

# **POR UMA ARRECADAÇÃO JUDICIAL OTIMIZADA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPACTO DA GRATUIDADE JUDICIAL NAS RECEITAS DO PODER JUDICIÁRIO<sup>1</sup>**

*Leonardo Sousa de Paiva Oliveira  
Marcela Santana Lobo*

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho analisa as custas judiciais no âmbito dos judiciários maranhense e paraibano e o impacto que a concessão de assistência judiciária gratuita pode produzir na geração de receitas para o Poder Judiciário. Esta importante fonte de custeio recebe disciplinamento diverso em cada unidade federativa, decorrência da autonomia constitucional na definição de suas organizações judiciárias, conforme dispõe o art. 125 da Constituição Federal de 1988.

Refletir sobre a relação entre a concessão de assistência gratuita e as receitas do Poder Judiciário representa uma oportunidade de ponderar sobre a construção de políticas públicas, aperfeiçoando a prestação do serviço com a construção de sugestões que possam oferecer um cenário de maior previsibilidade para os que acessam o sistema de justiça. Para tanto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desempenha um importante papel, tanto no fomento à transparência pelos tribunais quanto na coleta de dados e diagnósticos que permitem dimensionar os desafios impostos à Justiça Brasileira.

Na realização desse mister, utiliza-se, entre outros instrumentos, do relatório do “Justiça em Números” que é produzido anualmente pelo CNJ com o objetivo de retratar o desempenho dos tribunais brasileiros a partir de indicadores definidos, tornando-se uma “importante ferramenta para a fundamentação de decisões em matéria de políticas públicas, bem como meio para a formulação de seu planejamento estratégico” (TJBA, 2021).

Entre os pontos analisados no relatório estão os recursos financeiros e humanos disponibilizados aos tribunais. A Justiça Estadual abrange, conforme o relatório, 77% dos processos em tramitação e 56% da despesa total do Poder Judiciário Nacional (CNJ, 2021, p. 76), que foi, no ano de 2021, da ordem de mais de cem bilhões de reais (CNJ, 2021, p. 50). Destaca o relatório, ainda, que apesar da despesa, os cofres públicos receberam um retorno de 62,3% das despesas efetuadas, considerando-se na arrecadação, entre outros os recolhimentos

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado como requisito para a conclusão da disciplina Prevenção de Conflitos e Gestão de Precedentes nos Centros de Inteligência (PRE)

a título de custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas que representaram apenas 17,3% do montante (CNJ, 2021, p. 82).

Pretende-se discutir, em linhas gerais, à luz de dados colhidos no relatório do Justiça em Números e obtidos junto aos Tribunais de Justiça do Maranhão e da Paraíba, a correlação entre o impacto da gratuidade concedida nos processos judiciais e dos custos do Poder Judiciário. Objetiva-se demonstrar que a gratuidade concedida de forma indiscriminada torna o serviço excessivamente oneroso ao Estado, que suporta de forma quase exclusiva o ônus de sua manutenção.

Com esse desiderato, será identificada a curva de concessão de gratuidade na justiça estadual desses dois tribunais, no curso dos últimos cinco anos, apontando-se, ainda, os valores recolhidos a título de arrecadação judicial e o impacto na respectiva receita desses entes, adicionado das estatísticas colhidas junto ao Relatório Justiça em Números, ano base 2020, com vistas a um diagnóstico comparativo entre essas duas realidades.

Para Ferraz (2021), as estruturas da litigiosidade precisam ser mais bem compreendidas, sem simplificações. Esse exercício intelectual, por sua vez, não significa, necessariamente, que as ações voltadas a trabalhar com os fatores determinantes sejam de difícil implementação. Desafiante é encontrar a bifurcação correta. Senge (2017) explica: pequenas e pouco perceptíveis mudanças podem produzir melhorias significativas e duradouras. Trata-se do princípio da alavancagem, segundo o qual, se forem identificadas, de forma precisa, as possibilidades de intervenção, pequenos ajustes, sobre esses pontos, poderão ter efeitos sistêmicos, inclusive em um movimento recursivo, formando uma espiral de sucesso.

Desse modo, o presente texto deve ser enxergado como exploratório, de modo a estimular outras investigações sobre o Judiciário, porquanto a pesquisa em bases empíricas constitui valioso instrumento de análise sobre o funcionamento e a eficácia de uma determinada política institucional.

Ao final, e a par do que foi examinado em termos orçamentários, pretende-se indicar medidas que possam racionalizar a cobrança das custas judiciais, que é um instrumento de larga importância no custeio do poder judiciário e moderador da litigância de baixa probabilidade de êxito.

## **2 CUSTAS E GRATUIDADE PROCESSUAL: uma análise dos Tribunais de Justiça do Maranhão e da Paraíba**

### **2.1 Dados do relatório do Justiça em números**

O Tribunal de Justiça do Maranhão é classificado no relatório do Conselho Tribunal de Justiça como um dos tribunais de porte médio, ao passo que o Tribunal de Justiça da Paraíba é classificado como de pequeno porte (CNJ, 2021, p. 46). Essa classificação considera dados como despesas totais, casos novos, processos pendentes e recursos humanos disponíveis (magistrados, servidores, estagiários, terceirizados, cedidos etc.) (CNJ, 2021, p. 42). Metodologicamente, os tribunais apresentam, assim, realidades distintas. Tal circunstância não inviabiliza, entretanto, o estudo que se pretende conduzir, posto que calcado na elucidação da realidade de cada estado.

Um dos pontos que merece realce, à luz do relatório, é a concessão de gratuidade no âmbito dos tribunais. Para o referido estudo, o índice de processos que tiveram a concessão de Assistência Judiciária Gratuita (AJG) é calculado à razão do número de processos arquivados definitivamente com AJG dividido pelo total de feitos arquivados, retirando-se da base de cálculo as ações criminais e os casos dos Juizados Especiais Criminais, tendo em vista a ausência de custas e emolumentos judiciais nesses casos (CNJ, 2021, p. 114)

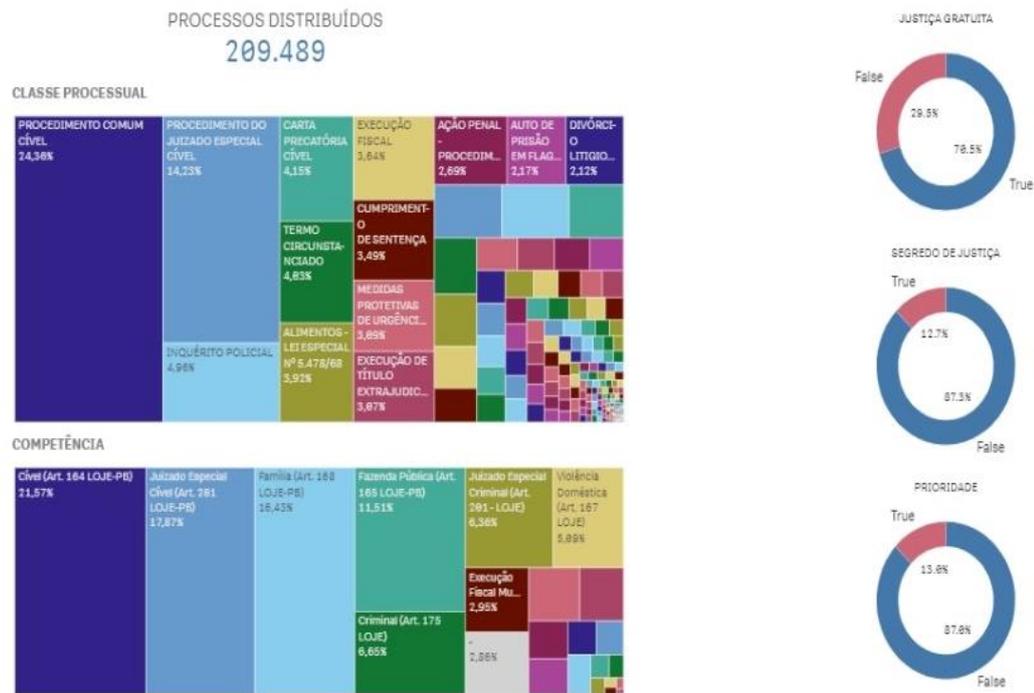
A partir de tal premissa, estabelece o relatório que, na Justiça Estadual, o TJMA apresenta o maior percentual de processos de justiça gratuita arquivados definitivamente (70%). O segundo colocado, Tribunal de Justiça do Acre, ostenta um percentual de 61% (CNJ, 2021, p. 115), sendo classificado como tribunal de pequeno porte. Entre os tribunais de porte médio, o segundo colocado é o Tribunal de Justiça do Pará, com 55% de processos de justiça gratuita arquivados definitivamente (CNJ, 2021, p. 116). O Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB) segue com apenas 7% de processos com justiça gratuita arquivados definitivamente.

Convém, portanto, chamar a atenção para o baixo nível de concessão de assistência judiciária gratuita na Paraíba, que possui um percentual expressivo da população em situação de vulnerabilidade social. Em consulta ao banco de dados local<sup>2</sup>, os resultados coletados são díspares daqueles apresentados no Relatório Justiça em Números, que, numa perspectiva lógica, apresentam maior aderência à realidade local:

Figura 1: Processos distribuídos por classe em 2020 x concessão de gratuidade judiciária

---

<sup>2</sup> Dados extraídos da intranet do TJPB através da ferramenta de Business Intelligence (BI)- Qlik Sense.



Fonte: BI do Tribunal de Justiça da Paraíba, 2021.

Em estudo sobre as custas judiciais praticadas nos tribunais, o próprio CNJ (Brasil, 2019) adverte que em:

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 da AJG, conforme constam nas tabelas processuais unificadas do CNJ, instituídas pela Resolução CNJ 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.

De toda sorte, ainda que feitos eventuais apontamentos aos parâmetros erigidos pelo CNJ, os dados apontam que a gratuidade judiciária é uma importante porta de entrada para a população brasileira no sistema de justiça.

Para a compreensão desse cenário, importa também destacar que os assuntos mais litigados em 2020, classificados como: Direito Civil - Obrigações/Espécies de Contratos; Direito do consumidor - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral; Direito Civil - Família/Alimentos; Direito Ambiental - Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Moral; Direito Tributário - Dívida Ativa (CNJ, 2021, p. 273).

As classes mais demandadas, por sua vez, foram: Processo Civil e do Trabalho: Processo de Conhecimento/Procedimento de Conhecimento; Processo Civil e do Trabalho: Processo de

Execução/Execução Fiscal; Processo Civil e do Trabalho: Recursos/ Apelação Cível; Processo Criminal: Procedimentos Investigatórios Investigatórios/Inquérito policial; Processo Civil e do Trabalho: Outros procedimentos/Cartas (CNJ, 2021, p. 284).

Examinando esses dados percebe-se que a litigância nacional está concentrada em procedimentos de natureza privada, que debatem especificamente questões contratuais e de direito do consumidor, buscando, em muitos casos, reparação cível. Convém ressaltar que a indicação de assuntos e classes mais demandas no relatório engloba tanto procedimentos que tramitaram com pagamento de custas quanto os que foram beneficiários de gratuidade, total ou parcial.

Assim, a prevalência de demandas de natureza privada deve acender um alerta em relação à arrecadação de custas, sob pena de um direcionamento indevido das reservas estatais para o custeio de um serviço que serve, prioritariamente, a interesses privados.

## 2.2 Dados do Tribunal de Justiça do Maranhão

Dados obtidos junto ao Tribunal de Justiça do Maranhão<sup>3</sup>, referentes aos anos de 2017 a 2021, ilustram o seguinte cenário:

**Figura 2** - Processos distribuídos, excluídos os criminais, de execução penal, cartas, procedimentos administrativos e pré-processuais, processos de juizados especiais e Turmas Recursais

Ano	Sistema	Justiça Gratuita		Total	
		NÃO	SIM		
2017	Pje	26422	107236	133658	230208
	Themis	15069	81481	96550	
2018	Pje	28511	149499	178010	219250
	Themis	7565	33675	41240	
2019	Pje	32330	190843	223173	231388
	Themis	1508	6707	8215	
2020	Pje	23985	155861	179846	179977
	Themis	69	62	131	
2021	Pje	25652	177315	202967	203012
	Themis	23	22	45	
<b>Total</b>		<b>161134</b>	<b>902701</b>	-	<b>1063835</b>

Fonte: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2021.

**Figura 3** - Índice de concessão de gratuidade nos processos, excluídos os criminais, de execução penal, cartas, procedimentos administrativos e pré-processuais, processos de juizados especiais e Turmas Recursais

<sup>3</sup> Os dados analisados foram obtidos por solicitação registrada em sistema eletrônico interno do Tribunal de Justiça do Maranhão e registradas sob os n°s 665677 e 669838 e encaminhadas ao e-mail funcional mslobo@tjma.jus.br.

Ano	Justiça Gratuita	Total	Índice
2017	188717	230208	81,98%
2018	183174	219250	83,55%
2019	197550	231388	85,38%
2020	155923	179977	86,63%
2021	177337	203012	87,35%
<b>Total</b>	<b>902701</b>	<b>1063835</b>	<b>84,85%</b>

Fonte: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2021.

Observando as classes processuais demandadas, entre os anos de 2017 a 2021 figuraram no topo o Procedimento comum cível e procedimento de juizado especial cível. A classe processual relativa a alimentos - Lei Especial nº 5.478/68 também figurou entre as cinco mais frequentes todos os anos.

Quanto aos assuntos mais demandados, destacaram-se direito civil|responsabilidade civil|indenização por dano moral|, direito civil|família|alimentos|fixação, direito do consumidor|responsabilidade do fornecedor|indenização por dano moral e direito do consumidor|contratos de consumo|bancários|empréstimos consignados, entre outros temas associados à reparação cível na esfera cível ou consumeirista.

Em 2020, em especial, ano base do relatório do Justiça em Números, as cinco classes processuais mais demandadas foram: Procedimento comum cível, Procedimento do juizado especial cível; Cumprimento de sentença; Alimentos - Lei Especial nº 5.478/68; e busca e apreensão em alienação fiduciária, enquanto os assuntos mais demandados foram:

**Figura 4** - Assuntos mais demandados no ano-base 2020 no TJMA

Ano	Assunto	Qtd
2020	DIREITO CIVIL   RESPONSABILIDADE CIVIL   INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL	20822
	DIREITO DO CONSUMIDOR   CONTRATOS DE CONSUMO   BANCÁRIOS   EMPRÉSTIMO CONSIGNADO	16484
	DIREITO DO CONSUMIDOR   RESPONSABILIDADE DO FORNECEDOR   INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL	14870
	DIREITO CIVIL   RESPONSABILIDADE CIVIL   INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL	11614
	DIREITO DO CONSUMIDOR   RESPONSABILIDADE DO FORNECEDOR   INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL	8854
	DIREITO DO CONSUMIDOR   CONTRATOS DE CONSUMO   BANCÁRIOS	7812
	DIREITO CIVIL   FAMÍLIA   ALIMENTOS	7637
	DIREITO CIVIL   OBRIGAÇÕES   ESPÉCIES DE CONTRATOS   CONTRATOS BANCÁRIOS	7127
	DIREITO CIVIL   FAMÍLIA   CASAMENTO   DISSOLUÇÃO	6562
	DIREITO DO CONSUMIDOR	5838

Fonte: Tribunal de Justiça do Maranhão, 2021.

Em 2021, permanece a tendência relativa às classes processuais, bem como os assuntos mais demandados, sendo os três assuntos mais registrados: direito do consumidor|contratos de consumo|bancários|empréstimos consignados; direito do consumidor|responsabilidade do fornecedor|indenização por dano material e, direito civil|responsabilidade civil|indenização por dano moral.

Os dados apresentados revelam, com clareza incontestável, o aumento da curva de concessão de gratuidade na justiça estadual maranhense, não obstante a prevalência entre as classes processuais e assuntos mais demandados, a exemplo do que se verificou no relatório do Justiça em números, de demandas de natureza exclusivamente privadas. O resultado da ausência de critérios é um ônus suportado de modo quase exclusivo pelo Estado na manutenção dos serviços judiciais.

A título exemplificativo, em relação ao demonstrativo de março de 2021, foi discriminado um total de R\$ 97.547.333,33 em despesas, enquanto receitas auferidas a título de custas judiciais foram quantificadas em R\$ 8.252,716,15<sup>4</sup>. A previsão global das despesas do Tribunal de Justiça do Maranhão foi apontada, na Lei Orçamentária Anual de 2021, como de R\$ 1.220.661.000,00 (MARANHÃO, 2021). O acumulado de arrecadação judicial referente às custas, até novembro de 2021, foi registrado como R\$ 84.860.181,66 (TJMA, 2021). Fica evidente nos números, portanto, o descompasso entre as despesas do Poder Judiciário e o que é gerado como receita em decorrência dos serviços gerados diretamente ao cidadão.

Demonstrativos de receita elaborados pelo Tribunal de Justiça nos últimos anos (TJMA,2020) <sup>56</sup> também espelham uma arrecadação judicial incipiente:

Tabela 1: Receitas decorrentes de arrecadação judicial (100% das custas judiciais - Depósitos Judiciais

Ano	Arrecadação (R\$)
2020	70.749.806,59
2019	72.633.260,40
2018	59.798,586,45
2017	59.098.309,36

<sup>4</sup> Dados disponíveis no Portal de Finanças *on line*: [https://www.tjma.jus.br/financas/index.php?acao\\_portal=inicial\\_040101](https://www.tjma.jus.br/financas/index.php?acao_portal=inicial_040101). Acesso em 6 jan. 2022.

<sup>5</sup> Demonstrativo da receita total FERJ - 2020. Disponível em: <https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/ferj/e0b1ea9b7b928be79fa693e4b7776823.pdf>. Acesso em 08 jan. 2022

<sup>6</sup> Demonstrativo da receita total FERJ - 2019 a 2006. Disponível em: <https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/ferj/e1bf5a054136e102a8ab4d3c4e9d22a1.pdf>. Acesso em 08 jan. 2022

Fonte: Elaboração própria - Dados do TJMA, 2021.

Entende-se, portanto, fundamental, a reflexão sobre como aprimorar a atuação do poder judiciário na concessão de assistência judiciária gratuita, com foco na percepção de que a prestação de um serviço que, por sua natureza, deve ter a justa contrapartida de seu usuário, não pode ser exclusivamente suportado pelos cofres públicos.

## 2.2 Tribunal de Justiça da Paraíba

O Tribunal paraibano, classificado como de menor porte pelo Relatório Justiça em Números, ano base 2020, consumiu R\$ 768.317.934 (setecentos e sessenta e oito milhões, trezentos e dezessete mil e novecentos e trinta e quatro reais), o que o coloca entre os congêneres de menor gasto per capita (R\$ 190,02).

Em solo paraibano, por sua vez, os números também confirmam uma predominância na concessão de gratuidade judiciária ao longo dos últimos anos, a despeito de uma constante e significativa redução, considerado o intervalo de 2013 para 2020:

Figura 5: Índice de concessão de gratuidade nos processos, excluídos os criminais, de execução penal, cartas, procedimentos administrativos e pré-processuais, processos de juizados especiais e Turmas Recursais

Ano	Justiça Gratuita				Total
	Não	%	Sim	%	
2013	116	5,6%	1.959	94,4%	2.075
2014	244	10,5%	2.069	89,3%	2.316
2015	1.204	9,9%	10.950	89,8%	12.194
2016	2.232	11,8%	16.594	87,6%	18.952
2017	3.952	13,8%	24.435	85,2%	28.679
2018	4.324	17,5%	20.021	81,0%	24.725
2019	5.373	18,5%	23.182	79,9%	29.005
2020	7.788	22,2%	26.749	76,3%	35.077
2021*	3.872	24,6%	11.726	74,4%	15.757

\* Jan a Jun de 2021

Fonte: Tribunal de Justiça da Paraíba, 2021.

As classes processuais mais acionadas guardam similitude com o TJMA, com destaque para Procedimento comum cível, juizado especial cível e alimentos - Lei Especial nº 5.478/68:

Figura 6: Classes processuais mais catalogadas no ano-base 2020 no TJPB

A		B	C
1	CLASSE	TOTAL	%
2	PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL	151.654	32,20%
3	PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL	124.174	26,37%
4	ALIMENTOS - LEI ESPECIAL Nº 5.478/68	23.628	5,02%
5	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA	18.781	3,99%
6	CARTA PRECATÓRIA CÍVEL	17.389	3,69%
7	EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL	17.325	3,68%
8	DIVÓRCIO LITIGIOSO	11.132	2,36%
9	DIVÓRCIO CONSENSUAL	10.854	2,30%
10	ALVARÁ JUDICIAL - LEI 6858/80	7.387	1,57%
11	TERMO CIRCUNSTANCIADO	6.564	1,39%
12	EXECUÇÃO DE ALIMENTOS	6.470	1,37%
13	INTERDIÇÃO	5.858	1,24%
14	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	4.770	1,01%
15	PROCEDIMENTO SUMÁRIO	4.491	0,95%
16	INQUÉRITO POLICIAL	4.145	0,88%
17	MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL	3.856	0,82%
18	RETIFICAÇÃO OU SUPRIMENTO OU RESTAURAÇÃO DE REGISTRO CIVIL	3.392	0,72%
19	INVENTÁRIO	3.197	0,68%
20	AUTO DE PRISÃO EM FLAGRANTE	2.981	0,63%
21	MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA (LEI MARIA DA PENHA) CRIMINAL	2.743	0,58%
22	OUTRAS CLASSES	40.151	8,53%

Fonte: Tribunal de Justiça da Paraíba, 2021.

Os assuntos também se situam na responsabilidade civil, indenização por dano moral e alimentos, para citar os principais:

Figura 7: Assuntos mais acionados no TJPB - ano 2020.

A		B	C	D
COD ASSUNTO	ASSUNTO	TOTAL	%	
7664	Dissolução	20.800	4,42%	
7779	Indenização por Dano Moral	20.339	4,32%	
10433	Indenização por Dano Moral	18.899	4,01%	
10671	Obrigação de Fazer / Não Fazer	17.850	3,79%	
6226	Inclusão Indevida em Cadastro de Inadimplentes	12.757	2,71%	
6239	Fixação	11.682	2,48%	
10467	Despesas Condominiais	11.532	2,45%	
10441	Acidente de Trânsito	11.022	2,34%	
11807	Tarifas	10.310	2,19%	
10439	Indenização por Dano Material	10.077	2,14%	
7752	Bancários	9.906	2,10%	
11783	Citação	9.832	2,09%	
10342	Reajuste de Remuneração, Soldo, Proventos ou Pensão	9.369	1,99%	
7780	Indenização por Dano Material	8.957	1,90%	
11806	Empréstimo consignado	8.248	1,75%	
5779	Alimentos	7.900	1,68%	
7657	Tutela e Curatela	6.453	1,37%	
11782	Intimação	5.591	1,19%	
9597	Seguro	5.536	1,18%	
10859	Alimentos	4.834	1,03%	

Fonte: Tribunal de Justiça da Paraíba, 2021.

A arrecadação das custas judiciais, excluídos os emolumentos provenientes da atividade extrajudicial, apresentou uma variação expressiva de 2015 para 2016 e de 2020 para 2021, mantendo-se nos demais anos em relativa estabilidade:

Figura 8: Arrecadação das custas judiciais no TJPB

	A	B
1	ANO	ARRECADAÇÃO
2	2015	R\$39.877.891,79
3	2016	R\$47.582.799,14
4	2017	R\$47.850.351,45
5	2018	R\$51.102.162,04
6	2019	R\$52.801.482,49
7	2020	R\$53.413.255,59
8	2021	R\$66.947.171,27

Fonte: Tribunal de Justiça da Paraíba, 2021.

O TJ Paraíba, ano base 2020, consumiu, por sua vez, R\$ 768.317.934 (setecentos e sessenta e oito milhões, trezentos e dezessete mil e novecentos e trinta e quatro reais), o que o coloca entre os congêneres de menor gasto per capita (R\$ 190,02). As custas judiciais, considerado esse quantitativo orçamentário, representam menos de 10% das despesas havidas com a máquina judiciária.

### **3 A IMPORTÂNCIA DAS CUSTAS JUDICIAIS NO FINANCIAMENTO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO E O PESO DA GRATUIDADE JUDICIÁRIA NO ORÇAMENTO DOS TRIBUNAIS**

As custas judiciais são uma importante face do acesso à justiça. Ao remunerar o Estado - Juiz pela prestação de um serviço específico, o conjunto da sociedade viabiliza que esse mesmo Estado assista, gratuitamente, àquela parcela da população que não dispõe de recursos materiais para fazer frente aos custos da máquina judiciária.

O seu assento é constitucional. O artigo 98, § 2º dispõe que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça” enquanto o artigo 24, inciso IV estabelece que competente à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre as custas dos serviços forenses (BRASIL, 1988). O primeiro artigo foi incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, e dirimiu dúvidas quanto à destinação das custas e o segundo é dispositivo originário e, portanto, presente desde a promulgação da Carta Magna de 1988. Por esse dispositivo, apesar da autonomia estadual quanto à organização da justiça (prevista no art. 125) compete à União a edição de lei nacional contendo normas gerais sobre as custas judiciais no Brasil. Aos Estados, caberia a edição de leis específicas obedecendo a lei nacional.

O primeiro dispositivo constitucional revela o propósito maior das custas judiciais: custear os serviços afetos ao sistema de justiça. Não obstante os efeitos gerados pela tributação, não se pode ignorar que o Estado precisa de financiamento, pois toda ação estatal tem custo. As

custas judiciais, portanto, ao servirem de anteparo financeiro às ações do Poder Judiciário, materializam o direito fundamental de acesso à justiça, além de possibilitarem o exercício da autonomia financeira dada ao Judiciário pela Constituição Federal.

O segundo preceito constitucional define a competência da União para a edição de uma lei nacional, providência até hoje não adotada. Em decorrência, os jurisdicionados das diversas Unidades da Federação (UFs) convivem atualmente com legislações sobre custas judiciais 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<sup>7</sup>.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido que a definição das custas é matéria concorrente da União, dos Estados e do DF (art. 24, IV da CF). A atual omissão de normas gerais da União, portanto, não inibe os Estados de exercerem competência plena a respeito (ADI n. 1926 de 1999, relator Ministro Sepúlveda Pertence). Assim, na ausência de normas gerais proferidas pela União, a atual autonomia plena dos estados federados no que tange à legislação sobre custas e taxas no âmbito da justiça estadual contribuiu para a construção de quadro de elevada heterogeneidade nas leis de custas adotadas em cada uma das vinte e sete unidades da federação.

Feitas essas considerações, passa-se a analisar os dados sobre arrecadação de custas nos Tribunais de Justiça do Maranhão e da Paraíba, o nível de concessão de gratuidade judiciária e o respectivo impacto orçamentário.

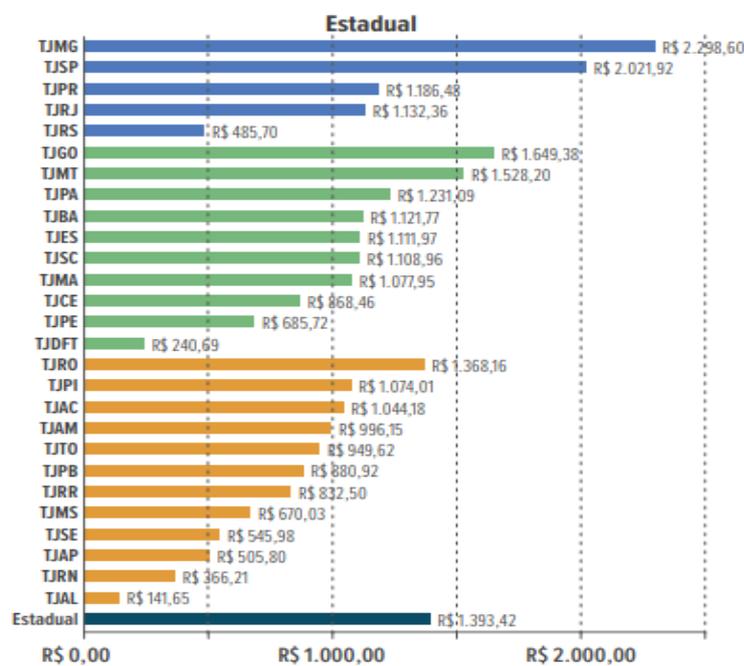
Para o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (CNJ, 2019), as custas possuem duas funções: 1) fonte de recurso e de custeio da prestação jurisdicional; e 2) papel educativo e de mitigação do abuso do direito de acesso ao Judiciário. É sobre esse primeiro ponto que a abordagem nos interessa mais de perto.

A fim de se verificar o impacto médio das custas e das concessões de AJG nos tribunais (CNJ, 2021), compararam-se as arrecadações com a demanda processual (excluídos os casos isentos de custas). A Figura seguinte mostra a relação entre o total arrecadado com custas e emolumentos em relação ao número de processos (exceto criminais e juizados especiais):

---

<sup>7</sup> Perfil de fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional. Relatório do Departamento de Pesquisas Judiciais do CNJ. 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/428/1/PERFIL%20DA%20FIXA%20c3%87%20c3%83O%20DE%20CUSTAS%20JUDICIAIS%20NO%20BRASIL%20E.pdf> Acessado em: 05/01/2022, p. 3.

Figura 9: Relação entre o total arrecadado em relação ao número de processos (exceto criminais e julgados especiais).



Fonte: CNJ - Relatório Justiça em Números - 2021

O atual sistema de custeio de um processo judicial é misto (CNJ, 2019), ou seja, uma parcela dos custos é paga pelas partes demandantes e outra parcela é financiada pelo Estado, por meio de impostos. Mas o sistema tem um desequilíbrio considerável. Conforme CARDOZO (2021, p. 334) a parcela paga pelos demandantes é muito aquém dos efetivos custos de um processo. Ao se valer dos estudos de TABAK (2017, p. 21), aponta que o custo médio de um processo é de R\$ 3.317,803,4, ao passo que a arrecadação com taxa judicial e custas processuais é, em média, de R\$ 1.393,43 (CNJ, 2021), de modo que o valor pago por um processo corresponde a 30% do seu custo efetivo. Se considerarmos que o custo total da Justiça em 2020 foi de R\$ 100,06 bilhões, enquanto a arrecadação com custas, emolumentos e taxas foi de apenas 10,8 bilhões (CNJ, 2021), o que permite concluir que R\$ 89,8 bilhões foram custeados pela coletividade. Em outras palavras, as custas processuais, que, a princípio, deveriam cobrir a maioria das despesas do Poder Judiciário, em verdade, respondem, tão somente, por 13% do custo da Justiça. Há, portanto, um financiamento público na ordem de 87% e cada brasileiro paga, em média, R\$ 475,51 para que o Judiciário possa funcionar, ainda que jamais tenha litigado em juízo.

Nos casos específicos do Maranhão e da Paraíba, os valores arrecadados por processo giram em torno de R\$ 1.077,95 e 880,92, respectivamente, quantitativo abaixo da média nacional, o que acentua o subsídio exercido pelos Estados para a prestação desse serviço público adjudicatório. A arrecadação representa apenas 10% das despesas havidas em um desses tribunais:

Figura 10: Relação entre arrecadação de custas x despesas totais dos Tribunais

PORTE	TRIBUNAL DE JUSTIÇA	RECOLHIMENTOS DIVERSOS	DESPESA	ARRECADAÇÃO COM CUSTAS E EMOLUMENTOS EM RELAÇÃO À DESPESA
1º Grupo: Grande porte	São Paulo	5.654.091.434	12.296.088.201	46%
	Rio de Janeiro	838.708.248	4.345.519.367	19%
	Minas Gerais	1.173.114.712	5.098.319.857	23%
	Rio Grande do Sul	278.418.312	3.009.619.024	9%
2º Grupo: Médio porte	Paraná	666.348.292	2.795.081.513	24%
	Bahia	456.199.488	3.698.069.245	12%
	Santa Catarina	292.539.830	2.103.775.697	14%
	Distrito Federal	29.761.627	2.741.990.960	1%
	Goiás	509.798.374	1.940.334.484	26%
	Pernambuco	178.604.843	1.565.695.622	11%
	Espírito Santo	94.668.650	1.369.999.253	7%
	Ceará	115.795.949	1.226.752.462	9%
	Mato Grosso	196.002.333	1.515.295.623	13%
	Pará	148.045.973	1.223.694.930	12%
	Maranhão	121.859.599	1.200.343.245	10%
3º Grupo: Pequeno porte	Paraíba	76.011.257	770.286.844	10%
	Mato Grosso do Sul	101.543.575	1.015.444.715	10%
	Rio Grande do Norte	20.831.237	1.018.394.743	2%
	Rondônia	94.635.317	643.435.410	15%
	Sergipe	44.870.476	596.883.632	8%
	Amazonas	64.158.099	863.260.794	7%
	Piauí	94.375.566	614.561.719	15%
	Alagoas	26.608.446	511.877.278	5%
	Tocantins	52.305.573	569.981.174	9%
	Acre	13.302.168	269.872.569	5%
Amapá	7.988.845	310.338.120	3%	
Roraima	11.019.728	229.056.409	5%	
<b>Justiça Estadual</b>	<b>11.361.607.950</b>	<b>53.543.972.889</b>	<b>21%</b>	

Fonte: Justiça em Números 2019 (ano-base 2018).

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

Além dessa contraprestação expressiva nos processos com pagamento de custas judiciais, há no judiciário brasileiro, além dos 34% (no mínimo) de processos tramitando com isenção de custas, também os casos de juizados especiais ou de natureza criminal ou de execuções fiscais não estão sujeitos a custas. Considerando que esses processos correspondem a 40,8% da demanda processual (19,6% nos juizados especiais, 9,5% criminais e 11,6% execuções fiscais), infere-se que, no mínimo, 65% das ações corram na justiça sem ônus ao jurisdicionado (CNJ, 2019, p. 28).

Desenha-se, portanto, um quadro no qual, com alto índice de concessão de gratuidade judiciária e um financiamento obtido das custas judiciais que está bem aquém dos custos do processo, os judiciários maranhense e paraibano demandam a necessidade da diminuição desse financiamento público, aproximando o valor das custas processuais ao preço efetivo do processo e/ou com um deferimento mais criterioso do benefício da gratuidade judiciária.

#### **4 IMPACTO SISTÊMICO NO PODER JUDICIÁRIO E SUGESTÕES PARA INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO: otimização da concessão de assistência judiciária gratuita**

A par de se avaliar a gratuidade judiciária como importante instrumento para garantir aos necessitados o acesso à justiça, dando densidade e concretude ao princípio constitucional que consagra esta garantia, o uso exagerado e disforme deste instrumento impõe altos custos aos cofres públicos, demandando, assim, um olhar mais profundo sobre os fundamentos da sua concessão, evitando-se que pessoas capazes economicamente de realizarem o pagamento das despesas com o processo sejam contempladas com a gratuidade.

A alteração desse cenário passa pela adoção de medidas endógenas, mas reclama, essencialmente, um instrumento normativo que possa fixar normas gerais para a cobrança das custas dos serviços forenses, conforme previsão dos artigos 24, inciso IV, e 98, §2º, da Constituição Federal.

Para este desiderato, o Conselho Nacional de Justiça instituiu grupo de trabalho que, em agosto de 2020, elaborou Anteprojeto de Lei Complementar<sup>8</sup> que visa a adoção de legislação nacional sobre o assunto, uniformizando o conceito de custas e taxas judiciárias, estabelecendo caracterizações e hipóteses de incidência de modo mais preciso, com vistas a nortear as legislações estaduais.

Conforme relatório final do grupo de trabalho, o Anteprojeto baseia-se em três princípios gerais definidos pelo Grupo de Trabalho, quais sejam: i) o papel do preço do serviço: tornando sustentável a oferta dos serviços judiciários e, ao mesmo tempo, provendo os incentivos para que o nível de utilização seja socialmente ótimo; ii) o acesso à Justiça: de modo que as custas não devem obstruir o legítimo acesso ao Judiciário, nem reforçar a desigualdade de acesso conforme os níveis de renda e iii) o uso racional da máquina judiciária, tanto no que se refere ao próprio exercício do direito de demandar, quanto no que diz respeito a condutas processuais.

Na justificativa do Anteprojeto, constata-se que o sistema de atribuição dos custos do processo e do custeio da justiça influencia a tomada de decisão, desde a adoção de cautelas para evitar um potencial litígio até a própria decisão de litigar. E que, enquanto em outros países há uma participação maior dos usuários no pagamento, no sistema brasileiro atual, a imensa maioria dos recursos vertidos para o sistema de justiça vem de impostos da população.

---

<sup>8</sup> <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Proposta-de-projeto-de-lei-complementar-1.pdf>

Esse esquema, por consequência, gera um desmedido subsídio para litigar, notadamente para as camadas mais ricas e informadas da população, que são mais propensas a se envolver em negócios de monta e acionar o aparato estatal.

Ademais, como esses custos são dissipados pela sociedade e não são sequer arcados pelos derrotados na demanda, há poucos motivos para a adoção de medidas de prevenção de litígios pelos próprios agentes econômicos.

Esse cenário é capaz de gerar, ainda, um número excessivo de processos, que, por sua vez, acarreta lentidão generalizada no sistema, tornando o acesso à justiça apenas aparente.

A atribuição das custas, assim, constitui um importante mecanismo de racionalização do uso do aparato estatal e de responsabilização direta daquele que deu injusta causa à demanda.

O Anteprojeto caminha na direção de que, se acolhermos todas as demandas sem o pagamento devido das custas, haverá uma rivalidade no acesso à justiça. Dito de outro modo: o juiz tem que despachar os processos, aqueles que são abusivos e aqueles que não são abusivos, no que se refere ao acesso à justiça, independentemente do pagamento de custas. Se houver o cuidado na concessão da gratuidade, garantir-se-á um acesso à justiça efetivo às demandas autênticas.

O que se propõe é a análise do acesso à justiça não apenas sob a perspectiva da entrada, mas sob uma perspectiva que leve em consideração não apenas o postulante à entrada no sistema, mas também quem é esse postulante e se ele também preenche requisitos do sistema – no caso, exigir-se-á a depender da categoria de litigante, um percentual maior no recolhimento das custas – a fim de que o Judiciário não seja utilizado como plataforma de postergação de cumprimento de obrigações ou como fator de obtenção de lucro, que é a que a se tem prestado, sob a visão única da entrada.

Ciente de que a concessão indiscriminada da gratuidade representa um tema merecedor de atenção, tramita na Câmara de Deputados Projeto de Lei que visa estabelecer critérios à concessão desse benefício. O projeto de Lei 5900/16, do deputado Paes Landim, propõe a alteração do artigo 99 do Código de Processo Civil tencionando trazer critérios a fim de corrigir distorções que permitem, atualmente, o gozo do benefício por pessoas aptas ao pagamento das custas. Destaca, em sua justificativa, a relevância de adaptação da legislação às mudanças sociais, modernizando-se a Justiça brasileira e garantindo uma melhor administração do Poder Judiciário, atuando contra o congestionamento causado pelo elevado número de demandas ajuizadas nos últimos anos (CÂMARA, 2016).

Outra relevante contribuição que pode ser apontada, em busca de uma maior racionalização do sistema, é a Nota Técnica nº 22 de 2019, do Centro de Inteligência da Justiça

Federal. Em suas conclusões aponta a importância de se construírem soluções uniformes para o Poder Judiciário, via julgamento de Recursos Repetitivos, notas técnicas de centros de inteligências e debates entre magistrados, com compartilhamento de experiências. Sugere-se, na linha do projeto de lei acima citado, que haja uma efetiva comprovação da condição de insuficiência econômica declarada no processo, avaliando-se, inclusive, nos casos em análise, a possibilidade de concessão parcial do benefício (BRASIL, 2019).

Mostra-se, portanto, recorrente a preocupação com os impactos da assistência judiciária gratuita na administração judicial. A crescente de tramitação de processos de natureza exclusivamente privada, a identificação de demandas em massa com um viés predatório e a necessidade de racionalização dos serviços judiciais, voltando-se a demandas que efetivamente necessitem da intervenção do Estado compõem o cenário que recomenda uma regulamentação efetiva da concessão da gratuidade, sob pena de inviabilizar o acesso à justiça. Justiça lenta, tumultuada, tardia não representa o ideal constitucional de efetivo acesso.

Nesse particular, enquanto se aguarda uma definição de critérios pelo legislativo, o Poder Judiciário pode e deve atuar na densificação da garantia constitucional e do procedimento desenhado pelo Código de Processo Civil, para uniformizar decisões relativas à concessão de assistência judiciária gratuita. Ao Tribunal de Justiça do Maranhão, que hoje tramita mais de 70% de suas ações sob o manto da gratuidade, é conveniente compreender a experiência de outros tribunais, estabelecendo maior rigor na análise das declarações apresentadas e pedidos formulados, sob pena de, ao beneficiar os que podem arcar com os custos dos serviços, comprometer o acesso à Justiça aos que não podem.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A concessão indiscriminada de assistência judiciária gratuita documentada em relatórios dos tribunais acende um alerta quanto à necessidade de maior rigor e a definição de critérios para efetiva preservação da garantia constitucional inserta no artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal, que traz, textualmente, a necessidade de comprovação de insuficiência de recursos (BRASIL, 1988).

Embora constante do texto originário, pouca evolução foi sentida entre o regramento da Lei 1.060/1950 e o Código de Processo Civil, de 2015, prevalecendo, no âmbito da legislação federal, o requerimento por mera declaração do peticionante. Mínima foi, também, a evolução quanto à regulação federal das custas judiciais, que não conta, até o presente momento, com um regramento geral.

A correlação entre a gratuidade e seu papel na composição das receitas do Poder Judiciário pode ser verificada nos demonstrativos estaduais. Na prática, verifica-se que as custas arrecadadas representam um percentual mínimo, arcando os Estados de forma quase exclusiva com a manutenção desse serviço que vem sendo explorado de forma maciça e predatória por particulares, estimulados pela possibilidade de vitória sem riscos.

Na comparação entre os Tribunais examinados, assiste-se com preocupação o alto índice de concessão pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, que não encontra paralelo entre os tribunais nacionais. A seu turno, verifica-se que o Tribunal paraibano sustenta índices menores de concessão, indicando que é possível alcançar uma maior racionalidade do sistema.

Desse modo, incorporando as sugestões trazidas pelo Centro de Inteligência da Justiça Federal, é importante ouvir juízes, debater o cenário de gratuidade e que soluções podem ser construídas, sem descurar de instrumentos já previstos na legislação como o incidente de demandas repetitivas. Uma atuação efetiva nesse cenário pode servir para descongestionar a justiça e direcioná-la a demandas que verdadeiramente não podem ser solucionadas sem a sua intervenção. Otimiza-se, assim, não apenas o serviço, mas as receitas a ele direcionadas que serão alocadas respeitando-se, concretamente, o interesse público.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 05 jan. 2022.

BRASIL. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Nota técnica nº 22/2019, de 31 de maio de 2019**. Brasília. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas/nota-tecnica-22-2019-2013-gratuidade-judiciaria/@@download/arquivo>. Acesso em 8 jan. 2022.

CÂMARA de Deputados. **Projeto de Lei 5900/2006**. Autor: Deputado Paes Landim - PTB/PI. Ementa: Altera o art. 99, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código de Processo Civil. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2092728>.

Acesso em 08 jan. 2022.

CARDOZO, Rafael de Souza. O tratamento adequado das custas processuais como instrumento de gestão processual. In: **ReJuB - Rev. Jud. Bras.**, Brasília, Ano 1, n. 1, p. 329-350, jul./dez. 2021. Disponível em:

<https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/88/43>. Acesso em 07.01.2022.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnósticos das custas processuais praticadas nos tribunais**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/11/relat\\_custas\\_processuais2019.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/11/relat_custas_processuais2019.pdf). Acesso em: 07.01.2022..

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em 4 jan. 2022.

FERRAZ, Taís Schilling. O excesso do acesso à justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. In: **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 23, n. 128, p. 45-58, jul./ago. 2021. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/2790>. Acesso em 07/01/2022.

MARANHÃO. **Lei Orçamentária Anual 2021**. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/financas/download/download.php?dsTitulo=%CDntegra+da+Lei+Or%E7ament%E1ria+Anual+-+2021.pdf&arquivo=622.pdf>. Acesso em 6 jan. 2022.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende**. 34. ed. Tradução: Op Traduções e Gabriel Zide Neto. Rio de Janeiro, BestSeller, 2017.

TABAK, Benjamin Miranda. O custo da justiça à luz das modernas técnicas de gestão judicial e da análise comportamental do direito. Revista jurídica, Curitiba, v. 3, n. 48, p. 458-481, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2189/1369>. Acesso em:07. 01. 2022.

TJBA. Tribunal de Justiça da Bahia. **Entendendo o Justiça em números**. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/estrategia/index.php/entendendo-o-justica-em-numeros/>. Acesso em 4 jan. 2022.

TJMA. Tribunal de Justiça do Maranhão. **Demonstrativo da receita total FERJ - 2021 (arrecadação + aplicação financeira + outros repasses)**. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/ferj/receita\\_ferj\\_2021\\_03\\_12\\_2021\\_18\\_29\\_15.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/ferj/receita_ferj_2021_03_12_2021_18_29_15.pdf). Acesso em 6 jan. 2022.