

Gratuidade de justiça e seu (legal) processamento

Matheus Melo e João Antônio Novaes Venuto Ribeiro

Palavras-chave: Processo Civil. Gratuidade de Justiça. Presunção. Insuficiência de recursos.

O benefício da gratuidade de justiça, embora disposto de forma clara no Código de Processo Civil – CPC, muitas vezes é relativizado no processo judicial por meras suposições, ou pior, por posições completamente contrárias à Lei Processual.

Introduzido o tema, a ideia central deste artigo é debater sobre a necessária aplicação da Lei, a partir dos artigos 98 e 99, do CPC, sendo necessário expor suas principais disposições:

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.

(...)

Art. 99. O pedido de gratuidade da justiça pode ser formulado na petição inicial, na contestação, na petição para ingresso de terceiro no processo ou em recurso.

(...)

§ 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.**

§ 4º A assistência do requerente por advogado particular não impede a concessão de gratuidade da justiça.

(...)

§ 7º Requerida a concessão de gratuidade da justiça em recurso, o recorrente estará dispensado de comprovar o recolhimento do preparo, incumbindo ao relator, neste caso, apreciar o requerimento e, se indeferi-lo, fixar prazo para realização do recolhimento.

Alguns trechos dos artigos foram destacados, de forma proposital, pois são aqueles que revelam maior divergência de aplicação no judiciário. Mas antes de se passar ao debate, propriamente dito, convém lembrar que a gratuidade de justiça para o processo judicial advém

do artigo 5º da Constituição Federal, para além do seu indiscutível inciso LXXIV, sendo consequência direta da garantia ao acesso ao Poder Judiciário e das suas ramificações, por seus consagrados incisos XXXIV, XXXV e LV:

Art. 5º *Omissis*.

(...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Ou seja, a lei (ou o próprio Poder Judiciário) não pode impedir a apreciação judicial de pedido direcionado à Justiça, inclusive, em alguns casos, sem o pagamento das taxas (e emolumentos) judiciais, a fim de assegurar não apenas que o pleito seja apreciado pelo poder dotado de função jurisdicional, mas também que sejam assegurados o direito ao contraditório e à ampla defesa. Trata-se, portanto, de direito constitucional traduzido ao processo civil, o que lembra o primeiro artigo do CPC: *o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código*.

Há, portanto, uma constitucionalização do processo, de forma expressa, após a mudança do CPC formulada em 2015.

Passa-se, então, à análise da Lei Processual propriamente dita, especificamente quanto à gratuidade de justiça, suas peculiaridades e seus, diga-se, requisitos elementares.

O art. 98 introduz a questão de forma clara: a pessoa (natural ou jurídica), com insuficiência de recursos, tem o direito à concessão da gratuidade de justiça.

Cabe analisar, primeiro, a diferenciação entre pessoa natural e jurídica, para os fins de aplicação da gratuidade. Do texto da lei, parece que a diferença essencial está estabelecida no art. 99, § 3º, de modo que a mera alegação de hipossuficiência da pessoa física é presumida verdadeira. É O QUE A LEI DIZ, OU MELHOR, IMPÕE, em homenagem ao princípio da boa-fé processual e da consciência da parte acerca das consequências de faltar com a verdade.

É evidente que não se trata de um direito absoluto e está sujeito ao contraditório.

Em se tratando de pessoa física, a leitura correta da Lei impõe o deferimento da gratuidade, a não ser que exista no processo algum elemento que EVIDENCIE a necessidade de afastamento do direito à gratuidade. Veja-se que se faz necessária a prévia existência de algum elemento concreto nos autos para a negativa. E mais, nos termos do art. 99, § 2º, eventual negativa, APENAS SE HOVER ELEMENTO INDICATIVO PRÉVIO NO PROCESSO, não pode ser realizada de forma direta, devendo o julgador, *antes de indeferir o pedido, determinar à parte a comprovação do preenchimento dos referidos pressupostos.*

Infelizmente, não é o que muitas vezes ocorre na prática, e por isso mesmo essa discussão toma conta deste artigo e de recursos por todo o país.

Muitas vezes, o que se observa, é uma negativa genérica à gratuidade, mesmo em se tratando de pessoa física, com ordem de pagamento antes mesmo que tenha sido oportunizado à parte comprovar o preenchimento dos pressupostos processuais, sem uma indicação clara na decisão judicial de qual seria o motivo para a negativa. Isso tudo, antes mesmo do contraditório a ser exercido pela parte contrária, a qual detém a possibilidade de enfrentar os argumentos, com provas, para que possa eventualmente impugnar o pedido da gratuidade.

O CPC deveria ser aplicado sem subjetivismos. E mais, com posicionamento devidamente fundamentado, conforme imposição também do CPC, em referência expressa no artigo 489, § 1º, por exemplo, a necessidade de enfrentar os argumentos deduzidos capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada, nos moldes do seu inciso IV, cuja ausência de enfrentamento configura verdadeira negativa na prestação jurisdicional.

Dito isso, cabe passar a outro ponto essencial da análise: *a insuficiência de recursos.*

Para fins legais, o que seria a insuficiência de recursos? A resposta, sem muitas reflexões, e com referências meramente semânticas, parece óbvia: ter mais despesas que receitas. Contudo, para a pessoa física há uma referência legal recente, que trata sobre o superendividamento da pessoa natural e seu regulamento (Decreto nº 11.150/2023):

Art. 3º No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, **considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a R\$ 600,00 (seiscentos reais).**

§ 1º A apuração da preservação ou do não comprometimento do mínimo existencial de que trata o caput será realizada considerando a base mensal, por meio da contraposição entre a renda total mensal do consumidor e as parcelas das suas dívidas vencidas e a vencer no mesmo mês.

Ou seja, concordando ou não com a lei, estabeleceu-se o valor de R\$ 600,00, como valor mínimo da renda de uma pessoa física que não pode ser comprometido. Parece ser um parâmetro para a discussão da gratuidade, apesar de que o entendimento jurisprudencial seja bastante diferente ao redor do país, inclusive com critérios também objetivos.

A título de exemplo, os precedentes (aparentemente consolidados) dos Tribunais Regionais Federais – TRF's da 1ª e da 4ª Região. No TRF1, a gratuidade tem sido concedida para quem comprovar perceber até 10 salários-mínimos (TRF1, Apelação Cível nº 1005534-15.2020.4.01.9999). Já no TRF4, definiu-se: *faz jus à gratuidade de justiça o litigante cujo rendimento mensal não ultrapasse o valor do maior benefício do Regime Geral de Previdência Social, sendo suficiente, nessa hipótese, a presunção de veracidade da declaração de insuficiência de recursos, que pode ser afastada pela parte contrária mediante elementos que demonstrem a capacidade econômica do requerente.* (TRF4, Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 5036075-37.2019.4.04.0000).

No campo subjetivo do Direito, a Justiça, em tese, é cega. Por isso, a avaliação da condição econômico-financeira do litigante deve passar caso a caso. Até mesmo porque, apesar de muitas vezes salutar, para um campo tão subjetivo como o estudo do Direito, os critérios exclusivamente objetivos podem acabar levando maior desigualdade ao processo.

O ponto de partida, cabe lembrar, é definir o que seria a *insuficiência de recursos*. Insuficiente é o que não é o bastante; em que há falta, necessidade ou escassez; pouco: *doação insuficiente; verba insuficiente*. Significa dizer que cada pessoa, natural ou jurídica, tem sua necessidade e, a depender do caso, seria necessário adentrar na natureza de eventuais débitos e julgar a essencialidade das eventuais dívidas.

Para fins de exemplificação, imagine-se uma pessoa natural que ganha R\$ 20.000,00, mas tem gastos mensais na casa dos R\$ 30.000,00 – como pode ocorrer com alguém acometido por doenças graves, responsável por inúmeros dependentes ou, ainda, extremamente endividado. Veja-se a diferença para alguém que ganha um salário-mínimo (cerca de R\$ 1.400,00), mas não tem dívidas, apenas gastos essenciais...

Que árduo trabalho definir o que é essencial, ainda mais quando se tem em mente o próprio texto constitucional (permitindo, aqui, divagar um pouco). Isso porque os artigos 5º e 6º da Constituição Federal de 1988, consagrados e festejados, tratam DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS, *garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; lembrando, ainda, que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.*

Imagina suprir toda essa gama de direitos essenciais com R\$ 600,00, com R\$ 1.412,00 (salário-mínimo), com R\$ 7,786,02 (*o maior benefício do Regime Geral de Previdência Social*) ou, ainda, citando o exemplo acima, com R\$ 20.000,00 enquanto enfrenta gastos mensais extremamente elevados e, a depender do caso, imprescindíveis.

Após breve divagação, voltemos ao processo!

A pessoa natural ou jurídica, com insuficiência de recursos, tem direito à gratuidade da justiça, seja com base na Lei Processual, seja como base na Constituição.

Para fins de insuficiência de recursos à pessoa jurídica, a resposta também parece óbvia: operar em negativo (no mínimo e na mais superficial análise). Contudo, não é o que se observa na prática processual empresarial, infelizmente.

Como parâmetro, toma-se a liberdade de se indicar o texto da Lei de Falências e Recuperação Judicial (Lei nº 11.101/2005), especificamente o dispositivo normativo que apresenta o processo de recuperação judicial:

Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da **situação de crise econômico-financeira do devedor**, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a

preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Além do processo recuperacional, a referida Lei também dispõe sobre o processo de falência, o qual constitui um *mecanismo de preservação de benefícios econômicos e sociais decorrentes da atividade empresarial, por meio da liquidação imediata do devedor e da rápida realocação útil de ativos na economia*, nos moldes do § 2º, do seu artigo 75. Ou seja, caso a empresa não consiga pedir sua recuperação, tamanha seja a crise econômico-financeira, segue-se com o processo falimentar, vez que não há como superar a insuficiência de recursos.

Diante disso, uma empresa em recuperação judicial parece fazer jus à justiça gratuita.

Entretanto, muitas vezes, o que se vê nos processos, é uma relativização desse momento de evidente crise da empresa, por entendimentos isolados como um específico do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que entendeu, ao analisar as particularidades do caso concreto, que *o fato de a pessoa jurídica estar em situação de recuperação judicial, por si só, não lhe confere o direito aos benefícios da gratuidade de justiça*.

Com base nesse entendimento, isolado, já houve caso de a gratuidade de uma empresa recuperanda ser afastada com análise unicamente em um dos seus diversos índices financeiros, que revelava milhões em vendas. **Contudo, não se analisou que a operação estava negativa, com passivo de centenas de milhões de reais.** Contraditório, desproporcional e abusivo, esse entendimento exemplificativo.

A verdade é que a gratuidade de justiça tem sido relativizada justamente pelo Poder que deveria abraçá-la. Ou, nos termos explícitos da Constituição, *não excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, independentemente do pagamento de taxas*.

Não se pretende, com este artigo, apesar de induzir o título, discutir sobre a petição a se requerer a gratuidade, ou como e quando recorrer de sua eventual concessão – ou negativa. Pretende-se discutir a aplicação da Lei para os pedidos que se baseiam no texto legal, com atenção às palavras chaves destacadas ao longo do texto, notadamente a *presunção* e a *insuficiência de recursos*. Há palavras que não demandam maiores reflexões, como o caso.

Ora, se a Lei indica que *se presume verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural*, qual motivação/fundamentação seria suficiente a afastá-la?

Se uma pessoa, natural ou jurídica, possui mais dívidas que receitas, como isso pode ser interpretado de forma diferente do que a própria concepção de *insuficiência de recursos*?!

Parece uma verdadeira teratologia, um absurdo!

E uma vez inserida a discussão no âmbito do processo judicial, apenas revela o afastamento do Poder Judiciário ao próprio jurisdicionado. Falta, por vezes, empatia. O que evidentemente não se confunde com qualquer favorecimento. **Está a se falar da aplicação da letra da Lei e da Constituição, nada mais.**

Imagine ter que se socorrer ao Judiciário para a obtenção de um direito (economicamente auferível), mas a *insuficiência financeira* é justamente uma barreira, ainda mais quando há Tribunais que têm custas que ultrapassam R\$ 100.000,00 (cem mil reais)¹ e qualquer proporcionalidade e/ou razoabilidade nos parâmetros adotados:

Figura 5 – Valores das custas iniciais e das taxas judiciárias máximas



* Informação inexistente ou não encontrada.

Fonte: Elaboração própria com base nos sites eletrônicos dos tribunais.

O presente artigo, ao mesmo tempo que chama à reflexão, é um chamado à aplicação da Lei, que muitas vezes “não pega”, apesar de critérios e requisitos concretamente definidos.

¹ Diagnósticos das custas processuais praticadas nos tribunais / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023

Apesar de a gratuidade de justiça ser exceção, em qualquer democracia, o exercício pleno da cidadania perpassa pela garantia *da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, independentemente do pagamento de taxas* – como REGRA. E o processo civil no Brasil, é lei, deve ser ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Por fim, insta ressaltar que não se ignora a delicada e eterna discussão orçamentária.

Os gastos com o Poder Judiciário brasileiro beiram a centena de bilhões de reais anualmente, sem contabilizar os gastos com servidores inativos, a exemplo de aposentadorias e pensões, cujo valor total chega a totalizar mais de 1% (um por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do Brasil, conforme relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça - CNJ de 2023. Daí surge a dúvida: quem custeia o maquinário da justiça?

Conforme os números da justiça, *em decorrência da atividade jurisdicional, os cofres públicos receberam ingressos orçamentários de R\$ 67,85 bilhões durante o ano de 2022*. Desse valor, custas, emolumentos e eventuais taxas representam em torno de 29% (vinte e nove por cento) da arrecadação, isto é, R\$ 19,7 bilhões. Incluídas as demais formas de arrecadação, a exemplo do imposto *causa mortis* nos inventários/arrolamentos judiciais e das execuções fiscais e previdenciárias, os cofres públicos, notadamente abastecidos por meio de tributos, custeiam quase a metade de todo o maquinário do Poder Judiciário.

Pode-se dizer: como pensar em gratuidade de justiça de forma adequada em um país subdesenvolvido e externamente desigual em que, segundo o relatório anual do CNJ, no ano de 2022, o Poder Judiciário teve uma despesa por habitante de R\$ 439,28, em torno de 1% (um por cento) do PIB? A discussão é complexa e encontra muitos caminhos.

Contudo, exigir que pessoas, naturais ou jurídicas, hipossuficientes, arquem com custas e despesas processuais não é uma solução legítima. Restringir o acesso ao Poder Judiciário a partir da exclusão do direito à justiça gratuita, na realidade fática brasileira, acarretaria a elitização da função jurisdicional. Um país em que apenas os afortunados conseguiriam lutar por seus direitos, enquanto os hipossuficientes aceitariam passivamente serem lesados com medo de se socorrer ao Judiciário, tanto em virtude da insuficiência de recursos quanto em face do risco do processo. Tudo isso enquanto boa parte da população brasileira indiscutivelmente enfrenta a insuficiência de recursos diariamente, recorrendo aos serviços públicos em diversos setores ao mesmo tempo em que cumpre seu papel por meio do pagamento dos tributos.

O benefício da gratuidade de justiça não deve ser visto como uma regalia. O beneficiário não está lesando o maquinário da justiça ao utilizá-lo sem arcar com as custas e despesas, isto é, sem auxiliar na manutenção de todo o aparato que o sustenta.

Muito pelo contrário, a Constituição Cidadã, ao dispor sobre a garantia ao acesso ao Poder Judiciário, especialmente por meio do dever do Estado de prestar *assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos*, entende que, de qualquer forma, a Justiça será custeada por toda a população, sendo imprescindível assegurar às pessoas naturais ou jurídicas com insuficiência de recursos o direito de terem acesso aos órgãos jurisdicionais de forma gratuita, pois, indiretamente, querendo ou não, precisando ou não, toda a população custeia o maquinário da justiça através dos mais diversos tributos recolhidos.

O mínimo que se espera ao pleitear tal benefício é ser levado a sério e assistir seus argumentos serem adequadamente apreciados ou, se for caso, enfrentados de forma razoável e proporcional, de modo que o órgão jurisdicional fundamente quais elementos evidenciam a falta dos pressupostos legais e orientando a pessoa a sanar as dúvidas geradas sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica Arruda. **Comentários ao código de processo civil** / coordenação de Angélica Arruda Alvim...[et al.]. – 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL, Código de Processo Civil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> Acesso em 28 de março de 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Diagnósticos das custas processuais praticadas nos tribunais / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023.

DONIZETTI, Elpídio. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Comentários ao Código de Processo Civil** / organizado-res Lenio Luiz Streck, Dierle Nunes, Leonardo Carneiro da Cunha; coordenador executivo Alexandre Freire. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de Processo Civil anotado** / Humberto Theodoro Júnior; colaboração Humberto Theodoro Neto, Adriana Mandim Theodoro de Mello, Ana Vitoria Mandim Theodoro. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023.