

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

A REFORMA SISTÊMICA NA COBRANÇA DE CUSTAS JUDICIAIS (INICIAIS) NO BRASIL PROPOSTA PELO CNJ EM 2019 E A IGUALDADE NO CUSTO DE ACESSO AO SERVIÇO JUDICIAL ESTADUAL

THE SYSTEMIC REFORM IN THE COLLECTION OF (INITIAL) COURT FEES IN BRAZIL PROPOSED BY CNJ IN 2019 AND THE EQUALITY IN THE COST OF ACCESS TO STATE JUDICIAL SERVICE

RVDRecebido em
17.05.2023Aprovado em.
08.10.2023

Marília Garcia Guedes¹
Jefferson Carús Guedes²

RESUMO

O presente artigo trata da desigual forma de fixação das custas judiciais iniciais nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. A diversidade de valores cria entre os jurisdicionados diferenciações não estribadas em fatores conhecidos, o que viola o princípio da igualdade. A proposta de reforma no tema produzida pelo CNJ melhora, todavia, não resolve a questão, pois, apesar de fixar limites mínimos e máximos de custas, não precifica o serviço judicial e não impõe aos estados a obrigação de fundamentar os valores estabelecidos com o fim de demonstrar algum critério objetivo aferível, como, por exemplo, o IDH regional. Por fim, o anteprojeto ainda incrementa a incerteza quando ao custo da litigância em razão da utilização de conceitos jurídicos indeterminados para permitir a redução e o recolhimento posterior das custas. Desse modo, merece a proposta melhorias pelo Poder Legislativo, a fim de reduzir tais desigualdades regionais, determinando a fixação das custas com arrimo em critério aferível objetivamente, bem como eliminando dúvidas semânticas quanto ao conteúdo dos dispositivos legais.

Palavras-chave: Custas judiciais. Diversidade de valores. Desigualdades regionais. Violação. Insegurança jurídica.

¹ Pós-graduada em Direito Público, Direito Civil e Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do DF Territórios. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e: mail marilia.guedes@tjdft.jus.br ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9252-5079>

² Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Centro Universitário de Brasília. E-mail professor.carusguedes@gmail.com ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0433-4687>

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

ABSTRACT

This article deals with the unequal way of setting initial court costs in the Courts of Justice of the States and the Federal District. The diversity of values creates differences among those under jurisdiction that are not based on known factors, which violates the principle of equality. The proposal for reform on the subject produced by the CNJ improves, however, it does not resolve the issue, since, despite setting minimum and maximum limits on costs, it does not price the judicial service and does not impose on States the obligation to substantiate the values established with a view to demonstrate some measurable objective criterion, such as, for example, the regional IDH. Finally, the draft still increases uncertainty regarding the cost of litigation due to the use of indeterminate legal concepts to allow for the reduction and subsequent collection of costs. Therefore, the proposal deserves improvements by the Legislative Power in order to reduce such regional inequalities, determining the fixing of costs with support in an objectively measurable criterion, as well as eliminating semantic doubts regarding the content of the legal provisions.

Keywords: Court costs. Diversity of values. Regional inequalities. Violation. Juridical insecurity.

1. INTRODUÇÃO

Inexiste na Justiça brasileira um sítio eletrônico unificado – cuja consulta seja simples e acessível ao jurisdicionado – no qual se possa verificar o valor das custas iniciais a serem pagas em cada um dos vinte e sete Tribunais com competência estadual no Brasil. Não há, ainda, tabelas uniformes que demonstrem os valores das custas judiciais iniciais por natureza de pedido deduzido em juízo ou que explicita a forma de cálculo. É o que se extrai da pesquisa “Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional” (BRASIL, 2010).

A acessibilidade e a simplicidade de tal dado – relevante para a decisão de litigar ou não – é essencial a um sistema de justiça que pretende ser eficiente e transparente, fundado na igualdade, e que, por determinação constitucional, tem por objetivo reduzir as desigualdades regionais. (BRASIL, 1988, art. 3º)

O limite e a forma de cálculo de custas judiciais³ são matérias que afetam o acesso à Justiça, e, segundo a Constituição Federal de 1988, são destinadas

³ “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. 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

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

“exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça” (art. 98, § 2º) e de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, IV). Todavia, em que pesem as balizas fixadas pelos Tribunais Superiores⁴, há discrepâncias marcantes nos valores cobrados a este título entre as unidades federativas.

A implementação do processo eletrônico pode amenizar – em processos submetidos a regime de competência relativa – os efeitos da desigualdade regional, mediante o deslocamento ou a desterritorialização das demandas com arrimo na autonomia da vontade dos interessados, em busca de redução do custo da litigância em juízo.

Tal disparidade e a possibilidade de deslocamento pode resvalar em incentivo ou em desincentivo exacerbados para a judicialização das contendas em determinada unidade da f

ederação, violando, ainda assim, a isonomia entre concidadãos cujos atos da vida civil sejam absoluta e territorialmente ligados a estados nos quais as custas judiciais se mostrem elevadas em relação à média nacional.

Por outro lado, tal desigualdade se justificaria pelo fato de integrarem as custas judiciais categoria tributária destinada ao pagamento de serviço público específico e divisível – portanto taxa⁵ – fixada em leis estaduais ou federais, a depender da jurisdição buscada, pois cada tribunal possui uma realidade própria de custeio e de demandas.

judiciais e taxa judiciária é mais sutil, sendo muito comum a confusão entre estas duas, inclusive nas legislações a respeito” (BRASIL, 2019a, p. 11).

⁴ *Ex vi* Súmula nº 667 do STF: “Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa”.

⁵ Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal: “Ementa: 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. Permiti-lo, importaria ofensa ao princípio da igualdade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (BRASIL, 2002, p. 214).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

Ainda que haja, com efeito, a necessidade de fatores de *descrímen*, tendo em vista as realidades regionais, após amplo diagnóstico sobre o tema (BRASIL, 2019a), enviou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 14 de setembro de 2020 (BRASIL, 2020a), ao Congresso Nacional (CN) anteprojeto de lei complementar federal sobre o tema, buscando uniformizar as políticas judiciárias relacionadas as custas judiciais. Contudo, até 20 de agosto de 2021, não se tem notícia de que a sugestão tenha sido acolhida ou transformada em projeto de lei por algum parlamentar⁶.

Assim, importante a análise do referido anteprojeto, a fim de se perquirir se ele produziria, na forma como redigido, ao menos o primeiro dos resultados buscados pelo CNJ, qual seja: a redução das disparidades regionais no tema – desigualdade (sendo os demais: a elisão da litigância abusiva e a construção da sustentabilidade do serviço jurisdicional) (BRASIL, 2020a).

O presente artigo tangencia a natureza fiscal das custas e taxas judiciais, centrando-se, todavia, na análise do panorama de *lege ferenda* sobre o tema à luz do princípio da igualdade, enquanto garantia de acesso isonômico aos serviços públicos, entre eles o serviço judicial.

Em um primeiro momento, será destrinchado o estudo produzido pelo CNJ em 2019, denominado “Diagnóstico das Custas Processuais Praticadas nos Tribunais”, a fim de se explicitar a forma e os valores das custas judiciais e o incentivo ou o desestímulo de acesso ao Poder Judiciário nas diversas unidades da Federação com arrimo neste fator.

Em um segundo momento, serão confrontados tais dados e conclusões com o conteúdo do princípio da igualdade, em especial na faixa dos jurisdicionados que não

⁶ Em 06 de agosto de 2021 esta pesquisadora enviou ao portal da Câmara dos Deputados questionamento acerca do protocolo do anteprojeto entregue pelo CNJ e do respectivo número do Projeto de Lei, se houver, recebendo a seguinte resposta: “Protocolo: 210805-000070 (...) Em complementação à resposta enviada anteriormente, esclarecemos que foram localizadas 22 proposições em tramitação na Câmara que tratam de custas judiciais. Duas (2) delas têm um teor mais parecido com o que a foi elaborada pelo CNJ, com um caráter mais genérico. São elas: o PL 7735/2017, de autoria do STJ, e o PL 4003/2019, de autoria do TJDF (esse último trata das custas judiciais do DF e territórios). (...) Não localizamos, na Câmara, projeto de teor idêntico ao do documento elaborado pelo CNJ nem tampouco, registros da entrega desse documento. (...) Atenciosamente, Câmara dos Deputados”.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

gozam de gratuidade de justiça e que não podem deslocar a competência em razão da natureza do litígio.

Por fim, partindo-se do texto do anteprojeto do CNJ, analisar-se-á se, na forma como redigida, a proposta atingiria maior igualdade no tema entre as diversas unidades da Federação, reduzindo desigualdades entre jurisdicionados cujos interesses em litígios sejam iguais e estejam absolutamente fixados em estados diferentes.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O Diagnóstico das Custas Processuais Praticadas nos Tribunais

Em 2019, o CNJ produziu, por meio de seu Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), o Diagnóstico das Custas Processuais Praticadas nos Tribunais, incumbindo-lhe:

A missão de zelar pela prestação jurisdicional eficiente e eficaz, apta a cumprir a garantia constitucional do amplo acesso à justiça. Nesse contexto, assume relevância o fato das custas judiciais e das taxas judiciárias, as quais possuem natureza tributária, bem como as despesas processuais.

As custas judiciais possuem dupla função. A primeira função é ser fonte de recursos financeiros destinados a custear a prestação de serviços jurisdicional. A segunda, desempenhar papel educativo, na medida em que a cobrança, a depender dos valores, pode mitigar o abuso do direito de acesso ao judiciário.

Assim, de forma inerente a suas atribuições, cabe ao CNJ propor diretrizes fundamentais para a cobrança de custas nas diversas unidades da Federação, no intuito de que estes dois aspectos sejam devidamente observados (BRASIL, 2019a, p. 6).

Reconhece o CNJ que o valor das custas é fonte de recursos, em que pese atribuir-lhe uma função extrafiscal, por ele chamada de educativa, cujo fim seria o de evitar abusos no direito de acesso ao judiciário.

São, com efeito, as custas judiciais um fator relevante para o exercício (eventualmente até abusivo) do direito de ação, pois integra o silogismo necessário para a decisão particular entre litigar ou não, informada, do ponto de vista econômico,

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

pela eficiente alocação dos recursos dos interessados, a fim de majorar seus ganhos e reduzir suas perdas na busca da satisfação de seus interesses. Segundo Fux (2021, p. 36-37), “O aumento no número de demandas é esperado à medida que: (i) os custos de litigar foram reduzidos; (ii) crescente a probabilidade de vitória do autor; e (iii) o ganho do autor, em caso de vitória, for maior.”

Assim, para além de sua natureza tributária, as custas judiciais são mecanismos econômicos de incentivo ou desincentivo à litigância, independentemente de ser esta decorrente de exercício regular ou abusivo de direito.⁷

Ademais, que as escolhas dos atores jurídicos e econômicos são racionais e maximizadoras, já que, como diz Gico Júnior (2020, p. 18), escolhas devem ser feitas e “as pessoas se comportam como se ponderassem os custos e os benefícios de cada alternativa, adotando a conduta que, dadas as suas condições e circunstâncias, lhes parece trazer mais bem-estar”. Desse modo, pode-se inferir que se buscará o ajuizamento de ações (quando for possível a escolha, *ex vi* na hipótese de foro de eleição contratual⁸) perante o Tribunal de Justiça cujas custas sejam mais reduzidas, sendo nestes também propostas as ações com menores chances de êxito, ante o custo reduzido da litigância.

Da mesma maneira, mas no caminho inverso, infere-se que, apesar de necessário o ajuizamento de ação a fim de fazer cessar a resistência à pretensão amparada na lei e na jurisprudência – com grande chance de êxito – as custas judiciais, se elevadas, podem elidir o interesse na busca da tutela jurisdicional do Estado, o que

⁷ “[...] a judicialização como uma decisão com risco, vimos que a condição de ajuizamento de uma ação é dada por $PA * B - C > 0$, onde Pa é a probabilidade de êxito do autor, B é o valor do bem da vida em litígio e Ca são os custos com o processo. Logo, um autor racional ajuizará a ação quando o benefício do ajuizamento ($pa * B$) for maior que o seu custo (Ca). Nesse sentido, uma ação ajuizada terá um valor esperado positivo (ação VEP) quando a condição do ajuizamento estiver satisfeita e terá o valor esperado negativo (ação VEN) quando não estiver. Em regra, um autor racional neutro ao risco ajuizará apenas uma ação VEP e não uma ação VEM.” (GICO JÚNIOR, 2020, p. 184).

⁸ A nota técnica nº 8 expedida pelo Centro de Inteligência do TJDFR indica que: “Chancelar a escolha aleatória do foro competente pelo autor implica não apenas no desrespeito à lógica do sistema processual, como no crescimento artificial da quantidade de demandas de determinado tribunal em detrimento de outros, sobrecarregando a utilização dos recursos disponíveis e a capacidade de atendimento” (BRASIL, 2022).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

não é um resultado socialmente esperado da lei ou do sistema de justiça (FUX, 2021, p. 2).

Por óbvio, há outros vetores que influenciam tal escolha, a fim de se alcançar o valor esperado da demanda, como: a celeridade da tramitação dos processos, probabilidade de êxito naquela localidade, a taxa de recorribilidade e de reversibilidade de cada Corte de Justiça etc., e, ainda, todos esses vetores combinados entre si.

Contudo, mesmo que a análise desses dados seja relevante, eles não afastariam a conclusão de que o valor das custas judiciais, ou seja, de um dos elementos do custo da litigância, é fundamental para a conformação da decisão de litigar ou não, até porque ele pode reduzir de tal maneira o valor esperado do processo que torna impeditiva a litigância⁹; o que seria o resultado, por exemplo, socialmente esperado quando há indícios do abuso do direito de litigar e de litigância predatória, mas socialmente indesejado para demandas individualizadas com alta probabilidade de êxito.

Na forma como as custas são atualmente regulamentadas – por leis estaduais e federais diversas (com unidades de referência fiscais próprias), portarias e resoluções de cada Tribunal – quantos operadores do direito seriam capazes de responder, de

⁹ No estudo do CNJ de 2011 “Panorama do acesso à Justiça no Brasil, 2004 a 2009” encontrou-se uma categoria de brasileiros “desalentados”, ou seja, aqueles que tiverem conflitos nos cinco anos anteriores à pesquisa, todavia, não buscaram nenhuma forma de resolvê-lo (7,3% dos pesquisados – 1 milhão de pessoas), sendo que a maior proporção de desalentados está em conflitos envolvendo prestação de serviço de água, luz, telefonia e sistema bancário, ou seja, relações e consumo (28,3%), levantando-se a hipótese de que “Outra explicação para a concentração dos desalentados nos conflitos advindos das relações de consumo de serviços de utilidade pública é a alta probabilidade de que o custo de procurar, por exemplo, o Judiciário seja mais alto que o possível valor do prejuízo causado na relação de consumo, bem assim do valor a ser pago a título indenizatório. Ao adotar a perspectiva do custo deve-se ter em mente que se trata de algo a ser visto sempre sob um ponto de vista relativo. Um prejuízo de, por exemplo, R\$500,00 para alguém com salário de R\$10.000,00 certamente é menor que para alguém que ganha um salário mínimo. Isso se torna ainda mais relevante caso se tenha em mente que os custos definidos para que essas duas pessoas acessem a justiça são muito parecidos. [...] Aprofundando-se um pouco mais no perfil dos desalentados percebe-se, por exemplo, que seus rendimentos médios mensais são significativamente menores que o rendimento dos que agiram em prol das soluções dos seus conflitos. Enquanto o rendimento médio mensal daqueles que não buscaram solucionar seus conflitos é de R\$985,00 (gráfico 4), os que buscaram o PROCON e o Poder Judiciário, por exemplo, se aproxima de R\$1.500,00, cerca de 48% a mais. Essa realidade de desalento torna-se ainda mais significativa quando se leva em consideração que o custo financeiro associado a uma situação de conflito para os segmentos de menor renda é proporcionalmente mais oneroso para essas classes do que para aquelas de maior renda, situação que, a princípio, deveria impeli-los a buscarem mais as soluções e não menos” (BRASIL, 2011, p. 12-14).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

plano, a uma consulta de seu cliente/assistido acerca do menor custo *versus* proximidade de seu domicílio, por exemplo, para o ajuizamento de uma demanda cível, de modo que ele possa eleger, de antemão, um foro em seus negócios jurídicos?

Nesse sentido, ainda em 2010, o DPJ do CNJ desenvolveu estudo acerca do “Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional”, quando indicou que, apesar do pronunciamento reiterado do STF acerca da inconstitucionalidade de alíquotas excessivas ou da ausência de limite absoluto, por violarem o direito de acesso à justiça, “inexistem referências ou definições de padrão de alíquota que poderia ser considerado razoável no que tange à cobrança de custas”. (BRASIL, 2011, p. 13)

Na sequência, em 2019, constatou o CNJ discrepâncias estruturais entre os 27 (vinte e sete) Tribunais com competência estadual no que concerne às custas judiciais iniciais, desde sua nomenclatura (taxas e custas judiciais)¹⁰, até suas bases de cálculo¹¹ (valores fixos, por faixas de valores da causa, percentual sobre o valor da causa e modelos híbridos)¹² e seus valores mínimos¹³ e máximos¹⁴, e também, quanto às custas recursais (valores fixos, percentual do valor da causa, intervalos de valores

¹⁰ 36% dos Tribunais Estaduais não diferenciam custas de taxas judiciais e 64% diferenciam. (BRASIL, 2019a, p. 12).

¹¹ “São as custas referentes aos feitos comuns, quando o Tribunal assim denomina, ou das custas referentes ao serviço do escrivão, quando não há valor geral de custas, que devem ser pagas quando for proposta a ação.” (BRASIL, 2019a, p. 14).

¹² 30% dos Tribunais Estaduais utilizam como base de cálculo das custas iniciais o valor da causa, 22% utilizam base variável em função do valor da causa – por faixa de valores e 48% utilizam um sistema misto. (BRASIL, 2019a).

¹³ Nove Tribunais possuem custas mínimas inferiores a R\$ 100,00 (TJAL, TJAM, TJDFT, TJCE, TJTO, TJRJ, TJMA, TJBA, TJRO – na ordem, o menor R\$5,45 e o maior R\$93,94), cinco possuem custas mínimas superiores a R\$ 300,00 (TJMT, TJGO, TJPR e TJMS – entre R\$336,39 e R\$ 431,55). CNJ, 2019, p. 15.

¹⁴ Oito Tribunais possuem custas máximas inferiores a R\$ 10.000,00 (TJDFT, TJRR, TJPR, TJAL, TJSC, TJRN, TJCE e TJPA – na ordem, o menor R\$ 502,34 e o maior R\$ 9.186,68) e sete Tribunais possuem custas máximas iguais ou superiores a R\$ 50.000,00 (TJGO, TJRO, TJTO, TJMT, TJPB, TJBA e TJSP – entre R\$ 50.000,00 e R\$ 79.590,00, nesta ordem) (BRASIL, 2019a).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

da causa e híbridos)¹⁵ e ao fato de o acesso se dar no interior ou na capital, por serviço oficializado ou não¹⁶.

Anota a pesquisa que:

Nota-se a grande discrepância no valor das custas entre o TJGO e o TJDFT, o que pode fomentar um ingresso de ações no Distrito Federal que inicialmente seriam propostas no Goiás, principalmente quando ocorridas na região do Entorno. Outro ponto a ser observado é o fato de que o TJBA e o TJTO apresentam custas mínimas relativamente baixas e, por outro lado, custas máximas relativamente altas. Considerando que, em regra, causas de altos valores envolvem pessoas com maior capacidade de pagamento, e tendem a ser de resolução mais complexa, entende-se que estes tribunais possuem um modelo de custas que, a princípio, se mostra relativamente justo. Por outro lado, o TJPR apresenta custas mínimas relativamente altas, comparadas com os demais tribunais, e custas máximas relativamente baixas. Desta forma, proporcionalmente, este tribunal onera mais causas simples e que, em regra, envolvem pessoas com menor capacidade de pagamento, do que causas de altos valores (Brasil, 2019a, p. 16).

Assim, a resposta ao questionamento inicialmente formulado – quanto pagará o jurisdicionado, a título de custas/taxas judiciais iniciais, para distribuir um processo cujo valor da causa seja de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em qualquer um dos Tribunais com competência estadual? – é: depende, pois, ficará no intervalo de R\$ 502,34 (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)) a R\$ 15.161,06 (Tribunal de Justiça do Piauí (TJPI))¹⁷, constatação esta que não aparenta guardar igualdade alguma.

O estudo prossegue na tentativa de fazer uma conexão entre esta discrepância e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em cada uma das unidades da Federação, apontando, exemplificativamente, que o mesmo TJPI possui o terceiro pior IDH do país, ao passo que o TJDF possui o melhor deles e também a maior demanda

¹⁵ 59% dos Tribunais Estaduais possuem valores fixos para as custas recursais, 22% fixam percentual sobre o valor da causa, 11% utilizam faixa de valores e 8% sistemas mistos (BRASIL, 2019a).

¹⁶ “No caso do TJPE, constatou-se haver diferença de tratamento do cartório, se oficializado ou não, e se de capital ou interior, havendo, portanto, um tratamento desigual entre jurisdicionados iguais. Observa-se que, para uma mesma causa no valor de R\$ 50.000,00, por exemplo, um jurisdicionado pernambucano paga em torno de R\$ 500,00 nos cartórios não oficializados na capital e cerca de R\$ 3.000,00 nos cartórios não oficializados no interior” (BRASIL, 2019a, p. 18).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

por habitantes¹⁸, conclusões contraditórias, portanto (BRASIL, 2019a). É de se destacar que foram os dois extremos indicados.

Neste tópico constatou-se ainda a existência de dois bolsões de valores, um na média mais altos e correspondentes a melhores IDH e o outro o inverso, valores mais baixos e menores IDH, pontuando não ter sido verificada conexão direta e proposital alguma entre tais dados (BRASIL, 2019a).

De tais elementos factuais e do transcurso do tempo, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 – sem que tenha havido medida legislativa de caráter nacional que propiciasse haver padrões medianos para o cálculo e recolhimento das custas judiciais iniciais – levanta-se a hipótese de que elas, em verdade, vêm sendo arrecadadas prioritariamente em seu caráter fiscal e não de maneira a garantir um acesso igualitário à justiça ou mesmo com o intuito de atingir resultados socialmente esperados do acionamento do mecanismo judicial.

Neste sentido, o estudo “Justiça em Números”, produzido pelo CNJ em 2020, indica que as despesas totais do Poder Judiciário no ano de 2019 alcançaram R\$ 100,2 bilhões, sendo que a justiça estadual engloba 79% dos processos em tramitação e 57,2% das despesas totais apontadas (R\$ 57.330.927.222,00). Esta arrecadou para o erário no mesmo período o total de R\$ 35.931.946.234,00 (63% de suas despesas) (BRASIL, 2020c).

Parte desse valor corresponde ao recolhimento com custas, impactado pela maior ou menor concessão de Assistência Judiciária Gratuita (AJG) em cada Tribunal, sendo que:

Os Tribunais de Justiça dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Mato Grosso arrecadaram, no ano de 2019, maior volume financeiro em decorrência de suas tabelas de custas proporcionalmente ao número

¹⁸ Em consequência de tal constatação, há parcela da jurisprudência do TJDF que declina de sua competência territorial de ofício, quando não constatado um fator de ligação entre a demanda e a jurisdição local, como se observa da conclusão lançada na nota técnica nº 08 do CIJDF: “Além disso, destaca-se o argumento no sentido de que o Enunciado da Súmula 33 do STJ não pode servir como salvo-conduto para a escolha aleatória do foro, sem que haja fator de ligação entre a parte e a Justiça local – fundamento, como visto, para a escolha de competência territorial pelo legislador –, razão pela qual, deve prevalecer o interesse público na regularidade do Sistema de Justiça, o que justificaria o conhecimento da incompetência territorial, independentemente de provocação do réu” (BRASIL, 2022).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

de processos, com arrecadação superior a R\$ 1.600,00 por processo ingressado. O TJDFT é o de menor arrecadação dentre os Tribunais de Justiça (R\$ 209,38) (BRASIL, 2020c, p. 79).

Assim, é expressivo o custeio do serviço judicial por meio do recolhimento de custas judiciais, de maneira que há aparente conflito de interesses entre a Fazenda Estadual – que nesse sentido sustenta a própria autonomia do Poder Judiciário Estadual, pois, sem fonte de custeio própria, ainda que parcial, há dependência absoluta de outros Poderes – e a função educativa e corretiva de desigualdades que pretende o CNJ atribuir à fixação do valor das custas judiciais.

Mister, então, analisar se esta balança – que pende, em razão da omissão legislativa federal, em prol do recolhimento do encargo com fins tributários – viola ou tangencia perigosamente o limite do princípio da igualdade, em especial no que concerne ao acesso ao Poder Judiciário entre iguais que possuem seus interesses absolutamente vinculados a unidades da Federação diversas.

2.2. As Custas Processuais Praticadas nos Tribunais e a igualdade

Consoante explicado por Guedes (2014), incumbe à lei, em cumprimento à igualdade prevista como direito fundamental¹⁹ na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, *caput*²⁰:

Prever quais são os fatos, pessoas ou situações que devem ser considerados iguais ou desiguais para então referir-se a cada sujeito ou grupo o tratamento merecido e compensatório. A lei é que deve definir, segundo as notas essenciais ou acidentais, se os elementos do par comparado são idênticos, iguais, semelhantes ou diferentes, conforme haja ou não a incidência, isolada ou simultânea, de notas essenciais e notas acidentais.

Assim, não se pode excluir que a norma permita o trato de iguais de modo diferente ou se impor certo benefício tributário ou fiscal para determinado contribuinte ou grupo de contribuintes e, por outro lado, tratar desiguais de modo igual ao definir a mesma alíquota de impostos para ricos e pobres. A incidência de regra de justiça de modo concreto o

¹⁹ Sendo indiferente para o presente estudo seja a igualdade regra, princípio ou postulado normativo.

²⁰ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, 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, nos termos seguintes: (...)” (BRASIL, 1988).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

respeito ao princípio da desigualdade, que justifica e autoriza a compensação, o tratamento diferenciado ou o tratamento proporcional.

A título ilustrativo sobre critérios legais de reconhecimento de desigualdades, no que concerne às custas judiciais, permite o art. 98 do CPC seja concedida a gratuidade das custas judiciais àqueles considerados pobres, a fim de que todos tenham acesso ao serviço público prestado pelo Poder Judiciário.

Isso ocorre em abono à igualdade em seu conteúdo material ou à regra de compensação, utilizando-se como fator de *descrição* a situação financeira do contribuinte/jurisdicionado. É, de fato, a pobreza algo que a Constituição Federal elegeu erradicar (art. 3º, III) e não poderia deixar os miseráveis à margem do acesso à justiça (art. 5º, XXXV).

Portanto, as custas não são, em princípio, óbice para o acesso igualitário à justiça para a população de todas as unidades da Federação que se enquadre no conceito legal de vulnerabilidade econômica²¹, em que pese se notar uma significativa diferença no volume de concessão da assistência judiciária gratuita entre os Tribunais estaduais²², mas, não se pode afirmar – *a priori* e sem outros dados – se tal disparidade ocorre em virtude de diferenças na quantidade de pessoas aptas ao benefício ou se tal resultado advém de decisões judiciais discrepantes em cada jurisdição.

Dessa maneira, a problemática relacionada à desigualdade permanece para as pessoas (físicas e jurídicas) que não são aptas a litigarem sob o pálio da gratuidade de justiça, ou seja, o correspondente a 69% dos processos arquivados na Justiça Estadual no ano de 2019 (vide nota 34).

Há, com efeito, discrepância no custo de fornecimento do serviço judicial em cada unidade da Federação²³ e também é certo que “quanto mais custos forem

²¹ “O percentual de casos solucionados com o benefício foi de 31% no ano de 2019. Em comparação aos demais segmentos, a Justiça Militar Estadual é a de maior percentual (Figura 58). A concessão da AJG havia crescido entre os anos de 2015 e 2018, porém reduziu em 2019. O índice foi de 27% em 2015, atingiu 34% em 2018 e caiu para 31% em 2019.” (BRASIL, 2019a, p. 103).

²² Em média 27% dos processos que tramitaram na justiça estadual o foram sob o pálio da gratuidade de justiça, variando de 2% no TJRN a 77% no TJMT. (BRASIL, 2019a)

²³ Na média a despesa do Poder Judiciário Estadual por habitante é de R\$ 274,30, custando aos cofres públicos R\$ 973,60 no TJDF e R\$ 139,00 no TJPA, nos dois extremos (BRASIL, 2019a).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

transferidos para as partes, melhor elas internalizarão as externalidades negativas de sua decisão entre litigar ou não” (FUX, 2021, p. 49).

Todavia, entre os presumidamente iguais e que deveriam internalizar as mesmas externalidades negativas (todos os jurisdicionados que não podem gozar da gratuidade de justiça), aos quais a igualdade impõe não seja dado pelo Estado tratamento desigual, há uma infinidade de graus, não sendo o valor da causa um fator que possa, sozinho, diferenciá-los.

Note-se que um autor, pessoa física, que aufera a renda média mensal de R\$ 10.000,00 (não fará, em regra, *jus* à gratuidade de justiça) e possua domicílio (litigue como consumidor) no estado do Ceará (IDH 0,682 em 2010 e rendimento médio real habitual do trabalhador em 2020 de R\$ 2.379,00)²⁴, recolherá, a título de custas judiciais, numa ação cível cujo valor da causa seja de R\$ 20.000,00 a quantia de R\$ 1.657,85, ao passo que a mesma ação para o jurisdicionado de Pernambuco (IDH 0.673 em 2010 e rendimento médio real habitual do trabalhador em 2020 de R\$ 2.295,00)²⁵ custaria R\$ 288,81 (BRASIL, 2019a). Tanto no TJCE quanto ao TJPE são classificados pelo CNJ como Tribunais de médio porte²⁶.

Qual seria, nestas e em todas as hipóteses que se podem construir neste mesmo modelo, entre os diversos jurisdicionados, o fator de diferenciação para que se cobre valores tão díspares a título de custas judiciais (de acesso ao serviço judicial)? Não se sabe e não há dados que o justifique.

Os Tribunais não possuem obrigação legal de correlacionarem o valor das custas judiciais, a arrecadação fiscal total, a arrecadação das custas, os custos do serviço judicial, a renda média mensal da população, o PIB, o IDH, o limite médio de concessão de gratuidade de justiça, etc., em cada unidade da Federação em comparação com as demais, para que se possa aferir a igualdade ou a desigualdade, quando do envio do projeto de lei respectivo ao Poder Legislativo local.

²⁴ Informação disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 19 ago. 2021.

²⁵ Informação disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/panorama>. Acesso em: 19 ago. 2021.

²⁶ TJCE possui como despesas totais no ano-base 2019 R\$ 1.363.113,238,00 e o TJPE no mesmo período de R\$ 1.730.121.595,00 (BRASIL, 2020c, p. 42).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

Ao contrário, concluiu o CNJ que não há nem sequer coerência interna nos estados sobre as cobranças das custas quando correlacionadas aos dados da população local:

Após as devidas contextualizações, foram apresentadas as formas de cobrança das custas judiciárias na esfera estadual e federal, com as distinções entre os segmentos de Justiça [...]. 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. 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. [...]. Diante dos dados expostos no presente relatório, resta evidenciada a real e imediata necessidade de se buscarem formas de nortear a cobrança de custas na Justiça Estadual. [...] e, por fim, como resultado da pesquisa, a necessidade de novas investigações sobre a questão da Assistência Judiciária Gratuita e seus efeitos na judicialização e no acesso à Justiça (BRASIL, 2019a, online).

A utilização das custas judiciais para fins extrafiscais – política pública de correção de desigualdades – não é novidade no ordenamento jurídico. A lei processual também concede, por exemplo, isenção como política judicial, quando estabelece que, na hipótese de acordo homologado em juízo, ficarão as partes isentas do pagamento das custas remanescentes (§3º do art. 90 do CPC)²⁷.

²⁷ “[...] o art. 90, §3º, CPC (2015), é norma que veicula isenção condicional de taxas (custas processuais) remanescentes. Não é preciso grande esforço para perceber que tal norma, por estar contida em diploma processual civil aplicável tanto no âmbito do Judiciário administrado pela União (Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar Federal, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, respectivos tribunais superiores e o Supremo Tribunal Federal) quanto na Justiça dos Estados, teve a pretensão de estipular generalizadamente tal isenção para todos os órgãos judiciários sujeitos ao Código de processo Civil, sem levar em conta o ente federativo que administra cada respectivo ramo da Justiça. Ou seja, a União, por meio da referida norma, estaria concedendo isenção para custas processuais (taxas) nos ramos judiciários que administra, mas também estaria concedendo isenção a tributos (taxas) de competência dos Estados (custas processuais nos processos que tramitam perante a Justiça Estadual). Esta última hipótese é caso de típica isenção heterônoma” (BRUXEL, 2018, p. 332-333).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

Portanto, o uso das custas judiciais como mecanismo para que haja igualdade de acesso ao Poder Judiciário nos diversos Tribunais de competência estadual no país e o mínimo de isonomia nos custos da litigância em todas as unidades da Federação não violaria seu caráter fiscal e cumpriria o postulado da igualdade material.

2.3. O anteprojeto de Lei Complementar sobre custas judiciais produzido pelo CNJ e a igualdade

Por meio da Portaria nº 71 de 09 de maio de 2019, o CNJ instituiu grupo de trabalho para diagnosticar, avaliar e propor ao CNJ políticas judiciárias e propostas de melhoria aos regimes de custas, taxas e despesas judiciais e cujo resultado deveria consistir, entre outros, em apresentar “proposta de anteprojeto de lei à Presidência do CNJ” (BRASIL, 2019b).

O grupo foi composto por ministros, desembargadores, juízes dos diversos ramos da Justiça, advogados, defensores públicos e especialistas. Houve em seu curso uma audiência pública. Eles entregaram um anteprojeto ao CNJ ao apelo de que este busque:

[...] estabelecer balizas gerais mais claras para a cobrança das custas, em adequado equilíbrio entre a necessidade de se preservar o acesso à Justiça e o uso racional do aparato judicial’. Por isso, o grupo definiu três princípios gerais para orientar as mudanças sugeridas: o papel do preço do serviço, o acesso à Justiça e o uso racional da máquina judiciária. A ideia é equilibrar a sustentabilidade da prestação do serviço com o direito da sociedade de acesso à justiça, respeitando o princípio da proporcionalidade (Brasil, 2020b, online).

A proposta foi entregue ao Presidente da Câmara dos Deputados, todavia, não houve protocolo dela na Casa Legislativa ou aderência de nenhum deputado que desse início ao processo legislativo (vide nota 4).

O documento é uma proposta de Lei Complementar – por cuidar de matéria tributária – que “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” (Brasil, 2019c).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

No que concerne ao recolhimento das custas iniciais, indica o anteprojeto:

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;
[...]

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;
[...]

§ 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 meação, 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 (BRASIL, 2019c, online).

O anteprojeto mantém a autonomia dos estados para a fixação de seus valores de referência, mas estipula limites mínimos e máximos, a fim de observar a jurisprudência do STF quanto à inconstitucionalidade de custas sem limite máximo por violar o direito de acesso à justiça.

Com efeito, o texto traz algum alento neste tópico, ao estabelecer os percentuais de limites. Contudo, apesar de indicar que o “fato gerador é a prestação de serviços públicos de natureza forense” (art. 3º), não exige a precificação deste serviço para que se possa analisar qualquer critério de proporcionalidade entre ele, o

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

percentual a incidir e o valor de referência construído pelos estados da Federação, dado o caráter retributivo da taxa.

Da mesma maneira, as custas seguem incidindo sobre o valor da causa, faixas de valor da causa, sobre o patrimônio a ser compartilhado ou adjudicado, podendo ser acrescidas em conformidade com a formação de litisconsórcio ativo facultativo. Há, ainda, a possibilidade de que seja majorada quando o processo transportar a análise de conteúdo complexo e de contratos de grande vulto (superior a dez mil reais):

§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 (Brasil, 2019c, online).

Não há, explicitamente, nenhuma preocupação em fazer das custas um mecanismo inteligível pelas partes e tampouco que haja uma equalização entre os valores cobrados pelo mesmo serviço em Tribunais diferentes – novamente a precificação inter-regional, justificando-se as diferenças para que sejam sindicáveis os fatores utilizados para tanto. Há apenas uma certa preocupação com o acesso à informação, como se observa:

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. (Brasil, 2019c, online).

Em verdade, nenhum dos fatores eleitos, isoladamente ou em conjunto, mitigam a desigualdade verificada entre usuários iguais de sistemas de Justiça fronteiriços.

Há, naquele § 5º, ademais, descompasso conceitual entre o que seja valor da causa – base de cálculo para as custas – e o valor do contrato em si. Este nem sempre será correspondente ao valor da causa, que se vincula aos pedidos estribados na

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

causa de pedir, na forma do art. 292 do CPC, podendo se resumir, *ex vi*, à mínima parte do valor do contrato, por exemplo.²⁸

Outrossim, ainda que não seja este o foco do artigo, não há como se negar que o texto não muda a situação de desigualdades regionais e segue contribuindo para que a taxa (custas judiciais) integre um sistema tributário regressivo – que onera os mais pobres (à exceção daqueles beneficiários da gratuidade de justiça) – pois, o valor da causa, como elemento único, não seleciona a capacidade financeira do contribuinte/jurisdicionado, mesmo consistindo num indicativo.

Por exemplo: em uma ação de conhecimento cujo pedido seja a condenação do réu – grande conglomerado de mídia – ao pagamento de indenização por danos materiais e morais no valor de R\$ 50.000,00 em razão de publicação jornalística mentirosa e ofensiva em face de hipotético José da Silva, empregado que aufera a renda mensal seja de R\$ 10.000,00; este pagará o mesmo valor de custas que pagará a Google em ação de cobrança contra a Uber decorrente de inadimplemento de prestação no mesmo valor e R\$ 50.000,00.

Numa tentativa de amenizar a brusca separação entre os beneficiados e não beneficiados pela assistência judiciária gratuita, trouxe o texto em análise a seguinte modificação:

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:

²⁸ “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”(BRASIL, 2015).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

I – a dispensa parcial, observado sempre que possível o pagamento do valor mínimo previsto no §1º do art. 5º desta Lei, quando do ajuizamento 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 (Brasil, 2019c, online).

Embora elogiável o caminhar do anteprojeto – no sentido de que possa haver, tal como na concessão da gratuidade de justiça, um cotejo subjetivo momentâneo acerca da capacidade de recolhimento das custas judiciais em abono do direito de acesso à justiça – houve no inciso I acima transcrito o desenho de uma dispensa parcial absolutamente imprevisível para o cálculo do risco da litigância.

Note-se que, depois de limitar o pagamento das custas iniciais ao valor mínimo do respectivo tribunal, independentemente do valor da causa, prossegue o texto e libera as demais despesas a “qualquer outro parâmetro fixado pelo juiz”, o que traz absoluta insegurança jurídica acerca dos custos que envolvem a litigância, não sendo possível aos atores econômicos vislumbrarem *ex ante* os ônus a serem suportados com a decisão de litigar em juízo.

Por fim, a possibilidade de parcelamento e diferimento do pagamento – também louvável – encontra-se vinculada ao seu “alto valor” (sem apontar o critério legal para tanto) e ainda à prolação da sentença.

Logo, se não recolhidas as custas iniciais antes da prolação da sentença, impor-se-á o cancelamento da distribuição, na forma do art. 290 do CPC, mesmo tendo havido todo trâmite processual e instrutório até a conclusão para sentença? Não parece uma solução eficiente do ponto de vista produtivo – muito trabalho para nenhum resultado quanto à adjudicação de direitos.

Se, por outro lado, permite-se a continuidade do processo apenas com a inscrição do valor devido na dívida ativa, nos termos do art. 100 do CPC, em verdade cria-se uma espécie de gratuidade heterodoxa de acesso ao Judiciário, cujas custas alcancem o valor considerado irrisório para a execução fiscal de valores lançados na

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

dívida ativa de cada unidade da Federação, desequilibrando, mais uma vez, a balança de incentivos e desincentivos para o ajuizamento de demandas perante o Poder Judiciário.

Não se vislumbra, ao cabo, no anteprojeto, nenhuma solução para a desigualdade verificada no custo de acesso ao serviço judicial para os jurisdicionados iguais cujos interesses estejam absolutamente sujeitos à jurisdição em unidades da Federação diversas, mesmo tendo sido anunciado que ele viria delimitar o preço do serviço, equalizar o acesso à Justiça e garantir o uso racional da máquina judiciária.

3. CONCLUSÃO

O “Diagnóstico das Custas Processuais Praticadas nos Tribunais” explicitou a disparidade dos valores cobrados para acessar a Justiça nos diversos estados da Federação, influenciando esta diferença na decisão de litigar ou não por parte dos atores econômicos ali estabelecidos, de maneira que, tanto o uso abusivo da máquina judiciária – vinculado ao baixo valor das custas – quanto o impedimento de sua utilização pelo elevado valor delas por agentes portadores de pretensões jurídicas com alta probabilidade de êxito, não são consequências socialmente esperadas da lei ou do mecanismo judicial de adjudicação de direitos.

Os valores elevados ou baixos das custas possuem aptidão para deslocar processos cuja competência seja relativa entre unidades da Federação não originalmente vinculados à demanda – como ocorre no TJDF e no TJGO – e a ausência de parâmetros para a precificação do serviço judicial de forma transparente e acessível às partes não permite a sindicabilidade dos critérios utilizados para tanto, a fim de se equalizar desigualdades subjacentes.

Na forma como são fixadas atualmente as custas judiciais, não se observam conexões entre seus valores e o IDH de cada unidade da Federação e nota-se que, em verdade, o custeio da Justiça por meio de tais valores é considerável. Essa é a razão pela qual se faz compreensível a longa omissão legislativa federal sobre o tema, pois aparenta haver uma prevalência do interesse de que as custas sejam arrecadatórias e

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

não educativas, nem tampouco utilizadas em prol de uma política pública de igualdade, em que pese possuir caráter extrafiscal quando cuida, por exemplo, de incentivar políticas autocompositivas.

O jurisdicionado que não é passível de ser beneficiado pela assistência judiciária gratuita é tratado de forma desigual quanto ao custo da litigância em cada unidade da Federação, sem que haja dados que fundamentem esta diferenciação – mesmo entre Tribunais de mesmo porte e de orçamento semelhantes na mesma região geográfica do país – sendo necessária uma política pública de redução de tais desigualdades em abono ao princípio da igualdade e aos objetivos da república lançados na Constituição Federal de 1988.

O anteprojeto de lei enviado pelo CNJ à Câmara Federal não resolve esta equação, apesar de progredir, ao fixar limites mínimos e máximos. Ademais, como redigido, o projeto não exige a precificação dos serviços judiciais, utiliza-se de conceitos indeterminados em que caberia um parâmetro legal com conteúdo semântico mais limitado, tudo a fim de se garantir maior segurança jurídica na análise do risco e do custo da litigância.

O texto deve também ser melhorado pelas Casas Legislativas no que tange às consequências do não recolhimento das custas, quando autorizada a sua redução e/ou o seu diferimento, a fim de harmonizá-lo com as normas processuais civis vigentes, evitando-se a criação de gratuidades por via transversa da ineficiência estatal na execução fiscal de valores considerados irrisórios pela Fazenda Pública, mas reputados vultosos para a análise do custo da litigância.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama do acesso à justiça no Brasil, 2004 a 2009**. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/69f08fa6be2b411e6566b84bdc1d4b5a.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em:

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/04/relatorio%20pesquisas%20custas%20judiciais_julho_260710.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Diagnósticos das custas processuais praticadas nos tribunais**. Brasília: 2019a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/11/relatorio_custas_processuais2019.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria Nº 71 de 09/05/2019**. Institui 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. Revogado. 2019b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2902>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **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. 2019c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Proposta-de-projeto-de-lei-complementar-1.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ entrega ao Congresso proposta de lei para disciplinar custas judiciais**. 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-entrega-ao-congresso-proposta-de-lei-para-disciplinar-custas-judiciais/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **GT do CNJ apresenta proposta de anteprojeto de lei para tornar mais justas as custas judiciais**. 2020b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gt-do-cnj-apresenta-proposta-de-anteprojeto-de-lei-para-tornar-mais-justas-as-custas-judiciais/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 ago. 2021.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v11n1.p142-164>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **STF ADI 1145 / PB - paraíba ação direta de inconstitucionalidade**. 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. Relator: Min. Carlos Velloso, 03 de outubro de 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.juristas.com.br/jurisprudencias/post/stf-adi-1145-pb-parac3adba-ac3a7c3a3o-direta-de-inconstitucionalidade>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 667**. Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa. Brasília: STF, 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2250>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Nota Técnica - CIJDF 8/2022**. Estudo sobre a incompetência territorial nas. Ações em que não há fator de ligação entre a causa e o foro local. Definição da competência territorial com fundamento na alínea "A", do inciso III do Art. 53 do CPC. Localização da sede da empresa demandada no Distrito Federal e de agências e sucursais em outras localidades. Compatibilização da aplicação das alíneas "A" e "B", do inciso III do Art. 53 do CPC. Consequências do excesso de judicialização para a prestação jurisdicional no âmbito no tribunal de justiça do distrito federal e dos territórios. Brasília, TJDF, 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/administracao-superior/vice-presidencia/centro-de-inteligencia/notas-tecnicas/2022/nota-tecnica-8-versao-final.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRUXEL, Charles da Costa. **A isenção de custas processuais concedida pelo artigo 90, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015**: análise de constitucionalidade. 2018. Disponível em: <https://charlesbruxel.jusbrasil.com.br/artigos/1347830391/a-isencao-de-custas-processuais-concedida-pelo-artigo-90-3-do-codigo-de-processo-civil-de-2015>. Acesso em: 18 dez. 2022.

FUX, Luiz. BORAT, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. **Análise Econômica do Processo Civil**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade**: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.