a proposta do Conselho Nacional de Justiça, ainda em debate, para edição de uma lei geral de caráter nacional foi possível verificar que diversas questões não apresentam solução.

A nosso ver, a lei que pretende conferir um caráter nacional deve-se preocupar inicialmente com a existência de um conceito único dos valores cobrados. Se são taxas, como se verificou, que sejam cobradas sobre uma única rubrica, ainda que eventualmente de maior valor.

Preocupa também a minuta do projeto no ponto que permite a cobrança de até 14% sobre o valor da causa no curso de todo o processo, permitindo, de antemão, a cobrança antecipada de 4%, percentual que só é encontrado atualmente na legislação fluminense e, ainda assim, nas execuções fiscais. Do levantamento efetuado das legislações o máximo, como regra, verificado foi de 2,5%, o que permite concluir que a proposta, nos moldes atuais, acaba por permitir o aumento dos valores cobrados, implicando, na prática, em majoração e possível violação ao acesso à justiça se aprovado.

Por fim, entendemos que a questão merece melhor tratamento, havendo uma série de uniformidades que potencialmente estão violando o acesso à justiça, sendo medida necessária a uniformização da política legislativa, seja quanto aos conceitos e critérios de cobrança, seja quanto a um patamar de valores.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bruno Carneiro da Cunha. Neoprocessualismo: a posição do direito processual na atual perspectiva da teoria jurídica. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro Belo Horizonte**, Ano 21, n. 83, p. 229-254, jul./set. 2013.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Justiça distributiva e aplicação do direito**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1983.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Tendências Contemporâneas do direito processual civil. **Revista de Processo**, São Paulo, jul/set. 1986.

BELLO, Enzo; ENGELMANN, Wilson. (Orgs.). **Metodologia da pesquisa em Direito**. Caxias do Sul: EDUCS, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Escrevendo a história: serie brasileira**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e Análise Comparativa da Experiência Internacional**. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/poderjudiciario/relatorio%20pesquisas%20custas%20judiciais\\_julho\\_260710.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/poderjudiciario/relatorio%20pesquisas%20custas%20judiciais_julho_260710.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2018**, ano base 2017. Brasília. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC9\\_1\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC9_1_2016.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2018.

BRASIL. **Lei 1.060, de 05 de fevereiro de 1950**. Diário Oficial da União da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1060compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1060compilada.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2018.

BRASIL. **LEI 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Diário Oficial da União da República. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172Compilado.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Diário Oficial da União da República. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação **Direta de Inconstitucionalidade 3.826 GO**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Ministro Eros Grau.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.470 CE. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Ministro Alexandre de Moraes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.720 BA**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relator: Ministro Alexandre de Moraes.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (Org.). Direitos Humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 1994

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **Desjudicialização e resolução de conflitos**: a participação procedimental e o protagonismo do cidadão na ó-modernidade. Curitiba: Juruá, 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

**CONVENÇÃO Americana de Direitos Humanos**. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)> . Acesso em: 11 jun. 2018.

**DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2018.

DIDIER Jr., Fredie; NALINI, José Renato; RAMOS, Glauco Gumerato; LEVY, Wilson. **Ativismo Judicial e garantismo processual**. Salvador: JusPodivm, 2013.

DIDIER Jr., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Benefício da justiça gratuita**. Salvador: JusPodivm, 2016.

DINAMARCO, Candido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Relatório ICJ Brasil**. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil\\_1\\_sem\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 25 jul. 2019.

GONÇALVES, Vinícius José Correa. **Tribunais multiportas: pela efetivação dos direitos fundamentais de acesso a justiça e razoável duração dos processos**. Curitiba: Juruá, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GRINOVER, Ada Pelegrini. **A assistência judiciária e o acesso à justiça** in: *Novas tendências do direito processual*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

HARADA, Hiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LONGO, Maisa. **Acesso à justiça e custos judiciais: uma dicotomia**. Disponível em: <<http://revistas.unoeste.br/revistas/ojs/index.php/ch/article/viemFile/542/758>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MACCORMICK, Neil. **Retórica e o Estado de Direito**. Tradução de Conrado Hubner Mendes e Marcos Paulo Verissimo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. 2. ed. São Paulo: RT, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil. Teoria do Processo Civil**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. v.1.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil: o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MARINONI, Luiz Guilherme. O custo e o tempo do processo civil brasileiro. **Revista de Direito da Faculdade do Paraná**. Disponível em: <[revistas.ufpr.br/direito/article/download/1770/1467](http://revistas.ufpr.br/direito/article/download/1770/1467)>. Acesso em: 23 abr. 2018.

MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

OLIVEIRA, Flavio Luis de. Princípio do acesso à justiça. In: OLIVEIRA NETO, Olavo de. LOPES, Maria Elizabeth de Castro. **Princípios Processuais Cíveis na Constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier,

PEDROSO, J.A.F. **Acesso ao Direito e à Justiça**: um direito fundamental em (des) construção. 2002. Tese (Doutoramento em Sociologia do Estado, do Direito e da Administração) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2002.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. Tradução de Jussara Simoes. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RIBEIRO, Paulo de Tarso Ramos **Direito e Processo**: razão burocrática e acesso à justiça. São Paulo: Max Linonad, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. In FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Justiça: função social do judiciário**. 3. ed. Ática, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 1987. Disponível em: <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Introducao\\_a\\_sociologia\\_da\\_adm\\_justica\\_RCCS21.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Introducao_a_sociologia_da_adm_justica_RCCS21.pdf)>. Acesso em: 1º maio 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SLAIB FILHO, Nagib. **Regime Jurídico das custas processuais no Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://nagib.net/index.php/variedades/artigos/civilprocessconsu/325-regime-juridico-das-custas-processuais-no-estado-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann; Ricardo Doninelli Mendes. Soa Paulo: Companhia das Letras, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica – Uma Nova Crítica do Direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

WATANANABE, Kasuo. Acesso à justiça e a sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrino; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE,

Kazuo, (Coords.). **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Saraiva, 2015.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito no Brasil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

## ANEXO

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº XXXX, DE 2019

Estabelece normas gerais para a cobrança de custas dos serviços forenses no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, e o controle de sua arrecadação.

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas gerais para a cobrança de custas dos serviços forenses a que se referem os artigos 24, inciso IV e 98, § 2º da Constituição Federal, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, e o controle de sua arrecadação.

Art. 2º. Respeitado o direito assegurado pelo art. 5º, inc. LXXIV da Constituição Federal à assistência jurídica e integral aos que comprovarem a insuficiência de recursos, as custas judiciais serão cobradas segundo o disposto nas leis de regência no âmbito da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Militar, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Estados, obedecidos os requisitos e limites estabelecidos nesta Lei.

Art. 3º. As custas judiciais, destinadas exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça e prestados exclusivamente pelo Poder Judiciário, têm por fato gerador a prestação de serviços públicos de natureza forense e são devidas pelas partes.

Parágrafo único. É vedada a destinação das custas judiciais diretamente a pessoas físicas ou jurídicas de direito público, de direito privado, instituições ou entidades de qualquer natureza.

Art. 4º. Caberá à União, na Justiça Federal, na Justiça do Trabalho e na Justiça Militar de primeiro e segundo graus; aos Estados e ao Distrito Federal estabelecer, por projeto de lei de iniciativa dos tribunais, as hipóteses e critérios de isenção das custas judiciais no seu âmbito, bem como o valor de cada unidade de referência para os fins estabelecidos nesta Lei.

§1º. O valor das unidades de referência deverá ser reajustado no dia primeiro de janeiro de cada exercício, tendo por base o INPC — Índice Nacional de Preços ao Consumidor, do IBGE, nos últimos doze meses do exercício anterior, ou outro parâmetro estabelecido em lei própria, cabendo aos tribunais a sua divulgação.

§2º. A proposta de concessão ou ampliação por lei de incentivo ou de benefício que implique em renúncia ou postergação ao recebimento de receita



deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de litigiosidade, conduzidos pelo Conselho Nacional de Justiça ou pelos respectivos tribunais.

Art. 5º. Nas ações cíveis, de família e sucessões e envolvendo a Fazenda Pública em geral, as custas judiciais incidirão em até quatro fases distintas do processo:

I – no momento da distribuição da ação, da reconvenção, da oposição, dos embargos à execução e de terceiro, e do mandado de segurança;

II – como preparo da apelação, do recurso adesivo, e nos processos da competência originária do tribunal, inclusive a reclamação e mandado de segurança;

III – como preparo do recurso especial e do extraordinário, e nos processos da competência originária dos tribunais superiores, inclusive a reclamação e mandado de segurança;

IV – ao ser proposta a execução, a habilitação em ação civil pública, recuperação judicial ou falência, e o pedido de cumprimento de sentença.

§ 1º. O valor será calculado tendo por base percentual sobre o valor da causa, admitindo-se a fixação de faixas de valores em múltiplos de unidades de referência, observados os seguintes limites:

a) Nas fases previstas nos incisos I e IV do caput deste artigo, o percentual sobre o valor da causa não poderá exceder a 2% (dois por cento), em cada uma dessas fases, obedecidos ainda, os limites mínimo, correspondente a 5 (cinco) unidades de referência, e máximo, de 3.000 (três mil) unidades de referência, por fase;

b) Nas fases previstas nos incisos II e III, o percentual sobre o valor da causa não poderá exceder a 4% (quatro por cento), em cada uma dessas fases, obedecidos, ainda, os limites mínimo, correspondente a 10 (dez) unidades de referência, e máximo, de 3.000 (três mil) unidades de referência, por recurso ou novo processo.

§ 2º. Para as ações, medidas antecipatórias e urgentes, cartas e outros incidentes que não revelem reflexo econômico próprio ou imediato, ou cujo valor econômico seja meramente estimado, o valor das custas será fixado em lei, observado o limite mínimo previsto na alínea “a” do §1º deste artigo, sendo devido o remanescente por ocasião da liquidação, se o caso.

§ 3º. Nos casos em que haja adjudicação ou partilha, o valor das custas será fixado segundo o montante total dos bens ou direitos, inclusive a meaço, se o caso, e não poderão exceder os limites mínimo e máximo previsto no § 1º deste artigo, devendo ser recolhidas por ocasião da adjudicação ou homologação.

§ 4º. Nas hipóteses de litisconsórcio ativo voluntário com mais de dez autores, poderá ser estabelecida parcela adicional, além dos valores previstos nos incisos I a IV deste artigo, para cada grupo de dez autores ou fração que exceder a primeira dezena, observados os limites mínimos e máximos do §2º deste artigo por grupo ou fração.

§5º. Nos processos relativos a contratos de valor superior a 10.000 (dez mil) salários mínimos, disputas empresariais, de arbitragem, além de outras que envolvam grande volume de dados e questões de alta complexidade, quando assim reconhecidos pelo juiz da causa, as custas poderão ser elevadas até o dobro, sendo o remanescente devido ao término da fase de conhecimento.

§ 6º. O valor do preparo a que se refere o inciso II deste artigo será calculado sobre o benefício econômico fixado na sentença, se for líquido, ou, não sendo líquido, incidirá sobre o valor atualizado da causa, salvo outro patamar determinado na sentença, observado o limite mínimo e máximo previsto na alínea “b” do § 1º deste artigo.

§ 7º. Os parâmetros para a definição do valor do preparo para cada recurso previsto na fase III serão estabelecidos por lei federal ou em ato do respectivo tribunal, sendo a metade devida por ocasião da interposição no tribunal de origem, e o restante no momento do processamento ou da interposição do agravo em recurso especial e em recurso extraordinário.

§ 8º. Para os agravos de instrumento, agravos internos ou outros recursos, o valor das custas, sempre que o cálculo não estiver atrelado ao valor da causa, será fixado em lei, observado o limite mínimo previsto na alínea “b” do §1º deste artigo, não podendo superar o valor devido para a interposição da própria apelação, recurso especial ou extraordinário, conforme o caso.

§ 9º. A lei poderá postergar o pagamento das custas relativas ao cumprimento de sentença para o momento da satisfação, inclusive parcial, desde que os valores relativos às fases anteriores tenham sido quitados, cabendo ao exequente incluir o valor nos cálculos para fins de execução conjunta sob pena de responder pelo equivalente.

§ 10. Poderão ser cobradas custas de até 5 (cinco) unidades de referência adicionais na hipótese de paralisação por culpa exclusiva das partes, de recursos ou incidentes processuais que se revelem meramente protelatórios, bem como de ausência injustificada em ato ou audiência sem prévia comunicação do juízo, quando possível.

Art. 6º. Nas ações penais em geral, as custas serão pagas ao final pelo acusado, se condenado, em valor que não seja inferior a 50 (cinquenta) unidades de referência nem ultrapasse o limite de 3.000 (três mil) unidades de referência, calculados por réu, por crime e respectiva expressão econômica, conforme o caso.

§1º. Nas ações penais privadas, respeitados os limites estabelecidos no caput deste artigo e a critério dos tribunais, as custas iniciais poderão ser

recolhidas de uma só vez, ou em percentual no momento da distribuição, ou, na falta desta, antes do despacho inicial; e o remanescente no momento da interposição de recurso cabível.

§2º. Nos processos envolvendo crimes contra a ordem tributária e econômica previstos, crimes da lei de licitações, crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e organizações criminosas, as custas poderão ser elevadas até o dobro, devidas inclusive na hipótese de celebração de acordo de colaboração.

§ 3º. Ressalvada a hipótese de gratuidade, o acesso aos tribunais superiores está condicionado ao preparo na forma do § 7º do artigo 5º desta Lei.

Art. 7º. O acesso à Justiça do Trabalho observará o regime estabelecido nos artigos 789, 789-A, 789-B, 790, 790-A e 790-B da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, com redação da Lei 10.537, de 27 de agosto de 2002 e pela Lei nº 13.467, de 13 de julho 2017.

Parágrafo único. Ressalvada a hipótese de gratuidade, o acesso ao Supremo Tribunal Federal está condicionado ao preparo na forma do § 7º do artigo 5º desta Lei.

Art. 8º. O acesso aos Juizados Especiais seguirá o disposto nas leis de regência (Lei 9.099/95; Lei 10.259/2001 e Lei 12.153/2009).

§1º. As custas, quando devidas, deverão observar os mesmos limites estabelecidos nos artigos 5º e 6º desta Lei.

§2º. Ressalvada a hipótese de gratuidade, o acesso ao Supremo Tribunal Federal está condicionado ao preparo na forma do § 7º do artigo 5º desta Lei.

Art. 9º. A lei poderá estabelecer políticas especiais para o incentivo aos meios alternativos de composição de conflitos, mediante o estabelecimento de taxa adicional para o custeio de medidas destinadas à prevenção ou resolução consensual de litígios.

§ 1º. O valor da taxa adicional prevista no caput não poderá ser superior a 5 (cinco) unidades de referência, sendo devida por ocasião do ajuizamento, sujeita às mesmas regras atinentes à gratuidade, se o caso.

§2º. A taxa adicional não poderá ser cobrada nos casos em que a parte previamente ao ajuizamento, tenha se valido do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania para tentativa de composição e deverá ser abatida de eventuais pagamentos devidos para a realização de audiência de conciliação ou sessões de mediação na fase judicial.

§3º. As empresas que queiram se valer do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania para cobranças e discussões de contratos relativos às suas atividades empresariais deverão providenciar o adiantamento

da taxa adicional prevista no caput deste artigo já no momento do pedido de audiência na fase extrajudicial.

§4º. A utilização do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania não dispensa o pagamento das custas nos pedidos de homologação judicial em adjudicação e partilha, bem como para a conversão do título extrajudicial em judicial, além do pagamento de eventuais outras despesas, ressalvada a gratuidade.

Art. 10. Até que sobrevenha lei em sentido diverso, não serão cobradas custas judiciais nas causas relativas aos seguintes feitos:

I – nos processos de habeas corpus (art. 654 do DL 3.689, de 03.10.41) e habeas data (art. 21 da Lei 9.507, de 12.11.97);

II – nas causas relativas à jurisdição de infância e juventude, ressalvada a litigância de má-fé (art. 141, § 2º da Lei 8.069, de 13.07.1990), salvo as hipóteses que não envolvam interesses de crianças e adolescentes;

III – nas ações de acidentes do trabalho sob a regência da Lei 8.213, de 24.07.1991 (art. 129, parágrafo único);

IV – nas ações de alimentos e nas ações revisionais de alimentos, propostas pelo alimentando, em que o valor da prestação mensal pretendida não seja superior a um salário mínimo e meio (Lei 5.478, de 25.07.68, art. 1º, § 2º).

Parágrafo único. Nas ações populares e civis públicas, as custas serão devidas pelo réu, se condenado, e pelo autor, se comprovada má-fé (CF/88, art. 5º, inc. LXXIII).

Art. 11. Salvo previsão expressa na lei específica, nas custas judiciais não se incluem, dentre outros:

I – as publicações de editais;

II – a expedição de cartas rogatórias, precatórias e de ordem;

III – as despesas com citações e intimações, ressalvadas aquelas realizadas exclusivamente no Diário da Justiça;

IV – o porte de remessa e de retorno dos autos, no caso de recurso;

V – a expedição de cartas de sentença, alvarás e formais de partilha, bem como a reprodução de peças do processo;

VI – a comissão dos leiloeiros e assemelhados e a remuneração do perito, assistente técnico, avaliador, depositário, tradutor, intérprete, administrador, mediador e conciliador;

VII – a indenização de viagem e diária de testemunha;

VIII – as diligências dos Oficiais de Justiça;

IX – o desarquivamento e a manutenção de autos físicos e digitais nas unidades judiciais e em arquivo do tribunal ou de empresas terceirizadas;

X – a obtenção de informações da Secretaria da Receita Federal, das instituições bancárias, do cadastro de registro de veículos, dos cadastros de inadimplentes ou análogas;

XI – a expedição de alvarás, mandados e ofícios, ainda que eletrônicos, para busca e bloqueio de bens e créditos;

XII – o cadastramento de dados que não foram incluídos na distribuição ou recadastramento de partes e advogados em caso de alteração;

XIII – a confecção dos cálculos pelo contador e os laudos dos setores técnicos à disposição do juízo;

XIV – a transferência eletrônica direta para conta em instituição financeira diversa da responsável pela custódia dos depósitos judiciais e reexpedição de mandado de levantamento com dados incorretos indicados pela parte ou já expirados;

XV — todos os serviços que não sejam prestados diretamente pelo Poder Judiciário e seus servidores.

§ 1º. O valor dos atos padronizados, como aqueles previstos nos incisos I, II, III, IX, X, XI, XII, XIII do caput deste artigo, sempre que possível, será expresso em múltiplos de unidade de referência, cabendo sua fixação de acordo com a sua respectiva natureza nos termos da lei.

§ 2º. O valor do ressarcimento das despesas de condução dos Oficiais de Justiça será estabelecido pelo Corregedor Geral da Justiça, devendo o pagamento ser feito por ocasião de cada ato processual, competindo à parte interessada adiantar as despesas relativas a atos, cuja realização o juiz determinar de ofício ou a requerimento do Ministério Público.

§ 3º. Nas perícias e outras diligências realizadas pelos auxiliares da justiça que não sejam custeados pelo orçamento do próprio ente, a lei poderá determinar o acréscimo de até 1% (um por cento) a ser destinado a fundo específico para auxiliar no custeio das perícias e outras diligências para os beneficiários de gratuidade;

§ 4º. Nos autos de arrematação, de adjudicação e de remição, bem como nos alvarás e mandados emitidos em substituição aos atos dos tabeliães, serão devidas custas de até 5% (cinco por cento) sobre o respectivo valor, observados o máximo definido na lei específica;

§5º. A expedição de certidões junto aos distribuidores pelos sistemas informatizados do tribunal será gratuita, sendo admitida a cobrança na hipótese

de impressão ou de requisição de inclusão de informações específicas não padronizadas e que demandem produção de conteúdo pelos servidores;

§ 6º. Poderão ser cobrados dos interessados os valores necessários para o levantamento de registros e processamento de dados para a elaboração de pesquisas, ressalvadas aquelas de interesse do Conselho Nacional de Justiça, do próprio tribunal ou de outros órgãos públicos, mediante convênio.

§7º. No processo de celebração ou renovação de convênios para a implantação de sistemas, como aqueles mencionados no inciso X do caput deste artigo, deverão ser analisadas as potenciais repercussões em desoneração financeira e administrativa do conveniado e sua eventual absorção pelo Judiciário, ficando autorizada a cobrança de contrapartida.

Art. 12. As custas previstas nesta Lei não excluem as despesas estabelecidas na legislação processual em vigor.

Art. 13. Além da hipótese de concessão de gratuidade, nos termos da legislação processual, desde que comprovada a momentânea indisponibilidade financeira, o juiz poderá deferir os seguintes benefícios:

I – a dispensa parcial, observado sempre que possível o pagamento do valor mínimo previsto no §1º do art. 5º desta Lei, quando do ajustamento e limitação do pagamento das demais despesas naquilo que excedam 10% (dez por cento) do salário mínimo ou qualquer outro parâmetro fixado pelo juiz;

II – o parcelamento ou o diferimento das custas iniciais e despesas de alto valor, desde que, em ambas as situações, o pedido venha acompanhado do pagamento do valor mínimo previsto no §1º do art. 5º desta Lei e o integral pagamento do remanescente seja efetuado antes da sentença ou acórdão.

§1º Ao pleitear a gratuidade ou qualquer outro benefício, o postulante deverá desde logo apresentar as informações pertinentes e, deixando de fazê-lo, o juiz, de ofício ou a requerimento, poderá determinar a vinda dos dados ou informações constantes dos sistemas informatizados.

§2º Verificando que a parte postulou o benefício quando manifestamente incabível ou tendo omitido dados ou informações relevantes, o juiz condenará o postulante ao pagamento de custas pelo incidente, fixadas entre 2 (duas) a 4 (quatro) unidades de referência, além do ressarcimento das despesas relativas a cada diligência praticada.

§3º Incumbe à Serventia do Juízo a fiscalização quanto ao correto recolhimento das custas e respectivas parcelas, quando deferido o abatimento, parcelamento ou diferimento.

§4º. Até que sobrevenha regulação específica em lei própria, as regras de gratuidade previstas na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, poderão ser aplicadas também aos processos criminais e aos processos do Juizado Especial Cível, da Fazenda Pública e Criminal.

Art. 14. Rege-se pela legislação estadual respectiva a cobrança de custas nas causas ajuizadas perante a Justiça Estadual, no exercício da jurisdição federal.

Art. 15. O pagamento das custas judiciais devidas no âmbito da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Militar, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Estados será efetuado mediante documento próprio de arrecadação das receitas e será depositado em nome do tribunal respectivo.

Parágrafo único. Os valores deverão ser depositados, preferencialmente, no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em banco do qual o Estado ou o Distrito Federal possua mais da metade do capital social integralizado, ou a partir do competente procedimento licitatório.

Art. 16. Ao final, remanescendo custas ou outras despesas pendentes de pagamento, caberá à Serventia ou setor específico do tribunal oficial para inscrição em dívida ativa, sem prejuízo de outras providências administrativas para a cobrança.

Art. 17. A lei estabelecerá o procedimento administrativo para a restituição dos recolhimentos quando a ação não for distribuída ou o recurso não for interposto.

§1º. Na hipótese de indeferimento da petição inicial, desde que não haja recurso, verificando que o valor recolhido é manifestamente desproporcional, o juiz poderá autorizar a restituição de até a metade, sendo devido sempre o recolhimento do valor mínimo previsto em lei.

§ 2º. Respeitado o disposto no §1º, deste artigo, se assim previsto na lei específica, em todos os demais casos de indeferimento ou rejeição do pedido não haverá direito à devolução das custas ou despesas.

Art. 18. A conta especial que abrigará o produto da arrecadação das custas judiciais terá escrituração própria, atendidas as normas previstas na legislação vigente e estará sujeita à auditoria do Tribunal de Contas respectivo.

§ 1º. O controle de arrecadação das custas em conta única; a fiscalização do disposto no art. 5º, LXXIV da Constituição Federal e o acompanhamento do efetivo e correto recolhimento das custas judiciais compete, respectivamente, ao Presidente do Tribunal, ao magistrado que preside o processo e ao titular da serventia judicial, com a supervisão do Conselho da Magistratura, do Órgão Especial ou do Tribunal Pleno.

§ 2º. No prazo de 60 (sessenta) dias, contado da promulgação desta Lei, os tribunais, por seu Tribunal Pleno ou Órgão Especial, editarão os atos necessários à supervisão de arrecadação e fiscalização do recolhimento das custas judiciais em seu âmbito.

§ 3º. O Presidente do Tribunal enviará ao Órgão Especial ou Tribunal Pleno, até o dia 15 de dezembro de cada exercício, relatório circunstanciado e

prestação de contas dos valores arrecadados mês a mês no exercício e o seu montante, com comparativo de arrecadação nos últimos três anos, que deverá ser publicado no Diário Oficial por três vezes em dias alternados.

Art. 19. Os tribunais deverão publicar uma vez por ano o seu Regimento de Custas e respectivas tabelas na Imprensa Oficial e mantê-lo em seu sítio eletrônico da Internet ("Site") permanentemente e atualizado.

Parágrafo único: O Conselho Nacional de Justiça manterá em seu sítio eletrônico da Internet ("Site") caminho de acesso para as informações divulgadas na forma do caput.

Art. 20. As disposições contidas em leis estaduais que estabelecem o regime de cobrança de valores para o custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça, sob a denominação de taxa judiciária, ficam mantidas, desde que observados os critérios e limites estabelecidos nesta Lei.

Art. 21. Até a vacância dos respectivos cargos, os valores arrecadados pelas serventias judiciais privatizadas, nos termos desta lei, pertencem aos seus titulares.

Parágrafo único. Nas mesmas condições do caput, os valores devidos pelos atos praticados pelos distribuidores privatizados estão excluídos da limitação previstas nesta Lei.

Art. 22. O Conselho Nacional de Justiça fiscalizará o cumprimento desta Lei pelos tribunais.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação e produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

Parágrafo único. No prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação desta Lei na Imprensa Oficial, os Tribunais deverão enviar ao Poder Legislativo os projetos de leis de custas visando sua compatibilização com esta lei.

---