

# PERFIL DA FIXAÇÃO DE CUSTAS JUDICIAIS NO BRASIL E ANÁLISE COMPARATIVA DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

## Sumário-executivo

### Contextualização

---

- A pesquisa fornece quadro a respeito da cobrança de custas judiciais no Brasil, com foco na Justiça Estadual. O estudo visou atender à deliberação do Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>1</sup>.
- A pesquisa analisou os seguintes pontos principais:
  - ✓ o perfil da cobrança de custas na Justiça Estadual na primeira e segunda instâncias (a partir de um comparativo dos valores praticados nas unidades federativas);
  - ✓ a previsão legal e as controvérsias conceituais referentes ao tema;
  - ✓ correlações dos valores de custas encontrados nas UF's com alguns indicadores socioeconômicos;
  - ✓ a importância das custas para o financiamento dos fundos de reaparelhamento dos tribunais de justiça; e
  - ✓ o panorama internacional da cobrança de custas (com foco na Europa).
- As custas judiciais costumam suscitar grande debate no Brasil. Para além das freqüentes reclamações de cobrança de valores exorbitantes em alguns Estados, o tema já ensejou polêmicas a respeito de sua natureza jurídica (imposto ou taxa) e mesmo a respeito de sua conceituação. Contudo, cabe ressaltar que as custas têm um importante papel de apoio ao financiamento da prestação jurisdicional e parece não ser adequado prescindir delas. Vários Estados tem constituídos fundos de reaparelhamento dos seus tribunais que arrecadam quantias expressivas e que podem ser úteis para assegurar certo grau de autonomia dos tribunais estaduais frente ao poder executivo estadual no que tange à definição dos orçamentos.

---

<sup>1</sup> PCA n. 0004149-54.2009.2.00.0000 (200910000041498).

- Na ausência de normas gerais proferidas pela União, apesar da previsão disposta no art. 24, IV da Constituição Federal de 1988, a atual autonomia plena dos Estados no que tange à legislação sobre custas e taxas no âmbito da justiça estadual (assegurada pelo art. 125 da CF/1988) contribuiu para a construção de quadro de elevada heterogeneidade nas leis de custas adotadas em cada uma das vinte e sete unidades da federação.
- Como não existem normas ou padrões nacionais que estabeleçam princípios lógicos e uniformes para a fixação das custas nas UFs, o grande prejudicado é o usuário dos serviços judiciais, que poderia contar com maior transparência, racionalidade e organicidade na cobrança de custas judiciais.

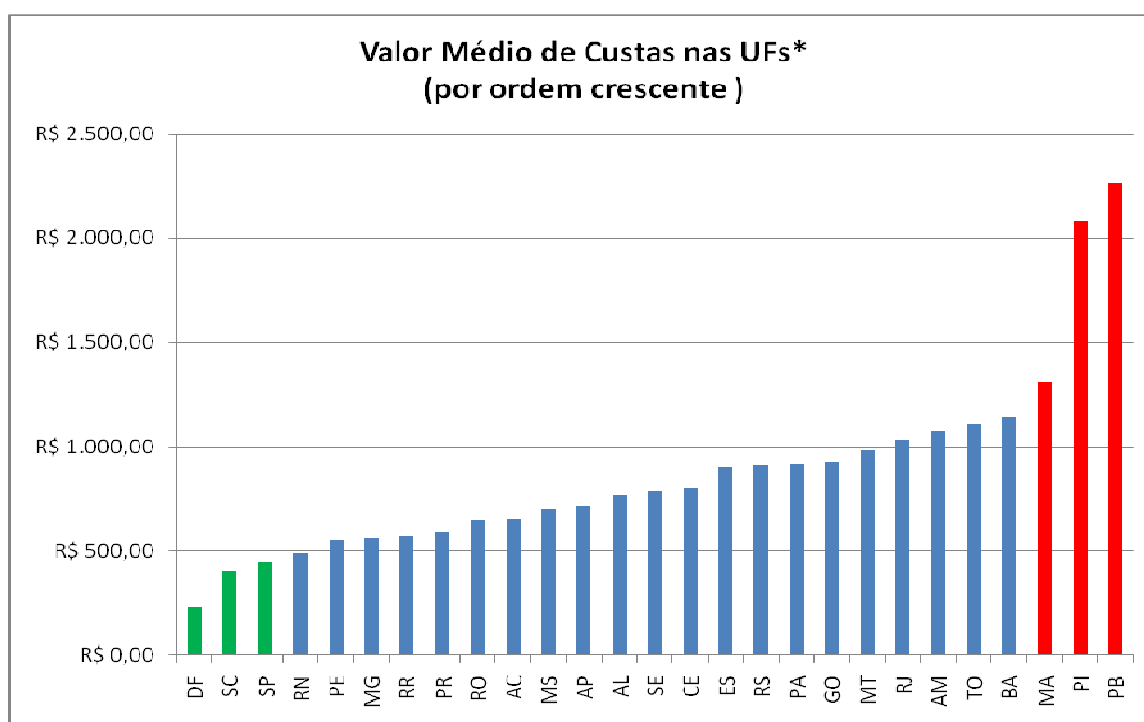
## Metodologia

---

- Dado o obstáculo de se comparar os valores de custas nos diferentes estados brasileiros, em virtude do alto grau de heterogeneidade existente nas legislações estaduais, a presente pesquisa buscou fixar uma situação parâmetro para efeito de comparação, de modo a identificar padrões mínimos de análise.
- A pesquisa optou por trabalhar com simulações e estimativas, devido ao emaranhado legal que envolve a cobrança de custas em alguns Estados e devido à cobrança muito segmentada que ocorre em algumas UFs.
- A pesquisa buscou comparar os valores de custas para com base no seguinte caso: **ajuizamento de uma ação de conhecimento, na justiça estadual, na área cível e em procedimento ordinário.** Com vistas a verificar também a diferenciação dos valores praticados em função do valor da causa, também foram fixados quatro valores hipotéticos para esse tipo de ação: R\$ 2.000,00; R\$ 20.000,00; R\$ 50.000,00 e R\$ 100.000,00.

## Resultados encontrados no Brasil

- A sistemática de cobrança de custas mais comum (e adotada por dezessete estados<sup>2</sup>) é baseada na cobrança variável em função do valor da causa. Por esse sistema, há a fixação de faixas de valores para as causas, sendo que para cada faixa há valores correspondentes para as custas e que são estabelecidos de forma crescente até determinados tetos ou valores máximos. Menos freqüente, porém adotado em sete unidades da Federação<sup>3</sup> é o modelo de fixação de percentuais sobre o valor da causa (*ad valorem*).
- Distrito Federal, São Paulo e Santa Catarina mostram-se como os Estados que adotam valores mais baixos para as custas e taxas judiciárias. Por outro lado, Paraíba, Piauí e Maranhão adotam os valores mais elevados (com Paraíba e Piauí inclusive destoando bastante dentre os Estados que adotam valores médios mais altos que destoam inclusive dos valores médios praticados em vários outros estados).

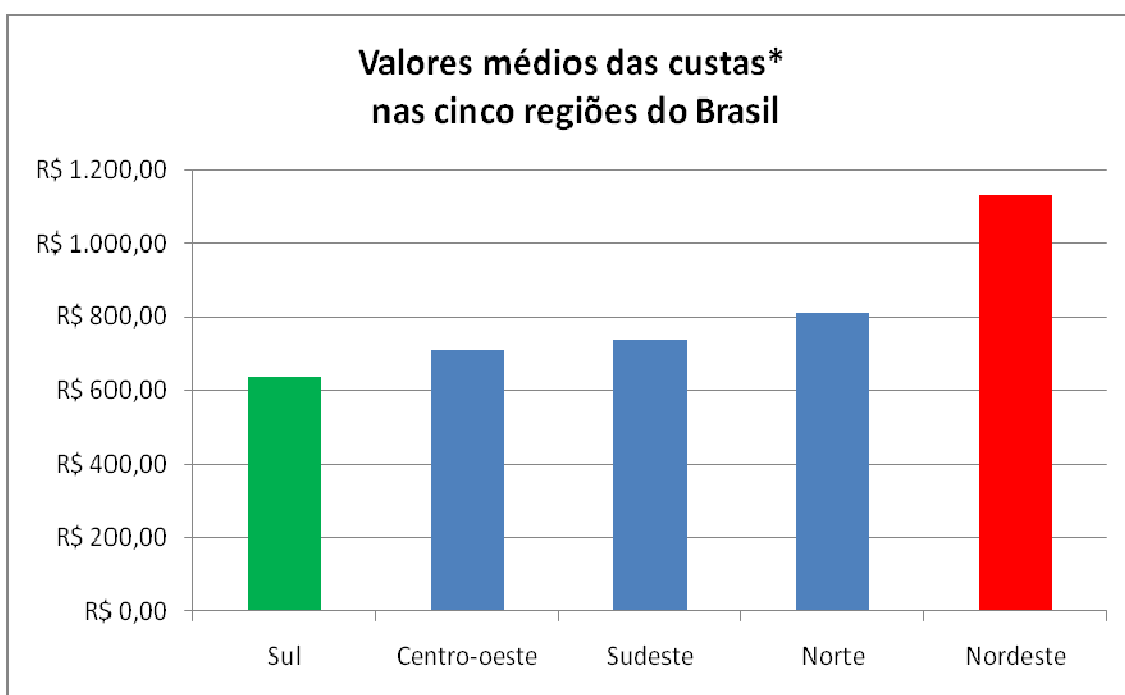


\* Para a situação hipotética especificada. Elaboração própria do DPJ.

<sup>2</sup> Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Sergipe, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima.

<sup>3</sup> Acre, Distrito Federal, Maranhão, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

- Distrito Federal<sup>4</sup>, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Norte praticam valores médios abaixo de R\$ 500,00. No Piauí e na Paraíba, as custas médias são bastante discrepantes em relação aos demais estados (acima de R\$ 2.000,00). O Maranhão aparece na terceira posição entre as custas mais altas, com custas médias em torno de R\$ 1.300,00.
- Interessante constatar o caso do Ceará, que adota uma tabela de faixas de valores que termina por se revelar onerosa para os valores de causa mais baixos (R\$2.000,00) e proporcionalmente bem menos custosa para valores mais elevados, acima de R\$ 20.000,00.
- Quando se realiza o agrupamento dos valores médios de custas no âmbito das cinco regiões geográficas do Brasil, observa-se que os valores médios mais altos são encontrados na região Nordeste e que os valores mais baixos são encontrados na região Sul.



\* Para a situação hipotética especificada. Elaboração própria do DPJ.

<sup>4</sup> Cabe ressaltar, contudo, a natureza distinta do Poder Judiciário no Distrito Federal. Conforme preceitua o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, compete à União organizar e manter o Poder Judiciário do DF.

- O cotejo entre os valores de custas e indicadores socioeconômicos relevantes como os de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), Produto Interno Bruto (PIB per capita) e percentual de pobres, revelou situações paradoxais e preocupantes. Unidades da federação relativamente mais ricas e desenvolvidas em comparação com as demais praticam valores de custas mais baixos. Estados relativamente mais pobres, ao contrário, impõem custas e taxas judiciais mais altas.
- Observou-se que o Distrito Federal, Santa Catarina e São Paulo são as três unidades da federação que possuem os índices de desenvolvimento humano (IDHs) mais elevados e, coincidentemente, são as três UFs que adotam os valores médios mais baixos para as custas. Já dentre as cinco unidades da federação com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixo, três estados – Piauí, Maranhão e Paraíba – estão entre os que praticam valores médios mais altos para as custas.
- Efetuando-se correlação similar com o PIB (Produto Interno Bruto) per capita, resultados semelhantes foram encontrados. Dentre os cinco estados que possuem os valores de PIB per capita mais baixos, Piauí, Maranhão e Paraíba estão entre os três que adotam valores mais elevados para as custas judiciais.
- Quanto ao indicador referente ao percentual de pobres (proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza), dentre as cinco UFs com percentuais mais altos, três estão dentre as que adotam os valores mais elevados para as custas (Maranhão, Piauí e Bahia).
- Comparações com o salário mínimo revelaram que, para causas ao redor de R\$ 2.000,00 (dentro da situação parâmetro da pesquisa), o jurisdicionado do Estado do Ceará pode se deparar com custas que representam 120% do salário mínimo, ao passo que o valor cobrado em Rondônia representa apenas 6% desse salário. Para uma causa de R\$ 20.000,00 o valor pode variar de 39% do salário mínimo em São Paulo até 233% na Paraíba.
- Observou-se um certo padrão nacional no sentido de se cobrar valores relativamente baixos para as custas de apelação. Verifica-se, de modo geral, que são estipulados valores fixos para as apelações, independentemente do valor da causa. A exceção é o Estado de São Paulo, onde há uma porcentagem incidente sobre o valor da causa (2%).

## Resultados encontrados na Europa

---

- Em virtude da grande heterogeneidade que ainda existe no âmbito dos países europeus (apesar do processo de consolidação da União Européia), há grande variedade no modo como as custas judiciais são tratadas nas diversas nações européias.
- De modo geral, observa-se que apesar de ser um continente marcado por países de IDH elevado ou muito elevado, as custas judiciais na Europa não costumam ser consideradas elevadas. Na França, inclusive, não existe cobrança de custas, com exceção de processos na área de Direito Comercial.
- Países de antiga tradição socialista ainda praticam valores bastante baixos de custas, como é o caso da Romênia. Geralmente existem limites mínimos e máximos, assim como é freqüente o critério de cobrança proporcional em relação ao valor da causa.
- Em vários países, os valores para as apelações são o dobro dos valores para a ação inicial. Na Europa vigora também um amplo sistema de isenções para pessoas de baixa renda que não puderem pagá-las
- Alguns países adotam sistemas bastante interessantes de cobrança de custas, como Alemanha e Finlândia. Nesses países, a sistemática de custas traz em seu bojo mecanismos de incentivo para os litigantes finalizarem rapidamente a lide, com a respectiva redução de custas processuais.
- Na Finlândia, as custas possuem valores mais baixos se as partes efetuam uma conciliação, de modo que podem evitar a cobrança do valor máximo da tabela (que ocorre quando da sentença final do juiz e no caso de inexistência de conciliação). Na Alemanha, as custas são cobradas de forma bastante segmentada e de acordo com cada procedimento processual realizado. Esse modelo termina por incentivar a conclusão da lide de forma rápida pelos litigantes.

## Conclusões

---

- A despeito dos programas de assistência judiciária gratuita e das possibilidades de concessão de justiça gratuita, não há como negar que o recolhimento de custas, mesmo por aqueles que podem suportá-las, constitui fator de inibição à atuação dos litigantes perante a justiça. Há que se pensar em modelos de custas no Brasil que não cheguem a constituir óbices ao acesso à justiça.
- Em linhas gerais, pode-se dizer que a política de fixação de custas na justiça estadual brasileira:

### **1) Carece de uniformidade no que concerne a conceitos, modelos e critérios.**

Os jurisdicionados das diferentes unidades da federação deparam-se com modelos muito díspares entre si, o que justificaria a existência de política nacional com vistas ao estabelecimento de diretrizes para a fixação de custas judiciais. Esforços de harmonização poderiam inclusive começar a partir da uniformização dos conceitos de custas e taxas judiciais, uma vez que atualmente não há consenso no que tange às acepções desses conceitos e quanto aos serviços judiciais que eles remuneram.

### **2) Apresenta grandes discrepâncias entre os valores cobrados pelas diversas unidades da federação.**

Por mais que se deva garantir a prerrogativa constitucional de auto-organização da justiça estadual, poder-se-ia pensar em modelos de cobrança de custas mais harmônicos e justos, independentemente da unidade da federação em que são adotados. O comparativo internacional apresentado demonstrou que não há porque pensar que as custas necessariamente tenham de ser muito elevadas. Seria desejável a criação de modelos que contribuíssem para trazer maior equilíbrio entre as quantias cobradas com a capacidade de desembolso financeiro da população e que ainda assim pudessem adequadamente remunerar os serviços prestados.

### **3) As legislações sobre custas são freqüentemente pouco transparentes.**

Diretrizes e parâmetros de harmonização, padronização e publicidade nas leis de custas dos Estados se revelam bastante oportunos. Cada Estado dispõe do regime de custas à sua maneira, muitas vezes por meio de grande número de diplomas legais e de mecanismos de cálculo que nem sempre são de fácil e rápida assimilação. De fato, ao se analisar as tabelas de custas e emolumentos dos tribunais estaduais, verificam-se inúmeras dificuldades no que diz respeito à visualização das custas e taxas judiciárias. Todos esses aspectos atuam em prejuízo do pleno esclarecimento dos valores para os jurisdicionados (e principalmente daqueles com baixo nível de instrução).

### **4) A cobrança de custas em alguns casos se revela bastante regressiva.**

Foi identificado que alguns Estados cobram valores elevados para causas de baixo valor e valores proporcionalmente menores para causas de valores mais elevados. Conclui-se que muitas vezes há uma política regressiva na fixação de custas, que oneram os mais pobres e afetam, em menor grau, os mais ricos. A regressividade foi constatada mais frequentemente nas UFs que adotam a cobrança por meio de faixas de valores (de acordo com o valor da causa) e que atualmente representam 62,9% das 27 Unidades da Federação. Pode-se depreender, portanto, que as políticas estaduais privilegiam os jurisdicionados mais ricos e, de certa forma, reproduzem as desigualdades sociais existentes.

### **5) Distorções entre os valores de custas praticados entre a 1ª e a 2ª instância.**

A sistemática de cobrança de custas nas UFs parece constituir incentivo para a interposição de recursos de apelação. Por mais que o acesso ao duplo grau de jurisdição deva ser assegurado, verifica-se que talvez haja espaço para a majoração de custas no segundo grau nas UFs, que poderia se dar de forma paralela com a redução nos valores de custas adotados para a primeira instância em vários Estados. A prática internacional parece ser a cobrança do valor dobrado das custas – ou até bastante superior – quando da interposição de recursos.



## Proposições

---

- Uma revisão e uniformização dos modelos de cobrança existentes se faz urgente e necessária. Tendo em vista o atual elevado grau de disparidades observado nas vinte e sete unidades da federação, o Conselho Nacional de Justiça poderia atuar no que concerne no estabelecimento de linhas gerais de modo a orientar que os Estados passem a adotar modelos de cobrança de custas mais razoáveis e facilitando o acesso à justiça. Desse modo, de forma propositiva, poder-se ia pensar em duas frentes de atuação prioritárias:

### **Ação Prioritária 1**

Elaboração e encaminhamento de anteprojeto de lei ao Congresso Nacional. Compete à União, nos termos do Art. 24, IV da Constituição Federal, a edição de lei nacional aplicável a todo o País sobre custas dos serviços forenses. Apesar de iniciativas esparsas e que nunca seguiram adiante, o Congresso Nacional parece não dar a devida atenção à necessidade de fixação de critérios gerais para a cobrança de custas judiciais no Brasil. Uma legislação nacional sobre o assunto poderia uniformizar o conceito de custas e taxas judiciais, estabelecendo caracterizações e hipóteses de incidência de modo mais preciso, com vistas a nortear as legislações estaduais.

### **Ação Prioritária 2**

Elaboração de Resolução ou Recomendação contendo minuta de projetos de leis para os Tribunais de Justiça e Assembleias Legislativas no sentido de alterar as legislações estaduais sobre custas judiciais, com vistas à diminuição das custas onde os valores são altos e incompatíveis com a realidade social de cada UF. Também poderiam ser realizados esforços de harmonização de conceitos e dos serviços que de fato são remunerados pelas custas judiciais.

As ações de redesenho da cobrança da de custas judiciais no Brasil poderiam ainda abranger:

### **Aspectos a serem observados**

- Ponderações dos percentuais das custas com os índices socioeconômicos locais, as quais se revelam bastante apropriadas no contexto da realidade brasileira, marcada por grandes desigualdades entre as UFs e regiões.
- Adoção de modelos de custas que possam contribuir para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, podendo, por exemplo, estimular a conciliação entre as partes e o encerramento da lide e desestimular a utilização de expedientes processuais meramente protelatórios;
- Ações junto aos Legislativos estaduais no sentido da edição de leis claras e de fácil entendimento pelo conjunto da população. Unidades referenciais de valor para as custas precisam ser deixadas de lado;
- Possível isenção de custas para processos relativos à jurisdição de menores, ações de alimentos (para prestações mensais de até dois salários mínimos) e acidentes do trabalho. Tais causas, em razão de sua relevância, merecem ter o seu acesso facilitado, na medida em que se mostra presumível a carência econômica da parte.

Por fim, como a questão das custas judiciais está diretamente relacionada à temática de acesso à justiça, caberia mencionar, para além da padronização das leis estaduais, a necessidade de adoção de medidas como as exemplificadas abaixo:

### **Ações sistêmicas**

- Gestões permanentes junto aos Executivos e Legislativos para dotar as Defensorias Públicas de condições para assistência jurídica gratuita a aqueles que dela necessitam. Assim os jurisdicionados hipossuficientes, para além da isenção das custas, contariam com plena proteção estatal na defesa dos seus direitos;
- Inclusão de informações sobre direitos fundamentais e de acesso à Justiça nos sites das instituições do Judiciário, para proporcionar um acesso à informação sobre assistência jurídica gratuita, Defensoria pública, escritórios jurídicos das universidades e serviços relacionados;
- Apoio aos tribunais de justiça na busca por orçamentos adequados junto aos governos estaduais;
- Apoio aos tribunais de justiça na implantação programas de conciliação para a resolução dos litígios antes do ajuizamento de ações judiciais.