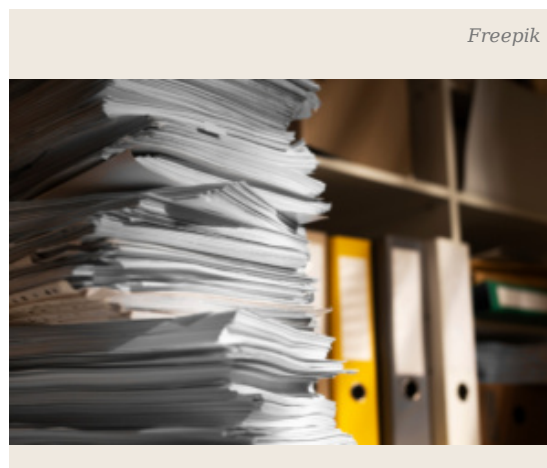


# Gratuidade da Justiça: entre dados ausentes e argumentos anedóticos

13/02/2026

O debate público sobre a gratuidade da Justiça no Brasil tem sido marcado por uma inversão metodológica recorrente: decide-se primeiro, mede-se depois — quando se mede. Afirmações categóricas sobre supostos abusos, incentivos à litigância predatória e impactos do instituto circulam com forte carga normativa, apesar da ausência de dados empíricos capazes de sustentar inferências causais robustas. Propostas legislativas e interpretações judiciais que defendem a adoção de critérios ditos “objetivos” para a concessão da gratuidade, como o Projeto de Lei nº 5.900/2016, partem, em regra, de diagnósticos não demonstrados.

O discurso dominante pressupõe que a gratuidade reduziria o custo de ingresso no Judiciário e incentivaria demandas levianas, contribuindo para o congestionamento do sistema. O problema central é que essa relação causal jamais foi empiricamente comprovada no contexto brasileiro. Como alertam Lee Epstein e Gary King <sup>[1]</sup>, inferências causais exigem desenho metodológico adequado, controle de variáveis relevantes e dados capazes de isolar o efeito específico do fenômeno analisado — pressupostos que, no caso da gratuidade da Justiça, estão longe de ser atendidos.



Tampouco existem estudos que analisem de forma integrada o custo do Judiciário. As pesquisas disponíveis são fragmentadas, setoriais e marcadas por limitações metodológicas que impedem diagnósticos sólidos ou propostas de reforma consistentes. Os próprios dados disponíveis (ainda que limitados) reforçam essa cautela: levantamentos conduzidos pelo Insper em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo próprio órgão <sup>[2]</sup> reconhecem expressamente a impossibilidade de se extrair conclusões causais sobre o impacto da gratuidade na litigiosidade. As bases de dados carecem de padronização, sofrem com problemas de classificação, apresentam lacunas relevantes e não permitem distinguir, de forma confiável, o papel da gratuidade em um sistema marcado por múltiplos fatores estruturais, como a concentração de demandas em litigantes repetitivos, o peso das execuções fiscais e a desigualdade regional.

Apesar disso, o debate público frequentemente recorre a exemplos isolados — como casos midiáticos de pessoas de alta renda que obtiveram gratuidade — para justificar mudanças estruturais no regime jurídico do instituto. Trata-se de uso clássico de evidência anedótica, no qual episódios excepcionais são elevados à condição de regra geral e passam a orientar políticas públicas que afetam, justamente, os grupos mais vulneráveis.

Essa ausência de base empírica torna-se ainda mais evidente quando confrontada com as conclusões do relatório “Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder

Judiciário”, elaborado pelo CNJ em parceria com a Associação Brasileira de Jurimetria. Longe de apontar a gratuidade da Justiça como fator explicativo do fenômeno, o estudo identifica uma dinâmica fortemente concentrada, marcada pela atuação reiterada de um número reduzido de profissionais e por estratégias processuais estruturadas. O diagnóstico revela, ainda, no campo qualitativo, a preocupação com a criação de barreiras generalizadas (exigência de firma reconhecida ou prova de renda) que acabam restringindo o acesso à Justiça de pessoas hipervulneráveis que realmente possuem direitos lesados [3].

De outro lado, a outra preocupação externada entre os entrevistados foi a prática de litigância reversa por grandes litigantes — especialmente em relações de consumo e na Justiça do Trabalho — que utilizam o Judiciário de forma deliberada para protelar o cumprimento de obrigações, deslocando o foco do debate do comportamento dos litigantes vulneráveis para falhas institucionais e incentivos estruturais do sistema.

A gratuidade da Justiça pode, evidentemente, ser instrumentalizada em contextos de litigância abusiva; isso, no entanto, não autoriza a inferência de uma relação, ainda que meramente correlacional, entre o instituto e a abusividade das demandas.

Em um país profundamente desigual, deslocar o foco do debate para a gratuidade significa transformá-la em bode expiatório de uma crise estrutural muito mais complexa. Levar os dados a sério — inclusive as suas limitações — conduz a uma conclusão menos confortável, porém mais responsável: não há, hoje, base empírica suficiente para justificar reformas restritivas na concessão da gratuidade da Justiça.

## **Presunção relativa de hipossuficiência como técnica de controle não excludente**

A presunção relativa de hipossuficiência não elimina o controle judicial; ela o reorganiza em um modelo menos excludente. A narrativa de que “há gratuidade demais” desconsidera a racionalidade jurídica da presunção adotada pelo ordenamento, que não suprime o controle, mas o desloca para uma lógica constitucionalmente orientada à inclusão.

Ela não configura automatismo acrítico nem abdicação do dever de controle. Trata-se de presunção relativa, sujeita à impugnação pela parte contrária e ao afastamento pelo juiz sempre que existirem elementos concretos nos autos que indiquem a inexistência de hipossuficiência. O legislador, assim, deslocou o ônus argumentativo e probatório: parte-se da boa-fé do jurisdicionado e se exige fundamentação para restringir um direito fundamental: “não há que se olhar o litigante como um oportunista, presumindo que requer os benefícios da gratuidade em má-fé para espuriamente se livrar de suas obrigações; a boa-fé (ainda!) se presume em nosso sistema” [4].

*Spacca*

Esse desenho normativo decorre da compreensão da gratuidade da Justiça como instrumento redistributivo e dimensão do direito fundamental de acesso à Justiça. A presunção relativa opera, nesse contexto, como técnica de redução de fricções institucionais, evitando que o ingresso no Judiciário seja condicionado à produção imediata de provas complexas, documentos formais ou critérios rígidos de renda — exigências que tendem a excluir justamente aqueles inseridos em contextos de informalidade, endividamento ou vulnerabilidade estrutural.

A Constituição de 1988 inovou em relação aos textos constitucionais anteriores, que garantiam apenas o direito à assistência judiciária <sup>[5]</sup>. O artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição, assegura que o Estado preste assistência jurídica completa e sem custo àqueles “que comprovarem insuficiência de recursos”.

Reconhece-se a natureza jurídica da gratuidade de direito fundamental, afastando a terminologia “benefício”, tolhendo uma visão caritativa e paternalista da justiça gratuita. <sup>[6]</sup> A gratuidade, conforme defendem também José Augusto Garcia de Souza <sup>[7]</sup> e Artemio Zanon <sup>[8]</sup>, é um direito subjetivo fundamental do cidadão, e não uma mera concessão estatal.

A substituição desse modelo por critérios “objetivos” rígidos — tese rejeitada no Tema 1.178 do STJ — não representa um aperfeiçoamento do controle, mas uma mudança qualitativa de paradigma: troca-se um controle *ex post*, contextual e motivado, por um filtro *ex ante* abstrato e potencialmente excludente.

## **Parâmetros rígidos operam como filtros sociais disfarçados de neutralidade técnica**

A defesa da adoção de chamados “parâmetros objetivos” para a concessão da gratuidade da justiça costuma se apoiar em uma retórica de neutralidade técnica, eficiência administrativa e isonomia decisória. No entanto, isso oculta efeitos distributivos profundamente assimétricos. O problema central é que estes parâmetros operam de forma indiferente às desigualdades estruturais que marcam o contexto social brasileiro.

Barreiras formais de entrada, ainda que neutras em aparência, reproduzem desigualdades raciais, econômicas e de gênero no acesso a instituições jurídicas que já existem antes da porta de entrada do Tribunal <sup>[9]</sup>. No mesmo sentido, os dados apontam que grupos com menor renda, menor escolaridade e menor capital informacional enfrentam dificuldades adicionais para produzir provas documentais exigidas por modelos mais burocratizados de acesso à Justiça <sup>[10]</sup>.

A forma invertida de apreciação da gratuidade da Justiça pode ser compreendida, na prática, como manifestação de “aporofobia” <sup>[11]</sup> judiciária. Embora as demandas propostas por pessoas



pobres sejam, em regra, de menor expressão econômica, elas versam sobre direitos fundamentais e, por isso, merecem a mesma atenção institucional dispensada às causas de grande repercussão financeira.

Assim, longe de promover isonomia, a adoção de parâmetros rígidos redefine o acesso à Justiça a partir de um modelo seletivo, no qual apenas aqueles que se enquadram perfeitamente em categorias pré-definidas conseguem ingressar no sistema. Trata-se de um deslocamento normativo relevante: o acesso deixa de ser tratado como direito fundamental sujeito a controle contextual e passa a operar como benefício condicionado ao cumprimento de requisitos abstratos, em evidente tensão com o desenho constitucional da assistência jurídica integral e gratuita.

No contexto brasileiro, esse risco é agravado pela estrutura decisória do Judiciário. Como revelam os dados da pesquisa do Insper <sup>[12]</sup>, a concessão e o indeferimento da gratuidade da Justiça já se dão, hoje, em um cenário de forte padronização decisória e *déficit* de fundamentação. A introdução de parâmetros rígidos tende a reforçar esse padrão, convertendo critérios “objetivos” em verdadeiros filtros automáticos de exclusão, sobretudo em litígios de massa, nos quais a análise individualizada é materialmente improvável. Ao contrário: há indícios de que, nos litígios de massa, uma vez que tais parâmetros “objetivos” são usados, as chances de reversão em grau de recurso são muito reduzidas, havendo manutenção da negativa de gratuidade em mais de 2/3 dos recursos interpostos, reiterando-se a fundamentação baseada exclusivamente em critérios objetivos, ou, ainda, afastando-se a condição de hipossuficiência por ausência de comprovação, sem qualquer análise específica do caso concreto <sup>[13]</sup>.

Em suma, em um sistema judicial marcado por decisões padronizadas, alta carga de trabalho e limitada capacidade de análise individualizada, a transição para um modelo de critérios “objetivos” tende a operar, na prática, como mecanismo automático de exclusão.

## Como desafogar o sistema

Se a crítica à assistência judiciária gratuita peca por decidir antes de medir, talvez seja o caso de deslocar novamente o foco. Os dados oficiais disponíveis sugerem que o congestionamento não se distribui de modo uniforme no sistema. Um recorte recente do Justiça em Números 2025 aponta que as execuções fiscais respondem por 55% do estoque de Execução do Judiciário <sup>[14]</sup>, com taxas de congestionamento elevadas na fase executiva (86,9%). Esse dado, por si só, já recomenda cautela diante de diagnósticos que elegem a assistência judiciária gratuita como “vilã” do acervo.

O que se vê é: ao invés de enfrentar os polos de concentração, transfere-se para litigantes vulneráveis o ônus simbólico de uma crise estrutural. Se o objetivo é desafogar o Judiciário, parece mais coerente perguntar quem o utiliza de modo reiterado, sistemático e, por vezes, estrategicamente orientado à postergação de obrigações, à gestão de passivos ou à produção de resistências padronizadas.

Nesse ponto, merece ser considerada a construção de um regime de custas e consequências econômicas progressivamente calibrado pela “superutilização” do Judiciário por uma mesma

parte, sobretudo quando essa superutilização decorre de padrões evitáveis por conformidade prévia com o direito. A proposta não é punitivista, mas distributiva e institucional: internalizar externalidades e reordenar incentivos em um sistema no qual a litigância repetitiva constitui modo regular de funcionamento.

Esse deslocamento não exige ruptura com o CPC/2015, mas leitura coerente de suas ferramentas de responsabilização por conduta processual abusiva. O déficit está menos na ausência de mecanismos normativos e mais na dificuldade de enfrentar a dimensão estrutural do problema: o uso reiterado do processo como estratégia de negócio, política institucional ou forma de postergação em contextos de assimetria.

A cautela metodológica, contudo, é central. Um regime de custas progressivas não pode operar como censura econômica do contraditório nem como sanção automática ao grande litigante. Ele pressupõe critérios verificáveis e transparentes — como volume reiterado de demandas, padrões sistemáticos de resistência, reiteração de teses rejeitadas ou recursos manifestamente protelatórios — sempre com contraditório e fundamentação individualizada, sob pena de repetir o erro que se critica no debate sobre a gratuidade: decidir antes de medir.

Em um Judiciário marcado por centros de congestão e litigância repetitiva, responsabilizar economicamente quem “superutiliza” o sistema é forma de preservar o acesso à justiça sem converter a assistência judiciária gratuita em bode expiatório.

---

[1] EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013.

[2] INSPER. *Gratuidade de justiça: uma análise do impacto e dos desafios do sistema no Brasil, 2023*; CNJ. *O perfil dos jurisdicionados na gratuidade de justiça e da isenção de custas processuais*. Brasília: CNJ, 2023.

[3] CNJ. *Diagnóstico sobre o enfrentamento da litigância abusiva no Poder Judiciário*. Brasília: CNJ, ABJ, 2025.

[4] TARTUCE, Fernanda. Assistência judiciária gratuita – suficiência da declaração de pobreza – acórdão comentado. *Revista LEX de Direito Brasileiro*, São Paulo, n. 46, p. 75-83, jul.-ago. 2010.

[5] ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger A. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 3. ed. em e-book. Rio de Janeiro: Forense, 2018

[6] TAVARES, Adriano Erdei Braga. *Acesso à justiça e gratuidade: análise dos critérios de aplicação do instituto em demandas cíveis*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

[7] SOUZA, José Augusto Garcia de. Comentários aos arts. Seção IV – Da gratuidade da justiça. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coord.). *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2016. E-book. p. 162.

[8] ZANON, Artemio. *Da assistência jurídica integral e gratuita*: comentários à Lei da Assistência Judiciária. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

[9] Nesse sentido, confira-se SANDEFUR, Rebecca L. Access to civil justice and race, class, and gender inequality. *Annual Review of Sociology*, v. 34, p. 339-358, 2008.

[10] CNJ. *Perfil dos jurisdicionados na gratuidade de justiça e da isenção de custas processuais*. Brasília: CNJ, 2023.

[11] A “aporofobia” designa a repulsa ou rejeição à pobreza no âmbito do sistema de justiça, centrada na condição econômica do jurisdicionado, cf. CORTINA, Adela. *Aporofobia: il disprezzo per i poveri*. Paola Molica (Trad.). Palermo: Timeo, 2023, p. 23-24.

[12] INSPER. *Gratuidade de justiça*: uma análise do impacto e dos desafios do sistema no Brasil, 2023.

[13] GALHANONE, Álvaro Luiz de Siqueira. *A concessão da gratuidade à luz do acesso à justiça: um retrato dos critérios adotados pelo Poder Judiciário paulista em litígios de consumo bancário*. 2025. TCC (Bacharelado em Direito) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Franca, 2025.

[14] CNJ. *Justiça em Números 2025*. Brasília: CNJ, 2025

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-fev-13/gratuidade-da-justica-entre-dados-ausentes-e-argumentos-anedoticos/>