

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO  
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

PAULO OSÓRIO GOMES ROCHA

**SINALIZAÇÕES OBJETIVAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA GRATUIDADE DE  
JUSTIÇA PELO TJDF: ANÁLISE A PARTIR DOS PARÂMETROS DA DPDF**

**Brasília/DF**

**2022**

PAULO OSÓRIO GOMES ROCHA

**SINALIZAÇÕES OBJETIVAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA PELO TJDF: ANÁLISE A PARTIR DOS PARÂMETROS DA DPDF**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Professor Doutor Roberto Freitas Filho

**Brasília/DF**

**2022.**

PAULO OSÓRIO GOMES ROCHA

**SINALIZAÇÕES OBJETIVAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA PELO TJDF: ANÁLISE A PARTIR DOS PARÂMETROS DA DPDF**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Professor Doutor Roberto Freitas Filho

**Brasília, 19 de Dezembro de 2022.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Roberto Freitas Filho

Orientador

---

Professora Doutora Luciana Silva Garcia

Membro Interno

---

Professor Doutor Cleber Francisco Alves

Membro Externo

## RESUMO

O presente trabalho visa investigar o crescente movimento de estabelecimento de filtros, de critérios objetivos ou condições objetivas de elegibilidade para identificação dos destinatários da norma aberta atinente à gratuidade de justiça. O recorte da temática está estruturado no âmbito das decisões cíveis do TJDFT, especialmente para avaliar os elementos narrativos encontrados pelos decisores para justificar a adoção de critérios objetivos. Para isso, serão fixados alguns pressupostos para demonstrar a relação de funcionalidade ou vínculo de coerência e integridade entre os institutos da assistência jurídica a ser prestada pelo Estado-Defensoria Pública e a gratuidade de justiça a ser analisada pelo Estado-Judiciário. Após, serão expostos os fundamentos normativos e práticos que redundaram na objetivação mínima na regulação do tema. A partir disso, analisarei o processo administrativo que resultou na aprovação da Resolução 140, ou seja, quais foram os dados, a fundamentação e os procedimentos utilizados para se chegar, por exemplo, no patamar de 5 salários mínimos como critério objetivo de renda familiar para delimitação do público-alvo da DPDF. E, ainda, qual o padrão decisório do TJDFT na aplicação do instituto jurídico da gratuidade. Ao fim, serão expostas algumas propostas para oferecer coerência, unidade e segurança jurídica na discussão do tema.

**Palavras-chave:** Gratuidade de justiça; Assistência jurídica; Acesso à justiça; Necessitado; Hipossuficiente; Vulnerável; Insuficiência de recursos.

## ABSTRACT

The present work aims to investigate the growing movement of establishing filters, objective criteria or objective eligibility conditions to identify the addressees of the open norm regarding the gratuity of justice. The focus on the theme is structured within the scope of the civil decisions of the TJDFT, especially to evaluate the narrative elements found by the decision makers to justify the adoption of objective criteria. For this, some assumptions will be set to demonstrate the relationship of functionality or bond of coherence and integrity between the institutes of legal assistance to be provided by the State-Public Defender and the gratuity of justice to be analyzed by the State-Judiciary. Afterwards, the normative and practical foundations that resulted in the minimum objectification in the regulation of the theme will be exposed. From this, I will analyze the administrative process that resulted in the approval of Resolution 140, that is, what were the data, reasoning and procedures used to reach, for example, the level of 5 minimum wages as an objective criterion of family income for delimitation of the DPDF's target audience. And also, what is the TJDFT decision-making standard in the application of the legal institute of gratuity. At the end, some proposals will be exposed to offer coherence, unity and legal certainty in the discussion of the subject.

**Keywords:** Gratuity of justice; Legal assistance; Access to justice; Need; Hyposufficiency; Vulnerability; Insufficient resources.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratório de Inconstitucionalidade
ADEP/DF	Associação dos Defensores Públicos do Distrito Federal
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSDPDF	Conselho Superior da Defensoria Pública do Distrito Federal
CSDPU	Conselho Superior da Defensoria Pública da União
DP	Defensoria Pública
DPU	Defensoria Pública da União
DPBA	Defensoria Pública do Estado da Bahia
DPDF	Defensoria Pública do Distrito Federal
DPMG	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
DPMS	Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul
DPSC	Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina
DPSP	Defensoria Pública do Estado de São Paulo
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LC	Lei Complementar
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
OAB/DF	Ordem dos Advogados da Seção do Distrito Federal
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJMS	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A GRATUIDADE DE JUSTIÇA NO CENÁRIO NORMATIVO BRASILEIRO DE ACESSO À JUSTIÇA	13
1.1 O VULNERÁVEL, O HIPOSSUFICIENTE E O NECESSITADO: QUAL O GRAU DE VINCULAÇÃO DESTAS CATEGORIAS COM O DESTINATÁRIO DA GRATUIDADE DA JUSTIÇA?	13
1.2 DISTINÇÕES NECESSÁRIAS: ASSISTÊNCIA JURÍDICA, ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA E GRATUIDADE DE JUSTIÇA	22
1.3 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO ACESSO À JUSTIÇA AOS NECESSITADOS	29
1.4 A NORMA ABERTA DO INCISO LXXIV DO ART. 5º DA CF (ASSISTÊNCIA INTEGRAL E GRATUITA) E A SUA CORRESPONDÊNCIA NO ART. 98 DO CPC (GRATUIDADE DE JUSTIÇA)	33
1.5 CÍRCULO DE FUNCIONALIDADE ENTRE OS INSTITUTOS DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA E A GRATUIDADE DE JUSTIÇA	37
2 SINAIS DE ELEGIBILIDADE NA ANÁLISE DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA	44
2.1 FUNDAMENTOS GERAIS	44
2.2 SINALIZAÇÕES PRÁTICAS DA UTILIZAÇÃO DE PRESUNÇÕES OBJETIVAS PARA FINS DE GRATUIDADE	51
2.3 CONDICIONAMENTOS ECONÔMICOS PARA ANÁLISE DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA: CRITÉRIO OBJETIVO FIXO E CONDIÇÃO OBJETIVA DE ELEGIBILIDADE	58
2.4 EXIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 828 PARA REGULAMENTAÇÃO DA FORMA DE COMPROVAÇÃO DA INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS E DOS CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA SUA AFERIÇÃO: ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE REDUNDOU NA APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 140 DO CONSELHO SUPERIOR DA DPDF	65
3 A FUNDAMENTAÇÃO JUDICIAL DO TJDF AO VALORAR A GRATUIDADE DE JUSTIÇA	68
3.1 PREMISAS ADOTADAS	68
3.1.1 DEVER DE MOTIVAÇÃO	68
3.1.2 SISTEMA DA PRESUNÇÃO RELATIVA DA ALEGAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA DEDUZIDA POR PESSOA NATURAL	70
3.1.3 INCIDÊNCIA DAS CLÁUSULAS DA BOA-FÉ E DA COOPERAÇÃO	75
3.2 METODOLOGIA DE DADOS	76
3.3 DOS RESULTADOS OBTIDOS	78
3.4 DA ANÁLISE DOS RESULTADOS	87
3.4.1 QUANTO AOS CASOS SELECIONADOS DO PERÍODO DE 01/01/2014 ATÉ 17/03/2016, ANTERIORES À RESOLUÇÃO 140 E AO CPC DE 2015 (COM VIGÊNCIA EM 2016), FORAM OBTIDOS OS SEGUINTE ACHADOS DE PESQUISA	87

3.4.2 QUANTO AOS CASOS SELECIONADOS DO PERÍODO DE 01/01/2020 ATÉ 31/12/2021, FORAM OBTIDOS OS SEGUINTE ACHADOS DE PESQUISA	90
CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS	104

## INTRODUÇÃO

A presente investigação está focada na clássica metáfora, cunhada por Cappelletti e Garth, da “primeira onda”<sup>1</sup> ou barreira do acesso à justiça, ou seja, nos mecanismos processuais para remover ou atenuar os obstáculos econômicos em favor dos necessitados que precisam acessar aos canais do Poder Judiciário. Este aspecto visa garantir acesso igualitário aos que não possuem condições de custear as despesas (sentido amplo) decorrentes de um processo judicial.

A compreensão de acesso à justiça adotada no trabalho não é a garantia apenas do ponto de vista formal, mas como diz Kazuo Watanabe de uma “ordem jurídica justa”<sup>2</sup>, possibilitando-se que o necessitado ingresse na porta de entrada do judiciário e também tenha instrumentos adequados para vislumbrar a porta de saída.<sup>3</sup> Dito de outro modo, não basta garantir assistência jurídica estatal e gratuita ao necessitado e isentá-lo, ainda que parcialmente, do pagamento das custas processuais e despesas processuais. É preciso que este jurisdicionado tenha também à sua disposição todas as ferramentas processuais e materiais necessárias para obter a tutela jurisdicional aplicável ao seu caso, daí o caráter exemplificativo das despesas e mecanismos abrangidos pela gratuidade de justiça no § 1º do art. 98 do CPC.<sup>4</sup>

A ideia de revisitar este recorte temático do acesso à justiça tem a sua razão justificante, pois, no dizer de Rebecca Lemos Igreja e Talita Tatiana Dias Rampin, é “diante das permanentes mudanças dos contextos socioculturais e político-econômicos que interpelam diretamente a própria ideia de justiça, do justo e do injusto”<sup>5</sup>. E, levando-se em consideração esse pretexto de mudança, é possível notar uma crescente sinalização de implantação de filtros ou critérios quanto às exigências para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça,

---

<sup>1</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998.

<sup>2</sup> A expressão “ordem jurídica justa”, cunhada pelo Professor Kazuo Watanabe, tem a seguinte extensão interpretativa: “(1) direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; (2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com a realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características.” (WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 10)

<sup>3</sup> SADEK, Maria Tereza Aina. *Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos*. Revista USP, n. 101, p. 55-66, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>. Acesso em: 09 ago. 2022.

<sup>4</sup> Sobre o caráter exemplificativo da enumeração da gratuidade de justiça, conferir ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

<sup>5</sup> IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. *Acesso à justiça: um debate inacabado*. Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021.

que impactam diretamente quem tem (ou como ocorre) o acesso à justiça. Isso pode ser visto na perspectiva prática da Defensoria Pública e do Poder Judiciário, que procuram densificar as situações postas a partir da norma aberta do inciso LXXIV do art. 5º da CF.

Para justificar essa sinalização, a partir dos parâmetros das Defensorias Públicas, a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022 revela este consolidado quadro de fixação de situações positivas e negativas de elegibilidade por quase todas as Defensorias Públicas, como, por exemplo, estabelecendo presunções objetivas com base na renda familiar em salários mínimos ou com base em integrar programas assistenciais do Governo. Ou, ainda, fixação de condições negativas de elegibilidade: como ser proprietário de mais de um imóvel ou possuir recursos financeiros em aplicações ou investimentos em um determinado teto.<sup>6</sup>

Na esfera do Judiciário, há várias discussões e sinalizações quanto a necessidade de fixação de condicionamentos para decidir os casos de gratuidade de justiça, entre outras: i) pendência do julgamento da ADC n. 80 pelo STF, a respeito do critério objetivo fixado na CLT; ii) julgamento recente de IRDR pelo TRF da 4ª Região, ocasião em que se fixou uma presunção objetiva de gratuidade ao “litigante cujo rendimento mensal não ultrapasse o valor do maior benefício do Regime Geral de Previdência Social”<sup>7</sup>; iii) o quadro de desconformidade na adoção de critérios para decidir os casos de gratuidade pelos juízes federais, conforme constatações produzidas pelo Centro de Inteligência da Justiça Federal (CIn), por meio da Nota Técnica nº 22/2019.<sup>8</sup>

Essas transformações no enfrentamento da temática também foram percebidas por meio da minha atuação como Defensor Público do DF na área cível de Brasília. Nessa observação profissional, notei que, antes da aprovação da Resolução n. 140 do CSDPDF, a identificação dos usuários não se dava através de critérios ou presunções por faixa de renda, por exemplo. Era suficiente a mera declaração de insuficiência de recursos, salvo situações excepcionais. E o TJDF, para análise das postulações da gratuidade, também não estabelecia, como norte interpretativo, exigência com base em critérios objetivos definidos. Vigorava na DPDF a Resolução nº 25 do CSDPDF. Esta Resolução, quanto aos serviços de assistência jurídica a serem prestados pela Instituição, seguia a linha da presunção legal estabelecida para a

---

<sup>6</sup> ESTEVES, Diogo. *et al. Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022*. Brasília: DPU, 2022.

<sup>7</sup> TRF4, INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (CORTE ESPECIAL) Nº 5036075-37.2019.4.04.0000, Corte Especial, Desembargador Federal LEANDRO PAULSEN, POR MAIORIA, JUNTADO AOS AUTOS EM 07/01/2022

<sup>8</sup> CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. *Nota Técnica N. 22/2019*. Gratuidade Judiciária: critérios e impactos da concessão. Brasília: CNI, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 nov. 2020.

gratuidade, vedando-se, inclusive, a exigência de “Declaração de Isento da Receita Federal como condição para a prestação de assistência jurídica aos assistidos.”

Contudo, a Resolução nº 25 fora revogada expressamente pela Resolução nº 140, a qual além de estabelecer condições objetivas de elegibilidade para fins de identificação dos seus usuários, também determinou ao Defensor Público-Geral a aprovação de um “modelo de declaração de hipossuficiência” e “formulário para avaliação de hipossuficiência econômica de pessoas naturais” (Portaria nº 312/2020).

Assim, com a vigência da Resolução n. 140 (em 2015) e também do CPC (em 2016), ganhou novo fôlego no TJDFT a discussão sobre a necessidade de critérios mais objetivos para identificar os destinatários da gratuidade de justiça, inclusive porque o próprio TJDFT suporta, em alguma medida, os ônus financeiros decorrentes desta análise. Isso pode ser visto, entre outras despesas processuais incluídas no orçamento do TJDFT, através da regulamentação específica deste Tribunal para pagamento de honorários de perito, tradutor e intérprete atuante em processo com gratuidade de justiça deferida (Portaria Conjunta do TJDFT n. 53/2011 e as sucessivas alterações).

Diante desse quadro, o objetivo central deste trabalho é avaliar se os parâmetros fixados pela Resolução n. 140 do CSDPDF, para identificar os destinatários da assistência jurídica estatal, podem também ser utilizados como fonte de interpretação pelo TJDFT para decidir os casos de gratuidade de justiça postulados pelas pessoas naturais.

A hipótese geral é que, a partir de algumas premissas teóricas e práticas, seja possível e relevante aplicar os critérios da Resolução n. 140 como fonte interpretativa na valoração da gratuidade de justiça.

Diante dessas observações introdutórias, o trabalho foi estruturado em duas partes. Na primeira parte (Cap. 1 e 2) são apresentados os pressupostos teóricos e práticos para contextualização dos argumentos. Na segunda parte (Cap. 3) são enunciadas as respostas das pesquisas sobre o padrão decisório do TJDFT a respeito das decisões sobre gratuidade de justiça.

No primeiro capítulo, através de uma ampla pesquisa bibliográfica, pretende-se promover uma visão geral sobre os institutos da assistência jurídica, assistência judiciária e gratuidade de justiça, bem como das categorias da hipossuficiência, necessidade e vulnerabilidade, buscando-se pistas para identificação do destinatário da norma aberta do inciso LXXIV do art. 5º da CF e sua correspondência no art. 98 do CPC, principalmente do vínculo de funcionalidade que deve residir entre a prestação estatal pelo Estado-Defensoria e do Estado-Judiciário aos necessitados econômicos.

No segundo capítulo, através de exposição de fundamentos doutrinários, normativos e práticos, procuro desenvolver a ampliação dos sinais de objetivação no trato da gratuidade de justiça, com destaque para os condicionamentos impostos através da aprovação da Resolução n. 140 do CSDPDF.

Esse aceno de fixação de critérios objetivos, a partir de uma construção teórica de aproximação entre os institutos da assistência jurídica e da gratuidade, deve ser acompanhado de uma avaliação concreta ou empírica da realidade em que será incorporada. Por isso que, no terceiro capítulo, pretendo, com os recortes metodológicos propostos, fixar premissas teóricas e práticas para analisar o padrão decisório do TJDFT na avaliação da gratuidade de justiça. No levantamento dos dados, a pesquisa é direcionada especialmente para responder se há adoção de algum critério objetivo fixo ou presunção objetiva de elegibilidade, investigando-se os fundamentos utilizados pelos decisores.

## 1 A GRATUIDADE DE JUSTIÇA NO CENÁRIO NORMATIVO BRASILEIRO DE ACESSO À JUSTIÇA

### 1.1 O VULNERÁVEL, O HIPOSSUFICIENTE E O NECESSITADO: QUAL O GRAU DE VINCULAÇÃO DESTAS CATEGORIAS COM O DESTINATÁRIO DA GRATUIDADE DA JUSTIÇA?

Para fins deste estudo, é preciso justificar e deixar claro o vínculo das categorias da vulnerabilidade, hipossuficiência e necessidade com o instituto da gratuidade de justiça.

Apesar do entrelaçamento entre os conceitos de vulnerabilidade, hipossuficiência e necessidade, esses não são sinônimos<sup>9</sup>. Como se verá, as distinções e classificações estão intimamente relacionadas com o atual estágio do acesso à justiça. Numa breve avaliação desta categorização no Brasil, verifica-se que a pobreza/carência econômica/hipossuficiência no início da evolução do acesso à justiça era o principal obstáculo a ser enfrentado na busca de igualdade no processo, sendo que a assistência judiciária e a gratuidade eram os mecanismos utilizados para isso.

Nessa trilha, o CPC de 1939 exigia da parte requerente – além do “rendimento ou vencimentos que percebe e os seus encargos pessoais e de família” (art. 72) – o “atestado de pobreza” para fins de requerimento da justiça gratuita (art. 74). Não fazia menção ao termo necessitado, hipossuficiente ou vulnerável.

A Lei 1.060/50, seguindo essa exigência do CPC de 1939, também previu para fins de gratuidade que “presume-se pobre, até prova em contrário, quem afirmar essa condição nos termos desta lei” (§ 1º do art. 4º, que foi revogado pelo CPC de 2015). Esta referida Lei tratou expressamente como “necessitado” os destinatários da assistência judiciária e da gratuidade de justiça, mas não fez ou faz alusão ao hipossuficiente ou vulnerável.

O CPC de 1973 não tratou expressamente da gratuidade de justiça, que estava regulada pela Lei 1.60/50, mas ainda mencionava, através de inclusões normativas supervenientes, a declaração de pobreza como exigência para gratuidade de emolumentos cartorários decorrentes de inventário ou separação/divórcio consensual (§ 2º do art. 982 e § 3º do art. 1.124-A). Esta exigência da declaração de pobreza também consta – para fins de isenção do pagamento de emolumentos pelas certidões emitidas pelo cartório de registro civil – na Lei de Registros

---

<sup>9</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurilio Casas. Fatores determinantes de vulnerabilidade e o ciclo da vulnerabilidade social: reflexões para um paradigma de legitimação da Defensoria Pública. In: MAIA, Maurilio Casas (org.). *Defensoria Pública, democracia e processo II*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, p. 83-97.

Públicos (§§ 1º e 2º do art. 30 da Lei 6.015/1973). Interessante mencionar que esta Lei de Registros Públicos proíbe expressamente a inserção, nas certidões referentes à gratuidade, qualquer alusão a “expressões que indiquem condição de pobreza ou semelhantes” (§ 4º do art. 30). Tanto no CPC de 1973, quanto na Lei de Registros Públicos, não consta menção ao necessitado, ao hipossuficiente ou ao vulnerável.

A Constituição de 1988, sintonizada com sua bandeira social, tratou em diversos momentos da pobreza, seja com o objetivo fundamental de erradicá-la (inciso III do art. 3º), seja como condição para isenção de emolumentos (inciso LXXVI do art. 5º), além de estabelecer como competência comum dos entes federados o combate das causas da pobreza (inciso X do art. 23). Menciona, ainda, como “necessitado” os destinatários da assistência jurídica integral e gratuita que comprovarem insuficiência de recursos (art. 134 c/c inciso LXXIV do art. 5º). A Constituição não faz menção à hipossuficiência, mas, agora mais recentemente, em 2021, tratou expressamente como objetivo da assistência social promover a “redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza” (inciso VI do art. 203).

O CPC de 2015, por sua vez, não mencionou a pobreza, apesar de ter incluído a hipossuficiência em cinco situações: i) exigência de poder especial para que o procurador firme declaração de hipossuficiência econômica (art. 105); ii) possibilidade de dispensa de caução no deferimento de tutela de urgência para parte economicamente hipossuficiente (§ 1º do art. 300); iii) determinação de intimação da Defensoria Pública quando, em ações possessórias, envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica (§ 1º do art. 554); iv) dispensa de caução à parte economicamente hipossuficiente, nos casos de reintegração de posse com risco de inidoneidade financeira da parte suportar eventuais perdas e danos (art. 559) e v) dispensa de caução, em embargos de terceiro, para a parte economicamente hipossuficiente (parágrafo único do art. 678).

Quanto ao termo necessitado, o CPC de 2015 mencionou expressamente em duas ocasiões. A primeira ao tratar da “assistência judiciária aos necessitados” nos casos de cooperação jurídica internacional (inciso II do art. 26). E a segunda ao reproduzir a vocação constitucional da Defensoria Pública em exercer “a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita” (art. 185).

O CPC de 2015 retratou a vulnerabilidade em uma única disposição normativa, estabelecendo-se como filtro judicial para controlar os negócios jurídicos processuais: a “manifesta situação de vulnerabilidade” (parágrafo único do art. 190).

Tendo como norte as reproduções normativas acima, é correto afirmar que os termos “hipossuficiente”, “pobreza” e “pobre” são tidos como sinônimos pela legislação. Até hoje, como prática jurídica reiterada, é observável a utilização das declarações de hipossuficiência e pobreza, como documentos que visam demonstrar a incapacidade econômica da parte, principalmente para pleitear a gratuidade de justiça. A Defensoria Pública do Distrito Federal, por exemplo, possui um modelo padronizado para declaração de hipossuficiência, cumprindo-se o comando normativo estabelecido pela Resolução nº 140, do Conselho Superior.<sup>10</sup>

A hipossuficiência foi uma conceituação tradicionalmente utilizada para substituir o termo pobreza. Sua incidência é mais restrita, porque corresponde apenas à situação em que a parte não tenha à sua disposição recursos econômicos suficientes para acessar os canais judiciais.<sup>11</sup> A hipossuficiência (econômica), no geral, é utilizada para justificar o deferimento da gratuidade de justiça.

A própria Resolução nº 140, do Conselho Superior da DPDF, utiliza o termo “hipossuficiente” para se referir ao usuário que não tem condições econômico-financeiras para suportar os custos gerais de um processo, estabelecendo-se, para isso, hipóteses de presunção de hipossuficiência:

Art. 1º. Considera-se hipossuficiente, nos termos da lei, a pessoa natural que não possua condições econômicas de contratação de advogado particular sem prejuízo de seu sustento ou de sua família. § 1º Presume-se a hipossuficiência de recursos de quem, cumulativamente: I – aufera renda familiar mensal não superior a 05 (cinco) salários mínimos; II - não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 20 (vinte) salários mínimos; III - não seja proprietário, titular de direito à aquisição, usufrutuário ou possuidor a qualquer título de mais de 01 (um) imóvel.

A essa altura, tem-se aqui uma nítida vinculação da parte hipossuficiente/pobre com os destinatários da gratuidade de justiça, pois o regramento da gratuidade de justiça, posto no art. 98 do CPC, estabelece que o destinatário da norma é para aqueles “com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios”. A Lei 1.060/50, na parte que tratava do conceito de necessitado, atualmente revogado pelo CPC, também indicava para fins legais “todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da

---

<sup>10</sup>Atualmente, o modelo aprovado consta da Portaria do DPG nº 312/2020. Pode ser consultado através da: DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. *Portaria Nº 312/2020. Declaração de Hipossuficiência Econômica [Formulário]*. Brasília: DPDF, ?. Disponível em: <http://www.defensoria.df.gov.br/formularios/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

<sup>11</sup> Nesse sentido, consultar GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurilio Casas. Fatores determinantes de vulnerabilidade e o ciclo da vulnerabilidade social: reflexões para um paradigma de legitimação da Defensoria Pública. In: MAIA, Maurilio Casas (org.). *Defensoria Pública, democracia e processo II*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, p. 87.

família”. Houve, portanto, quanto aos que pleiteiam a gratuidade de justiça, uma restrição ao termo insuficiência de recursos para aqueles que não teriam condições para custear as despesas processuais (sentido amplo).

Já a vulnerabilidade é uma categoria com contorno mais ampliado, não se podendo associar necessariamente com os destinatários da gratuidade de justiça, ou seja, há situações de vulnerabilidade que a parte tem condições de custear todas as despesas processuais, o que, por certo, não recomenda o deferimento da gratuidade de justiça – que é instituto próprio para minimizar o impacto dos efeitos financeiros para a parte necessitada.

A propósito disso, vale pontuar algumas notas sobre a vulnerabilidade. O fenômeno da vulnerabilidade no âmbito processual civil ganhou significativo impulso em 2011 com a tese de doutoramento de Fernanda Tartuce. A autora defende que a vulnerabilidade processual pode ser identificada a partir de vários fatores limitadores: “fatores de saúde e/ou de ordem econômica, informacional, técnica ou organizacional de caráter permanente ou provisório”<sup>12</sup>.

Como mencionado, inexistente, até agora, disposição normativa relacionando-se a parte vulnerável com os destinatários da gratuidade de justiça. O que se pode afirmar é que a vulnerabilidade possui uma ampla abertura, sendo o viés econômico apenas uma das suscetibilidades possíveis, daí a imprescindibilidade de se traçar critérios ou fatores objetivos para identificação.<sup>13</sup>

Seguindo essa linha, relacionando a vulnerabilidade com as atribuições da Defensoria Pública, Roger Moreira de Queiroz, em sua dissertação de mestrado, traçou importantes considerações para identificação das variadas vulnerabilidades processuais suscetíveis de intervenção da Defensoria Pública, em especial para fixar a seguinte conclusão a respeito da vulnerabilidade econômica:

Fica evidente que a condição econômica pode ser uma das causas de vulnerabilidade, a vulnerabilidade econômica, mas não constitui a única possível. Poderão constituir causas de vulnerabilidade – e o rol não é taxativo – a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero, a privação de liberdade, etc. Todas essas causas podem afetar de tal maneira a pessoa que lhe impeçam de exercer plenamente seus direitos.<sup>14</sup>

No mesmo sentido, outra abordagem doutrinária, digna de nota, diz respeito à identificação dos *fatores determinantes de vulnerabilidade* e a correlação entre as categorias da

<sup>12</sup> TARTUCE, Fernanda. *Igualdade e vulnerabilidade no processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 184.

<sup>13</sup> TARTUCE, Fernanda. “Vulnerabilidade Processual no Novo CPC”, in SOUSA, José Augusto Garcia (coord.). *Defensoria Pública*. Salvador: Juspodivm, 2015 (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 5, Coordenador geral, Fredie Didier Jr.), p. 283-312.

<sup>14</sup> QUEIROZ, Roger Moreira de. *Defensoria Pública e vulnerabilidades: para além da hipossuficiência econômica*. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 141.

vulnerabilidade, necessidade e hipossuficiência, através de *um ciclo jurídico da vulnerabilidade*. Seguindo essa orientação, os doutrinadores estabeleceram que os adjetivos (econômica, circunstancial, organizacional e informacional) que acompanham a definição de vulnerabilidade ou de necessidade são as determinantes para a prestação de assistência jurídica pela Defensoria Pública e como a relação entre essas determinantes podem gerar danos aos vulneráveis.<sup>15</sup>

Assim, a vulnerabilidade corresponde a uma categorização mais abrangente, abarcando-se às múltiplas necessidades dos jurisdicionados, as quais estão em consonância com a contemporânea ampliação das atribuições da Defensoria Pública, o que se denominou de intervenção como “*custos vulnerabilis*”<sup>16</sup>. Significa afirmar que há intervenção da Defensoria Pública, em dimensões de vulnerabilidade, em que não há vinculação com situação econômica e também com o deferimento da gratuidade de justiça.

A Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública – LC nº 80/1994 – prevê, como função institucional, uma cláusula geral de proteção dos vulneráveis, ao estatuir:

a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado (inciso XI do art. 4º)

A referida cláusula geral de intervenção em favor dos grupos vulneráveis não está associada basicamente à necessidade econômica. Trata-se, pois, de previsão de proteção estatal a determinados grupos que ostentam alguma debilidade estrutural que impede ou dificulta o acesso à justiça.

Sobre esse desenho classificatório, a partir das aberturas constitucionais, a doutrina especializada menciona que a questão econômica não é a única determinante para intervenção da Defensoria Pública:

Os conceitos constitucionais de “necessidade” e insuficiência de recursos” (artigos 5º, LXXIV, e 134 da CRFB/88), bem como a designação legal de “hipossuficiência” (artigo 4º, VII, da LC 80/94), não promovem uma restrição conceitual à dimensão econômica do indivíduo, o que advém, única e exclusivamente, de uma leitura

---

<sup>15</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurilio Casas. Fatores determinantes de vulnerabilidade e o ciclo da vulnerabilidade social: reflexões para um paradigma de legitimação da Defensoria Pública. In: MAIA, Maurilio Casas (org.). *Defensoria Pública, democracia e processo II*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, p.78-92.

<sup>16</sup> Sobre o tema, consultar GONÇALVES FILHO, Edilson Santana.; MAIA, Maurílio Casas; ROCHA, Jorge. Bheron. *Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: CEI, 2020. Há julgados do STJ que reconhecem hipóteses de intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, como, por exemplo, em demandas envolvendo consumidores-usuários de planos de saúde (STJ, EDcl no REsp 1712163/SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção, j. 25/09/2019, DJe 27/09/2019) e também em caso de litígio estrutural envolvendo interesse de criança e adolescente (REsp 1854842/CE, Rel. Min. Nancy Andrighi, T3, j. 02/06/2020, DJe 04/06/2020).

incorretamente centrada no paradigma da Lei nº 1.060/50, a qual adota o paradigma econômico por estar historicamente condicionada ao sistema da justiça gratuita, garantidora apenas do direito à gratuidade das custas e despesas processuais. Contudo, como visto, a atuação da Defensoria Pública contempla e concretiza a assistência jurídica integral, a qual não se encontra restrita apenas à proteção dos desvalidos econômicos, ainda quando hoje a Instituição está legal e institucionalmente compromissada com a proteção dos Direitos Humanos. Deve-se alcançar o correto significado hermenêutico das expressões por intermédio de uma análise existencial (fática, concreta e situada) da pessoa humana e de sua existência sociocultural.<sup>17</sup>

A avaliação destas cláusulas ou normas abertas – que delimitam o campo de atuação da Defensoria Pública – tiveram discussão também no âmbito jurisprudencial do STJ e do STF, principalmente para fixar a legitimidade ampliada para proposição de ação civil pública. Para ilustrar, o STJ menciona a categorização da hipossuficiência, da necessidade e da vulnerabilidade, todas como chaves interpretativas para fixar a intervenção da Defensoria Pública:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL NOS EMBARGOS INFRINGENTES. PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM FAVOR DE IDOSOS. PLANO DE SAÚDE. REAJUSTE EM RAZÃO DA IDADE TIDO POR ABUSIVO. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFESA DE NECESSITADOS, NÃO SÓ OS CARENTES DE RECURSOS ECONÔMICOS, MAS TAMBÉM OS HIPOSSUFICIENTES JURÍDICOS. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS.

1. Controvérsia acerca da legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos de consumidores idosos, que tiveram seu plano de saúde reajustado, com arguida abusividade, em razão da faixa etária.

2. A atuação primordial da Defensoria Pública, sem dúvida, é a assistência jurídica e a defesa dos necessitados econômicos, entretanto, também exerce suas atividades em auxílio a necessitados jurídicos, não necessariamente carentes de recursos econômicos, como é o caso, por exemplo, quando exerce a função do curador especial, previsto no art. 9.º, inciso II, do Código de Processo Civil, e do defensor dativo no processo penal, conforme consta no art. 265 do Código de Processo Penal.

3. No caso, o direito fundamental tutelado está entre os mais importantes, qual seja, o direito à saúde. Ademais, o grupo de consumidores potencialmente lesado é formado por idosos, cuja condição de vulnerabilidade já é reconhecida na própria Constituição Federal, que dispõe no seu art. 230, sob o Capítulo VII do Título VIII ("Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso"): "A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida."

4. "A expressão 'necessitados' (art. 134, caput, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros - os miseráveis e pobres -, os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras),

---

<sup>17</sup> KIRCHNER, Felipe. *Os métodos autocompositivos da nova sistematização processual civil e o papel da Defensoria Pública*. In: DIDIER JR., Fredie e SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). *Coleção Repercussões do Novo CPC* – v. 5 – Defensoria Pública. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 5, p. 240.

enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, 'necessitem' da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. Vê-se, então, que a partir da ideia tradicional da instituição forma-se, no Welfare State, um novo e mais abrangente círculo de sujeitos salvaguardados processualmente, isto é, adota-se uma compreensão de minus habentes impregnada de significado social, organizacional e de dignificação da pessoa humana" (REsp 1.264.116/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/10/2011, DJe 13/04/2012).

5. O Supremo Tribunal Federal, a propósito, recentemente, ao julgar a ADI 3943/DF, em acórdão ainda pendente de publicação, concluiu que a Defensoria Pública tem legitimidade para propor ação civil pública, na defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, julgando improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade formulado contra o art. 5.º, inciso II, da Lei n.º 7.347/1985, alterada pela Lei n.º 11.448/2007 ("Art. 5.º - Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: ... II - a Defensoria Pública").

6. Embargos de divergência acolhidos para, reformando o acórdão embargado, restabelecer o julgamento dos embargos infringentes prolatado pelo Terceiro Grupo Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar a ação civil pública em questão.

(EREsp n. 1.192.577/RS, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 13/11/2015.)

O preenchimento destas aberturas normativas constitucionais, além dos precedentes judiciais, pode também ser instruído através de dois segmentos integrativos: atos convencionais de cunho internacional e também atos internos das Defensorias Públicas. Ambos podem servir como fonte do direito: *soft law*<sup>18</sup>.

No âmbito internacional, a chamada “100 Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade”<sup>19</sup> é uma referência para aceção dos aspectos da vulnerabilidade:

#### Secção 2ª.- Beneficiários das Regras

##### 1.- Conceito das pessoas em situação de vulnerabilidade

(3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, género, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, económicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

(4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o género e a privação de liberdade.

<sup>18</sup> Maiores detalhes sobre a reconstrução das fontes do direito, especialmente sobre o crescimento da *soft law*, consultar o capítulo II.

<sup>19</sup> Este documento foi aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído no seio da XIV Conferência Judicial Ibero-americana, na qual também participaram a Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP), a Associação Inter americana de Defensores Públicos (AIDEF), a Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO) e a União Ibero-americana de Colégios e Agrupamentos de Advogados (UIBA).

A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e económico.<sup>20</sup>

No âmbito interno da DPDF, em compasso com o cenário exposto, adotando-se os parâmetros indicados pelas “100 Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade”, a Resolução nº 140, do Conselho Superior, também indicou a vulnerabilidade da seguinte forma:

Art. 4º Não se aplicam também os parâmetros previstos nos artigos 1º e 2º nos seguintes casos: I - lesão a interesses individuais ou coletivos da criança e do adolescente, do idoso, pessoa com deficiência, da mulher vítima de violência doméstica e familiar, em situação de vulnerabilidade, ou de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado, nos termos do art. 4º, XI, da Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994; II – em que a tutela jurisdicional deva ser prestada de imediato, sob pena de gerar risco à vida ou à saúde do assistido. Parágrafo único. Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

A categorização da vulnerabilidade, conforme relatado acima, tem uma íntima aproximação com as finalidades institucionais da Defensoria Pública, o que justificou uma considerável expansão discursiva deste assunto entre os profissionais desta Instituição. Isso pode ser demonstrado através dos dados obtidos com a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022:

Doravante, demonstrando fina sintonia com a moderna exigência de prestação do serviço jurídico de assistência jurídica integral e gratuita a indivíduos vulneráveis, instituições de 20 unidades federativas apresentaram parâmetros de elegibilidade distanciados do critério financeiro-patrimonial, destinando atendimento jurídico a pessoas em situação de vulnerabilidade social não-econômica. Assim, foram considerados vulneráveis, independentemente do critério da renda, os seguintes grupos: mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar; idosos; pessoas com deficiência ou com transtorno global de desenvolvimento; crianças e adolescentes; populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos ou membros de comunidades tradicionais; consumidores superendividados ou em situação de acidente de consumo; pessoas vítimas de discriminação por motivo de etnia, cor, gênero, origem, raça, religião ou orientação sexual; pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, tráfico de pessoas ou outras formas de grave violação de direitos humanos; população LGBTQIA+; pessoas privadas de liberdade em razão de prisão ou internação; migrantes e refugiados; pessoas em situação de rua; usuários de drogas; catadores de materiais recicláveis e trabalhadores em situação de escravidão.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, Brasília, 2008. *Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade*. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022

<sup>21</sup>ESTEVES, Diogo. *et al. Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022*. Brasília: DPU, 2022, p. 94-95.

Os dados acima evidenciam a vinculação das funções institucionais da Defensoria Pública – prestação de assistência jurídica integral e gratuita – com as diversas situações de vulnerabilidade.

A gratuidade de justiça, por sua vez, tem ligação com um particular ou restrito aspecto da vulnerabilidade, ou seja, a que deriva das condições econômicas do indivíduo. Essa correlação já é debatida pela doutrina especializada:

Por constituir instituto jurídico voltado para a superação das barreiras econômicas que potencialmente poderiam impedir o acesso à justiça, o direito à gratuidade de justiça guarda relação direta com a vulnerabilidade econômica.

Como a dispensa provisória da antecipação do pagamento das despesas judiciais ou extrajudiciais busca justamente superar eventuais entraves econômicos, outras espécies de vulnerabilidade não associadas propriamente à condição financeira do indivíduo acabam não guardando relevância para o estudo da gratuidade de justiça. Essas outras espécies de vulnerabilidade serão extremamente relevantes para o estudo dos critérios de elegibilidade para o direito à assistência jurídica gratuita (que será realizado mais adiante), mas não influenciarão diretamente a elegibilidade para o direito à gratuidade de justiça.<sup>22</sup>

A necessidade tem relação com a cláusula constitucional da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. Na tradição constitucional brasileira, os destinatários desta garantia foram mencionados como necessitados. Aqui também há uma amplitude correspondente à categorização da vulnerabilidade. Há também situações de necessidade em que não há deferimento da gratuidade de justiça.

A respeito da amplitude do conceito de necessitado, tem doutrinador que divide esta categoria em duas partes. O necessitado “em sentido estrito”, que corresponde à situação de necessidade socioeconômica daqueles indivíduos ou grupos alijados dos bens sociais básicos. Está relacionado com aquele necessitado mencionado pela Lei 1.060/50.<sup>23</sup> E, ainda, o necessitado em “sentido amplo”, que seria o rol exemplificativo dos demais grupos sociais vulneráveis, independentemente da situação econômica: criança e adolescente, idoso, pessoas com deficiência, mulher vítima de violência doméstica, pessoas privadas de liberdade, usuários de serviços públicos essenciais.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 227.

<sup>23</sup> Classificação defendida por FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública: a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 60-62.

<sup>24</sup> Classificação defendida por FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública: a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 63-71.

Nesse cenário, a vulnerabilidade e a necessidade, como categorias ou cláusulas abertas para atuação da Defensoria Pública, correspondem a uma mesma face, apesar de nomenclaturas diversas.

A gratuidade de justiça, por sua vez, está ligada apenas a uma parcela da potencialidade ou abertura da vulnerabilidade ou necessidade, ou seja, a questão econômica: a vulnerabilidade econômica ou a necessidade econômica, pois o art. 98 do CPC, ao tratar dos destinatários da gratuidade de justiça, restringiu a aplicabilidade a apenas aos “com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios”.

Na pesquisa realizada (Capítulo III), conforme será ilustrado, o TJDFT utiliza tanto da categorização da pobreza, da hipossuficiência e da necessidade para se referir aos jurisdicionados que fazem jus à gratuidade de justiça. E não há registros ainda da categorização da vulnerabilidade para justificar ou não a gratuidade de justiça.

## 1.2 DISTINÇÕES NECESSÁRIAS: ASSISTÊNCIA JURÍDICA, ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA E GRATUIDADE DE JUSTIÇA

Apesar de dimensões e significações distintas, o legislador, os tribunais e a doutrina ainda tratam os institutos da assistência judiciária e da gratuidade como equivalentes, muito embora decorram de um mesmo tronco normativo (inciso LXXIV da CRFB/1988). Cito algumas ilustrações.

No passado, por conta da influência do Decreto nº 2.457, de 08 de fevereiro, de 1897, ao regulamentar a assistência judiciária no então Distrito Federal, os institutos eram tratados com uma nítida interligação: a assistência judiciária era autorizada pelo juiz, após prévio parecer da própria comissão – integrada por advogados – incumbida de prestar o serviço, sendo que o deferimento judicial acarretava tanto este serviço de consultoria jurídica e também da dispensa das despesas decorrentes do processo (gratuidade de justiça).

Contudo, essa estruturação normativa do passado, apesar de sua relevância e impacto no acesso à justiça, sofreu alterações posteriores que justificam a distinção. Primeiro, porque o modelo público de assistência jurídica aos necessitados vigente no Brasil é exercido atualmente por um órgão público especializado, e com atribuições mais amplas, além de autonomia para identificar os seus usuários. Segundo, porque, diante da pluralidade de atribuições da DP, como, por exemplo, as que decorrem da atuação em favor das pessoas citadas por edital ou em razão de situações de urgência, não há necessariamente o deferimento da gratuidade de justiça.

A Lei 1.060/1950, embora parcialmente revogada pelo CPC de 2015, ainda é um exemplo clássico da insuficiência técnica na utilização dos institutos. Há disposições em vigor

desta Lei com delimitações contraditórias, pois se vale do termo assistência judiciária como o serviço público de assistência aos necessitados (como, por exemplo, no art. 1º) e, por outro lado, também como sinônimo de gratuidade de justiça (art. 9º, por exemplo).<sup>25</sup>

Há também exemplificações em outras disposições legislativas aprovadas depois da própria Constituição de 1988. É o que se vê da Lei 9.099/1995 ao utilizar da assistência judiciária gratuita como sinônimo de gratuidade (parágrafo único do art. 54). Essa mesma lógica é exposta em legislações estaduais. A Lei 14.930/2003, que dispõe sobre as custas devidas ao Estado de Minas Gerais, estabelece como isentos do pagamento de custas “os beneficiários da assistência judiciária” (art. 10, inciso II), estabelecendo a assistência judiciária como sinônimo de gratuidade de justiça.

Parcela da doutrina, seguindo as imprecisões legislativas destacadas acima, mesmo após a fixação de novo parâmetro pela CRFB/1988 e pelas modificações introduzidas pelo CPC de 2015, continuam a empregar significações equivocadas aos institutos: mencionando o instituto da assistência judiciária como sinônimo de gratuidade de justiça.<sup>26</sup>

A jurisprudência repete esta conjuntura de tratar os institutos da assistência judiciária e da justiça gratuita como sinônimos. Isso pode ser constatado em julgados recentes do STF<sup>27</sup>, STJ<sup>28</sup> e demais tribunais.

---

<sup>25</sup> As imprecisões terminológicas da Lei 1.060/1950 são expostas por vários doutrinadores especializados no assunto: MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência Jurídica, Assistência Judiciária e Justiça Gratuita*. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 34; ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 212/219. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Aspectos Procedimentais do Benefício da Justiça Gratuita*. In: DIDIER JR., Fredie e SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). *Coleção Repercussões do Novo CPC – v. 5 – Defensoria Pública*. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 5, p. 660. NUNES, Rizzato. *A assistência judiciária e a assistência jurídica: uma confusão a ser solvida*. Saraivajur. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 1-5.

<sup>26</sup> Para ilustrar, a doutrina de respeitável processualista ainda trata como equivalentes os institutos da assistência judiciária e o da gratuidade de justiça: JÚNIOR, Humberto Theodoro. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil, Processo de Conhecimento, Procedimento Comum*. Vol. 1. 60 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 336-340.

<sup>27</sup> “Embargos de declaração no agravo regimental nos embargos de declaração no recurso extraordinário com agravo. Justiça gratuita. Ausência de análise pelas instâncias de origem. Concessão presumida. Embargos de declaração acolhidos apenas para prestar esclarecimentos. 1. Segundo a firme jurisprudência da Suprema Corte, na ausência de análise pelas instâncias de origem do requerimento de assistência judiciária gratuita, presume-se que o autor atua sob o pálio do referido benefício. 2. Embargos de declaração acolhidos apenas para prestar esclarecimentos no tocante ao pedido de concessão de justiça gratuita.” (ARE 1196489 ED-AgR-ED, Relator(a): DIAS TOFFOLI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-202 DIVULG 17-09-2019 PUBLIC 18-09-2019)

<sup>28</sup> “PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO RESCISÓRIA. GRATUIDADE DE JUSTIÇA REQUERIDO EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. CABIMENTO. DECLARAÇÃO DE POBREZA. PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO CAPAZ DE INFIRMAR. DEFERIMENTO. EFEITOS EX NUNC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 211/STJ. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU PELA OCORRÊNCIA DE ERRO DE FATO CAPAZ DE RESCINDIR A SENTENÇA. MODIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PROVIDO. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

Na linha exposta neste trabalho, vale consignar que para alcançar a finalidade dos referidos institutos é necessário rigor técnico na sua utilização, porque “enquanto isso não acontecer, os patronos dos menos afortunados continuarão sem saber exatamente o que postulam e os juízes a não entender precisamente o que deferem ou indeferem”<sup>29</sup>.

A compreensão a respeito disso interfere também na própria delimitação funcional da Defensoria Pública e do Poder Judiciário, porquanto se adotarmos como equivalentes os institutos da assistência judiciária e da gratuidade de justiça, o juiz, ao deferir o pedido, obrigaria a Defensoria Pública a atuar no caso judicial em favor da parte. E, na hipótese de indeferimento, afastaria necessariamente a intervenção da Defensoria Pública. Essa situação não se sustenta, pois na prestação de assistência judiciária pela Defensoria Pública – que possui a prerrogativa da autonomia administrativa e funcional para criar normas de identificação dos seus usuários – cabe a esta o deferimento deste serviço, enquanto o Judiciário tem a incumbência de fixar o entendimento de se tratar de hipótese de gratuidade de justiça<sup>30</sup>.

Para ilustrar, pode ocorrer, pelo Estado-Defensoria Pública, o deferimento da prestação do serviço de assistência jurídica e, por sua vez, o indeferimento da gratuidade de justiça pelo Estado-Judiciário. Também é possível o contrário: indeferimento de patrocínio pelo Estado-

---

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, "O benefício da assistência judiciária gratuita pode ser pleiteado a qualquer tempo, sendo suficiente que a pessoa física declare não ter condições de arcar com as despesas processuais. Entretanto, tal presunção é relativa (art. 99, § 3º, do CPC/2015), podendo a parte contrária demonstrar a inexistência do alegado estado de hipossuficiência ou o julgador indeferir o pedido se encontrar elementos que coloquem em dúvida a condição financeira do peticionário" (AgInt no AREsp 1311620/RS, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/12/2018, DJe 14/12/2018).

2. Na hipótese, apesar da irrisignação apresentada pela parte agravada, a mesma não trouxe aos autos documentação capaz de infirmar a declaração de pobreza apresentada pelo agravante, motivo pelo qual deve se deferir o pedido.

3. A falta de prequestionamento da matéria alegada nas razões do recurso especial impede seu conhecimento, não obstante a oposição de embargos declaratórios. Incidência da Súmula 211 do STJ.

4. A ação rescisória fundada em erro de fato pressupõe que a decisão tenha admitido um fato inexistente ou tenha considerado inexistente um fato efetivamente ocorrido, mas, em quaisquer dos casos, é indispensável que não tenha havido controvérsia nem pronunciamento judicial sobre ele. Precedentes.

5. Na hipótese, o Tribunal de origem, considerando as circunstâncias do caso concreto, concluiu pela procedência da ação rescisória, por entender que "a sentença peca por erro de fato verificável do exame dos autos, já que a Julgadora de Piso entendeu como inexistente a averbação do registro de compra e venda feita em nome de ambos os litigantes, a teor do art. 966, inciso VIII, §1º, do Código de Processo Civil, podendo, portanto, ser objeto de rescisão". A pretensão de modificar tal entendimento demandaria revolvimento de matéria fático-probatória, o que é inviável em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

6. Agravo interno provido para, em novo exame do feito, conhecer do agravo e dar parcial provimento ao recurso especial, a fim de deferir o benefício de gratuidade de justiça." (AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.780.174/SP, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 10/10/2022, DJe de 21/10/2022.)

<sup>29</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 212.

<sup>30</sup> Nesse sentido, conferir SOUSA, José Augusto Garcia de. Comentários aos arts. 185 a 187 do novo CPC (Defensoria Pública). In: Teresa Arruda Alvim Wambier; Fredie Didier Jr.; Eduardo Talamini; Bruno Dantas. (Org.). *Breves Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 568-584.

Defensoria e deferimento de gratuidade pelo Estado-Judiciário. Ainda, é admissível intervenção da Defensoria Pública, em circunstâncias de necessidade jurídica, que nem sequer, em tese, terá pedido de gratuidade de justiça. Não há, em princípio, vedação a essas situações.

Numa perspectiva geral, podemos afirmar que a assistência jurídica integral e gratuita é uma cláusula constitucional de prestação de serviço público estatal (inciso LXXIV do art. 5º da CF/88), dotada de abertura e indeterminação, mas com ampla densidade normativa, abarcando a atuação extrajudicial e judicial da Defensoria Pública em favor dos usuários desse serviço público.<sup>31</sup>

A assistência judiciária, por sua vez, tem aplicação mais restrita, pois está ligada especificamente ao serviço público de intervenção judicial da Defensoria Pública ou mesmo da advocacia *pro bono* em favor dos necessitados.<sup>32</sup>

A gratuidade de justiça é um instituto jurídico, com natureza processual, viabilizador do acesso à justiça às camadas sociais desprovidas, ainda que provisoriamente, de condições econômicas suficientes para custear as despesas processuais em sentido amplo, como, por exemplo, as custas judiciais, os emolumentos, os honorários periciais, além da suspensão da cobrança dos honorários sucumbenciais.<sup>33</sup>

Alguns doutrinadores reconhecem que esses institutos são “concorrentes e sobrepostos”, como faz Araken de Assis ao formular a seguinte conceituação:

No assunto, se impõe distinguir três institutos concorrentes e sobrepostos: (a) a assistência jurídica integral, que compreende consulta e a orientação extrajudiciais, representação em juízo e gratuidade do respectivo processo; (b) a assistência judiciária, ou seja, “o serviço público organizado, consistente na defesa em juízo do assistido, que deve ser o oferecido pelo Estado, mas que pode ser desempenhado por entidades não estatais, conveniadas ou não com o Poder Público”; e, finalmente, (c) a gratuidade da

<sup>31</sup> Em outra oportunidade, já ressaltamos a dimensão dessa cláusula constitucional: ROCHA, Paulo Osório Gomes. Concretização de Direitos Fundamentais na Perspectiva Jurídico-Constitucional da Defensoria Pública: um caminho ainda a ser trilhado. In: Marcelo Novelino Camargo. (Org.). Leituras Complementares de Direito Constitucional: direitos humanos e direitos fundamentais. 3 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2008, p. 305-328.

<sup>32</sup> O Professor Cleber Francisco Alves possui entendimento distinto, pois pontua que a gratuidade de justiça estaria incluída no instituto da assistência judiciária em sentido amplo: “De início, vale retomar o que foi dito acima no sentido de que é necessário ter bem clara a distinção entre ‘Assistência Judiciária’ e ‘Assistência Jurídica’, assim como a noção correlata da ‘Gratuidade de Justiça’. De acordo com a acepção mais avançada a respeito da matéria, devidamente consagrada no texto constitucional de 1988, podemos afirmar que a idéia de ‘Assistência Jurídica Integral’ deve ser vista como um gênero do qual se desdobram duas espécies, quais sejam a assistência extrajudicial e assistência judicial (ou, segundo terminologia clássica, a assistência judiciária). Esta última abrange todos os pressupostos necessários para evitar que as desigualdades de ordem econômica entre as partes numa lide judicial sejam obstáculos intransponíveis a que obtenham do Estado a devida e justa prestação jurisdicional. Exatamente aí se inclui a denominada ‘gratuidade de Justiça’, que se traduz na isenção do pagamento de custas e despesas vinculadas ao processo, e também inclui o patrocínio gratuito da causa por um profissional habilitado cuja remuneração normalmente ficará sob o encargo do poder público.” (ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 262-263)

<sup>33</sup> Com entendimento semelhante, DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Benefício da justiça gratuita: de acordo com o novo CPC*. 6. ed. rev. atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 24.

justiça, entendida como “a gratuidade de todas as custas e despesas, judiciais ou não, relativas a atos necessários ao desenvolvimento do processo e à defesa dos direitos do beneficiários em juízo”.<sup>34</sup>

Interessante mencionar que a amplitude da gratuidade de justiça já era reconhecida desde o início da proclamação da República do Brasil, com a primeira regulamentação do dever estatal de prestação de assistência judiciária no Distrito Federal, através do Decreto nº 2.457, de 08 de fevereiro, de 1897:

Art. 33. A assistência judiciária importa a isenção dos direitos fiscais, taxa judiciária, custas, e toda a sorte de despesas, não só no processo incidente da admissão, como no principal; mas não isenta da prestação de fiança no cível ou no crime, sob a forma e nos termos de direito, salvo a caução judicatum solvi (decreto n. 564, de 10 de julho de 1850).

Art. 34. Os tabeliães, escrivães e todos os outros empregados públicos darão gratuitamente ao assistido os títulos, documentos, actos, etc. de que ele precisar, mediante ordem escrita do juiz competente.

Noutros termos, as investigações processuais sobre a gratuidade de justiça devem ser pautadas e relacionadas com a cláusula constitucional de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados<sup>35</sup>. É dizer que o direito de gratuidade de justiça tem o seu fundamento constitucional, ou o seu âmbito de proteção, nesta cláusula do inciso LXXIV do art. 5º da CF, conforme defendido pela doutrina especializada no assunto:

O direito fundamental previsto pelo inciso LXXIV do art. 5º da Constituição pode ser entendido, sem qualquer inconveniente, como direito à assistência lato sensu, abrangendo a assistência em senso estrito (prestação de uma atividade, um serviço) e a gratuidade de justiça. Dessa forma, fica claro que não só a assistência jurídica propriamente dita está tutelada constitucionalmente, mas também o direito à gratuidade, inclusive no que tange a despesas extrajudiciais, compreensão muito relevante para o acesso à justiça. Em abono a essa posição, vale lembrar que os direitos fundamentais devem merecer, sempre que possível, interpretação expansiva. É afirmativa, pois, a resposta que se dá à indagação sobre o fundamento constitucional do direito à gratuidade de justiça – de resto, a única resposta possível à luz da clara inclinação social da Constituição de 1988.<sup>36</sup>

Vejamos, então, algumas delimitações funcionais dos referidos institutos.

Essa evolução conceitual já vem ocorrendo com maior nitidez no contexto do nosso sistema normativo. Isso se deve, em grande medida, pelas alterações promovidas pelo CPC de

<sup>34</sup> ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro, v. I: parte geral: fundamentos e distribuição de conflitos*. 2 ed. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 76.

<sup>35</sup> Já tivemos oportunidade, em outro estudo, de traçar algumas reflexões para caracterização do conceito de necessitado. Conferir CARVALHO, Leandro Coelho de; ROCHA, Paulo Osório Gomes. (Re)construção do conceito de necessitado e o paradigma constitucional da Defensoria Pública. *Revista Brasileira de Direito Público* – RBDP, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 217-245, jul./set.2012.

<sup>36</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Coordenação Antônio do Passo Cabral, Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, pág. 162-163. No mesmo sentido, consultar SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 874.

2015, o qual estabeleceu, sistematicamente, uma coerência e significação própria entre os institutos. Isso foi observado pela doutrina:

Com o advento do Novo Código de Processo Civil, o legislador finalmente separou alhos de bugalhos, diferenciando os conceitos de gratuidade de justiça (arts. 82, 95, 98, 99, 169, 565, 968, 1.015, 1.021 e 1.026), de assistência judiciária (art. 26, II) e de assistência jurídica (arts. 27, V, e 186, § 3º). Com isso, a nova codificação processual realiza a correção da histórica deficiência terminológica que contaminava a Lei nº 1.060/1950.<sup>37</sup>

Seguindo esse passo, o TRF da 4ª Região, ao estabelecer em IRDR um piso mínimo ou hipótese de presunção de gratuidade, fixou as necessárias distinções entre os institutos da assistência jurídica, da assistência judiciária e da gratuidade de justiça. Segue a ementa para ilustrar:

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. ACESSO À JUSTIÇA. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. DISTINÇÃO. CRITÉRIOS.

1. Conforme a Constituição brasileira, "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos".
2. Assistência jurídica integral configura gênero que abarca diferentes serviços gratuitos, a cargo do poder público, voltados a assegurar a orientação, a defesa e o exercício dos direitos.
3. A consultoria jurídica gratuita é prestada pelas Defensorias Públicas quando do acolhimento dos necessitados, implicando orientação até mesmo para fins extrajudiciais e que nem sempre redundam na sua representação em juízo.
4. A assistência judiciária gratuita é representação em juízo, por advogado não remunerado, realizada pelas defensorias públicas e também advogados conveniados com o Poder Público ou designados pelo juiz pro bono.
5. A gratuidade de justiça assegura a prestação jurisdicional independentemente da realização dos pagamentos normalmente exigidos para a instauração e o processamento de uma ação judicial, envolvendo, essencialmente, custas, despesas com perícias e diligências e honorários sucumbenciais.
6. Nos termos das Leis 9.099/95, 10.259/01 e 12.153/19, o acesso à primeira instância dos Juizados de pequenas causas é gratuito, o que aproveita a todos, indistintamente.
7. O acesso à segunda instância dos juizados, às Varas Federais e aos tribunais é oneroso, de modo que depende de pagamento ou da concessão do benefício da gratuidade de justiça.
8. A Corte Especial, por ampla maioria, definiu que faz jus à gratuidade de justiça o litigante cujo rendimento mensal não ultrapasse o valor do maior benefício do Regime Geral de Previdência Social, sendo suficiente, nessa hipótese, a presunção de veracidade da declaração de insuficiência de recursos, que pode ser afastada pela parte contrária mediante elementos que demonstrem a capacidade econômica do requerente.

---

<sup>37</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 212.

9. Rendimentos mensais acima do teto do Regime Geral de Previdência Social não comportam a concessão automática da gratuidade de justiça. A concessão, em tais casos, exige prova a cargo do requerente e só se justifica em face de impedimentos financeiros permanentes. A par disso, o magistrado deve dar preferência ao parcelamento ou à concessão parcial apenas para determinado ato ou mediante redução percentual.

(TRF4, INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (CORTE ESPECIAL) Nº 5036075-37.2019.4.04.0000, Corte Especial, Desembargador Federal LEANDRO PAULSEN, POR MAIORIA, JUNTADO AOS AUTOS EM 07/01/2022).

Há registros doutrinários importantes sobre a distinção entre os institutos da assistência judiciária e à justiça gratuita<sup>38</sup>, como fez Pontes de Miranda ao comentar dispositivo da Constituição de 1967 (§ 32 art. 153):

Assistência judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto do direito pré-processual. A assistência judiciária é a organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, ao lado da dispensa provisória das despesas, a indicação de advogado. É instituto de direito administrativo. Para o deferimento ou indeferimento do benefício da justiça gratuita é competente o juiz da própria causa. Para a assistência judiciária, a lei de organização judiciária é que determina qual o juiz competente. A finalidade política do art. 153, § 32, da Constituição de 1967, não poderia ser, e não é, a de abolir o instituto de direito pré-processual do benefício à justiça gratuita: é o de dar à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal, aos Territórios e aos Municípios, quanto à assistência judiciária, dever de organização; e o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas não de evitar a simples reprodução de regras jurídicas concernentes ao benefício da justiça gratuita, sem organizar a assistência judiciária.<sup>39</sup>

A distinção não afasta, contudo, a aproximação e relação entre os institutos, como comentou Barbosa Moreira logo após a promulgação da Constituição atual: são “duas dimensões realmente distintas, se bem que complementares, do fenômeno”<sup>40</sup>. Significa afirmar que, não obstante os aspectos próprios de cada instituto, há um espaço de normatividade comum a eles: visam impedir ou minorar que as barreiras econômicas interfiram no acesso à justiça.

<sup>38</sup> Entre outras referências doutrinárias importantes, ver MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo*. In: Sálvio de Figueiredo Teixeira. *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 207-218; e MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência Jurídica, Assistência Judiciária e Justiça Gratuita*. Rio de Janeiro: Forense, 1996; e OLIVEIRA, Rogério Nunes de. *Assistência Jurídica Gratuita*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 74-77; e SOUSA, José Augusto Garcia de. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Coordenação Antônio do Passo Cabral, Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 161-162; e GAJARDONI, Fernando da Fonseca, et al. *Teoria geral do processo: comentários ao CPC de 2015: parte geral*. São Paulo, Forense, 2015, p. 331-332.

<sup>39</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969*. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, Volume V, p. 642.

<sup>40</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo*. In: Sálvio de Figueiredo Teixeira. *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 207-208.

### 1.3 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO ACESSO À JUSTIÇA AOS NECESSITADOS

Nessa perspectiva histórica, será visto que os institutos da assistência judiciária e da gratuidade de justiça, em grande medida, foram regulados e mencionados historicamente com a mesma finalidade, constituindo um avanço no resguardo dos interesses jurídicos dos necessitados, daí a ausência de rigor na diferenciação proposta anteriormente.

Seguindo a ampla pesquisa realizada pelo Professor Cleber Francisco Alves, os institutos da assistência e da gratuidade de justiça no Brasil passaram por três fases evolutivas. A primeira fase com viés caritativo ou religioso dos institutos. A segunda com a previsão do reconhecimento estatal do direito. E a terceira fase com a ampliação dada pela Constituição de 1988.<sup>41</sup>

Nessa retrospectiva histórica, as primeiras previsões sobre o assunto remontam às Ordenações Filipinas:

Do ponto de vista legislativo, até o final do século XVIII, pouquíssimas eram as referências a um direito próprio e exigível de acesso à justiça. As Ordenações Filipinas, que passaram a vigor no Brasil a partir de 11 de janeiro de 1603, continham algumas disposições relativas a um suposto direito de as pessoas pobres e miseráveis terem o patrocínio de um advogado.<sup>42</sup>

Nesse período, revelando o caráter caritativo ou religioso a “matéria era regulada de forma secundária e assumia a condição de beneplácito régio dirigido aos miseráveis e às vítimas de pobreza extrema, como decorrência da influência vertida pelas tradições canônicas.”<sup>43</sup>

Uma herança dessa época, conforme relato doutrinário, marcou o nosso direito por muito tempo:

Também herdamos de Portugal a praxe forense pela qual os advogados deviam patrocinar gratuitamente os pobres que os solicitassem, tanto em casos cíveis quanto criminais, mesmo quando o pobre fosse a parte autora. Há notícias de que os advogados realmente patrocinavam questões criminais. Tal obrigação era reconhecida como sendo um dever moral da profissão.<sup>44</sup>

As previsões esparsas das Ordenações Filipinas, somadas aos outros atos legais posteriores pelo Império, como o Código de Processo Criminal do Império de 1832, que alterado em 1841, regulou as custas quanto ao réu pobre e também, em 1842, aprovação de uma lei isentando o réu pobre do pagamento de algumas taxas referentes ao processo civil,

---

<sup>41</sup> ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 237-262.

<sup>42</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 38.

<sup>43</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 85.

<sup>44</sup> ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 238.

representavam o pensamento jurídico da época, no qual vigorava um modelo jurídico assistencialista. Para os especialistas, a “verdade é que o acesso à justiça, como entendemos hoje, ou mesmo próximo dele, simplesmente inexistiu no Império brasileiro, até porque é fruto de um processo histórico e político ainda não consolidado àquela altura da evolução do País.”<sup>45</sup>

Essa concepção deficitária na prestação de assistência aos pobres impulsionou a tomada de históricas posições sobre o tema, como a que fora defendida, em 1870, por José Tomás Nabuco de Araújo, ao sugerir que o Instituto dos Advogados Brasileiros assumisse a tarefa de prestação de consultoria jurídica e de defesa às pessoas pobres em juízo. Sobre esse episódio histórico, vale colacionar a exposição feita pelo professor Cleber Alves:

Informado acerca dos acontecimentos verificados naquela época em vários países da Europa, notadamente na França, onde desde 1851 havia sido aprovada a lei que criou o Código de Assistência Judiciária, Nabuco de Araújo pôs em relevo a questão dos pobres no processo legal e, pela primeira vez no Brasil, propôs medidas concretas para garantir o direito dos pobres de efetivo acesso à Justiça. Assim, sugeriu que, diante da inexistência de uma lei brasileira específica dispondo sobre a Assistência Judiciária nos moldes do Código Francês de 1851, fosse criado pelo Instituto dos Advogados no Rio de Janeiro um conselho para prestar “assistência judiciária aos indigentes nas causas cíveis e crimes, dando consultas e encarregando a defesa dos seus direitos a algum membro do Conselho ou do Instituto”. Isso de fato foi efetivamente implantado, estabelecendo-se como uma praxe salutar no âmbito do IAB.

Cabe destacar que o próprio Nabuco de Araújo tinha plena consciência da relevância e importância do programa que estava implementando, e de que não bastava agir por impulso de caridade, como era a praxe até então, mas que era preciso estabelecer em lei a garantia do acesso dos pobres aos tribunais.<sup>46</sup>

A segunda fase evolutiva, agora trazendo à tona o dever estatal na prestação de assistência jurídica aos pobres, se deu após a proclamação da República. Para isso, o governo provisório elaborou o Decreto de nº 1.030, de 14 de dezembro de 1890, para fins de regular o funcionamento da justiça no Distrito Federal. Nesse ato normativo havia a sinalização, em dois dispositivos, a respeito da responsabilidade do poder público na prestação do serviço público de acesso à justiça aos pobres: i) mencionou expressamente que a defesa dos pobres seria realizada pelos “curadores geraes”, por “requisição do presidente do Jury ou da câmara criminal (art. 175) e ii) autorizou que o Ministério da Justiça organizasse “uma comissão de patrocínio jurídico dos pobres no crime e cível, ouvindo o Instituto da Ordem dos Advogados, e dando os regimentos necessários” (art. 176).

A nossa primeira Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, fiel aos seus ideais liberais, não tratou do tema do acesso à justiça aos pobres. Mas, no ano de 1897, em

---

<sup>45</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 40-41.

<sup>46</sup> ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 239.

compasso com o Decreto nº 1.030, houve a confecção do Decreto nº 2.457, de 08 de fevereiro, pela Presidência da República, organizando, pela primeira vez na nossa história, um modelo público de prestação do serviço de assistência judiciária pelo Distrito Federal.

As disposições deste Decreto demonstram uma nítida aproximação e vinculação entre os institutos da assistência judiciária e da gratuidade, principalmente porque fixou o serviço público de assistência judiciária como um gênero, englobando-se a consultoria jurídica e a defesa pela “comissão central e as comissões seccionais” (art. 5º), e também a gratuidade das despesas processuais decorrentes, como “sellos, taxa judiciária, custas e despesas de qualquer natureza, inclusive a caução judicatum solvi” (art. 4º).

As disposições deste Decreto assumiram influência destacada nos futuros atos normativos relacionados ao acesso à justiça, como, por exemplo, em 1918 e 1920, a previsão expressa da assistência judiciária e a gratuidade de justiça, respectivamente, nos Códigos de Processo Civil do Estado da Bahia e de São Paulo. Isso demonstra que as disposições do Decreto provocaram uma evolução também no âmbito regional, pois a “experiência do serviço público implantado no então Distrito Federal mostrava que essa forma de assistência judiciária era muito mais eficiente e apropriada.”<sup>47</sup>

Nessa linha, mais tarde, houve impacto da gratuidade de justiça, em âmbito nacional, no CPC de 1939 e sobre a regulamentação do direito à assistência judiciária e gratuidade de justiça pela Lei nº 1.060/1950.

Outro fator histórico desta década de 30, digno de nota, se deu após a criação da OAB, pois a partir desse momento “a prerrogativa dos cidadãos desfavorecidos economicamente de contar gratuitamente com o patrocínio de um advogado para postular os direitos em juízo deixava de ter caráter meramente caritativo para assumir feição jurídica.”<sup>48</sup>

O maior impacto deste período, contudo, ocorreu com a promulgação da Constituição de 1934, oportunidade em que o Constituinte, rompendo com o Estado de Direito Liberal, trouxe marcas notáveis do Estado de Direito Social.<sup>49</sup> Um traço disso foi a consagração, em âmbito Constitucional, da fixação da obrigatoriedade da criação de um órgão público especializado na prestação de assistência judiciária aos necessitados e garantindo-se a gratuidade de justiça: “Art. 113 – Inciso XXXII: A União e os Estados concederão aos

---

<sup>47</sup> ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 241.

<sup>48</sup> ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 243.

<sup>49</sup> ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 243.

necessitados assistência judiciária, criando para esse efeito órgãos especiais e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.”

Essa previsão na Carta Política de 1934 denota, deste este período, que “o Constituinte fazia sua opção pelo modelo público de prestação do serviço”<sup>50</sup>, ou seja, do modelo “salaried staff model”<sup>51</sup>, para que houvesse o exercício do serviço de assistência judiciária por um órgão público especializado, o que impulsionou a criação, como no Estado de São Paulo, de um órgão próprio para prestação de assistência judiciária (Consultório Jurídico do Serviço Social)<sup>52</sup>.

Com o golpe de Getúlio Vargas, a Constituição outorgada de 1937 não fez qualquer previsão sobre o direito de assistência judiciária ou de gratuidade, tornando-se a temática com regulação restrita no âmbito infraconstitucional, destacando-se, nesse período, as disposições sobre gratuidade de justiça previstas no CPC de 1939.

O processo de redemocratização do país, com o fim da Segunda Guerra Mundial, provocou a promulgação da Constituição de 1946, a qual resgatou o dever estatal na prestação do serviço público: “o poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência jurídica aos necessitados” (art. 141, parágrafo 35). Essa disposição, embora lacônica, trouxe uma sinalização importante ao substituir “assistência judiciária” por “assistência jurídica”. E concretizando a previsão constitucional, houve a edição da Lei 1.060/1950, responsável por estruturar em apenas um diploma normativo as diversas regulamentações sobre assistência judiciária e gratuidade de justiça.

Com o golpe militar, as Constituições de 1967 e 1969 continuam a mencionar sobre o tema: “será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei” (parágrafo 32 do art. 150 da CF/1967 e parágrafo 32 do art. 153 da CF/1969).

Apesar das limitações impostas durante este período ditatorial, houve avanços na institucionalização dos serviços de assistência judiciária, conforme relato doutrinário:

No final dos anos 1960 e ao longo das décadas de 1970 e 1980, o serviço estatal de Assistência Judiciária restou implementado em diversos estados da federação, consolidando o entendimento de que o acesso das camadas mais pobres à justiça deveria ser franqueado por órgãos governamentais permanentes e organizados em carreira, evitando-se o inconveniente e dificultoso sistema de nomeação de advogados pro bono. Como exemplo, podemos mencionar os estados do Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. *Manual do Defensor Público*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 34.

<sup>51</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 88.

<sup>52</sup> LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Garantia de acesso à Justiça: assistência judiciária e seu perfil constitucional*. In: CRUZ E TUCCI, Rogério (org.) *Garantias Constitucionais do Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 78.

<sup>53</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 90.

Essa marcha evolutiva, fruto de muito debate e resistências, ganhou seu ápice por ocasião da promulgação da Constituição de 1988<sup>54</sup>. A nova ordem constitucional consagrou no rol dos direitos e garantias fundamentais a cláusula da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, estatuidando a Defensoria Pública como instituição vocacionada para prestar esse serviço público.

#### 1.4 A NORMA ABERTA DO INCISO LXXIV DO ART. 5º DA CF (ASSISTÊNCIA INTEGRAL E GRATUITA) E A SUA CORRESPONDÊNCIA NO ART. 98 DO CPC (GRATUIDADE DE JUSTIÇA)

Antes de analisar a disposição normativa mencionada no inciso LXXIV do art. 5º da CRFB/1988 e reproduzida no art. 98 do CPC, é necessário adotar uma classificação para este tipo de normatização. Sobre isso, há consistentes trabalhos doutrinários em busca de delimitações conceituais.

Para ilustrar, há autores que fazem uma classificação entre cláusulas gerais, conceitos jurídicos indeterminados e princípios, todas tidas como normatização vaga ou aberta. A gratuidade de justiça, nesse cenário de vagueza normativa, precisa ser bem compreendido. Para isso, apesar de inexistir consenso doutrinário, precisamos distinguir a técnica legislativa das cláusulas gerais e dos conceitos jurídicos indeterminados.

Uma distinção bastante didática e de fácil percepção, seguida por parcela considerável da doutrina, é a adotada pelo clássico trabalho da Professora Judith Martins Costa:

Há diferença funcional entre as normas compreendidas em cláusulas gerais e as que caracterizam conceitos jurídicos indeterminados, porque, nas primeiras, as consequências (estatuição) só são formadas à vista do caso concreto, enquanto, nas segundas, estas já estão estabelecidas de modo geral e abstrato<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Para detalhes sobre esse processo de articulação e debate, perante a Assembleia Nacional Constituinte, para institucionalização da Defensoria Pública na tarefa de prestação de assistência jurídica aos necessitados, consultar a obra de ROCHA, Jorge Luís. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 156-161. Ver também ROCHA, Jorge Bheron; CALDAS, Mariana Urano de Carvalho. A autonomia integral da Defensoria Pública sob a ótica do novo constitucionalismo. In: ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurilio Casas; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro (Orgs.). *Autonomia e Defensoria Pública: aspectos constitucionais, históricos e processuais*. Salvador: JusPodivm, p. 29-35, 2017.

<sup>55</sup> MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no direito privado: critérios para a sua aplicação. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 171. No mesmo sentido, ÁVILA, Humberto Bergmann. Subsunção e concreção na aplicação do direito. *Faculdade de Direito da PUCRS: o ensino jurídico no limiar do novo século*. Porto Alegre: Edipuc-RS, 1997, p. 432/437. Também segue esse entendimento MITIDIERO, Daniel Francisco. *Cortes Superiores e Cortes Supremas. Do Controle à Interpretação*, da Jurisprudência ao Precedente. 2. ed. em e-book baseada na 3 ed. impressa: “Como facilmente se percebe, entram no segundo grupo os conceitos jurídicos indeterminados e as cláusulas gerais – os primeiros como espécies normativas em que, no suporte fático, há previsão de termo indeterminado e há consequências jurídicas legalmente previstas; as segundas, como espécies normativas em que

Nessa linha, cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados são textos jurídicos vagos, sendo que, na cláusula geral, tanto a hipótese fática quanto a consequência jurídica, não são definidas pelo Legislador. Alguns exemplos de cláusulas gerais processuais<sup>56</sup>: i) cláusula constitucional do devido processo legal; ii) cláusula geral de promoção pelo Estado da autocomposição (art. 3º, § 2º do CPC); iii) cláusula geral da boa-fé processual (art. 5º do CPC); iv) cláusula geral de cooperação (art. 6º do CPC); v) cláusula geral de negociação sobre o processo (art. 190 do CPC) etc.

E no conceito jurídico indeterminado a hipótese fática é vaga, mas a consequência jurídica já é dada pelo próprio texto normativo. Aqui, diferentemente da cláusula geral, há uma zona de certeza jurídica quanto ao resultado da norma. O vácuo ou flexibilidade reside no preenchimento do conceito. Exemplos claros disso são os institutos da repercussão geral e da própria gratuidade de justiça. Em ambos os casos, após atividade de concreção da situação vaga, o próprio legislador já estabeleceu as consequências jurídicas aplicáveis.

Veja-se, então, que os conceitos vagos (cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados) possuem níveis de valoração interpretativa distintos. Nesse sentido, segue orientação de Rodrigo Reis Mazzei:

havendo identidade quanto à vagueza legislativa intencional, determinando que o Judiciário faça a devida integração sobre a moldura a ser fixada, a cláusula geral demandará do julgador maior esforço intelectual. Isso porque, em tal espécie legislativa, o magistrado além de preencher o vácuo que corresponde a um conceito jurídico indeterminado (e/ou princípios), é compelido a fixar a consequência jurídica correlata e respectiva ao preenchimento anterior. No conceito jurídico indeterminado, o labor é mais reduzido, pois, como simples enunciação abstrata, o julgador, após efetuar o preenchimento valorativo, já estará apto a julgar de acordo com a consequência previamente estipulada em texto legal.<sup>57</sup>

Para fins deste trabalho, sigo a classificação entre norma aberta e norma fechada, defendida por Roberto Freitas Filho. Para o autor, há diferença *semântica, lógica e metodológica* das normas abertas e fechadas:

As normas fechadas e abertas diferem, pois os tipos de palavras que as compõem têm sentidos distintos referidos aos contextos nos quais se inserem, bem como têm funções

---

há previsão de termo indeterminado no suporte fático e não há previsão de consequências jurídicas no próprio enunciado legal.”

<sup>56</sup> A lista de exemplos consta da análise de DIDIER JR., Fredie. *Sobre a teoria geral do processo, essa desconhecida*. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 174.

<sup>57</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. *Notas iniciais à leitura do novo Código Civil (LGL\2002\400)*. In: Arruda Alvim e Thereza Alvim (coords.). *Comentários ao Código Civil (LGL\2002\400) brasileiro. Parte geral*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1, p. LXXXII.

lógicas diferentes e, portanto, demandam procedimentos diferentes de construção das fundamentações decisórias.<sup>58</sup>

O dever estatal de prestar “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (inciso LXXIV do art. 5º da CF) e reproduzido parcialmente no CPC ao estabelecer o direito à gratuidade de justiça aos que estiverem com “insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios” (art. 98) são exemplos de normatizações abertas, as quais reclamam atividade valorativa pelas diversas instâncias concretizadoras. O legislador, quanto a isso, entendeu por não fixar critérios fechados ou rígidos para identificação dos necessitados.

Houve uma escolha política-legislativa sobre essa abertura. E isso pode ser justificado por alguns fundamentos.

O primeiro fundamento justificante é porque é extremamente difícil fixar um critério rígido, para aplicação em todo o território nacional, sem observar as diferentes peculiaridades regionais, para identificação do necessitado.

O segundo fundamento justificante tem relação com a flexibilidade, pois o critério fechado ou rígido, em caso de necessidade de alteração legislativa, demandará muito tempo. Isso possibilita um descongestionamento dos órgãos legislativos e também permissão para normatizações mais flexíveis e específicas.

Por conta desses fundamentos, há estudiosos do processo que afirmam que há uma verdadeira “invasão” deste tipo de normatização, marcando-se uma importante transformação no pensamento jurídico contemporâneo.<sup>59</sup>

Quanto à esfera de atuação da Defensoria Pública, essa formatação aberta e flexível dos textos atribui uma relevante missão a esta instituição pública: definir as suas prioridades e delimitar o seu público-alvo:

A análise dos dois dispositivos ressalta a existência de várias cláusulas abertas, entre elas ‘necessitados’ e ‘insuficiência de recursos’. Assim, o formato constitucional da Defensoria Pública é manifestamente aberto, inacabado. Da força constitucional da instituição não se pode duvidar, instrumento dileto que é do acesso à justiça, em uma nação marcada secularmente pela desigualdade. Sem embargo, o constituinte delegou não só ao legislador, mas também ao intérprete, a tarefa de moldar para a instituição o perfil mais adequado. Essa forma flexível do texto constitucional favorece extremamente, nem é preciso dizer, a interpretação contextual aqui preconizada, de

---

<sup>58</sup> FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção judicial nos contratos e aplicação dos princípios e das cláusulas gerais: o caso do leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2009. p. 10.

<sup>59</sup> Referindo-se à uma dimensão das normas abertas (quanto às cláusulas gerais), Fredie Didier afirmou que: “Ultimamente, porém, as cláusulas gerais têm invadido o Direito processual, que também sofreu as consequências das transformações da metodologia jurídica no século passado. Afinal, o Direito processual também necessita de normas flexíveis que permitam atender às especiais circunstâncias do caso concreto” (DIDIER JR., Fredie. *Sobre a teoria geral do processo, essa desconhecida*. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 174).

resto a interpretação preferida pelo neoconstitucionalismo. O que a Constituição pretende, exatamente, é que haja uma atuação sempre atualizada da Defensoria Pública, algo que se pode conseguir por meio da leitura evolutiva das funções institucionais.<sup>60</sup>

Como mencionado anteriormente, a gratuidade de justiça está no âmbito de proteção da norma do inciso LXXIV do art. 5º da CF. Por essa razão, as alterações propostas pelo CPC de 2015, especificamente neste campo, demonstram a sua compatibilização com a ordem constitucional posta, já que incluiu no art. 98, para fins de caracterização do necessitado, a expressão constitucional “insuficiência de recursos”.

O CPC anterior, de 1973, não tratava da gratuidade de justiça, pois a matéria já estava regulada na Lei 1.060/50. Com o CPC de 2015 (inciso III do art. 1072), houve a revogação de parte da Lei. 1060/50, inclusive do dispositivo que tratava do parâmetro para identificação do necessitado: “todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família” (parágrafo único do art. 2º).<sup>61</sup>

A utilização desta técnica legislativa dos textos normativos abertos, observável no estágio do Estado Constitucional, permite observar os ciclos de atuação normativa: inicia-se no legislativo, mas com “delegação relativa nos órgãos concretizadores”.<sup>62</sup> Essa nova dimensão da ordem normativa redimensiona a relação entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, já que posiciona as instituições como concorrentes e complementares no processo de reconstrução do direito.

Seguindo orientação doutrinária de Roberto Freitas Filho, as decisões judiciais fundadas em normas abertas exigem dos juízes um esforço “para deixar claro suas opções assumidas, tanto axiológicas quanto técnicas”<sup>63</sup>. No caso das decisões sobre gratuidade de justiça, impõe-se ao intérprete explicitar quais são os balizamentos utilizados para se caracterizar que o postulante tem ou não insuficiência de recursos para custear as despesas processuais.

---

<sup>60</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. O Destino de Gaia e as Funções Constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido – sobretudo após a Edição da Lei Complementar 132/2009 – a Visão Individualista a Respeito da Instituição? *Uma nova Defensoria pede Passagem*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2011, p. 13-73.

<sup>61</sup> Sobre o assunto, há entendimento de que a expressão revogada ainda poderá ser utilizada como parâmetro interpretativo para identificação do necessitado, como defendido por SOUSA, José Augusto Garcia de. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Coordenação Antônio do Passo Cabral, Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 163.

<sup>62</sup> “A abertura de uma norma constitucional significa, sob o ponto de vista metódico, que ela comporta uma delegação relativa nos órgãos concretizadores” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1181).

<sup>63</sup> FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção judicial nos contratos e aplicação dos princípios e das cláusulas gerais: o caso do leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2009. p. 286.

Contudo, apesar das vantagens deste tipo de normatização, há, por outro lado, o receio de acarretar insegurança jurídica, notadamente pela ampla margem de discricionariedade na aplicação da norma pelo intérprete, o que será melhor analisado no Capítulo II.

### 1.5 CÍRCULO DE FUNCIONALIDADE ENTRE OS INSTITUTOS DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA E A GRATUIDADE DE JUSTIÇA

Inicialmente, é imperioso mencionar que a cláusula constitucional da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (art. inciso LXXIV do art. 5º da CF) e do acesso à justiça (inciso XXXV do art. 5º da CF) são garantias fundamentais unidas por um vínculo de complementaridade, pois parcela considerável da população só pode acessar às instâncias judiciais se houver viabilização da gratuidade pelos serviços judiciais. Reforçando esse aspecto, nos termos da doutrina constitucionalista, o acesso à justiça integra o mínimo existencial para uma vida digna.<sup>64</sup>

A esse propósito, Sadek defende que o acesso à justiça é requisito necessário para o exercício dos demais direitos fundamentais:

Em outras palavras, o direito de acesso à justiça é o direito sem o qual nenhum dos demais se concretiza. Assim, a questão do acesso à justiça é primordial para a efetivação de direitos. Consequentemente, qualquer impedimento no direito de acesso à justiça provoca limitações ou mesmo impossibilita a efetivação da cidadania.<sup>65</sup>

Para se ter uma dimensão do público-alvo da Defensoria Pública, há estudos que “estima-se que mais de 70% da população economicamente ativa no Brasil sejam potenciais usuários dos serviços das defensorias públicas nos estados da federação”<sup>66</sup>.

Sobre esse aspecto, o IPEA, ao elaborar o II Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital do Brasil, considerou como patamar para identificação do público-alvo da Defensoria Pública “a população com dez anos ou mais e rendimento mensal de até três salários-mínimos”<sup>67</sup>, o que representa uma dimensão considerável da população sujeita aos serviços públicos de acesso à justiça a serem ofertados pelo Estado-Defensoria (na prestação de assistência jurídica) e também pelo Estado-Judiciário (na análise da gratuidade de justiça).

---

<sup>64</sup> Nesse sentido, BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 293-301.

<sup>65</sup> SADEK, Maria Tereza. *Efetividade de direitos e acesso à justiça*. Reforma do Judiciário. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 274.

<sup>66</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. *Parecer sobre o convênio entre a Defensoria Pública do Estado e a OAB/SP na prestação de assistência judiciária*. Revista da Defensoria Pública, São Paulo, 2011, n. 02, p. 171.

<sup>67</sup> SEGUNDO Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil. In: Atlas do Estado Brasileiro. 2 ed. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/340/ii-mapa-das-defensorias-publicas-estaduais-e-distrital-do-brasil>. Acesso em: 10 out. 2022.

Por sua vez, o CNJ, quanto ao número de processos com gratuidade de justiça, revela que, em média, mais de 20% dos processos tramitam com gratuidade deferida.<sup>68</sup>

Nesse quadro exposto, ou seja, de que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita” (sentido amplo do dever estatal: Estado-Defensoria Pública na assistência jurídica e Estado-Judiciário na valoração da gratuidade) e da capacidade institucional da Defensoria no reconhecimento dos seus usuários, tem-se pela imprescindibilidade de tornar coerente e integrativa a prestação deste serviço público, racionalizando-se a administração dos recursos públicos. Uma fórmula geral para isso é conciliar os dados da Defensoria Pública com os do Judiciário. Se a Defensoria, instituição pública, através de procedimento próprio, autorizada legalmente, já identificou parâmetros para aferição da necessidade econômica do usuário, inexistindo vício ou erro, a regra interpretativa tem que ser a presunção de legitimidade destes parâmetros a justificar a adoção destes balizamentos na análise da gratuidade de justiça pelo Judiciário, prestigiando-se a capacidade institucional da Defensoria Pública.

Nesse sentido, a doutrina, ao comentar sobre o tema, sustenta com razão esse sentido de complementaridade ao afirmar que “o acesso à justiça, por aqueles que não tem condições de suportar os custos da ação judicial, é garantido pelo texto constitucional que dá operacionalidade ao direito constitucional de ação”.<sup>69</sup>

Outra abordagem digna de nota é feita por Araken de Assis, ao estatuir a necessidade de resguardar a igualdade material no acesso à justiça pública:

É natural que, evitando tornar a garantia judiciária inútil à maioria da população, ou, no mínimo, para os desprovidos de fortuna e recursos, a ordem jurídica estabeleça mecanismo de apoio e socorro aos menos favorecidos. Os esforços para colocar os necessitados em situação material de igualdade, no desenvolvimento do processo, não prescindem do prévio fornecimento dos meios mínimos para postular na Justiça Pública. Trata-se de elemento imprescindível para promover o equilíbrio concreto do processo, sem embargos da ulterior necessidade de recursos e armas técnicas. Neste sentido, a gratuidade revela-se essencial à garantia do acesso à Justiça. Tudo há de ser feito para repelir a máxima infamante – *Curia pauperibus clausa est*.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> “Para obter o índice de processos que tiveram concessão de Assistência Judiciária Gratuita (AJG), calcula-se a razão entre o número de processos arquivados definitivamente com AJG dividido pelo total de feitos arquivados. São retiradas da base de cálculo as ações criminais e os casos dos Juizados Especiais, tendo em vista a ausência de custas e emolumentos judiciais nesses casos. O percentual de casos solucionados com o benefício foi de 27,3% no ano de 2020, confirmando a tendência de queda desde 2018. A concessão da AJG havia crescido entre os anos de 2015 e 2018 e vem reduzindo.”(CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2021, p. 114)

<sup>69</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada*. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 320.

<sup>70</sup> ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro, v. I: parte geral: fundamentos e distribuição de conflitos*. 2 ed. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 75-76.

Perspectiva semelhante, valendo-se de nomenclatura diversa, pode ser também consultada através da estruturação do acesso à justiça defendida por Paulo Cezar Pinheiro Carneiro. Para este autor, a acepção do acesso à justiça passa essencialmente pelos princípios da acessibilidade, da operosidade, da utilidade e da proporcionalidade.<sup>71</sup> Quanto a este ponto debatido, o princípio da acessibilidade, ao afastar as barreiras financeiras, justifica esse vínculo de complementaridade ou de operatividade entre as garantias da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados e do acesso à justiça:

A acessibilidade pressupõe a existência de pessoas, em sentido lato (sujeitos de direito), capazes de estar em juízo, sem óbice de natureza financeira, desempenhando adequadamente o seu labor (maneja adequadamente os instrumentos legais judiciais e extrajudiciais existentes), de sorte a possibilitar, na prática, a efetivação dos direitos individuais e coletivos, que organizam uma determinada sociedade.<sup>72</sup>

Conforme visto anteriormente, na miragem histórica do acesso à justiça aos necessitados, o primeiro modelo público de assistência judiciária, inaugurado com o Decreto nº 2.457, de 08 de fevereiro, de 1897, estabeleceu uma conexão funcional entre a comissão que prestava o serviço de assistência judiciária e a dispensa das despesas que seriam decorrentes do deferimento do pedido pelo juiz. Isso se deu por duas exigências normativas: i) o pedido de assistência judiciária – que deveria ser prestado por advogados integrantes de uma comissão vinculada ao Ministério da Justiça – deveria ser dirigido ao juiz<sup>73</sup>; ii) o juiz, antes de decidir, tinha que submeter o pedido à comissão (responsável pela assistência) para parecer sobre a condição de pobreza do interessado e sobre a justiça da causa<sup>74</sup>.

Os institutos da assistência jurídica e da gratuidade de justiça integram o campo do tema do acesso à justiça, pois são mecanismos processuais para remover ou atenuar os obstáculos econômicos em favor dos necessitados que precisam acessar aos canais do Poder Judiciário.

---

<sup>71</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 60.

<sup>72</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 65.

<sup>73</sup> Art. 15. A pessoa que pretender a assistência judiciária dirigirá ao juiz perante quem o litígio estiver ou haver de ser proposto uma petição, em papel não selado, designada por ela própria, ou a seu rogo (se não souber ou não puder escrever), com a declaração do motivo de não assignar. Indicará seu nome, idade, naturalidade, nacionalidade, profissão, domicílio, estado, e, finalmente, o objeto da ação, intentada ou a intentar, e juntará provas de sua pobreza, afirmando solemnemente suas declarações.

<sup>74</sup> Art. 16. Recebendo a petição, o juiz despachará na mão do próprio peticionário, mandando ouvir a comissão de assistência. Esta verificará a procedência ou improcedência do pedido, dando o seu parecer com a máxima brevidade e entregando os papéis em mão do peticionário, que os submeterá a despacho definitivo do juiz.

Art. 17. O parecer da comissão se ocupará, explícita e distintamente, da pobreza do supplicante e da aparente justiça da causa. A concessão do patrocínio gratuito só terá lugar no caso de conclusão favorável sobre ambos os pontos, mas o despacho de admissão pelo juiz nenhum valor terá para o julgamento final da ação quanto ao segundo ponto.

Esse aspecto visa garantir acesso igualitário aos que não possuem condições de custear as despesas decorrentes de um processo judicial. Ou, noutros termos, não basta estabelecer uma “igualdade na partida” – através da previsão normativa da garantia da assistência jurídica integral e gratuita – mas uma “igualdade da chegada ou de resultado” aos necessitados, de maneira que estes tenham efetivamente meios para acessarem os seus direitos.<sup>75</sup>

Trata-se de uma projeção do princípio da isonomia, embora utópica, deve ser perseguida pelos operadores do direito, conforme exposto por Cappelletti e Garth:

Embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito com um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de ‘efetividade’ é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa ‘igualdade de armas’ – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reinvidicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso à justiça podem e devem ser atacados? A identificação desses obstáculos, conseqüentemente, é a primeira tarefa a ser cumprida.<sup>76</sup>

Nas palavras da doutrina especializada, são institutos de “equalização do acesso à justiça”, vejamos:

Embora a pobreza constitua fenômeno multifacetado, que acaba arrastando consigo uma série de conseqüências que impedem ou dificultam o acesso dos pobres à justiça, existem duas grandes barreiras econômicas que globalmente impedem os carentes de recursos de acessarem o sistema de justiça: (i) as despesas judiciais; e (ii) os honorários advocatícios. Esses são considerados os dois grandes obstáculos, os dois grandes vilões que, por estarem diretamente ligados à necessidade de disponibilização de recursos financeiros, possuem o potencial de impossibilitar o acesso à justiça por aqueles que nada têm e que de tudo necessitam. Para garantir que todos os membros da sociedade sejam capazes de participar de forma igualitária do estabelecimento da ordem jurídica, independentemente de sua particular condição de fortuna, o ordenamento jurídico fundamentalmente prevê dois instrumentos de equalização do acesso à justiça: (i) a gratuidade de justiça; e (ii) a assistência jurídica gratuita.<sup>77</sup>

Assim sendo, os critérios objetivos para a assistência jurídica e para a gratuidade de justiça aos necessitados econômicos devem estar submetidos também ao postulado da coerência e da integridade, visando resguardar a igualdade de tratamento da situação posta. A esse propósito, Lenio Luiz Streck, um dos responsáveis pela emenda que redundou na inclusão da coerência e da integridade no art. 926 do CPC, arremata que a “ideia nuclear da coerência e da

<sup>75</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurilio Casas. Fatores determinantes de vulnerabilidade e o ciclo da vulnerabilidade social: reflexões para um paradigma de legitimação da Defensoria Pública. In: MAIA, Maurilio Casas (org.). *Defensoria Pública, democracia e processo II*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, p. 81.

<sup>76</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998, p. 15.

<sup>77</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 29.

integridade é a concretização da igualdade, que, por sua vez, está justificada a partir de uma determinada concepção de dignidade da pessoa humana.”<sup>78</sup>

Sobre a incidência da coerência e da integridade no nosso ordenamento, a doutrina enfatiza que são conceitos com conteúdo convergentes:

Com a edição do NCPC, parece-nos adequado usar a terminologia legal, apontando para a convergência de conteúdo entre Neil MacCormick e Ronald Dworkin. Portanto, retomando, coerência do NCPC deve ser compreendida, em seu sentido estrito, como coerência/consistência, não contradição, dos precedentes; integridade equipara-se à noção de coerência em sentido amplo, ou seja, a integridade/coerência volta-se à validade da norma estabelecida pelo tribunal diante da unidade da Constituição, dos princípios jurídicos, da tradição, na normatividade conglobante do ordenamento jurídico.<sup>79</sup>

O STF, nessa linha, já teve a oportunidade de consignar essa aproximação entre os institutos. Na ocasião, a partir da cláusula constitucional do inciso LXXIV do art. 5º da CF, houve decisão pela recepção do art. 12 da Lei 1.060/50 – que tratava da discussão da suspensão da exigibilidade das verbas de sucumbência decorrente de deferimento da gratuidade de justiça<sup>80</sup>.

Outro reforço argumentativo para demonstrar o vínculo de funcionalidade entre os institutos da assistência jurídica e a gratuidade de justiça é o tratamento dado pelo CPC a estes institutos.

Uma representação deste vínculo se deu com a reprodução parcial do texto do inciso LXXIV do art. 5º da CF – insuficiência de recursos – para o “caput” do art. 98 do CPC. Esta reprodução normativa denota que o legislador, como já era defendido pela doutrina, reconhece que a gratuidade de justiça tem sua base constitucional no próprio inciso LXXIV do art. 5º da CF.

Outra evidência deste vínculo pode ser ilustrada através de outras previsões esparsas do CPC, as quais descrevem a relação entre a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública e a gratuidade de justiça ou a hipossuficiência da parte. Há previsão, por exemplo, reclamando a intervenção da Defensoria Pública para prestar assistência jurídica a *pessoas em situação de hipossuficiência econômica no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande*

<sup>78</sup> STRECK, Lenio Luiz. O que é isto – a exigência de coerência e integridade no novo código de processo civil? In. STRECK, Lenio Luiz; ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão (coordenadores). *Hermenêutica e Jurisprudência no novo código de processo civil: coerência e integridade*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 163.

<sup>79</sup> ZANETI JR, Hermes; NETO, Alfredo Copetti. Os deveres de coerência e integridade: a mesma face da medalha? A convergência de conteúdo entre Dworkin e Maccormick na teoria dos precedentes judiciais normativos formalmente vinculantes. In. STRECK, Lenio Luiz; ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão (coordenadores). *Hermenêutica e Jurisprudência no novo código de processo civil: coerência e integridade*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 155.

<sup>80</sup> (STF, RE 249003 ED/RS, RE 249277 ED/RS e RE 284729 AgR/MG, relatados pelo Ministro Edson Fachin).

*número de pessoas* (§ 1º do art. 554). Outra previsão é ainda mais específica, no caso de litígio coletivo pela posse de imóvel, ao determinar a intimação da Defensoria Pública para participar de audiência de mediação *sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça* (§ 2º do art. 565). Esta previsão da gratuidade de justiça como fator de legitimação da intimação da Defensoria Pública deve ser lida com o detalhe de que o nosso sistema permite e reconhece o direito à gratuidade de justiça em favor também das partes representadas por advogado particular (§ 4º do art. 99 do CPC). Isso quer dizer que essa intimação da Defensoria Pública não representa uma modalidade autônoma de atuação, “mas tão somente um reforço do dever de intimação, a fim de que se garanta o contraditório em favor de partes hipossuficientes, mediante aferição pela própria instituição”.<sup>81</sup>

Percebe-se, portanto, que a regulação dos parâmetros de assistência jurídica pela Defensoria Pública e os critérios adotados para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça devem guardar coerência/integridade. É dizer, noutros termos, adotando-se os nortes teóricos de Neil MacCormick, que as justificações sobre os critérios objetivos adotados para concretizar a norma da gratuidade “têm que pertencer a um corpo de pensamento prático e de compromissos que seja internamente consistente, e que seja caracterizado também por uma certa coerência geral”.<sup>82</sup>

Esse movimento institucional de fixação de parâmetros objetivos pelas Defensorias Públicas caminhou em sintonia fina com o fenômeno processual da exigência mais rigorosa pelo Judiciário ao analisar os pedidos de gratuidade de justiça, o que será melhor estudado no Cap. II. Isso, por sua vez, não implica afirmar, com segurança, que existe necessariamente um abuso nos pedidos de gratuidade de justiça.<sup>83</sup>

Nessa trajetória investigativa, cumpre ordenar as seguintes questões decorrentes da densificação da norma aberta da gratuidade, a partir da adoção dos critérios de elegibilidade, como o da renda familiar prevista na Resolução n. 140 do Conselho Superior da DPDF: *i*) foram estabelecidos para frear o avanço do número de processos judiciais com gratuidade de justiça deferida ou para evitar a subjetividade na aplicação da norma aberta? *ii*) são ferramentas para diminuir os custos dos serviços públicos ou para impedir abusos por jurisdicionados com

---

<sup>81</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves *A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no novo Código de Processo Civil*. In: DIDIER JR., Fredie e SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). *Coleção Repercussões do Novo CPC* – v. 5 – Defensoria Pública. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 5, p. 337. (313-344)

<sup>82</sup> MACCORMICK, Neil. *Retórica e o estado de direito*. São Paulo: Elsevier, 2008. p.30.

<sup>83</sup> TARTUCE, Fernanda; DELLORE, Luiz. *Gratuidade da justiça no novo CPC*. Revista de Processo, vol. 39, n. 236, out., 2014, págs. 305-323, págs. 306/307).

possibilidades econômicas, resguardando-se a isonomia? *iii*) os critérios objetivos de elegibilidade estão sujeitos à nota de reserva de consistência, ou seja, é possível testar ou controlar a legitimidade destes critérios? *iv*) o fundamento utilizado pelo TJDFR tem pretensão de universalização<sup>84</sup>, isto é, a razão da decisão pode ser estendida para outras situações semelhantes?

Os critérios objetivos, pois, para a assistência jurídica e para a gratuidade de justiça aos necessitados econômicos devem estar submetidos ao postulado da coerência e da integridade, inclusive para resguardar a igualdade de tratamento da situação posta.

Firmados esses argumentos acima, é possível formular a premissa de que os critérios para assistência jurídica aos necessitados econômicos/hipossuficientes/pobres/vulneráveis econômicos devem guardar pertinência com as exigências para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça.

Nessa esteira, outra questão que deve ser avaliada à luz da coerência e integridade diz respeito à adoção de diferentes critérios também em âmbitos regionais. A regulamentação dos critérios de atendimento pelas DPs, circunscrita em cada esfera de atribuição, tem que ser compatibilizada com a unidade. Não é possível que um usuário, por exemplo da DPDF, seja recusado pela DPMG. O mesmo raciocínio se aplica quanto à gratuidade de justiça, isto é, se há decisão judicial com deferimento de gratuidade de justiça pelo magistrado do TJDFR, não há, em princípio, porque o magistrado do TJMG negar cumprimento a uma carta precatória ou determinado ato processual específico, sob o viés de que o jurisdicionado não atendeu os parâmetros adotados, para fins de gratuidade, pelo TJMG. Isso pode causar também uma grande disfuncionalidade no sistema.

Em síntese, são razões que denotam a necessidade deste vínculo de funcionalidade entre os institutos da assistência jurídica e da gratuidade de justiça: *i*) razão histórica, pois o juiz ao decidir sobre gratuidade ouvia previamente a comissão responsável pela assistência judiciária (Decreto nº 2.457, de 08 de fevereiro, de 1897); *ii*) ambos institutos derivam da mesma cláusula

---

<sup>84</sup> Sobre a universalização na justificação, segue a fixação da premissa teórica de Neil MacCormick: “Assim, a universalização que ocorre no Direito opera em um contexto que já é definido pelo Direito em grande medida, e diz respeito à seleção das questões quando o propósito do Direito estabelecido é questionado ou questionável. Ademais, ao contrário de quase toda a deliberação moral, a deliberação jurídica, uma vez que as questões cheguem aos tribunais, são (com pouquíssimas exceções) processos públicos. Nesses processos públicos, por conta da responsabilidade pública dos juízes, exige-se destes (às vezes por força da lei, às vezes apenas em função do costume ou do uso) que esclareçam publicamente o que estão fazendo e expliquem por que é correto decidir da forma que estão decidindo. É isso que a ‘justificação’ significa para os presentes propósitos nas formas ilustradas e expostas anteriormente, essa apresentação de razões como razões públicas utilizadas por agente estatais comprometidos pela universalidade, ainda que excepcionável (defeasible).” (MacCORMICK, Neil. *Retórica e o estado de direito*. São Paulo: Elsevier, 2008. p.132)

constitucional; iii) capacidade institucional da DP de identificar o público-alvo, precedido de processo administrativo pelo Conselho Superior; iv) quando a postulação partir da DP há uma presunção que milita em favor da postulação, sob pena de mitigar a própria eficácia da assistência jurídica integral e gratuita; v) dar concretude ao princípio da isonomia para os destinatários da gratuidade.

## **2 SINAIS DE ELEGIBILIDADE NA ANÁLISE DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA**

### **2.1 FUNDAMENTOS GERAIS**

A gratuidade de justiça, conforme estudado no Capítulo I, é uma norma aberta, pois o legislador não prescreveu todas as circunstâncias ou elementos para sua identificação.

Há várias vantagens no uso desta técnica de normalização aberta, entre outras, possibilita descongestionar os órgãos legislativos e também permissão para normatizações mais

flexíveis e específicas. Há, contudo, a preocupação com a insegurança jurídica, já que, apesar da devida fundamentação pelo agente estatal, pode ocasionar imprevisibilidade ou subjetividade na tomada de decisão.

Nesse cenário de vantagens e desvantagens, surge o ponto de compatibilizar a expansão dos textos normativos abertos, entre outros norteamentos jurídicos, com a diretriz das autoridades públicas incrementarem a segurança jurídica na aplicação das normas, principalmente através de regulamentações ou concretizações específicas. Isso, atualmente, decorre de própria determinação legal, na medida em que o art. 30 da LINDB determina que as “autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”. E, ainda, o rigor estabelecido quanto à fundamentação judicial na invocação de conceitos jurídicos indeterminados (art. 485, § 1º, do CPC).

Desde antes das alterações normativas da LINDB (em 2018) e do CPC (2015), Humberto Bergmann Ávila já defendia que a técnica legislativa das normatizações abertas é “instrumento do pluralismo normativo (ou de fontes) e de valores”, mas que possuem limites e legitimidade no próprio sistema, principalmente pelo “uso de argumentos capazes de um mínimo de consenso”:

A finalidade primordial da normatização através das cláusulas gerais é abertura aos usos e costumes externos existentes no meio social, de modo a consolidar essa técnica legislativa como instrumento do pluralismo normativo (ou de fontes) e de valores: a abertura do sistema envia o aplicador, a normas sociais extralegislativas, uniformemente aceitas (sociais, religiosas, profissionais, éticas, comerciais, etc), de modo a dividir a competência normativa entre o parlamento e aqueles que são chamados a concretizar as normas. Essa abertura, entretanto, é limitada tanto pelo sistema, como pelas normas extralegislativas cujo uso é possibilitado pelo legislador. A limitação é dada pela fundamentação no sistema que supre parcialmente a vaguidade das normas. A legitimação, que quanto ao sentido que do sistema não pode ser retirado, reside na possibilidade de dar-lhe objetividade e controle pelo uso de argumentos capazes de um mínimo de consenso, bem como pela correspondência aos diversos tópoi (e.g., função social, essência dos contratos, etc) e aos precedentes judiciais. Antes de serem elementos de desordem, são instrumentos de segurança jurídica, traduzindo a coerência entre o plano estabelecido pelas partes e aquele exigido pela operação econômica, veiculada por meio do contrato.<sup>85</sup>

Seguindo nessa perspectiva de objetivação pelo Direito, Luís Roberto Barroso sustenta que “a objetividade máxima que se pode perseguir na interpretação jurídica e constitucional é a de estabelecer os balizamentos dentro dos quais o aplicador da lei exercitará sua criatividade,

---

<sup>85</sup>ÁVILA, Humberto Bergmann. Subsunção e concreção na aplicação do direito. *Faculdade de Direito da PUCRS: o ensino jurídico no limiar do novo século*. Porto Alegre: Edipuc-RS, 1997, p. 432-433.

seu senso do razoável e sua capacidade de fazer justiça ao caso concreto”.<sup>86</sup> Há, pois, uma recomendação para que as instâncias executoras forneçam parâmetros mínimos de racionalidade e justificação na tomada de decisões a partir dos textos normativos abertos.

No âmbito do processual civil, diante da extensa previsão de conceitos normativos abertos, como é o caso do instituto da gratuidade de justiça, há uma convocação para atividade criativa pelos diversos intérpretes, o que pode levar a um quadro geral de insegurança jurídica, acaso não sejam adotados critérios dogmáticos para controlar essa atividade.<sup>87</sup>

A não definição objetiva dos parâmetros, ainda que obtidos através de um mínimo de conformidade, para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça, no âmbito do processo civil, provoca uma indesejável incerteza jurídica, já que o próprio necessitado econômico não tem, ao seu favor, a clareza suficiente se o seu caso terá a gratuidade deferida pelo Julgador. Sobre esse ideal de certeza jurídica, tão caro ao Estado de Direito, é possível afirmar, como fez Neil MacCormick, que “não saber é extremamente desconfortável”.<sup>88</sup>

As fontes do direito, diante desse contexto jurídico contemporâneo, têm merecido uma nova formatação. Isso foi observado por Francisco Balaguer Callejón:

A análise das fontes tem que se basear em pressupostos distintos aos tradicionais. Há que ter em conta que a evolução do sistema de fontes reflete a evolução dos sistemas constitucionais e segue unido, portanto, de modo muito sensível, às transformações sociais e políticas que marcaram o ritmo do constitucionalismo nos dois últimos séculos. Inclusive nos aspectos mais técnicos dos sistemas de fontes, podemos ver com clareza este peso inevitável da história.<sup>89</sup>

A esse propósito, é notável a crescente expansão, a relevância e o grau de vinculação dos precedentes judiciais. Outra tendência – ainda que não ostentem o selo da vinculatividade

<sup>86</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 256.

<sup>87</sup> Sobre a produção de critérios dogmáticos para preencher os vazios e espaços de normatividade: “A lei é sempre uma norma em construção. Nasce com propósitos mais ou menos evidentes, regramentos dotados de precisão e princípios que animam seu espírito, mas a extração da norma em si não é tarefa simplória: cabe aos tribunais, em diálogo com a doutrina e as instituições, determinar a interpretação última do texto, isto é, a norma – ou, nas lições da sempre brilhante professora Teresa Arruda Alvim, o “padrão de conduta” a ser seguido pelos cidadãos e pela Administração Pública”. (JOBIM, M. F.; PEREIRA, R. C. (Org.). *Fundamentos objetivos e o novo processo civil brasileiro*. Londrina: Thoth Editora, 2021, trecho do prefácio do Ministro Luiz Fux).

<sup>88</sup> “O ideal de certeza jurídica, uma vez mais, se apresenta diante de nossos olhos. Pessoas de negócios e pessoas comuns têm fortes e óbvias razões para preferir, nas suas atividades cotidianas, situações em que o Direito, ou pelo menos o Direito que toca diretamente em suas atividades e interesses, seja claro e suscetível de ser claramente descrito. Mesmo que o Direito imponha deveres incômodos, ao menos eles sabem onde se localizam e como agir. Não saber é extremamente desconfortável. Um dos méritos mais fortemente propagandeados do Estado de Direito é que, quando ele floresce, a certeza jurídica também floresce com parte dele. Muitas das idéias atuais sobre ‘melhor regulação’ e ‘melhor legislação’ têm em mente o caráter desejável de instrumento normativos redigidos de maneira clara.” (MacCORMICK, Neil. *Retórica e o estado de direito*. São Paulo: Elsevier, 2008. p.308)

<sup>89</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *A projeção da Constituição sobre o ordenamento jurídico*. Tradução de Paulo Roberto Barbosa Ramos. (Série IDP: linha direito comparado). São Paulo, Saraiva, 2014, p. 45.

– diz respeito à produção de normas de *soft law*: a expedição de atos normativos por outras instâncias reguladoras, como tem feito com frequência o CNJ<sup>90</sup>, por exemplo.

As normas de *soft law* já são bastante conhecidas no âmbito internacional, notadamente nas arbitragens internacionais.<sup>91</sup> Geralmente são provenientes de instâncias diversas do poder legislativo, por conta de vazios normativos, além de constituírem regulações mais flexíveis e dinâmicas. Apesar de não serem obrigatoriamente exigíveis, o juiz ou intérprete, para afastar a sua incidência, precisará argumentar contrariamente. Sobre isso, vale consignar a linha defendida em recente obra de Fredie Didier e Leandro Fernandes:

Como documentos de *soft law*, as Recomendações retrataram interpretações explicitadas por um órgão de reconhecida expertise na gestão eficiente e racional do sistema judicial: o CNJ. Essa circunstância impõe, ao menos, um ônus argumentativo mais gravoso ao julgador que pretenda afastar-se das diretrizes veiculadas em uma Recomendação.<sup>92</sup>

Nessa perspectiva, um fator a ser destacado é que as normas do direito processual, para fins de segurança jurídica, demandam *clareza normativa e previsibilidade*, conforme defendido por Paulo Mendes de Oliveira em sua tese de doutoramento:

As normas que regem o processo civil devem ser claras o suficiente para ser compreendidas e aplicadas pelos operadores do direito sem dúvidas ou receios. Não se pode pensar em um processo seguro sem um ambiente normativo inteligível pelos destinatários das normas vigentes, que apresente coerência e não contradição das suas disposições quando analisadas sistematicamente. Tanto as disposições normativas devem ser inteligíveis quando analisadas pontualmente quanto o ordenamento interpretado em seu conjunto deve ser compreensível, formando um todo harmônico. Daí se falar na necessidade de o Direito processual apresentar segurança pela clareza das suas normas. Ademais, as normas que regulam o processo civil devem proporcionar aos seus operadores previsibilidade, de maneira que se possa ter tranquilidade quanto aos efeitos e ao grau de intangibilidade dos atos praticados no passado, bem como se possa prever como se dará a conformação do processo no futuro. Com efeito, clareza normativa e previsibilidade são os dois conceitos-chave para que o processo civil seja um ambiente seguro à idônea tutela dos direitos. Trata-se de construção que nos permite olhar tanto para a segurança do direito processual quanto para a segurança da estrutura do processo. Essas duas premissas são fundamentais para seguir adiante.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Entre outros atos normativos, o CNJ, através da Resolução n. 127 de 15/03/2011, dispôs sobre o pagamento de honorários de perito, tradutor e intérprete, em casos de beneficiários da justiça gratuita, no âmbito da Justiça de primeiro e segundo graus.

<sup>91</sup> “Os mecanismos de soft law empregados nas arbitragens internacionais podem orientar a prática de atos processuais no espaço deixado pelas leis nacionais, pelos tratados e por regulamentos vinculantes de arbitragem (hard law), o que tem contribuído para o surgimento de uma nova lex mercatória processual, resultante da consolidação de práticas conduzidas por árbitros de disputas empresariais guiados pelas diretrizes do soft law”. DIDIER Jr., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 22ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, v. 1, p. 85.

<sup>92</sup> DIDIER Jr., Fredie; LEANDRO, Fernandes. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual – Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 71-72.

<sup>93</sup> OLIVEIRA, Paulo Mendes. *Segurança jurídica e processo: da rigidez à flexibilização processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, destaques do autor.

Essas exposições doutrinárias dão suporte para a conveniência no estabelecimento de parâmetros gerais ou hipóteses de aceitabilidade social na concretização das possibilidades da norma aberta, inibindo-se que a decisão seja fundada em preferências subjetivas e, portanto, incontroláveis.

Noutros termos, não há impedimento para utilização de uma norma aberta e abstrata como fundamento de uma decisão judicial. A questão sensível está na justificação desta decisão, impondo-se um ônus argumentativo maior.<sup>94</sup>

Diante desse cenário, a decisão judicial que aprecia a gratuidade de justiça precisa estar alicerçada em dois pilares normativos: coerência e integridade. Ambos os conceitos constituem filtros de justificação das premissas e testes de resultado das decisões (art. 926 do CPC), consoante posição doutrinária de Carlos Frederico Bastos Pereira:

A coerência e integridade, previstas no art. 926 do CPC/2015, são dois conceitos importantes em relação ao controle intersubjetivo das decisões judiciais, exercendo um duplo papel na justificação das razões de decidir: (i) funcionam, em primeiro lugar, como filtro das premissas utilizadas para justificar externamente a decisão; (ii) em segundo lugar, são responsáveis por um teste de resultado da decisão perante a ordem jurídica, permitindo, assim, a preservação da unidade constitucional do ordenamento jurídico (art. 1º, CPC/2015).<sup>95</sup>

A discussão sobre a sujeição de critérios objetivos para identificação dos usuários que teriam direito à gratuidade justiça não é uma temática nova no âmbito do processo civil. O próprio sistema processual civil, através do CPC de 1939, já estabelecia alguns parâmetros.<sup>96</sup> O CPC atual, mantendo a mesma linha constitucional, adotou um procedimento aberto e flexível para valorar a gratuidade de justiça.

---

<sup>94</sup> “É justamente essa controlabilidade que se viabiliza pela motivação: somente pelo exame da argumentação apresentada é que será possível constatar se o órgão estatal – no caso o juiz – chega à decisão mediante a aplicação racional das regras gerais e abstratas do direito positivo ou se, ao contrário, o seu ato resulta de uma escolha aleatória ou arbitrária. Ainda que, com muita frequência, o ordenamento não forneça todos os elementos exigidos para a solução de cada hipótese concreta submetida à decisão, os inevitáveis espaços de discricionariedade não implicam necessariamente incerteza ou arbitrariedade se, pela via da justificação, é possível verificar quais foram os critérios que presidiram as escolhas realizadas” (GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *A motivação das decisões penais*. 2 ed. São Paulo: RT, 2013, p. 75)

<sup>95</sup> PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. *Fundamentação das decisões judiciais [livro eletrônico]: o controle da interpretação dos fatos e do direito no processo civil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>96</sup> “Os primeiros dispositivos legais aplicáveis em âmbito nacional para disciplinar os procedimentos destinados à concessão da gratuidade de justiça e da assistência judiciária foram as normas do Código de Processo Civil de 1939 que, nos seus artigos 68 a 79, tratava da matéria. Antes de 1939, essa questão estava disciplinada nos Códigos de Processo Civil dos diversos Estados da Federação. As normas previstas no CPC de 1939 apresentavam caráter bastante restritivo e impunham certas formalidades que muitas vezes se traduziam em pesados obstáculos, dificultando sobremaneira o exercício do direito à gratuidade de justiça.” (ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 278)

A doutrina também já revelou preocupação sobre esse ponto, como fez, por exemplo, em texto produzido em 2014, José Cretella Neto, após estudo de direito comparado, e crítica ao sistema brasileiro vigente à época:

O que parece factível é um sistema que adote critérios objetivos para aferir quem merece gratuidade, tais como: (a) renda individual abaixo de determinado valor; (b) renda familiar abaixo de determinado valor; (c) propriedade ou não de imóveis; (d) se o interessado paga ou não aluguel; (e) se o interessado é aposentado por invalidez.<sup>97</sup>

Constatam-se relevantes investigações sobre a problemática que envolve a gratuidade de justiça. Há diversos estudiosos que rechaçam a utilização pelos magistrados de “juízos de consciência”<sup>98</sup> para deferir ou negar a gratuidade, mas eles não revelam, por exemplo, se os referidos critérios devam ser firmados por ato específico do legislativo, por precedentes judiciais, por recomendação do CNJ, por cooperação judiciária ou por aplicação direta das Resoluções das Defensorias.

Vale consignar que o CNJ já foi provocado para regulamentar os critérios para a concessão da gratuidade de justiça. Nesta ocasião, o CNJ entendeu pela impossibilidade de regulamentação:

RECURSO EM PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. REGULAMENTAÇÃO DA CONCESSÃO DA GRATUIDADE DA JUSTIÇA. MATÉRIA JURISDICIONAL. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE FATO NOVO. NÃO PROVIMENTO.

I. Trata-se de Pedido de Providências interposto no intuito de provocar regulamentação deste Conselho para a concessão do benefício da gratuidade da justiça, a ser observado no âmbito do Poder Judiciário.

II. Os pressupostos para a concessão do benefício já se encontram suficientemente disciplinados pelo Código de Processo Civil de 2015, de modo que a satisfação, ou não, desses requisitos deve ser examinada, caso a caso, a traduzir matéria de cunho tipicamente jurisdicional, atrelada à formação do livre convencimento do magistrado, de modo que eventual irresignação constitui questão a ser dirimida pelos meios processuais adequados, não comportando sua discussão pela via administrativa.

III. De outro lado, a fixação de critérios, não estabelecidos em lei, como forma de vincular a decisão do magistrado da causa, é matéria alheia à competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça e não se insere dentre o poder regulamentar estabelecido no artigo 103-B da Constituição Federal de 1988.

IV. Recurso Administrativo em Pedido de Providências conhecido, uma vez que tempestivo, mas que, no mérito, nega-se provimento. (CNJ - RA – Recurso

<sup>97</sup> CRETILLA NETO, José. *Do benefício da gratuidade da justiça*. In: Revista de Processo, 2014, p. 437-462.

<sup>98</sup> “Por outro lado, não devem os magistrados, conforme sua própria compreensão de vulnerabilidade, isto é, sem critérios objetivos e razoáveis, pretender impor a atuação da Defensoria Pública, quando não restar caracterizada a insuficiência de recursos da parte. Há regras objetivas (arts. 5º, inc. LXXIV, e 134/CF e 99, § 2º, do NCP) que, sem embargo da possibilidade de controle judicial, não se confundem com juízos de consciência, porque exigem fundamentação para decidir se a pessoa deve ser atendida pela Defensoria Pública e se ela faz jus aos benefícios da Justiça Gratuita. Portanto, é nula a decisão judicial que, com base em critérios subjetivos, nega acesso à Defensoria Pública ou aos benefícios da justiça gratuita.” (CAMBI, Eduardo; OLIVEIRA, Priscila Sutil de. *Autonomia e Independência Funcional da Defensoria Pública*. In: DIDIER JR., Fredie e SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). *Coleção Repercussões do Novo CPC – v. 5 – Defensoria Pública*. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 5, p. 176)

Administrativo em PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0008132-12.2019.2.00.0000 - Rel. EMMANOEL PEREIRA - 60ª Sessão Virtual - julgado em 28/02/2020).

Apesar da referida negativa, pelo CNJ, de regulamentação própria dos critérios objetivos da gratuidade de justiça, não há, em tese, impedimento para que o próprio CNJ recomende aos juízes, como fonte interpretativa, a adoção dos parâmetros objetivos fixados pelas Defensorias Públicas para identificação dos seus usuários.

Esse assunto a respeito da concretização de normas abertas possui destacada relevância que provocou um crescente espaço para discussão sobre a produção de outras fontes do direito. Sobre esse ponto, especificamente quanto aos regimentos internos dos tribunais como fonte do direito processual, segue a linha defendida por Paulo Mendes de Oliveira:

Assim, a partir da constatação de que a atividade legislativa jamais será exauriente, havendo sempre lacunas a serem preenchidas, de que muitas vezes peculiaridades locais exigem uma configuração processual distinta e, ainda, atento à circunstância de que o Direito Processual caminha para conferir um maior espaço de movimentação interpretativa e adaptabilidade procedimental por meio da edição de regras com textura aberta (cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados), abre-se espaço para outras fontes do Direito, especialmente aquelas que proporcionem uma produção normativa mais dinâmica, mais ágil, apta a conferir maior adaptabilidade do processo às necessidades cotidianas. Esta é uma percepção relevante: a abertura legislativa não deve proporcionar um vazio normativo, mas sim a produção de normas por outras fontes, garantindo-se, portanto, a necessária cognoscibilidade do Direito. Se, por um lado, há abertura legislativa para uma maior aderência do processo à idônea tutela dos casos concretos, por outro as demais fontes normativas realizam o fechamento do sistema, quando necessário.<sup>99</sup>

Entretanto, há também os que sustentam não haver respaldo constitucional ou infraconstitucional para estabelecimento de critérios rígidos ou fixos para análise do serviço público de assistência jurídica ou da gratuidade de justiça.<sup>100</sup> Na visão desse segmento, a rigidez ou inflexibilidade no estabelecimento de parâmetros pode causar distorções na prestação estatal, visto haver risco de negativa aos que realmente precisam da prestação estatal.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Regimentos internos como fonte de normas processuais*. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 71-72.

<sup>100</sup> Nessa linha, o entendimento do Professor Cleber Francisco Alves é pela impossibilidade de estabelecimento de critérios objetivos fixos, ou seja, parâmetros que não possibilitam particularizações: “Assim, embora haja notícia de que algumas Defensorias Públicas de certos Estados da Federação adotam critérios de elegibilidade para o atendimento, com base no número de salários mínimos da renda familiar, esse critério fixo, preestabelecido de modo genérico, não encontra qualquer respaldo no atual ordenamento constitucional e infraconstitucional do país”. (ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 267).

<sup>101</sup> “A verificação do direito à gratuidade de justiça e a própria assistência jurídica não pode ocorrer mediante critérios objetivos fixos, sob risco de se negar o serviço a pessoas que realmente façam jus àquela prestação estatal. Ademais, o Brasil opta por definir que a própria Defensoria Pública e o Poder Judiciário é que avaliam, respectivamente, o direito a assistência jurídica e a gratuidade de justiça, não havendo a previsão de um outro

A respeito dessa abertura da norma, isso não representa uma restrição ao avanço no acesso à justiça, pois as “menores determinações permitem que a instituição desfrute de maior margem de liberdade para a construção de sua identidade e para o desenvolvimento de suas atividades”<sup>102</sup>. Esse espaço interpretativo não significa ampla discricionariedade, pois todas as tomadas de decisões devem ser justificadas e submetidas aos mecanismos normativos de controle. Isso pode ser visto quando a Defensoria Pública, após dados concretos, decide extinguir alguma vaga de lotação de defensor ou promover reforço de atuação em outra vaga. Nas duas hipóteses, será necessário a exposição dos fundamentos, o qual, em última análise, deve prestigiar sempre a busca pela excelência na prestação do serviço público. Igual interpretação se aplica ao fixar critérios de elegibilidade para atendimento dos necessitados econômicos. Os critérios precisam ser justificáveis e baseados em premissas consistentes.

Nesse sentido, a Resolução nº 140, do Conselho Superior da DPDF, ao estabelecer parâmetros ou condições objetivas de elegibilidade para identificação dos potenciais usuários do serviço, constituiu uma medida que está em compasso com suas atribuições. A questão que se coloca é se estes parâmetros podem e devem servir como fonte interpretativa para apreciação dos pedidos de gratuidade de justiça.

## 2.2 SINALIZAÇÕES PRÁTICAS DA UTILIZAÇÃO DE PRESUNÇÕES OBJETIVAS PARA FINS DE GRATUIDADE

Esse cenário pode gerar certo grau de incerteza jurídica com consequentes decisões e tratamentos discrepantes. E, para ilustrar o quadro de desconformidade na adoção de critérios para valoração da gratuidade de justiça, cumpre ressaltar algumas constatações produzidas pelo Centro de Inteligência da Justiça Federal (CIn), por meio da Nota Técnica nº 22/2019.<sup>103</sup> Nesta Nota foram identificados diversos critérios para deferimento da gratuidade de justiça pelos juízes federais: *i*) teto para atendimento da Defensoria Pública (três salários mínimos); *ii*) renda média do trabalhador brasileiro; *iii*) renda inferior a dez salários mínimos; *iv*) renda inferior ao

---

órgão encarregado de realizar esta avaliação.” (SILVA, Franklyn Roger Alves. O modelo brasileiro de defensoria pública e a protecção jurídica portuguesa – semelhanças e diferenças no serviço de assistência jurídica. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, v. 2, 2016, p. 557).

<sup>102</sup> SADEK, Maria Tereza Aina. Prefácio, p. XV, da obra *Uma nova Defensoria pede Passagem*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2011.

<sup>103</sup> CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. *Nota Técnica N. 22/2019*. Gratuidade Judiciária: critérios e impactos da concessão. Brasília: CIn, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 nov. 2020.

teto da Previdência Social; v) renda inferior ao limite de isenção do Imposto de Renda, entre outros.

Outra exemplificação de sinalização de critérios objetivos para valoração da gratuidade se deu recentemente pelo julgamento de um IRDR pelo TRF da 4ª Região, ocasião em que se fixou uma presunção objetiva de gratuidade ao “litigante cujo rendimento mensal não ultrapasse o valor do maior benefício do Regime Geral de Previdência Social”.<sup>104</sup> Atualmente, esta referência objetiva aprovada pelo TRF4 corresponde ao valor de R\$ 7.087,22 (sete mil e oitenta e sete reais e vinte e dois centavos), conforme Portaria Interministerial MTP/ME nº 12, de 17 de janeiro de 2022.

Ressalte-se que este parâmetro objetivo fixado pelo TRF 4 para presunção de gratuidade é diferente do que fora estabelecido pela DPU no art. 1º da Resolução 134/2016 do Conselho Superior: “o valor de presunção de necessidade econômica para fim de assistência jurídica integral e gratuita, na forma do art. 2º da Resolução CSDPU 133/2016, será de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).”

Portanto, no âmbito da justiça federal da 4ª região, diante da incoerência dos critérios econômicos adotados pelo Estado-Defensoria e Estado-Judiciário, apesar da possibilidade concreta para quem esteja acima dos patamares (são apenas condições objetivas de elegibilidade), poderá acontecer, em tese, decisões estatais inusitadas. Poderá, em princípio, um cidadão ter uma recusa de assistência jurídica pelo Estado-DPU, por ter renda de R\$ 5.000 (cinco mil reais), mas, por outro lado, após conseguir um advogado particular (pro bono), ter o deferimento da gratuidade de justiça pelo Estado-TRF4, que tem como referência o valor 7.087,22 (sete mil e oitenta e sete reais e vinte e dois centavos). Em tese, poderá ocorrer também o contrário: a parte que receber acima do piso estabelecido pelo Estado-TRF4 terá a gratuidade indeferida e será atendida pelo Estado-DPU.

Tenho que esse tipo de ocorrência – tratamento jurídico diferente para institutos com a mesma finalidade – deve ser evitada, prestigiando-se, ao contrário, um único regime jurídico a respeito dos padrões econômicos exigíveis para o mesmo indivíduo que necessita acessar à justiça.

Apesar dessa ocorrência acima, há registros da aplicação, pelos juízes e tribunais, dos parâmetros utilizados pelas Resoluções da Defensoria Pública para deferimento da gratuidade

---

<sup>104</sup>TRF4, INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (CORTE ESPECIAL) Nº 5036075-37.2019.4.04.0000, Corte Especial, Desembargador Federal LEANDRO PAULSEN, POR MAIORIA, JUNTADO AOS AUTOS EM 07/01/2022.

de justiça a todos os jurisdicionados, sejam os que são patrocinados pela Defensoria Pública, sejam também os que estejam com advogado privado.

Para exemplificar estes registros ou sinalizações, há julgados do TJMG, TJSP, TJBA, TJSC, TJMS, aplicando, como fonte interpretativa da gratuidade de justiça, os mesmos critérios de presunção de elegibilidade fixados, respectivamente, pelos atos normativos elaborados pela DPMG, DPSP, DPBA, DPSC, DPMS:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO C/C REPETIÇÃO DO INDÉBITO E DANO MORAL - JUSTIÇA GRATUITA - PARÂMETROS DA DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS - ATENDIMENTO - HIPOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DEMONSTRADA - DEFERIMENTO DA BENESSE - IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DA PARTE AUTORA - CONFIRMAÇÃO DA PARTE DA OUTORGA DE MANDATO - IRREGULARIDADE INEXISTENTE - EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO - IMPOSSIBILIDADE. De acordo com a Deliberação de nº 25/2015 da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, presume-se necessitada a pessoa natural que aufera renda mensal individual não superior a 3 (três) salários mínimos ou familiar não superior a 4 (quatro) salários mínimos. Assim, demonstrado nos autos que a parte apelante enquadra-se em tal parâmetro, deve ser deferida a benesse da gratuidade da justiça. Nos termos do art. 104 do Código de Processo Civil, ao advogado não será permitido postular em juízo sem procuração, salvo em casos excepcionais. Uma vez intimada pessoalmente a parte autora para declarar se tem ciência da demanda supostamente por ela proposta, por intermédio de advogado, e tendo ela afirmado que tem conhecimento da ação e que outorgou o mandato, não há falar em extinção do feito, sem resolução de mérito, com respaldo no art. 485, IV, do CPC.

(TJMG - Apelação Cível 1.0000.21.005644-6/001, Relator(a): Des.(a) Franklin Higino Caldeira Filho, 10ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/02/2021, publicação da súmula em 22/02/2021)

JUSTIÇA GRATUITA. Decisão que indefere os benefícios da justiça gratuita ao autor, ante o valor dos proventos por ele percebido. Manutenção da decisão. Vencimentos mensais que não são inexpressivos. Consonância com as regras adotadas pelas Defensorias Públicas da União e do Estado, que são órgãos incumbidos de prestar assistência jurídica aos necessitados. Resoluções da Defensoria da União (Resolução do CSDPU nº 85 de 01.02.2014, art. 1º) e da Defensoria Pública Estadual (Deliberação do CSDP nº 137 de 25/09/2009, art. 1º). Inexistência, por outro lado, de documentos que comprovem situação financeira adversa. Precedentes. Decisão mantida. Recurso improvido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2248741-63.2017.8.26.0000; Relator (a): Cláudio Augusto Pedrassi; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Limeira – Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 16/03/2018; Data de Registro: 16/03/2018)

APELAÇÃO. AÇÃO REIVINDICATÓRIA DE POSSE. PROCEDÊNCIA. INDEFERIMENTO DO BENEFÍCIO DA JUSTIÇA GRATUITA PLEITEADO PELOS REQUERIDOS LEVADO A EFEITO NA SENTENÇA. CONTROVÉRSIA QUE RESIDE TÃO SOMENTE EM TORNO DA NECESSIDADE DO BENEFÍCIO POSTULADO. SENTENÇA QUE MERECE REFORMA NO PARTICULAR. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS NOS AUTOS QUE EVIDENCIEM A FALTA DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS PARA A CONCESSÃO DE GRATUIDADE. ART. 99, §2º, DO CPC. ENTIDADE FAMILIAR QUE NÃO POSSUI RENDA FAMILIAR SUPERIOR A CINCO SALÁRIOS MÍNIMOS. CRITÉRIO UTILIZADO PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL PARA FINS DE PRESUNÇÃO ABSOLUTA DA HIPOSSUFICIÊNCIA. RESOLUÇÃO CSDP/BA Nº 003/2020. PARÂMETRO OBJETIVO. OBSERVÂNCIA. PRECEDENTES. CONTEXTO DA LIDE QUE DENOTA A CARÊNCIA ECÔNOMICA DOS REQUERENTES DO BENEFÍCIO,

HAJA VISTA A ASSISTÊNCIA RECONHECIDAMENTE PRESTADA PELOS AUTORES À FAMÍLIA DOS REQUERIDOS, INCLUSIVE POR MEIO DO EMPRÉSTIMO GRATUITO DO IMÓVEL EM QUE RESIDIAM. SENTENÇA REFORMADA. BENEFÍCIO DEFERIDO. ART. 98, 3º, DO CPC. RECURSO PROVIDO. (TJBA, Classe: Apelação, Número do Processo: 0536501-48.2018.8.05.0001, Relator(a): ROBERTO MAYNARD FRANK, Publicado em: 28/06/2021)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO - SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, VI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - INSURGÊNCIA DO RÉU. PLEITO RECURSAL QUE VERSA UNICAMENTE SOBRE A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DA JUSTIÇA GRATUITA - APELANTE QUE EFETUOU A PURGAÇÃO DA MORA, A QUAL DEU AZO À EXTINÇÃO DO PROCESSO - FORMULAÇÃO DO PEDIDO APENAS EM GRAU DE RECURSO - PRESUNÇÃO DO ART. 99, § 3º, DO CÓDIGO PROCESSUAL CIVIL DE NATUREZA RELATIVA, PODENDO SER DERRUÍDA POR PROVA EM CONTRÁRIO - APRESENTAÇÃO DE CONTRACHEQUE DANDO CONTA DE QUE O RECORRENTE EXERCE PROFISSÃO DE "RECEPCIONISTA PLENO", PERCEBENDO R\$ 3.133,00 (TRÊS MIL, CENTO E TRINTA E TRÊS REAIS) - SALÁRIO QUE ULTRAPASSA OS PARÂMETROS ADOTADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA - CRITÉRIO UTILIZADO POR ESTE COLEGIADO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E MANUTENÇÃO DO LAR - PRESENÇA, ADEMAIS, DE OUTROS ELEMENTOS INDICATIVOS DA CAPACIDADE FINANCEIRA DO POSTULANTE - INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS NÃO DEMONSTRADA NO CASO EM APREÇO - ALÉM DISSO, EVENTUAL DECRETO CONCESSIVO QUE NÃO TERIA EFEITOS RETROATIVOS - NECESSIDADE DE CONHECIMENTO DO RECLAMO, CONFORME PRECONIZA O ART. 99, § 7º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - TODAVIA, INDEFERIMENTO DA PRETENSÃO DE GRATUIDADE DA JUSTIÇA QUE ACARRETA O DESPROVIMENTO DO APELO. Para a aferição da situação de hipossuficiência idônea a garantir a concessão do beneplácito da gratuidade da justiça, esta Câmara de Direito Comercial tem adotado os mesmos critérios utilizados pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, dentre os quais o recebimento de renda mensal líquida inferior a três salários mínimos, considerado o desconto de valores provenientes de aluguel e de meio salário mínimo por dependente. Na espécie, a carência financeira do recorrente não restou demonstrada, pois, para tal desiderato, este apresentou seu demonstrativo de salário, no qual consta a informação de laborar como "receptionista pleno", percebendo o valor líquido de R\$ 3.133,00 (três mil e cento e trinta e três reais). Além disso, o insurgente exibiu certidão emitida pelo DETRAN dando conta da existência de 2 (dois) veículos em seu nome, sem restrições, e certidão de propriedade demonstrando que possui 3 (três) terrenos na localidade de Águas Mornas/SC. Dessarte, ostentando o beneplácito presunção de caráter relativo de veracidade, entende-se pela inexistência de elementos que infirmem a asseverada hipossuficiência do apelante, motivo pelo qual o pedido de justiça gratuita deve ser indeferido e, via de consequência, o reclamo desprovido. HONORÁRIOS RECURSAIS - RECLAMO NÃO CONHECIDO OU DESPROVIDO - NECESSIDADE DE MAJORAÇÃO EM FAVOR DO PROCURADOR DA PARTE RECORRIDA - OFERECIMENTO DE CONTRARRAZÕES A SER PONDERADA NA QUANTIFICAÇÃO DO ESTIPÊNDIO ADICIONAL - ENTENDIMENTO ASSENTADO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO JULGAMENTO DOS EDCL. NO AGINT NO RESP. 1573573 / RJ. Nos moldes do posicionamento da Corte Superior, revela-se cabível a majoração dos honorários advocatícios em favor do causídico da parte recorrida nas hipóteses de não conhecimento integral ou desprovido do reclamo interposto pela adversária, prescindindo tal acréscimo da apresentação de contraminuta, fato este que deve ser ponderado apenas para quantificação do estipêndio em sede de recurso. No caso, tendo em vista o inacolhimento da insurgência, eleva-se a verba honorária em 2% sobre o valor da causa,

mantido o parâmetro estabelecido pela decisão impugnada e observada, para a fins de dimensionamento, a ausência de oferecimento de resposta à irresignação. (TJSC, Apelação Cível n. 0300934-69.2017.8.24.0057, de Santo Amaro da Imperatriz, rel. Robson Luz Varela, Segunda Câmara de Direito Comercial, j. 28-05-2019).

AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO - PEDIDO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA - NÃO COMPROVAÇÃO DA ALEGADA HIPOSSUFICIÊNCIA - CONDIÇÕES ECONÔMICAS QUE NÃO POSSIBILITAM O RECOLHIMENTO INTEGRAL DAS CUSTAS PROCESSUAIS – PARCELAMENTO DIFERIDO - ARTIGO 98, §6º, DO CPC – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. O benefício da assistência judiciária gratuita visa assegurar o acesso à justiça de pessoa natural ou jurídica que enfrenta situação de insuficiência de recursos para atender as despesas do processo (artigo 98, caput, do CPC). Para fins deste benefício, exige-se prova cabal da situação de hipossuficiência alegada com o benefício postulado. 2. A fim de garantir menos subjetivismo às decisões, adota-se, para fins de concessão da gratuidade da Justiça, os mesmos parâmetros definidos pela Defensoria Pública do Estado na Resolução DPGE nº 198/2019. Assim, em se tratando de pessoa natural, faz jus ao benefício pleiteado todo aquele que auferir "Renda mensal individual limitada a 3,5 (três vírgula cinco) salários mínimos nas comarcas de entrância especial; 3 (três) salários mínimos nas comarcas de segunda entrância e 2,5(dois vírgula cinco) salários mínimos nas comarcas de primeira entrância". 3. A sistemática processual autoriza, conforme o caso, o pagamento parcelado das custas iniciais (artigo 98, §6º, do CPC). (TJMS. Agravo Interno Cível n. 1407447-78.2022.8.12.0000, Campo Grande, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Fernando Mauro Moreira Marinho, j: 06/09/2022, p: 08/09/2022)

Há, pois, uma busca de objetivação de critérios, dentro da esfera de regulamentação de cada Defensoria Pública e órgão judiciário correspondente, para proporcionar isonomia, integridade e segurança jurídica, conforme tem feito o TJDFT (objeto de investigação no Capítulo III).

Diante dessas ilustrações acima, é possível verificar uma crescente utilização prática de critérios objetivos para avaliar a gratuidade de justiça, o que exige amplo debate discursivo sobre o fenômeno identificado, principalmente para deduzir a respeito da premissa do vínculo de funcionalidade ou coerência/integridade dos parâmetros firmados pelo Estado-Defensoria na prestação de assistência jurídica com os do Estado-Judiciário na valoração da gratuidade, bem como avaliar se estes parâmetros constituem apenas presunções objetivas de elegibilidade, admitindo-se análise concreta em determinados casos ou se são critérios rígidos e inflexíveis.

Por conta dessa abertura normativa e conseqüente necessidade de concretização das possibilidades da norma, a DPDF, seguindo impulso de outras Defensorias Públicas, além de exigência legal específica (parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar Distrital nº 828 de 2010), como será analisado, estabeleceu parâmetros objetivos de elegibilidade (hipóteses relativas de presunção de necessidade) para identificação do seu público-alvo, nos termos da moldura da Resolução n.140 do Conselho Superior. E o TJDFT, na mesma linha, acabou por seguir alguns parâmetros fixados pela DPDF, ou seja, este Tribunal, embora não tenha firmado

posição em precedente vinculante, utiliza os critérios de renda familiar da DPDF como fonte interpretativa para estabelecer presunção de gratuidade de justiça ou hipótese de verificação automática para as pessoas físicas com renda de até cinco salários mínimos. Trata-se, pois, de um piso mínimo objetivo, com mobilidade para singularizar outras situações concretas, mesmo que com renda superior.<sup>105</sup>

A adoção das balizas estabelecidas na Resolução n. 140 do Conselho Superior, como fonte interpretativa do direito pelo TJDF, acalora importantes impactos no cenário jurídico, conforme defendido por Fredie Didier Júnior ao comentar sobre a expansão de fontes normativas infralegais no processo civil brasileiro:

É importante perceber que, apesar de ser a principal, a lei federal não é a única fonte infraconstitucional de normas processuais. E, quanto maior for a abertura das suas disposições, mais amplo será o campo de atuação das demais fontes normativas infralegais, a exemplo dos precedentes, negócios jurídicos processuais e regimentos internos. Esta normatização infralegal viabiliza uma maior dinamicidade dos processos de criação e modificação do procedimento seguido pelas cortes, além de viabilizar maior aderência do processo a eventuais peculiaridades locais.<sup>106</sup>

Seguindo essa linha, um primeiro impacto decorrente deste processo de normatização por atos infralegais é porque aumenta o repertório de normas a serem investigadas pelos profissionais do direito, inclusive advogados particulares, pois uma Resolução interna de um órgão público, como a DPDF, terá impacto direto em um instituto jurídico processual de dilatada utilidade prática no acesso à justiça. É dizer, dentro da temática do aperfeiçoamento das capacidades institucionais<sup>107</sup>, se a DPDF possui expertise para definir quem se enquadra como necessitado, para ser conseqüentemente contemplado com o serviço público de

---

<sup>105</sup> A doutrina especializada no assunto, já desde muito tempo, defendia esta flexibilidade e abertura quando da análise das condições de admissibilidade da gratuidade: “Ainda no que se refere às condições de admissão ao direito de assistência judiciária e da assistência jurídica, as características de flexibilidade e abertura ostentadas pelo sistema em vigor no Brasil permitem de modo razoável equacionar o problema enfrentado por outros países no que se refere à extensão do “benefício” a certas parcelas de cidadãos integrantes da classe média (...) Pelo modelo brasileiro, há possibilidade de outorga de gratuidade de justiça em caráter apenas parcial, de acordo com o valor da despesa processual a ser custeada pela parte. Assim, considerando-se que não há na lei um parâmetro fechado, rígido, de rendimentos mensais a serem levados em conta para fins de fruição da assistência jurídica em geral, nem da gratuidade de justiça em especial, diante das circunstâncias concretas será possível a outorga do “benefício”, ao menos em caráter parcial, para dispensa do recolhimento de despesas processuais cujo valor seja superior às possibilidades financeiras de determinado litigante, mesmo que este seja integrante da classe média.” (ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 269-270)

<sup>106</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 79.

<sup>107</sup> Sobre a preocupação com a criação de condições para o aperfeiçoamento das capacidades institucionais com foco no CNJ, conferir DIDIER Jr., Fredie; LEANDRO, Fernandes. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual – Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 35-42.

assistência jurídica e ainda se este parâmetro pode ser utilizado como referência interpretativa para os postulantes da gratuidade de justiça.

Outro impacto é porque os critérios fixados pela DPDF irão atingir o próprio planejamento financeiro do TJDF, que é o responsável, por exemplo, por gerenciar as custas judiciais, além de impactar a própria advocacia, pois impedirá, ainda que provisoriamente, a cobrança dos honorários de sucumbência, nos casos em que a parte sucumbente está sob o pálio da gratuidade.

Percebe-se, portanto, que a regulação dos parâmetros de assistência jurídica pela Defensoria Pública e os critérios adotados para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça devem guardar coerência entre si. É dizer, noutros termos, adotando-se os nortes teóricos de Neil MacCormick, que as justificações sobre os critérios objetivos adotados para concretizar a norma da gratuidade “têm que pertencer a um corpo de pensamento prático e de compromissos que seja internamente consistente, e que seja caracterizado também por uma certa coerência geral”.<sup>108</sup>

Esse cenário da gratuidade de justiça, na esfera do TJDF, conforme será investigado e detalhado no Cap. III, passou por profundas alterações em seu arquétipo decisório. Uma ilustração disso é de que, até o ano de 2014 e 2015, a declaração de hipossuficiência, em regra, era bastante para o TJDF deferir a gratuidade de justiça às pessoas físicas. Essa mesma declaração era também exigência suficiente para o deferimento da assistência jurídica pela DPDF.

Contudo, apesar da expansão da atuação e aparelhamento das Defensorias Públicas, as Defensorias Públicas de todo o Brasil, assim como a DPDF, começaram a fixar critérios de renda para identificação de parcela dos seus usuários: os necessitados econômicos. E, no caso do TJDF, a partir de 2017, este Tribunal começou a adotar esses critérios da DPDF, inclusive para processos que não envolvam pedidos da Defensoria.

Esse movimento institucional de fixação de parâmetros objetivos pelas Defensorias Públicas caminhou em sintonia fina com o fenômeno processual da exigência mais rigorosa pelo Judiciário ao analisar os pedidos de gratuidade de justiça. Essa constatação preliminar deve ser investigada também a partir de um dado relevante: a tendência de diminuição de processos com gratuidade de justiça deferida, consoante informação do Relatório do CNJ (Justiça em Números/2021).<sup>109</sup> Isso, por sua vez, não implica afirmar, com segurança, que existe

---

<sup>108</sup> MacCORMICK, Neil. *Retórica e o estado de direito*. São Paulo: Elsevier, 2008. p.30.

<sup>109</sup> “Para obter o índice de processos que tiveram concessão de Assistência Judiciária Gratuita (AJG), calcula-se a razão entre o número de processos arquivados definitivamente com AJG dividido pelo total de feitos arquivados.

necessariamente um abuso nos pedidos de gratuidade de justiça,<sup>110</sup> daí a relevância de analisar o padrão decisório do TJDFT na apreciação da gratuidade de justiça.

### 2.3 CONDICIONAMENTOS ECONÔMICOS PARA ANÁLISE DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA: CRITÉRIO OBJETIVO FIXO E CONDIÇÃO OBJETIVA DE ELEGIBILIDADE

Como visto anteriormente (Cap. I), o art. 98 do CPC, através de uma normatização aberta, reproduzindo parcialmente expressão do inciso LXXIV do art. 5º da CF (insuficiência de recursos), não delimitou todas as circunstâncias ou elementares para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça: “A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.”

Aqui emergem duas questões fundamentais. O que determina a lei remissiva? O que se pode interpretar como “insuficiência de recursos” para fins de gratuidade de justiça?

A Lei 1.060/50 continua em vigor, pois foi apenas parcialmente revogada pelo CPC/2015. Esta Lei, até a presente data, é ainda a principal referência ou norma remissiva sobre gratuidade de justiça em âmbito nacional. A propósito, há propostas de alteração desta Lei e também do CPC para fins de instituição de parâmetros objetivos para identificação da gratuidade. Esta Lei conceituava o necessitado econômico como sendo “todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família” (art. 2º, parágrafo único). Esta parte fora revogada expressamente pelo CPC/2015 (art. 1.072 inciso III), não subsistindo mais como fonte normativa para alcançar a delimitação dos destinatários da gratuidade de justiça.

Diante da revogação desta parte da Lei 1.060/50, o CPC inaugurou uma virada interpretativa a respeito dos parâmetros para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça, conforme defendido pela doutrina de Diogo Esteves e Roger Alves Franklyn:

Na verdade, ao abandonar a velha correlação existente entre a justiça gratuita e o comprometimento do sustento próprio ou da família pelo pagamento das despesas processuais (art. 2º do Decreto nº 2.457/1897; art. 68 do CPC/1939; e art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 1.060/1950), o Novo Código de Processo Civil instituiu um novo parâmetro abstrato de elegibilidade para o reconhecimento do direito à gratuidade. A

---

São retiradas da base de cálculo as ações criminais e os casos dos Juizados Especiais, tendo em vista a ausência de custas e emolumentos judiciais nesses casos. O percentual de casos solucionados com o benefício foi de 27,3% no ano de 2020, confirmando a tendência de queda desde 2018. A concessão da AJG havia crescido entre os anos de 2015 e 2018 e vem reduzindo.” (Justiça em números 2021/Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2021, p. 114).

<sup>110</sup> TARTUCE, Fernanda; DELLORE, Luiz. *Gratuidade da justiça no novo CPC*. Revista de Processo, v. 39, n. 236, out., 2014, p. 305-323.

partir de agora, não se exige mais que o indivíduo seja colocado na contingência de comprometer sua subsistência para que possa fazer jus à gratuidade. A expressão “insuficiência de recursos” abrange não apenas o necessário à manutenção física ou material do indivíduo e de sua família, mas também todo o necessário para que essas pessoas possam viver de acordo com a dignidade humana. Com efeito, o pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios não poderá impedir que o postulante e sua família tenham acesso às necessidades vitais básicas indicadas no art. 7º, IV, da CRFB (moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social).<sup>111</sup>

Essa indeterminação do que seja insuficiência de recursos para pagar as despesas processuais (sentido amplo), exige, nos dizeres de Leonardo Greco, “um juízo de equidade, no qual o juiz pondere todos os ganhos e encargos do postulante, para verificar se, de acordo com o seu nível social e econômico, está em condições de arcar com as despesas do processo.”<sup>112</sup> Contudo, essa equação, em cada caso submetido ao juízo, apesar da presunção legal – relativa – quando a parte natural fizer a alegação de insuficiência (§ 3º do art. 99 do CPC), poder ser extremamente burocrática e complexa, pois a parte teria, em caso de impugnação da parte contrária ou determinação judicial, ao formular o pedido de gratuidade, informar e comprovar toda a sua vida financeira, bem como fazer uma projeção de todas as despesas processuais que teria, em tese, que se desembolsar.

Apesar desta presunção de veracidade da alegação, que vem desde a edição da Lei nº 7.510/1986, alterando a Lei 1.060/1950, o estabelecimento de requisitos objetivos para deferimento da gratuidade de justiça ganhou novos contornos e discussões com a promulgação da Constituição de 1988, tendo o Constituinte estabelecido que a assistência jurídica integral e gratuita será prestada “aos que comprovarem insuficiência de recursos” (inciso LXXIV do art. 5º da CF/88).

Com esse novo marco normativo, houve fixação de discussões sobre a exigência ou não de comprovação para fins de deferimento da gratuidade de justiça. Nesse cenário, com apoio na compilação doutrinária de Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva, houve formulação de três correntes jurídicas: *a comprovacionista, a moderada e a presumicionista*.<sup>113</sup>

Seguindo essa linha, a primeira corrente, tida como comprovacionista, sustenta que, após o novo comando constitucional, a gratuidade de justiça também estaria sujeita à comprovação, não estando recepcionada, nesta parte, a disposição da Lei 1.060/1950 que

<sup>111</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 229.

<sup>112</sup> GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 438.

<sup>113</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 235-243.

estabelecia a presunção de gratuidade (art. 4º, que foi revogado pelo CPC/2015). E seria materialmente inconstitucional o § 3º do art. 99 do CPC.

Uma segunda corrente, nomeada de moderada, faz uma distinção para cada instituto, ou seja, exige-se comprovação para fins de assistência jurídica a ser prestada pela Defensoria Pública. E, quanto à gratuidade de justiça, a ser analisada pelo Judiciário, bastaria à declaração como presunção.

Uma terceira corrente, com viés presumcionista, afirma que, por conta da Constituição não ter estabelecido a forma de comprovação, competiria à legislação infraconstitucional fixar os critérios. Para essa corrente doutrinária, à luz do princípio do não retrocesso, a Constituição não pode retroceder em matéria de garantias e direitos fundamentais.<sup>114</sup>

Independente do acerto ou não das correntes acima, duas constatações devem ser mencionadas.

A primeira é que há circunstâncias concretas que dispensam qualquer medida comprobatória da insuficiência de recursos pela parte interessada (como em demandas em favor de pessoas em situação de rua). Numa ocorrência desta natureza, o deferimento da gratuidade de justiça deverá ser efetivado diante da “aparente situação fática ou jurídica de vulnerabilidade do necessitado”.<sup>115</sup>

A segunda é que tanto as Defensorias Públicas, no âmbito do dever de identificar os seus usuários, quanto ao Poder Judiciário, ao analisar os pedidos de gratuidade de justiça, passaram a fixar ou exigir, respectivamente, critérios objetivos para identificação dos necessitados e também para análise de deferimento da gratuidade. De uma maneira geral, isso seu deu porque a Constituição e a própria legislação (Lei 1.060/50 e o CPC) não disciplinaram os procedimentos e as formas de comprovação da insuficiência de recursos, deixando-se margem para materializações através de regulamentações infralegais (como seu deu com a Resolução 140 da DPDF) ou por precedentes judiciais.

---

<sup>114</sup> Especificamente sobre este ponto, consultar ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos!* Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 282.

<sup>115</sup> Em outro trabalho, defendemos esta posição quanto à intervenção da Defensoria Pública: “Nesse quadro de conformação constitucional, não há espaço para deduções de retrocesso à facilitação do acesso à justiça, pois esta comprovação da insuficiência de recursos somente deverá ser perquirida quando efetivamente se mostrar necessária para intervenção da Defensoria Pública. Ora, há circunstâncias e fato (e.g., pessoas em situação de rua; idosos; adolescentes ou crianças desamparadas) e de direito (e.g., réu citado fictamente no processo civil, ou no processo penal, aquele que deixa de constituir advogado) que dispensam in concreto qualquer medida comprobatória da insuficiência de recursos pela parte interessada. A atuação, nesses casos, deverá ocorrer pela aparente situação fática ou jurídica de vulnerabilidade do necessitado.” (CARVALHO, Leandro Coelho de; ROCHA, Paulo Osório Gomes. (Re)construção do conceito de necessitado e o paradigma constitucional da Defensoria Pública. *Revista Brasileira de Direito Público* – RBDP, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 237, jul./set.2012)

O CPC atual deu tratamento inovador, em vários aspectos, na seção que trata a respeito da gratuidade, mas não avançou sobre a questão de fixação de critérios objetivos, apesar das discussões por ocasião das audiências públicas que antecederam a aprovação do anteprojeto do CPC de 2015, especificamente quanto à sugestão de previsão de critérios objetivos.

O fato é que para sistematizar o tratamento jurídico deste recorte temático, a doutrina construiu uma classificação didática, com peculiaridades próprias, sobre estes parâmetros objetivos exigidos para concretizar a norma aberta da gratuidade de justiça: “critérios objetivos fixos” e “presunções objetivas de elegibilidade”.<sup>116</sup> Esta classificação leva em conta a situação econômica do indivíduo, isto é, guarda pertinência com a hipossuficiência (econômica) ou pobreza, com a necessidade econômica ou com a vulnerabilidade econômica.<sup>117</sup>

Seguindo essa linha, o conceito-chave do critério objetivo fixo corresponde aos casos em que “a norma indica de maneira objetiva e rígida aqueles que deverão ser considerados hipossuficientes econômicos para fins de reconhecimento do direito à gratuidade de justiça”<sup>118</sup>. Seria, por exemplo, quando a norma estabelecesse um teto máximo de cinco salários mínimos para o deferimento da gratuidade. Se a parte receber mais do que este teto, estaria automaticamente afastada da pretensão da norma, mesmo que houvesse situação excepcional a justificar a impossibilidade de custear as despesas.

A previsão ou adoção de critérios objetivos fixos não encontra amparo em nosso sistema normativo, apesar de já ter havido propostas legislativas para alterar a Lei 1.060/50 e também o próprio CPC atual.

Já no conceito-chave da presunção objetiva de elegibilidade, ao contrário do critério objetivo fixo, a norma situa apenas um piso mínimo “dentro do qual o interessado gozará de presunção absoluta de hipossuficiência, sendo automaticamente considerado titular do direito à gratuidade de justiça”.<sup>119</sup> Neste caso, a norma permite flexibilização para quem estiver fora do piso, desde que faça a comprovação da situação de excepcionalidade.

Há exemplos destas situações de presunção objetiva de elegibilidade no nosso sistema normativo. É a hipótese, por exemplo, do § 3º do art. 790 da CLT, ao estatuir a presunção objetiva de gratuidade de justiça para “àqueles que perceberem salário igual ou inferior a 40%

---

<sup>116</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 243-247.

<sup>117</sup> Nesse sentido, ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 227.

<sup>118</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 243.

<sup>119</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 243.

(quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social".<sup>120</sup> Há uma ADC (nº 80) sobre este assunto tramitando – ainda sem decisão – no STF, visando discutir, entre outros pontos, se o patamar estabelecido pela CLT é um piso mínimo (presunção objetiva de elegibilidade) ou um critério fixo/rígido.

No âmbito de discussão legislativa, vale realçar que há propostas legislativas, em tramitação no Congresso, para alterar, por exemplo, o próprio CPC, fixando-se, para isso, hipóteses legais expressas de presunção objetiva de elegibilidade para fins de gratuidade de justiça, principalmente quando a parte estiver representada pela Defensoria Pública. Para ilustrar, segue trecho da redação final do Projeto de Lei nº 5.900-B, de 2016, iniciado e aprovado pela Câmara e remetido ao Senado para deliberação:

Art. 1º Esta Lei altera os arts. 99 e 101 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para estabelecer critérios para a concessão de gratuidade da justiça.

Art. 2º Os arts. 99 e 101 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 99. ....

§ 2º O juiz deferirá o pedido de gratuidade da justiça postulado pela pessoa natural que comprove pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I – estar dispensada, nos termos da legislação tributária, de apresentar Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda;

II – ser beneficiária de programa social do governo federal;

III – auferir renda mensal de até 3 (três) salários mínimos;

IV – tratar-se de mulher em situação de violência doméstica e familiar, nos termos do art. 28 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);

V – comprovar ser membro de comunidades indígenas mediante apresentação de declaração expedida por suas entidades representativas ou por órgão indigenista oficial;

VI - estar representada em juízo pela Defensoria Pública.

§ 3º O requerente pessoa natural não enquadrado nas hipóteses taxativas do § 2º deste artigo poderá pleitear e obter o benefício de gratuidade da justiça, desde que comprove a insuficiência de recursos, por meio da apresentação de documentação idônea ou por outro meio de prova admitido, e ao juiz caberá apreciar fundamentadamente o pedido.

§ 3º-A Em qualquer hipótese, o juiz poderá indeferir o pedido de gratuidade da justiça, respeitado o contraditório, se houver nos autos elementos que evidenciem a capacidade financeira do requerente para arcar com as custas e as despesas processuais sem prejuízo de seu sustento.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Nesse sentido, defendendo que a hipótese da CLT é de uma presunção objetiva de elegibilidade, consultar ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 244-245.

<sup>121</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Nº 5.900, de 02 de agosto de 2016*. Altera o art. 99, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código de Processo Civil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2092728>. Acesso em: 09 de nov. 2022.

A proposição legislativa acima, ao estabelecer critérios objetivos de elegibilidade, consagrou, em uma certa medida, o que é defendido nesta dissertação, ou seja, a aproximação ou vínculo de funcionalidade que deve permear a assistência jurídica pelo Estado-Defensoria Pública e a gratuidade de justiça pelo Estado-Judiciário.

A Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022 revela este quadro de fixação de situações positivas e negativas de elegibilidade por quase todas as Defensorias Públicas, como, por exemplo, estabelecendo presunções objetivas com base na renda familiar em salários mínimos ou com base em integrar programas assistenciais do Governo. Ou, ainda, fixação de condições negativas de elegibilidade: como ser proprietário de mais de um imóvel ou possuir recursos financeiros em aplicações ou investimentos em um determinado teto. Pela relevância destes diferentes critérios, seguem os resultados constantes da Pesquisa:

Da análise dos dados levantados, extrai-se que 26 Defensorias Públicas apresentaram parâmetros de elegibilidade previamente definidos em atos normativos internos (Deliberações ou Resoluções), sendo que em apenas dois Estados não foram observados critérios objetivos pré-fixados (Amazonas e Ceará). Em linhas gerais, os parâmetros de elegibilidade relacionados à renda variaram entre 1 (um) a 5 (cinco) salários mínimos federais, dirigindo-se, em média, o serviço de assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão brasileiro que auferir renda mensal familiar de até 3 (três) salários mínimos, fato apurado em 16 Estados. Por renda familiar, as Defensorias Públicas consideram a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da entidade familiar, excluindo-se desse montante rendimentos recebidos por programas oficiais de transferência de renda, benefícios assistenciais e contribuições previdenciárias oficiais. Em alguns Estados foi possível observar a dedução de outras despesas, como o gasto comprovado com tratamento médico por doença grave ou a aquisição de medicamentos de uso contínuo (Minas Gerais e Paraná), valores gastos com água e energia (Sergipe), pagamento de pensão alimentícia (Paraná) e pagamento do imposto de renda (Minas Gerais e Paraná). Apurou-se ainda a existência de presunções objetivas de vulnerabilidade econômica nas normativas internas, como no caso de a pessoa integrar programas oficiais de transferência de renda ou receber benefícios assistenciais e previdenciários pagos a idoso ou deficiente (DPU) ou ser beneficiária de programas sociais federais e estaduais (ex: “Bolsa Família”, “Minha Casa, Minha Vida”, “Programa Universidade Para Todos”) e do Benefício de Prestação Continuada (Pará). Para além da renda, 21 Defensorias Públicas do país apresentaram parâmetros vinculados à análise do patrimônio, sendo possível elencar como critérios negativos de elegibilidade majoritariamente adotados: (i) ser o usuário proprietário, titular de aquisição, herdeiro, legatário ou usufrutuário de bens móveis, imóveis ou direitos, variando os valores entre 120 (cento e vinte) a 300 (trezentos) salários mínimos (média de 120 salários mínimos); (ii) possuir recursos financeiros em aplicações ou investimentos, variando os valores entre 06 (seis) a 20 (vinte) salários mínimos federais (média de 12 salários mínimos). Critérios específicos foram ainda observados em algumas unidades federativas, como (i) não ser proprietário, possuidor ou titular de direito sobre mais de 1 (um) bem imóvel (Distrito Federal e Rio de Janeiro), (ii) não ser proprietário, possuidor ou titular de direito sobre bens móveis, de valor superior a 40 (quarenta) salários mínimos, ressalvados os instrumentos de trabalho (Espírito Santo e Rio de Janeiro); (iii) não possuir participação societária em pessoa jurídica de porte incompatível com a alegada vulnerabilidade (Bahia, Espírito

Santo e Rio de Janeiro); (iv) ser integrante de núcleo familiar cuja renda per capita supere 1,5 (um vírgula cinco) salários mínimos (Goiás).<sup>122</sup>

Dentro do recorte desta dissertação, a DPDF, através da Resolução nº 140 do Conselho Superior, não fixou critérios objetivos fixos, mas hipóteses de presunção objetiva de elegibilidade da “hipossuficiência” do usuário, nos seguintes casos cumulativos descritos no § 1º do art. 1º:

I) aufera renda familiar mensal não superior a 05 (cinco) salários mínimos; II - não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 20 (vinte) salários mínimos; III - não seja proprietário, titular de direito à aquisição, usufrutuário ou possuidor a qualquer título de mais de 01 (um) imóvel.

O usuário que, excepcionalmente, não estiver inserido nos parâmetros exigidos acima mesmo assim poderá ser atendido pela Instituição, afastando-se a presunção negativa de elegibilidade, desde que demonstre concretamente a impossibilidade “de arcar com as custas processuais e honorários advocatícios sem o sacrifício de sua subsistência ou de sua família”: através da valoração da “natureza da causa”, “sinais exteriores de riqueza”, “dívidas existentes (§ 5º do art. 1º).

Ressalte-se que a disposição do art. 1º da referida Resolução traçou apenas uma dimensão do público-alvo da Defensoria Pública, que são os necessitados econômicos, ou hipossuficientes/pobres ou vulneráveis econômicos. Esta parcela da população, que representa a maior parte dos usuários da Defensoria, constitui também, em tese, os possíveis destinatários da gratuidade de justiça.

A outra face de atuação institucional da Defensoria Pública, que independe da situação econômica, e que não tem ligação necessária com a gratuidade, também foi devidamente tratada pela referida Resolução, firmando-se, então, as condições de vulnerabilidade que reclamam intervenção da Defensoria.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> ESTEVES, Diogo. et al. *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022*. Brasília: DPU, 2022, p. 94.

<sup>123</sup> “Art. 4º Não se aplicam também os parâmetros previstos nos artigos 1º e 2º nos seguintes casos: I - lesão a interesses individuais ou coletivos da criança e do adolescente, do idoso, pessoa com deficiência, da mulher vítima de violência doméstica e familiar, em situação de vulnerabilidade, ou de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado, nos termos do art. 4º, XI, da Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994; II – em que a tutela jurisdicional deva ser prestada de imediato, sob pena de gerar risco à vida ou à saúde do assistido. Parágrafo único. Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.”

#### 2.4 EXIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 828 PARA REGULAMENTAÇÃO DA FORMA DE COMPROVAÇÃO DA INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS E DOS CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA SUA AFERIÇÃO: ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE REDUNDOU NA APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 140 DO CONSELHO SUPERIOR DA DPDF

Como mencionado anteriormente, numa esfera nacional quanto aos aspectos da gratuidade de justiça, a Constituição, a Lei 1.060/50 e o CPC vigente não disciplinaram os procedimentos ou formas para comprovação da insuficiência de recursos. Há apenas algumas propostas legislativas em tramitação. Houve, pois, uma escolha legislativa por uma regulamentação aberta, deixando-se espaço para singularizações específicas que atendam peculiaridades regionais ou análises casuísticas.

A Lei Complementar Nacional da Defensoria (LC 80/94), quanto ao estabelecimento de nortes para assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, também não traçou diretrizes gerais ou específicas às Defensorias Públicas no que toca à comprovação da insuficiência de recursos. Há também aqui uma normatização aberta, possibilitando-se concretizações regionais específicas pelas Defensorias Públicas.

Nesse sentido, no âmbito do Distrito Federal, há uma peculiaridade que merece ser investigada, pois há uma determinação legal ao Conselho Superior da DPDF no sentido de que este “regulamentará a forma de comprovação da insuficiência de recursos e estabelecerá critérios objetivos para sua aferição” (parágrafo único do art. 4º e inciso XXXIX do art. 13, ambos da Lei Complementar Distrital nº 828/2010).

Seguindo este mandamento normativo, o Conselho Superior da DPDF aprovou em 2015 os critérios firmados na Resolução nº 140. Os detalhes da discussão desta Resolução estão contidos no processo administrativo SEI nº 0401-000282/2014, e que será objeto de análise a partir de agora.

Por conta da exigência legal referida, o Presidente do Conselho Superior da DPDF determinou a abertura de processo para discussão do tema (p. 05-06 do processo administrativo SEI nº 0401-000282/2014). A distribuição foi para o Conselheiro Erick Rabelo Xavier de Castro (p. 07). Logo quando da distribuição, houve a juntada no processo dos dados da CODEPLAN (Companhia de Planejamento do Distrito Federal), resultantes da Pesquisa Distrital Por Amostras de Domicílio (PDAD 2013/2014) das regiões administrativas do Distrito Federal, mencionando-se a renda média mensal da população de cada região (p. 08-75).

Em seguida, houve juntada no processo administrativo, pelo Conselheiro Relator, da exposição de motivos justificantes para a apresentação de sua proposta de resolução (p. 76-83).

Nas justificativas produzidas pelo Conselheiro Relator, algumas merecem destaque: i) mencionou o caráter aberto das normas que tratam dos necessitados, deixando evidente que “cabe a Administração Pública delimitar tal conceito ainda mais do que feito pela lei e indicar em regra clara e objetiva quem são os necessitados” (p. 76); ii) após exposição de dados, justificou que vários parâmetros podem caracterizar a situação de necessidade como, por exemplo, o “patrimônio do interessado ou da entidade familiar”, “valor das aplicações financeiras”, “renda líquida ou renda bruta”, “quantidade de salários mínimos auferido pelo interessado ou sua entidade familiar” (p. 79); iii) entendeu, após citar dados de renda mensal médias das famílias, que diante do custo das despesas processuais (em sentido amplo) e o custo de vida no Distrito Federal, que “a adoção de cinco salários mínimos como rendimento seria uma forma adequada de caracterização da situação de necessitado” (p. 79); iv) justificou que o critério de renda familiar é apenas uma condição objetiva de elegibilidade, ou seja, “a renda de cinco salários mínimos deve ser norteador da caracterização de necessitado e não puro fixador da situação de necessitado” (p. 79); v) mencionou a distinção entre os conceitos de necessitado e vulnerável, deixando evidente que a vulnerabilidade, ao contrário do necessitado, “não decorre de carência de recursos, mas sim de estar a pessoa em determinada situação em que mereça especial atuação do Estado para ter acesso à justiça” (p. 80); vi) apresentou entendimento de que o indeferimento da gratuidade de justiça da parte assistida deve também acarretar o afastamento de atuação da Defensoria Pública em seu favor, principalmente diante da “dificuldade do Defensor Público em atuar com base de dois regimes jurídicos de normas processuais, que pode resultar em prejuízo inclusive para o assistido, a opção foi pela não atuação da Defensoria Pública no caso de decisão judicial definitiva que indefere a gratuidade” (p. 83).

Em consonância com a exposição de motivos ilustrada acima, o Conselheiro Relator apresentou proposta de resolução nos autos (p. 84-88), que foi submetida à Consulta Pública Prévia nº 04 pelo prazo de 60 dias (p. 95-97). Houve juntada no processo de proposta de resolução pela OAB/DF (p. 99-104). Houve apresentação também de outra proposta de “Minuta de resolução sobre critérios de hipossuficiência” pelo Defensor Público Alexandre Gianni Dutra Ribeiro (p. 105-114), que apresentou também dados elaborados pela CODEPLAN “sobre a distribuição de renda na região metropolitana de Brasília, que atesta que o parâmetro de cinco salários mínimos utilizado na proposta encontra-se em consonância com a realidade econômico-financeira da população do Distrito Federal” (p. 105 e p. 115-137).

Com a designação de reunião ordinária do Conselho Superior, constou da ata o seguinte:

Item nº 01 da pauta: Processo nº 0401-000282/2014 — Objeto: Regulamentação da Lei Complementar nº 884/2014. Relator: Dr. Erich Rabelo Xavier de Castro. Interessado: DPDF. O primeiro encaminhamento é saber em tomo de qual proposta se iniciará a discussão do tema. Foram apresentadas 04 propostas: a proposta do Relator, Dr. Erich; a proposta da OAB/DF, apresentada no prazo de consulta prévia; a proposta do Defensor Público, Dr. Alexandre Gianni, apresentada fora do prazo de consulta prévia, mas que foi colocada para conhecimento de todos os conselheiros; e a proposta apresentada pela Administração Superior. Em votação: os conselheiros Dr. Fábio, Dr. Fernando, Dra. Elisângela, Dr. Erich, Dra. Mira, Dra. Maria José e Dra Lúcia votaram no sentido de iniciar o debate a partir da proposta apresentada pela Administração Superior. O conselheiro Paulo Márcio votou no sentido de iniciar a discussão a partir da proposta apresentada pelo Defensor Público Dr. Alexandre Gianni. Resultado da votação: por maioria, o CS deliberou pela análise da proposta apresentada pela Administração Superior. Em seguida, iniciada a discussão, os conselheiros debateram a redação do artigo 1º da futura Resolução. Não concluíram o texto final do artigo 1º devido ao adiantado da hora e em face disto, foi deliberado que a próxima reunião para discussão do tema será realizada na data de 24/06/2015, às 8h. (p. 141-142).

Cumprе apontar que a proposta de Resolução da Administração Superior da DPDF, escolhida como parâmetro de discussão, não foi juntada aos autos, apesar do debate acerca dela entre os Conselheiros.

Na reunião seguinte, o Conselho Superior, após o prazo de quase 12 horas, aprovou por unanimidade a Resolução nº 140 (p. 143-149), a qual, em resumo, firmou relevantes balizamentos. Estabeleceu três hipóteses cumulativas de presunção objetiva de elegibilidade da hipossuficiência (e não critério fixo): I) com base na renda familiar bruta de até 05 (cinco) salários mínimos; II) não possuir recurso financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 20 (vinte) salários mínimos e III) não ser proprietário, titular de direito à aquisição, usufrutuário ou possuidor a qualquer título de mais de 01 (um) imóvel.

A Resolução não acatou a proposta inicial do Relator no sentido de afastar a atuação da Defensoria Pública quando houver indeferimento da gratuidade de justiça. E estabeleceu hipóteses de vulnerabilidade, as quais não estão adstritas aos aspectos econômicos do interessado.

Cumprе ressaltar que, conforme processo administrativo SEI nº 00401-00003290/2018-77, consta propostas no Conselho Superior da DPDF para alteração desta Resolução nº 140, tendo manifestação favorável da OAB/DF e da Associação dos Defensores Públicos do DF, especialmente para: i) alterar a nomenclatura de pessoa hipossuficiente para pessoa economicamente vulnerável; ii) diminuir o piso de renda familiar mensal de 05 (cinco) para 03 (três) salários mínimos e iii) diminuir a faixa de recursos financeiros em aplicações ou investimentos de 20 salários para 10 salários.

## 3 A FUNDAMENTAÇÃO JUDICIAL DO TJDFE AO VALORAR A GRATUIDADE DE JUSTIÇA

### 3.1 PREMISSAS ADOTADAS

Busca-se com este capítulo ter uma dimensão do padrão decisório do TJDFE a respeito das exigências, critérios ou condições para análise da gratuidade de justiça aos postulantes. Nessa averiguação, tem-se que a decisão judicial que acolhe ou nega a gratuidade de justiça, como qualquer outra decisão estatal, está sujeita a vários regramentos normativos. Vejamos algumas das especificidades que tratam da gratuidade.

#### 3.1.1 DEVER DE MOTIVAÇÃO

O dever de motivação é imposto a toda decisão judicial, conforme garantia constitucional prevista no inciso IX do art. 93 da CF e abraçada também no CPC (art. 11). E, como já visto anteriormente, as normas abertas, como a que trata da gratuidade de justiça, há uma relativa delegação ao intérprete, pois nas palavras de Roberto Freitas Filho “pressupõem a participação ativa do intérprete-aplicador no momento de sua concreção, ou seja, na constituição do sentido descritivo dos termos e expressões e da análise da adequada (subsunção) do caso concreto.”<sup>124</sup>

Assim, nesses casos de abertura normativa, seguindo lição de Ricardo Luis Lorenzetti, ao firmar argumentos sobre a decisão como norma jurídica de concretização, preconiza que a atividade judicial não é de “mera aplicação, mas de criação normativa”, possibilitando-se ao juiz a elaboração de uma “norma jurídica individualizada”<sup>125</sup>.

É certo, portanto, que o juiz ao resolver a questão da gratuidade de justiça precisará expor suas escolhas ou parâmetros para concretizar se a parte é insuficiente de recursos para suportar as despesas processuais. É com a justificação que se abre às portas para o controle e a própria previsibilidade do direito. Mas, especificamente quanto à gratuidade de justiça, há uma peculiar situação de desconformidade que precisa ser avaliada, pois a Lei 1.060/50 possui

---

<sup>124</sup> FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção judicial nos contratos e aplicação dos princípios e das cláusulas gerais: o caso do leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2009. p. 286.

<sup>125</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria da decisão judicial: fundamentos de direito*. 2 ed. Ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 179.

previsão ainda vigente (não revogada pelo CPC) facultando ao juiz que, “se não tiver fundadas razões para indeferir o pedido, deverá julgá-lo de plano, motivando ou não o deferimento dentro do prazo de setenta e duas horas.” (art. 5º). Contudo essa disposição, apesar de entendimento contrário<sup>126</sup>, está totalmente em desacordo com a sistemática normativa contemporânea. Não se desconhece a pretensão da norma, que é facilitar o acesso à justiça, estabelecendo-se uma presunção de hipossuficiência para pessoa natural, nos moldes do revogado § 1º do art. 4º da Lei 1.060/50 e do vigente § 3º do art. 99 do CPC.

Sobre essa questão, ou seja, da necessidade de motivação da decisão judicial que resolve a questão da gratuidade de justiça, os autores Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva já enfrentaram com exaustão esse ponto. Para estes autores, apoiando-se também em outras lições doutrinárias, não há espaço para ausência de fundamentação quanto ao deferimento ou indeferimento da gratuidade de justiça:

No entanto, com o advento da Constituição Federal de 1988 e do Novo Código de Processo Civil, não resta dúvida de que todas as decisões proferidas pelo Poder Judiciário devem ser obrigatoriamente fundamentadas, mesmo que de forma sucinta (art. 93, IX, da CRFB e do art. 11 do CPC/2015).

Além disso, não se pode confundir despacho de mero expediente com decisão interlocutória. O despacho de mero expediente constitui ato de mera ordenação do processo, desprovido de qualquer carga decisória e marcado pela irrecurribilidade (art. 203, § 3º, do CPC/2015). A decisão interlocutória, por sua vez, resolve questão incidente no curso do processo, sem extingui-lo ou sem extinguir a fase processual de conhecimento ou liquidação (art. 203, § 2º, do CPC/2015).

Sendo assim, por possuir inegável conteúdo decisório, o ato judicial que resolve a questão da gratuidade classifica-se como decisão interlocutória, estando sujeita à obrigatoriedade de fundamentação – independentemente de tratar-se de reconhecimento ou não reconhecimento do direito à justiça gratuita.

A possibilidade de ser revogada ou cassada a gratuidade a qualquer momento não é motivo suficiente para dispensar a fundamentação da decisão que analisa o referido direito. Afinal, o deferimento ou indeferimento da tutela provisória antecipada de urgência também pode ser revisto a qualquer momento, e ninguém ousaria dizer que tal decisão não precisaria ser fundamentada.<sup>127</sup>

Diante disso, não é admissível o deferimento ou indeferimento da gratuidade de justiça com apenas a expressão “defiro os benefícios da gratuidade de justiça”<sup>128</sup>. Com este tipo de padronização, não há elementos para conhecer as razões justificantes do julgador, ou seja, se

<sup>126</sup> VIDIGAL, Maurício. *Lei de Assistência Judiciária Interpretada*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000, p. 28.

<sup>127</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 281.

<sup>128</sup> Há várias decisões judiciais nesse sentido, dificultando-se à parte contrária a impugnação do deferimento, pois não houve exposição das razões justificantes do deferimento. Exemplo dessa situação pode ser consultada, por exemplo, na decisão tomada em 30/06/2022, no processo nº 0714317-21.2022.8.07.0001, que tramita na 4ª Vara Cível de Brasília.

decidiu com base na presunção legal de insuficiência, na situação concreta ou com referência, por exemplo, ao parâmetro da Defensoria, impedindo-se sobremaneira o controle da decisão judicial.

A ausência de fundamentação poderá, ainda, causar prejuízos para o próprio postulante da gratuidade, que, confiando-se na decisão judicial que deferiu a gratuidade, se vê posteriormente surpreendido com uma decisão de revogação, e sujeitando-se conseqüentemente às sanções do parágrafo único do art. 100 do CPC (previsão da revogação da gratuidade com efeito *ex tunc*). Se não houve exposição judicial das razões do deferimento anterior, como poderá a parte, diante de um superveniente indeferimento, deduzir que não houve mudança na sua situação econômica?

Sobre essa preocupação da revogação com efeito *ex tunc*, vale citar hipótese levantada por José Augusto Garcia de Sousa:

Pensemos, a propósito, em alguém que crê firmemente na sua própria hipossuficiência. A gratuidade é deferida em um primeiro momento, deixando a parte ainda mais tranquila. O processo, especificamente, é bastante dispendioso (demandando por exemplo uma perícia complexa). Mas a parte está tranquila. Depois, no entanto, é surpreendida pela “revogação” da gratuidade em grau recursal (isto no momento da apelação, porque não cabe agravo da decisão positiva sobre a gratuidade). Torna-se então devedora de uma quantia extremamente alta, que não poderá pagar, não se aplicando por outro lado o disposto no § 3º do art. 98 (suspensão da obrigação). É evidente, numa situação assim, a quebra do princípio da confiança legítima do jurisdicionado, componente relevante do devido processo legal.<sup>129</sup>

A drástica hipótese acima – decorrente de uma previsão legal e agravada por uma eventual ausência de motivação do deferimento da gratuidade – é plenamente possível, mas deve ser combatida. Para isso, urge a observância do dever de fundamentação, principalmente para justificar qual foi a razão fundante para deferir a gratuidade: i) na presunção legal de insuficiência de recursos alegada; ii) na situação concretizada de exposição das condições econômicas da parte (avaliação das receitas e despesas); iii) ou com referência a algum parâmetro objetivo, como o estabelecido pela DPDF.

### 3.1.2 SISTEMA DA PRESUNÇÃO RELATIVA DA ALEGAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA DEDUZIDA POR PESSOA NATURAL

O sistema contemporâneo da alegação da presunção relativa de insuficiência foi precedido, ao longo dos anos, por um regramento extremamente formalista e inconveniente. A

---

<sup>129</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Coordenação Antônio do Passo Cabral, Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 172.

Lei 1.060/50, nessa toada, passou por várias modificações, consoante sistematização doutrinária:

Em sua redação original, a Lei nº 1.060/1950 exigia que o postulante especificasse detalhadamente seus rendimentos e encargos, apresentando, em conjunto com a petição, atestado de pobreza expedido pela autoridade policial ou pelo prefeito municipal. Posteriormente, com a edição da Lei nº 5.478/1968, foi estabelecida uma nova sistemática de comprovação da pobreza, aplicável unicamente para as ações de alimentos; de acordo com a referida norma, a apresentação de atestado de pobreza seria dispensada nessas espécies de ação, bastando para a demonstração do estado de hipossuficiência a mera afirmação, por escrito, da condição de necessitado econômico. Mais adiante, com a edição da Lei nº 6.654/1979, passou-se a admitir a substituição do vexatório atestado de pobreza pela apresentação da Carteira de Trabalho e Previdência Social, devidamente legalizada. No mesmo ano, a Lei nº 6.707/1979 passou a considerar presumidamente hipossuficiente os trabalhadores que percebessem salário igual ou inferior ao dobro do mínimo legal, dispensando-lhes a apresentação da certidão de pobreza.<sup>130</sup>

Essas exigências anteriores de “atestado de pobreza pelo delegado de Polícia ou pelo prefeito” ou “exibição de carteira de trabalho com salário igual ou inferior ao dobro do mínimo legal” foram oportunamente revogadas por conta de vários fatores, entre outros, porque submetia a autoridade policial e o prefeito a atribuições manifestamente incongruentes com as funções tipicamente estabelecidas e a exigência de carteira assinada com salário não tinha efeito prático esperado, pois grande parte da população necessitada exercia atividade apenas informal.<sup>131</sup>

Sob tal contexto, diante da dificuldade de mensurar, em abstrato, quem não tem condições de suportar todos os custos decorrente de um processo judicial, a Lei 1.060/50 (após modificação em 1986) estabeleceu um “mecanismo facilitador”<sup>132</sup> através da seguinte presunção legal no § 1º do art. 4: “Presume-se pobre, até prova em contrário, quem afirmar essa condição nos termos desta lei, sob pena de pagamento até o décuplo das custas judiciais.” Trata-se atualmente da regra fixada no § 3º do art. 99 do CPC: “Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural.”

A presunção legal acima, por exigir do interessado, pelo menos, essa afirmação de insuficiência de recursos, reforça o entendimento jurisprudencial dominante da impossibilidade

<sup>130</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 232.

<sup>131</sup> Nesse sentido, conferir ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 232.

<sup>132</sup> “Fica demonstrado, portanto, que o § 3º do art. 99 se insere, assim como o § 2º, na longa linha evolutiva da gratuidade no direito brasileiro, referendando mecanismo facilitador – a concessão da gratuidade mediante simples afirmação – que se mostra indispensável em um país ainda repleto de atividades informais no campo da economia e do trabalho.” (SOUSA, José Augusto Garcia de. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Coordenação Antônio do Passo Cabral, Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 169)

de concessão de gratuidade de ofício (STJ, 5ª T., AgRg no REsp n. 1.095.857, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 16.12.2010).<sup>133</sup>

Como estabelecido como pressuposto no Cap. I, ou seja, do vínculo de coerência/integridade ou círculo de funcionalidade dos critérios da DPDF com os exigidos pelo TJDFT, vale ressaltar que, até 2015, vigia na DPDF a Resolução nº 25, de 09 de Agosto de 2006, do Conselho Superior da DPDF. Esta Resolução, quanto aos serviços de assistência jurídica a serem prestados pela Instituição, seguia a linha da presunção legal estabelecida acima para a gratuidade:

Art. 1º Os serviços prestados pelo Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal são restritos aos usuários que comprovarem insuficiência de recursos para pagar despesas processuais e honorários de advogado, nos termos do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal.

Art. 2º A comprovação de insuficiência de recursos se dará por meio de documento firmado pelo postulante dos serviços do CEAJUR em que declare não poder arcar com despesas processuais e honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

§ 1º Fica vedada a exigência de Declaração de Isento da Receita Federal como condição para a prestação de assistência jurídica aos assistidos.

Contudo, a Resolução nº 25 fora revogada expressamente pela Resolução nº 140, a qual além de estabelecer condições objetivas de elegibilidade para fins de identificação dos seus usuários, também determinou ao Defensor Público-Geral a aprovação de um “modelo de declaração de hipossuficiência” e “formulário para avaliação de hipossuficiência econômica de pessoas naturais” (Portaria nº 312/2020).<sup>134</sup> Até porque a própria Constituição Federal, ao se referir à cláusula da assistência jurídica integral e gratuita, condiciona aos que “comprovarem insuficiência de recursos” (inciso LXXIV do art. 5º da CF). Este regramento atual da DPDF, pelo detalhamento minucioso e pela capacidade e vocação institucional da Defensoria na prestação de serviços públicos aos cidadãos hipossuficientes, pode, como hipótese, servir de fonte interpretativa para TJDFT decidir os casos de postulações de gratuidade.

O arcabouço normativo vigente possibilita, embora haja a presunção de insuficiência de recursos firmada nos autos, ao julgador indeferir a gratuidade, desde que conclua pela

<sup>133</sup> Há estudiosos, como José Augusto Garcia de Sousa, que defende, em casos excepcionais e devidamente justificados, a concessão de ofício da gratuidade, com efeitos processuais *ex tunc*. O referido autor cita a esse respeito uma paradigmática decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em uma demanda no campo do direito de família: SOUSA, José Augusto Garcia de. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Coordenação Antônio do Passo Cabral, Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 168.

<sup>134</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. *Portaria Nº 312/2020*. Brasília: DPDF, 2020. Disponível em: <http://www.defensoria.df.gov.br/formularios/>. Acesso em: 20 nov. 2020. Formulário em: DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. *Portaria Nº 312/2020. Declaração de Hipossuficiência Econômica [Formulário]*. Brasília: DPDF, ?. Disponível em: <http://www.defensoria.df.gov.br/formularios/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

ocorrência de incongruência entre a afirmação de insuficiência econômica e à efetiva condição econômica constatada no processo. Mas, se subsistir dúvida, apesar da apresentação dos dados e informações prestadas no processo, deve prestigiar a presunção legal e, com isso, garantir acesso à justiça ao postulante. Nesse sentido, a doutrina de Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery demonstram o caráter relativo da presunção legal e as alternativas ao magistrado em caso de dúvida:

Essa alegação constitui presunção *iuris tantum* de que o interessado é necessitado. Havendo dúvida fundada quanto à veracidade da alegação, poderá ser exigida, do interessado, prova da condição de necessitado do interessado, deve decidir-se a seu favor, em homenagem aos princípios constitucionais do acesso à justiça (CF 5º XXXV) e da assistência jurídica integral (CF 5º LXXIV).<sup>135</sup>

Dentro desse contexto, significa afirmar que a parte postulante da gratuidade de justiça tem a seu favor uma presunção legal, sujeita a restrição, de que não tem condições para suportar o ônus econômico do processo. Essa presunção, entre outras razões, evita que a parte tenha que fazer uma prova negativa difícil de ser produzida ou cause violação aos seus direitos fundamentais. Como ressaltado no Cap. II, há situações de aparente vulnerabilidade (quando o postulante está desempregado e não tem outras rendas ou quando se tratar de pessoa em situação de rua) que não há como exigir farta documentação para comprovar a insuficiência de recursos.

Apesar dessa presunção legal e da crescente adoção de critérios ou hipóteses de presunção de elegibilidade, ainda se vê exigências judiciais extremamente abusivas, como da parte ter que esclarecer até o “número de banheiros da residência” ou se a geladeira é “simples ou duplex”, como a seguinte decisão:

Assim, deve demonstrar a Parte Autora, objetivamente, sua incapacidade de arcar com as despesas do processo, demonstrando suas rendas e despesas de sustento (alimentação, saúde, educação e moradia) para apreciação do pedido de concessão da gratuidade judiciária.

Acaso não possa comprovar sua renda na forma documental (contracheque, declaração de rendimento, etc.), deverá oferecer meios para sua apreciação segundo o Critério de Classificação Econômica Brasil da ABEP - Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa, informando o número de aparelhos de televisão em cores, rádios (inclusive embutidos em outros tipos de aparelhos), banheiros na residência, automóveis, empregados mensalistas, máquina de lavar roupa, reprodutores de vídeo (Videocassete, DVD e Blu-Ray), geladeira, destacando se se trata de modelo simples ou duplex e freezer, bem assim o grau de escolaridade do chefe de família.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de processo civil comentado*. 19 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 427.

<sup>136</sup> Decisão judicial tomada, em 18/04/2022, no processo nº 0712087-06.2022.8.07.0001, que tramita na 24ª Vara Cível de Brasília.

A posição defendida neste trabalho não é a da impossibilidade de o magistrado controlar ou fixar exigências para demonstração da insuficiência de recursos pelo postulante da gratuidade. Não há discussão sobre esta admissibilidade judicial.<sup>137</sup> A questão central deste trabalho é quanto aos limites e critérios impostos aos postulantes à gratuidade de justiça.

A doutrina especializada no assunto já mencionou essa constatação prática da crescente expansão de exigências judiciais, mas ressaltando atenção quanto às que não guardam pertinência com a situação posta.<sup>138</sup>

Por sua vez, há registros também de determinações judiciais rotineiras no âmbito dos pedidos de gratuidade que tramitam nas Varas Cíveis de Brasília. Para ilustrar essa prática, verifica-se no processo nº 0729173-42.2022.8.07.0016, com tramitação na 3ª Vara Cível de Brasília, que a juíza, em 09/06/2022, ao analisar pedido de gratuidade de justiça, por conta de dúvida da presunção de insuficiência de recursos, determinou a apresentação dos seguintes documentos:

- a) cópia das últimas folhas da carteira do trabalho, ou comprovante de renda mensal, e de eventual cônjuge; b) cópia dos extratos bancários de contas de titularidade, e de eventual cônjuge, dos últimos três meses; c) cópia dos extratos de cartão de crédito, dos últimos três meses; d) cópia da última declaração do imposto de renda apresentada à Secretaria da Fazenda.

O que não se admite é que, com o estabelecimento da presunção relativa da insuficiência de recursos, crie exigências abusivas. Por essa razão, a adoção dos critérios ou condições objetivas de elegibilidade feitas pela DPDP, por garantir isonomia, coerência e integridade, acaba por evitar essa discricionariedade na descrição de exigências judiciais inusitadas ou abusivas.

---

<sup>137</sup> Sobre esse ponto, por todos, vale citar relato doutrinário, fundado na posição também do STJ: “A presunção de veracidade da alegação de insuficiência, apesar de limitada à pessoa natural, continua a ser a regra para a concessão do benefício da gratuidade de justiça. O juiz, entretanto, não está vinculado de forma obrigatória a essa presunção e nem depende de manifestação da parte contrária para afastá-la no caso concreto, desde que existam nos autos ao menos indícios do abuso no pedido de concessão da assistência judiciária. Afastada a presunção, o juiz intimará a parte requerente para que ele comprove efetivamente a sua necessidade de contar com a prerrogativa processual.” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. Volume único. 14 ed. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 312)

<sup>138</sup> “Lamentavelmente, entretanto, o cenário cotidiano revela o aumento gradativo das exigências judiciais de comprovação da insuficiência de recursos para fins de concessão da gratuidade de justiça. Na grande maioria dos casos, embora reconheçam formalmente a presunção juris tantum de veracidade da hipossuficiência afirmada pelo interessado, os magistrados acabam afastando-a de maneira indiscriminada e determinando a apresentação de provas documentais, notadamente de declaração de imposto de renda ou de certidão demonstrando a isenção desse tributo, sob o argumento de que, diante das circunstâncias do caso concreto, é admissível a exigência de comprovação da insuficiência de recursos (art. 99, § 2º, do CPC/2015). Em virtude dessa infeliz postura comprovacionista camuflada, muitas vezes gastam-se meses com intimações, juntada de declarações, documentos e esclarecimentos, até que, finalmente, possa ser reconhecido o direito à gratuidade de justiça e, conseqüentemente, deferida liminar urgente requerida pelo deserdado de fortuna.” (ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 243)

Assim, se há adoção dos parâmetros da DPDF, basta que a parte postulante justifique que atende às condições fixadas, devendo-se apresentar outras provas ou documentos mais descritivos somente na hipótese de estar fora das condições objetivas de elegibilidade.

### 3.1.3 INCIDÊNCIA DAS CLÁUSULAS DA BOA-FÉ E DA COOPERAÇÃO

Em reforço à admissibilidade de se estabelecer um controle quanto ao sistema de presunção legal da afirmação de insuficiência de recursos, as cláusulas gerais processuais da boa-fé e da cooperação (art. 5º e 6º, ambos do CPC) dão suporte normativo expresso para que a parte (postulante da gratuidade), nos casos de dúvida, não crie embaraços para fornecer elementos de prova para caracterização da sua insuficiência de recursos. É o que a doutrina de Fredie Didier denominou como “modelo cooperativo de processo”<sup>139</sup>, acarretando diversos deveres processuais, como os de “esclarecimento, lealdade e de proteção”.<sup>140</sup>

Levando-se em consideração esses nortes normativos, se há circunstâncias, notadas pela parte impugnante ou pelo juiz, que afastam a presunção legal de hipossuficiência, o postulante tem o dever objetivo de boa-fé e de cooperação na apresentação das evidências que atestam a sua insuficiência de recursos, desde evidentemente que a determinação judicial seja adequada e proporcional para o atingimento da finalidade processual.

Atualmente não há discussão que o órgão jurisdicional, ao decidir a respeito da gratuidade de justiça, também está submetido aos deveres da boa-fé e da cooperação<sup>141</sup>. A própria redação do art. 5º e art. 6º do CPC abarca esta incidência, pois ampliou estes deveres para “aquele que de qualquer forma participa do processo” (art. 5º) e para “todos os sujeitos do processo” (art. 6º).

Além disso, tem uma disposição específica no § 2º do art. 99 do CPC que estabelece que o juiz não poderá indeferir a gratuidade sem antes “determinar à parte a comprovação do preenchimento dos referidos pressupostos”. Trata-se, pois, do dever de consulta às partes, que

---

<sup>139</sup> DIDIER JR., Fredie. *Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo*. Revista de Processo. São Paulo, v. 36, n. 198, p. 213-225, ago. 2011.

<sup>140</sup> Sobre a tentativa de sistematização dos deveres processuais impostos às partes e ao órgão jurisdicional, consultar DIDIER Jr., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 24ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, v. 1, p. 178-181.

<sup>141</sup> Sobre a vinculação do Estado-juiz ao dever de boa-fé processual, mesmo antes da alteração promovida pelo CPC/2015, citando posição firmada pelo STF e da doutrina, consultar DIDIER Jr., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 24ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, v. 1, p. 159.

é uma decorrência lógica do contraditório substancial e também dos deveres da boa-fé e da cooperação, evitando-se a caracterização de uma “decisão-surpresa” (art. 10 do CPC).

Sobre esse ponto, José Augusto Garcia de Sousa, após esclarecer que a referida disposição do § 2º do art. 99 do CPC, por ocasião da tramitação legislativa, foi fruto de uma sugestão da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep), estabeleceu posição semelhante à defendida acima, apesar de não mencionar expressamente os deveres de boa-fé e cooperação:

A disposição vale principalmente para a gratuidade requerida por pessoa natural, a quem basta a simples afirmação da insuficiência de recursos, que se presume verdadeira (§ 3º do art. 99). Sendo assim, ela não pode se ver surpreendida com um indeferimento de plano. Caso haja, “nos autos”, elementos que “evidenciem” realidade diversa da afirmada, o ônus da prova se inverte, mas a parte deve ter a chance de se desincumbir desse ônus.

Temos aí uma ótima aplicação do art. 10 do CPC/2015, que proíbe a chamada decisão-surpresa.<sup>142</sup>

### 3.2 METODOLOGIA DE DADOS

O órgão escolhido para pesquisa empírica foi o TJDFt, porque é o Tribunal correspondente de atuação da DPDF. No âmbito do TJDFt, pois, será possível avaliar os impactos das delimitações objetivas, regradas pela Resolução 140 do CSDPDF, para fins de identificação dos destinatários da gratuidade de justiça.

Para delimitação temporal da pesquisa, levei em consideração o período anterior à efetiva vigência da Resolução nº 140 (aprovada e publicada em 24 de Junho de 2015) e também do próprio CPC/2015 (vigente a partir de 18 de Março de 2016), ou seja, foi utilizado o marco temporal de 01/01/2014 até 17/03/2016. Este período é para pesquisar se o TJDFt, antes da Resolução e do próprio CPC/2015, já adotava alguma sinalização ou requisito objetivo na avaliação da gratuidade de justiça.

Outro recorte temporal escolhido foram os anos de 2020 a 2021, para tentar demonstrar o entendimento atual do TJDFt sobre as questões levantadas, notadamente após um longo período de consolidação de vigência da Resolução n. 140 do CSDPDF e do CPC.

A obtenção dos dados se deu através de levantamento quantitativos e qualitativos, por consulta às informações obtida no repositório de jurisprudência do sítio eletrônico do TJDFt. Para isso, selecionei como palavras-chaves de busca: “justiça gratuita, assistência judiciária, gratuidade. E a opção pela inclusão também da palavra chave “assistência judiciária” foi

---

<sup>142</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Coordenação Antônio do Passo Cabral, Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 168.

porque, como já visto no Cap. I, não há rigor, inclusive da jurisprudência, na utilização dos termos correspondentes. No período de 2020 a 2021 acrescentei, para restringir o número de julgados, a palavra “hipossuficiência”, que é categoria mais usual para se referir aos destinatários da gratuidade.

Delimitou-se a análise apenas para as decisões cíveis do TJDFT, já que o objeto da pesquisa é restrito para os casos cíveis, regidos obrigatoriamente pelo CPC. Ademais, balizei a pesquisa apenas nas Câmaras Cíveis, porque já há uma pesquisa pronta do TJDFT, no setor de jurisprudência, sobre a possibilidade da incidência dos critérios objetivos da DPDF na valoração da gratuidade de justiça, que já cita os acórdãos representativos das Turmas Cíveis<sup>143</sup>. Mas esta pesquisa não menciona o julgamento por alguma Câmara Cível (composta por todos os Desembargadores das Turmas Cíveis), que tem competência específica em determinadas matérias (art. 21 do Regimento Interno do TJDFT), além de não abordar as principais questões debatidas na presente dissertação, como, por exemplo, se os critérios da DPDF são parâmetros rígidos ou flexíveis, que comportam determinadas particularizações.

Os referidos julgados foram agrupados e analisados objetivamente, com as seguintes informações: a) nº dos autos; b) classe processual; c) órgão julgador; d) relator; e) data do julgamento; f) resumo do fundamento para deferir ou indeferir o pedido de gratuidade.

Após a seleção dos julgados, fiz o levantamento dos dados a partir das seguintes questões centrais: 1) qual o padrão decisório adotado para decidir as postulações sobre a gratuidade de justiça? 2) o padrão decisório leva em conta algum parâmetro objetivo fixo ou apenas uma presunção objetiva de elegibilidade? 3) qual a categorização utilizada para se referir ao destinatário da gratuidade? 4) em caso de adoção de algum critério, qual o fundamento utilizado para justificar esta utilização interpretativa do critério? 5) as decisões levam em conta as premissas lançadas (motivação, presunção legal relativa da insuficiência e boa-fé e cooperação)?

---

<sup>143</sup>TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. *Na aferição da hipossuficiência econômica, é cabível tomar como parâmetro o teto estabelecido para atendimento pela Defensoria Pública do Distrito Federal?* Brasília: TJDFT, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-perguntas/direito-civil-e-processual-civil/justica-gratuita/e-possivel-na-afericao-da-hipossuficiencia-economica-tomar-como-parametro-o-teto-estabelecido-para-atendimento-pela-defensoria-publica-do-distrito-federal>. Acesso em: 16 out. 2022.

### 3.3 DOS RESULTADOS OBTIDOS

Quanto a primeira busca, ou seja, do período de 01/01/2014 a 17/03/2016, foram selecionados 09 acórdãos<sup>144</sup>, conforme sistematização a seguir:

**Caso 1:** a) nº dos autos: 20140020113192MSG; b) classe processual: Agravo Regimental no(a) Mandado de Segurança; c) 2ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador JAIR SOARES; e) data do julgamento: 09/06/2014; f) fundamento: Não houve divergência. O entendimento firmado foi de que “A presunção que resulta da declaração de pobreza é relativa, ou seja, deve ser afastada ante a evidência de que não se trata de hipossuficiente a fim de usufruir do benefício.” Mencionou-se, ainda, que “Num país em que grande parte das pessoas não têm emprego, outras vivem de subemprego e outras com um salário mínimo de R\$ 724,00, não se pode considerar pobres, necessitados dos benefícios da assistência judiciária, aqueles que, a exemplo do impetrante, percebem vencimentos brutos de R\$ 13.795,15 e líquidos de R\$ 6.810,68 (f. 21).” Houve menção, por fim, para justificar o indeferimento, sobre o valor das custas do TJDF: “Registre-se que as custas na Justiça do Distrito Federal, por demais módicas, praticamente podem ser suportadas por qualquer um que disponha de renda, ainda que não seja elevada.”

**Caso 2:** a) nº dos autos: 20130710276183EIC; b) classe processual: EMBARGOS INFRINGENTES; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Relator Originário: Desembargador ALFEU MACHADO. Relator designado: Desembargador SEBASTIÃO COELHO; e) data do julgamento: 08/09/2014; f) fundamento: O julgamento foi por maioria, sendo que prevaleceu que, em caso de dúvida das condições econômicas para suportar as despesas processuais, deve deferir a gratuidade de justiça. Houve entendimento de que “não serve para desmerecer essa presunção a circunstância da impugnada ser assistida por advogado particular.” Houve análise concreta das condições econômicas da parte. Houve menção, nos votos vencedores dos Desembargadores Sebastião Coelho e Luciano Vasconcelos, como reforço argumentativo (obiter dictum) que sequer deveria ser cobrada das partes as custas para acessar ao judiciário: “Penso que sequer deveria ser cobrada das partes qualquer situação condicionante para ingresso na justiça - pagamento de custas, pagamento de preparo para que o processo suba à 2.ª Instância. Penso que, quando a Constituição garante o acesso da pessoa à justiça, deva fazê-lo de forma absolutamente ilimitada, sem qualquer condicionante.” No voto vencido, do Desembargador Alfeu Machado, mencionou-se a necessidade de adoção dos critérios de renda com base, por exemplo, nos dados do IBGE.

**Caso 3:** a) nº dos autos: 20150020004546ARC; b) classe processual: AGRAVO REGIMENTAL NO(A) AÇÃO RESCISÓRIA; c) 2ª Câmara Cível; d) relator: Relator Originário: Desembargador HECTOR VALVERDE. Relator Designado: Desembargador ARNOLDO CAMANHO; e) data do julgamento: 09/02/2015; f) fundamento: O julgamento foi por maioria. Prevaleceu o entendimento da presunção legal da afirmação da necessidade do postulante. Para isso, debateu-se as seguintes teses: 1) distinção da assistência jurídica integral e gratuita, que necessitaria de comprovação, e gratuidade, que bastaria a mera declaração; 2) impossibilidade do julgador utilizar o critério de renda para afastar a presunção legal; 3) o Desembargador Cruz Macedo manifestou que “tenho posicionamento sobre esta matéria e penso que a lei haverá de regulamentar essa situação de pobreza, não estando o juiz autorizado a desconstituir a presunção que está na declaração afirmada pela parte, com base Lei 1.060/50, que não foi modificada”. O voto vencido, do Desembargador Hector Valverde, era no sentido de que a simples declaração, contida na Lei 1.060 não fora totalmente recepcionada pela CF/88: “Contudo, da leitura da decisão acima transcrita, ressaltou-se que o dispositivo da Lei Federal nº 1.060/50, que dispõe que a parte gozará dos benefícios da assistência judiciária mediante simples afirmação, ainda que recepcionado pela Constituição Federal, somente o foi em parte, uma vez estabelecer, em seu art. 5º, inciso LXXIV, que “o Estado prestará assistência jurídica integral e

<sup>144</sup>TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. *Pesquisa Documentos Jurídicos*. Brasília: TJDF, 2021. Disponível em: <https://abre.ai/fp2L>. Acesso em: 17 nov. 2022.

gratuita aos que comprovarem falta de recursos". Ademais, a recorrente junta aos autos contracheque que comprova estar empregada, auferindo vencimento líquido o valor de R\$ 6.427,11 (seis mil, quatrocentos e vinte e sete reais e onze centavos), rendimentos que não se mostraram comprometidos a ponto da parte não poder arcar com os custos da demanda.”

**Caso 4:** a) nº dos autos: 20140020141670IAJ; b) classe processual: IMPUGNAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA; c) 2ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador ARNOLDO CAMANHO; e) data do julgamento: 02/03/2015; f) fundamento: O julgamento foi por maioria. Prevaleceu, após análise das condições econômicas concretas, o entendimento de que “as alegações do impugnante não foram suficientes para afastar a presunção de pobreza oriunda da declaração emitida pela impugnada”. Os votos vencidos mencionaram, por outro lado, que: 1) as custas no DF são muito baixas; 2) que há abusos nos pedidos de gratuidade; 3) restrição e maior rigor na dispensa, por conta de deferimento da gratuidade, do depósito legal nas ações rescisórias.

**Caso 5:** a) nº dos autos: 20150020110535IVC; b) classe processual: IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA; c) 2ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador JAIR SOARES; e) data do julgamento: 25/05/2015; f) fundamento: O julgamento foi unânime, pois os Desembargadores não tiveram divergência em indeferir a gratuidade de justiça requerida, sob o fundamento de que as condições econômicas para aferição da gratuidade do espólio deve considerar “não a condição econômica pessoal do inventariante, mas a expressão pecuniária dos bens que integram o espólio. Dos autos, não é possível presumir que o espólio impugnante seja necessitado. Integram o espólio, pelo menos, 50% de dez bens imóveis, que, consoante informação do impugnante, somam o valor aproximado de R\$ 10.000.000,00.”

**Caso 6:** a) nº dos autos: 20140020322130IAJ; b) classe processual: IMPUGNAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA; c) 2ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO; e) data do julgamento: 14/09/2015; f) fundamento: O julgamento foi por maioria. Discutiu-se a gratuidade de justiça quanto ao depósito do valor da ação rescisória. Prevaleceu o entendimento de que, pelo valor da causa, cerca de 6 milhões de reais, a parte não teria condições de efetuar o depósito legal de 5 %. No caso, entendeu-se em deferir apenas parcialmente a gratuidade, pois a parte tinha inclusive já efetuado o pagamento das custas processuais. Aplicou-se, então, o deferimento parcial da gratuidade, restrito ao depósito.

**Caso 7:** a) nº dos autos: 20150020203236IAJ; b) classe processual: IMPUGNAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA; e) data do julgamento: 23/11/2015; f) fundamento: Julgamento foi unânime em revogar a gratuidade de justiça, já que “efetivamente demonstrado que a parte impugnada não se enquadra na situação econômica de hipossuficiência prevista na Lei 1.060/50, tendo em vista que a sua renda mensal é bastante superior à média da população brasileira”. No caso, a parte impugnada era aposentada do Banco do Brasil e recebia rendimentos superiores a 10 mil reais.

**Caso 8:** a) nº dos autos: 20150020275674IAJ; b) classe processual: IMPUGNAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador JOSAPHA FRANCISCO DOS SANTOS; e) data do julgamento: 23/11/2015; f) fundamento: O julgamento foi unânime. Mencionou-se a regra interpretativa da presunção relativa da alegação de hipossuficiência, cabendo análise concreta pela parte impugnante e pelo próprio julgador. Assim, após análise da situação concreta, entendeu-se em revogar a gratuidade de justiça para uma parte que auferia renda superior a 14 mil reais e manter a gratuidade para outra parte que auferia renda média de 2 mil reais.

**Caso 9:** a) nº dos autos: 20160020012396ARC; b) classe processual: AGRAVO REGIMENTAL NO(A) AÇÃO RESCISÓRIA; c) 2ª Câmara Cível; d) relator: Desembargadora GISLENE PINHEIRO; e) data do julgamento: 14/03/2016; f) fundamento: O julgamento foi unânime. Após mencionar a regra interpretativa da

presunção relativa da alegação de hipossuficiência, avaliou-se a situação concreta da parte. Na espécie, levou-se em consideração, no voto da Relatora, para indeferir a gratuidade as seguintes circunstâncias: “No caso dos autos, não me convenceu o estado de miserabilidade da postulante, tendo oportunizada a juntada da comprovação da hipossuficiência de renda, trouxe apenas a cópia da Carteira de Trabalho, alegando, apesar de ser advogada, recém formada, está desempregada e não possui qualquer renda. A juntada de cópia da carteira de trabalho não comprova adequadamente a situação de miserabilidade ínsita à concessão do beneplácito, pois o próprio fato de advogar em causa própria nestes autos demonstra que a requerente é advogada atuante, além de se qualificar como analista jurídica e residir no Park Way, um dos lugares mais nobres de Brasília.”

Quanto a segunda busca, ou seja, do período de 01/01/2020 a 31/12/2021, foram selecionados 11 acórdãos<sup>145</sup>, conforme sistematização a seguir:

**Caso 1:** a) nº dos autos: 07148620220198070000; b) classe processual: AÇÃO RESCISÓRIA; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargadora GISLENE PINHEIRO; e) data do julgamento: 03/02/2020; f) fundamento: Julgamento foi unânime. A parte requerida na Rescisória postulou pela gratuidade de justiça. O entendimento foi de que não havia elementos para infirmar a presunção legal da alegação da gratuidade, baseando-se no CPC e no consolidado entendimento da Corte: “A propósito, o regramento da gratuidade de justiça restou sensivelmente modificado pelo Novo Código de Processo Civil, destacando o artigo 99 que a presunção de veracidade da condição de hipossuficiência financeira, em se tratando de pessoa natural, só pode ser afastada com base em elementos concretos que demonstrem a ausência dos requisitos legais, entendimento, inclusive, que já era dominante na doutrina e na jurisprudência.” (Trecho voto da Relatora). A análise não foi muito criteriosa, ao contrário dos casos de postulações pela parte requerente, em que tem que fazer o depósito de 5% do valor da causa.

**Caso 2:** a) nº dos autos: 07007762620198070000 ; b) classe processual: AÇÃO RESCISÓRIA; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador ROBSON BARBOSA DE AZEVEDO; e) data do julgamento: 03/02/2020; f) fundamento: O julgamento foi unânime. A parte requerida na Rescisória, representada pela DPDF, postulou também pela gratuidade. O fundamento para deferir foi por conta da parte estar representada pela DPDF, presumindo-se a alegação de insuficiência de recursos, conforme trecho do voto do Relator: “Em relação ao requerido, verifico que foi patrocinado pela Defensoria Pública e reconheço que tal órgão de defesa tem sério controle na análise da hipossuficiência, com isso, entendo que o réu também não possui condições de arcar com as custas processuais. ‘A parte é patrocinada pela Defensoria Pública, instituição que possui atribuição constitucional de promover a defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade econômica’ (Acórdão n.1157093, 07137261720178070007, Relator: SANDRA REVES 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 11/03/2019, Publicado no DJE: 20/03/2019. Pág.: Sem Página Cadastrada.), tornando a concessão do benefício, dessa forma, medida que se impõe.” Nesta parte do voto, o precedente citado faz menção a categoria “situação de vulnerabilidade econômica”.

**Caso 3:** a) nº dos autos: 07192868720198070000; b) classe processual: AGRAVO INTERNO CÍVEL; c) 2ª Câmara Cível; d) relator: Desembargadora VERA ANDRIGHI; e) data do julgamento: 02/03/2020; f) fundamento: O julgamento foi por maioria. Houve proposição de ação

<sup>145</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. *Pesquisa Documentos Jurídicos*. Brasília: TJDF, 2021. Disponível em: <https://abre.ai/fp2L>. Acesso em: 17 nov. 2022.

rescisória com pedido de gratuidade de justiça. A Relatora determinou que a parte juntasse cópia do contracheque para avaliar o pedido. Com a juntada do documento, houve a indeferimento da gratuidade por conta do salário recebido e outros sinais de riqueza: “Do contracheque relativo a agosto/2019 (id. 11403579), vê-se que a autora, servidora pública ocupante do cargo de analista de Sistemas III do Ministério da Cidadania, possui rendimento bruto de R\$ 9.133,66 e líquido de R\$ 6.239,16, além do que reside no SMDB Conjunto 11, Lote 01, Casa A, Lago Sul, bairro mais nobre desta Capital, circunstâncias que não são condizentes com a alegada hipossuficiência, na aceção da lei, para concessão do benefício postulado.” Por conta deste indeferimento da gratuidade pela Relatora, a parte interpôs agravo de instrumento que foi julgado manifestamente inadmissível pela Relatora. Após, a parte interpôs Agravo Interno contra a decisão da Relatora, que é o objeto desta análise. O entendimento fixado pela maioria foi pela preclusão da discussão sobre a gratuidade de justiça, pois a parte cometeu erro grosseiro em apresentar recurso de Agravo de Instrumento contra a decisão de indeferimento da gratuidade. Teve voto divergente do Desembargador Sérgio Rocha, que, após considerar que não configura erro grosseiro a interposição de agravo de instrumento ao invés de agravo interno, a situação concreta da parte autora não permite o pagamento das despesas processuais, consoante seguinte fundamentação “No mérito, entendo cabível a justiça gratuita, pois, o valor da dívida objeto do cumprimento de sentença equivale a aproximadamente o dobro dos rendimentos líquidos da executada, ora autora. Somando-se a tal montante o valor do depósito prévio de 5% do valor da causa, exigido para a admissibilidade da presente ação rescisória, é possível concluir que a autora não possui condições financeiras de arcar com os custos da demanda sem prejuízo de seu sustento, o que autoriza a concessão da gratuidade de justiça e, por conseguinte, o prosseguimento da ação rescisória.

**Caso 4:** a) nº dos autos: 07212830820198070000; b) classe processual: AGRAVO INTERNO CÍVEL; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargadora FÁTIMA RAFAEL; e) data do julgamento: 29/06/2020; f) fundamento: O julgamento foi por maioria. O recurso decorre de pedido de gratuidade em Rescisória. Houve indeferimento inicial da gratuidade de justiça por força das condições econômicas da parte, como a renda bruta e as despesas alegadas: “Nesse quadrante, à primeira vista, a documentação acostada pelo autor não revela a existência de probabilidade do direito invocado, pois demonstra que auferir rendimentos brutos em torno de R\$ 9.833,94 (nove mil, oitocentos e trinta e três reais e noventa e quatro centavos), conforme contracheque anexado no ID 11750782, o que supera, em muito, a média da população brasileira e denota um patamar de vida incongruente com a benesse postulada. Ademais, as despesas ordinárias com educação dos filhos, telefone, energia elétrica e cartão de crédito apresentadas em ID 12067176 e seguintes não são suficientes a comprovar a necessidade mencionada, uma vez que, a toda evidência, o autor possui capacidade financeira suficiente para, sem prejudicar seu próprio sustento, arcar com as despesas processuais, as quais, ressalto, neste Tribunal, são de valor ínfimo.” Acontece, porém, que, por força de decisão em declaratórios, houve deferimento do parcelamento das custas: “No caso, a omissão a ser sanada com relação ao pedido de redução percentual e de parcelamento de despesas. Com relação à redução percentual, entendo no caso que o requerente, ora embargante, não se enquadra propriamente nas balizas definidas pelo legislador para acesso ao benefício da gratuidade de justiça, sobretudo porque a gratuidade total ou mesmo sua redução percentual somente “(...) deverá ser deferida em caso no qual seja muito evidente a falta de condições da parte para arcar com as despesas” (in Código de processo civil comentado, 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, P. 98). No que tange ao parcelamento de despesas previsto no artigo 98, §6º, do Código de Processo Civil, entendo que a providência lhe cabe, pois, a despeito de não se encontrar em estado de insuficiência de recursos financeiros para custear as despesas processuais, tenho que a medida mitiga, no caso concreto, eventual onerosidade excessiva causada pelo importe estabelecido para ajuizamento da ação rescisória. O Código de Processo Civil é silente quanto à quantidade de parcelas

(mínimas e máximas) em que se poderiam estabelecer a divisão das despesas processuais, o que conduz à juízo de razoabilidade e proporcionalidade do magistrado em sua efetivação. No exame concreto da documentação acostada em confronto com a possibilidade de parcelamento das despesas, tenho que dimanar um grau de razoabilidade a divisão das despesas em 5 (cinco) vezes mensais, sendo a primeira à vista, observada estritamente os vencimentos devidos, a contar da primeira parcela. Ante o exposto, monocraticamente, CONHEÇO e DOU PARCIAL PROVIMENTO aos embargos de declaração para suprir a omissão da decisão embargada e deferir o parcelamento das custas processuais da ação rescisória em 5 (cinco) parcelas mensais, sendo a primeira à vista, com pagamento máximo no prazo de 5 (cinco) dias a contar da intimação da presente decisão, observada estritamente as datas de vencimento mensal das parcelas a contar da primeira.” No presente recurso de Agravo Interno, entendeu-se que, apesar da dificuldade financeira alegada, houve endividamento espontâneo: “Na espécie, embora alegue que enfrenta problemas financeiros, seus gastos, a princípio, não comprometem sobremaneira o seu orçamento, a ponto de inviabilizar o pagamento das custas processuais, sem prejuízo do seu sustento e da sua família. Ademais, o endividamento espontâneo não pode ser utilizado como prova da incapacidade financeira.” E, ainda, que já foi deferido o parcelamento das custas: “Por fim, há que se salientar que em razão da alegada dificuldade financeira já foi deferido o parcelamento das custas judiciais na decisão Id. 12866173.” Houve divergência, sustentando, em resumo, que “apesar da divergência jurisprudencial acerca do tema, compartilho do entendimento de que a necessidade de prova da situação de hipossuficiência econômica emana da própria Constituição Federal, nos termos do art. 5º, inc. LXXIV, que assim dispõe: “o Estado prestará assistência judiciária integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”” Após análise concreta, a divergência entendeu que “Não há dúvida de que incumbe ao magistrado aferir os elementos do caso concreto, para conceder o benefício da gratuidade de justiça aos cidadãos que dele efetivamente necessitem para acessar o Poder Judiciário. No caso dos autos, contudo, não vislumbro dados capazes de desabonar a tese defendida pela parte Agravante, razão pela qual o recurso merece ser provido, para deferir o pleito de gratuidade de justiça.” (Desembargadora Gislene). Para o Desembargador Getúlio Oliveira, ao divergir, sustentou que a presunção de gratuidade é absoluta: “Senhora Presidente, tenho posição a respeito do assunto, e meu entendimento é que o art. 99 do Código de Processo Civil trouxe uma diretriz que deve ser seguida, a meu ver, à risca, sem possibilidade de interpretação contrária aos pedidos formulados por pessoas que pretendam mitigar sob o pálio da justiça gratuita O art. 99 traz, no § 3. , uma presunção , que diz: ‘presume-se o iuris et de iure verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural.’ E é o caso”

**Caso 5:** a) nº dos autos: 07208925320198070000; b) classe processual: AGRAVO INTERNO CÍVEL; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador ROBERTO FREITAS; e) data do julgamento: 29/06/2020; f) fundamento: Julgamento foi unânime. O recurso decorre de pedido de gratuidade em Rescisória. Houve determinação judicial para apresentação de documentos comprobatórios da insuficiência de recursos. O Relator indeferiu o pedido com base na situação concreta, pois “deixou de apresentar comprovação da realização dos bicos, das suas despesas, ou de qualquer elemento capaz de demonstrar a alegada situação de hipossuficiência.” No presente recurso de Agravo Interno, o Relator consignou dois fundamentos para manutenção do indeferimento da gratuidade: 1) diante da ausência pela lei de parâmetros objetivos, os parâmetros da DPDF são razoáveis para aplicação do caso: “Nesse sentido, é certo que a lei não estabeleceu parâmetros objetivos para a análise da concessão do benefício pretendido, estabelecendo apenas como requisito geral que o requerente deve comprovar a insuficiência de recursos. Assim, a aferição deverá ser feita caso a caso, a partir da alegação e efetiva comprovação de peculiar situação de impossibilidade financeira. Diante desse panorama, no intuito de estabelecer parâmetros objetivos para a concessão do benefício, entendo que os critérios adotados pela Defensoria Pública do

Distrito Federal, previstos na Resolução 140/2015, que disciplina a forma de comprovação da necessidade, para fins de assistência jurídica integral e gratuita, figuram como parâmetros razoáveis para a análise do caso concreto.”; 2) sobre a capacidade institucional da DP e a necessidade de harmonia no tratamento jurídico do tema: “Esclareça-se que a Defensoria Pública é órgão constitucionalmente programado para prestação de assistência judiciária, estabelece condições para que o direito de assistência seja exercido por quem faz, de fato, jus a ele, sendo perfeitamente cabível que os demais entes utilizem critérios similares. Desse modo, o parâmetro de interpretação do ordenamento jurídico será o mesmo, o que privilegia a sua harmonia.”

**Caso 6:** a) nº dos autos: 07020075420208070000; b) classe processual: AÇÃO RESCISÓRIA; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES; e) data do julgamento: 27/07/2020; f) fundamento: O julgamento foi unânime. Houve deferimento da gratuidade de justiça ao autor na Rescisória. A parte requerida, em contestação, apresentou impugnação à gratuidade. O TJDFTE manteve a gratuidade, ao definir que “a impugnação deve ser acompanhada de elementos que demonstrem a alteração da situação econômica da parte ou que comprovem a sua capacidade de arcar com as custas do processo”

**Caso 7:** a) nº dos autos: 07433789520208070000; b) classe processual: AGRAVO INTERNO CÍVEL; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargadora ANA CANTARINO; e) data do julgamento: 07/12/2020; f) fundamento: O julgamento foi unânime. Houve indeferimento da gratuidade de justiça ao autor na Rescisória. O recurso de Agravo Interno visa afastar o indeferimento. O TJDFTE fixou vários fundamentos para o indeferimento: 1) reforçou a presunção relativa da afirmação da insuficiência de recursos; a incidência da cláusula constitucional da comprovação da insuficiência e a necessidade motivação do indeferimento, conforme trecho a seguir: “Referida presunção, portanto, é passível de ser desconstituída pelo juízo quando existentes nos autos elementos que evidenciem a ausência dos pressupostos legais para o deferimento da gratuidade, nos termos do inciso §2º do artigo 99 da mencionada lei processual.” “Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXIV, dispõe que “o Estado prestará assistência judiciária integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. “Ressalte-se, por oportuno, que a Lei 1.060/50, que regulamenta o instituto, dispõe no artigo 5º, não revogado pelo Código de Processo Civil de 2015, que pode o juiz indeferir o pedido de gratuidade de justiça, desde que por decisão motivada”. 2) ressaltou a necessidade de avaliar a situação concreta da parte, fixando como balizamento o padrão de vida e a voluntariedade dos gastos: “Não se enquadram no conceito de hipossuficientes, contudo, pessoas que possuem padrão de vida elevado, mas que assumem voluntariamente empréstimos e gastos que superem as suas possibilidades e, com isso, pretendem esquivar-se da obrigação do pagamento das despesas processuais.” “Para fins de aferição do rendimento líquido, deve-se abater apenas os descontos compulsórios, não podendo ser descontados, para apuração da suposta insuficiência de recursos, os empréstimos consignados voluntariamente contraídos.” 3) citou como reforço interpretativo os parâmetros exigidos pela DPDF e pela DPU: “Assim, ainda que tenha custos elevados, a remuneração do autor permanece muito superior aos parâmetros estabelecidos para fins de enquadramento em situação de hipossuficiência econômica. Sobre o tema, destaque-se que o teto estabelecido para atendimento pela Defensoria Pública do Distrito Federal, nos termos da Resolução nº 140, de 24 de junho de 2015, considera hipossuficiente aquele que auferir renda familiar bruta mensal de até 5 (cinco) salários mínimos. E, apenas a título ilustrativo, cabe salientar que a Defensoria Pública da União considera que o valor de presunção de necessidade econômica, para fins de assistência jurídica integral e gratuita, é de R\$ 2.000,00, conforme Resoluções nº 133 e 134, do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, publicadas no DOU de 02/05/2017. Ou seja, o autor, que auferir renda bruta de R\$ 24.694,85, se encontra bem distante dos parâmetros acima citados.” 4) demonstrou a necessidade de maior rigor na análise da gratuidade, principalmente para preservar a igualdade: “Registre-se que, prevalecendo

entendimento diverso, o princípio da igualdade restaria frontalmente violado, já que se tratariam pessoas desiguais de modo idêntico, fato que acarretaria prejuízo ao acesso à justiça, haja vista o Estado não se encontrar suficientemente preparado para arcar com o pagamento das custas judiciais de todos os cidadãos que requererem a gratuidade de justiça, ainda que cientes de que não se enquadram nas exigências para a concessão do benefício. Desse modo, o pedido de justiça gratuita deve ser seriamente analisado a fim de evitar o mau uso do benefício por pessoas que possuem condições de recolher custas e arcar com verbas de sucumbência.”

**Caso 8:** a) nº dos autos: 07495340220208070000; b) classe processual: AGRAVO INTERNO CÍVEL; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargadora ANA CANTARINO; e) data do julgamento: 03/05/2021; f) fundamento: O julgamento foi unânime. Houve indeferimento da gratuidade de justiça ao autor na Rescisória. O recurso de Agravo Interno visa afastar o indeferimento. O TJDFR fixou vários fundamentos para o indeferimento: 1) ressaltou a necessidade de comprovação da insuficiência, pois a presunção do CPC é meramente relativa: “Nos termos da Constituição Federal e do CPC, para efeito de concessão do benefício da justiça gratuita, a parte interessada deve comprovar a sua insuficiência de recursos, uma vez que a declaração de que não possui recursos suficientes para arcar com as despesas processuais sem prejudicar o seu sustento, embora necessária para a concessão do benefício, possui apenas presunção relativa da hipossuficiência da parte.” 2) considerou que é preciso analisar a renda do postulante: “O benefício da gratuidade de justiça é devido àqueles que possuem renda baixa, considerando a média da população, como também aos que, apesar da renda elevada, passam, comprovadamente, por dificuldade econômica pontual que sobreleve, inevitavelmente, suas despesas.” 3) analisou a situação concreta da parte: “Restando evidenciado que o autor agravante é sócio de diversas empresas, detentor de investimentos financeiros de alto vulto, inclusive no exterior, e proprietário de vários imóveis de elevado valor, conclui-se pelo não enquadramento no conceito de hipossuficiência econômica para fazer jus à gratuidade de justiça.” 4) afastou o elevado valor do depósito legal da rescisória como critério suficiente para deferir a gratuidade: “No caso vertente, apesar de o depósito de 5% do valor atualizado da causa alcançar montante elevado, consta nos autos prova documental de que o autor agravante ostenta condições de arcar com o custeio integral desse valor, não havendo que se falar em concessão de gratuidade de justiça no caso, nem tampouco em isenção de pagamento ou parcelamento do valor (art. 98, parágrafos 5º e 6º, CPC).” 5) mencionou que o deferimento, sem critérios, ocasionaria desrespeito ao princípio da igualdade: “Registre-se que, prevalecendo entendimento diverso, o princípio da igualdade restaria frontalmente violado, já que se tratariam pessoas desiguais de modo idêntico, fato que acarretaria prejuízo ao acesso à justiça, haja vista o Estado não se encontrar suficientemente preparado para arcar com o pagamento das custas judiciais de todos os cidadãos que requerem a gratuidade de justiça, ainda que cientes de que não se enquadram nas exigências para a concessão do benefício.”

**Caso 9:** a) nº dos autos: 07151700420208070000; b) classe processual: AÇÃO RESCISÓRIA; c) 2ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador JOAO EGMONT. Relator designado Desembargador DIAULAS COSTA RIBEIRO; e) data do julgamento: 05/07/2021; f) fundamento: O julgamento foi por maioria. Houve deferimento inicial da gratuidade, pelo Relator, ao autor da Rescisória. Por conta da impugnação à gratuidade, na contestação, houve reapreciação da situação na decisão final. Na ocasião, o Relator restou vencido ao votar pela manutenção da gratuidade, ao decidir que apesar dos altos rendimento do autor, ele também tem muitas despesas: “De acordo com os documentos juntados pelo autor, observa-se que ele, embora receba rendimento bruto de R\$ 11.205,88, sobrevive com renda líquida mensal de apenas R\$ 5.856,10 (ID 19227580), tendo em vista possuir mais de dez empréstimos consignados. Dessa forma, não resta dúvidas de que o valor de seu rendimento é insuficiente para todas as despesas do período, pois, somente a título de aluguel paga o montante de R\$ 1.800,00 (ID 19227582, pág. 1).” Contudo, o Desembargador Diaulas abriu

divergência, que foi seguida pela maioria, conforme ementa descritiva: “AÇÃO RESCISÓRIA. DECLARAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA. PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE. ISENÇÃO FISCAL. BENEFÍCIO PERSONALÍSSIMO. REQUISITOS. NÃO COMPROVAÇÃO. BENEFÍCIO INDEFERIDO. NULIDADE DE ALGIBEIRA. DEFEITO NA CITAÇÃO. INEXSITÊNCIA. VALIDADE DO PROCESSO. SENTENÇA MANTIDA. 1. “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. (CF, art. 5º, LXXIV). 2. A suspensão da exigibilidade do pagamento das custas e das despesas processuais somente deve ser reconhecida àqueles que não podem custeá-las sem prejuízo do próprio sustento ou de sua família. 3. Não há suporte legal para a concessão de gratuidade de justiça a quem não preenche os requisitos. A gratuidade de justiça é modalidade de isenção fiscal; é um benefício personalíssimo (intuito personae), e não pode ser extensiva a quem não tem direito demonstrado no caso concreto. 4. O Poder Judiciário não pode conceder isenção fiscal das taxas que deve, obrigatoriamente, recolher, a quem não faz prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei para sua concessão (CTN, arts. 175 a 179). 5. Qualquer renúncia fiscal voluntária atenta contra a democracia tributária, em que todos devem contribuir para a manutenção do Estado, mas só aqueles que usam serviços públicos específicos devem ser obrigados a pagar as taxas impostas por lei. O serviço público de prestação jurisdicional está sujeito a taxas, conhecidas como “custas”, a serem pagas por quem busca o Poder Judiciário. 6. Se os juízes e tribunais deferirem esse benefício a qualquer pessoa, ter-se-á um aumento indevido do custo do serviço público de prestação jurisdicional que será repassado para toda a sociedade, indevidamente. 7. O autor é Policial Militar e recebe vencimentos líquidos de R\$ 12.030,05, muito acima do padrão médio do povo brasileiro. 8. Ausentes provas idôneas de que a parte possui baixa renda e que suas despesas são capazes de comprometer parcela significativa de seu orçamento, não se justifica o deferimento da gratuidade de justiça. 9. Quando não se paga nada para litigar na Justiça, a racionalidade e a razoabilidade ficam distantes e a propositura de ações temerárias, que oneram os Tribunais, mantidos pelos tributos pagos pelos outros, passa a ser uma atividade sem qualquer risco patrimonial ou pessoal. 10. “Tanto quanto o discurso racional teórico, também as preocupações práticas parecem vir a exigir uma ruptura radical no tipo de análise de justiça que se tem feito” (AMARTYA SEN, A ideia de Justiça. Tradução de Nuno Castelo-Banco Bastos. Coimbra: Almedina, 2009, p. 15-16). 11. Não prospera a ação rescisória para desconstituir sentença contra a qual não foi interposto recurso, com base em narrativa que busca a invalidade do processo com alegação infundada de defeito na citação, conhecida como “nulidade de algibeira”, expressão que retrata casos de nulidade arguida apenas para procrastinar o cumprimento da sentença. 12. Ação rescisória improcedente.

([Acórdão 1353434](#), 07151700420208070000, Relator: JOÃO EGMONT, , Relator Designado: DIAULAS COSTA RIBEIRO 2ª Câmara Cível, data de julgamento: 5/7/2021, publicado no DJE: 22/7/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.) A divergência inaugurada pelo Desembargador Diaulas trouxe fundamentos específicos, como: 1) a gratuidade de justiça corresponde a uma isenção fiscal: “A questão concreta decorre de hermenêutica do Direito Constitucional-Tributário e deve ser interpretada restritivamente. As custas judiciais são tributos, são taxas. E não se pode ampliar a faixa de isenção, que decorre de lei. O Poder Judiciário não pode conceder isenção fiscal das taxas que deve, obrigatoriamente, recolher, a quem não faz prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei para sua concessão (CTN, arts. 175-179).” 2) mencionou critérios utilizados pela DPU e também o de 5 mil reais: “Anoto que a concessão de gratuidade de justiça, na egrégia 8ª Turma Cível, observou, em diversos precedentes, o teto de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) de renda bruta, sem prejuízo da análise das condições pessoais, que não se mostram presentes no caso.” “A Defensoria Pública da União presumia a necessidade econômica para fim de assistência jurídica integral e gratuita o núcleo familiar com renda mensal de até três salários mínimos. Esse referencial foi reduzido para R\$ 2.000,00 (Resolução nº 134, de

7 de dezembro de 2016, do Conselho Superior da Defensoria Pública da União - DOU, Seção 1, 2 de maio de 2017, p. 122).” 3) dispensou-se o depósito legal da rescisória, diante da divergência no julgado: “Como não houve unanimidade na votação, dispensei o depósito compulsório, que seria revertido ao réu.”

**Caso 10:** a) nº dos autos: 07061886420218070000; b) classe processual: AGRAVO INTERNO CÍVEL; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargadora ANA CANTARINO; e) data do julgamento: 13/09/2021; f) fundamento: O julgamento foi por maioria. Houve indeferimento da gratuidade de justiça ao autor na Rescisória. O recurso de Agravo Interno visa afastar o indeferimento. O TJDFT reiterou as teses fixadas no caso anterior (caso 8). O que teve de diferente foi a divergência suscita pelo Desembargador Luís Gustavo ao fazer um juízo mais detalhado das eventuais despesas que a parte teria que suportar: “Conforme bem ressaltou a e. Relatora em seu voto, apenas a título de depósito necessário para o processamento da ação rescisória, seriam necessários mais de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), ou seja, cerca de 4,5 vezes do salário mensal. Mas caso sucumbam, poderão ser onerados, no mínimo, em outros R\$ 40.000,00 ou até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), ou seja, ficariam despojados por até 18 meses de salário só para pagar as despesas processuais e honorários advocatícios. Tudo isso sem considerar outras despesas que poderão ser exigidas, a considerar o rol do §1º do artigo 98 do CPC. Enfim, considerando os novos parâmetros fixados pela Lei Adjetiva tanto para o ajuizamento da ação rescisória e em especial para o arbitramento dos honorários advocatícios (art. 85, CPC), não haveria qualquer exagero ou erro in procedendo na concessão do benefício da gratuidade de justiça aos suplicantes, porque não se mostra exigível que fiquem privados do mínimo essencial a sua sobrevivência para terem acesso à Justiça. Se é verdade que a prestação jurisdicional foi prestada com o julgamento da causa e agora apenas se pretende discutir eventuais vícios que fulminariam a validade a sentença, não é menos verdade que a lei processual assegura a todos, indistintamente, o acesso aos seus institutos processuais e nova provocação do Estado Juiz para rever suas próprias decisões. Portanto, um direito constitucional potestativo não pode ser invocado em prejuízo de quem tem essa garantia assegurada.”

**Caso 11:** a) nº dos autos: 07077114820208070000; b) classe processual: AÇÃO RESCISÓRIA; c) 1ª Câmara Cível; d) relator: Desembargador Alvaro Ciarlini; e) data do julgamento: 08/11/2021; f) fundamento: O julgamento foi unânime. A parte autora requereu a gratuidade de justiça por ocasião da Rescisória. O Relator, diante de dúvida da insuficiência de recursos, determinou a parte a demonstração da hipossuficiência alegada. Após apresentação de documentos, que demonstraram a exoneração do cargo público antes ocupado, houve deferimento da gratuidade. Por ocasião do julgamento, o TJDFT decidiu pela manutenção da gratuidade de justiça, pois a parte comprovou, através de várias evidências, a insuficiência de recursos. O Relator juntou precedentes das Turmas, no sentido da necessidade de comprovação da insuficiência, pois as normas do CPC devem ser lidas a partir da cláusula constitucional do art. 5º, LXXIV: “As referidas normas, contudo, devem ser interpretadas em consonância com o artigo 5º, LXXIV, da Constituição da República, que é norma hierarquicamente superior e que determina a efetiva comprovação da necessidade daqueles que pleitearem o benefício.”

### 3.4 DA ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.4.1 QUANTO AOS CASOS SELECIONADOS DO PERÍODO DE 01/01/2014 ATÉ 17/03/2016, ANTERIORES À RESOLUÇÃO 140 E AO CPC DE 2015 (COM VIGÊNCIA EM 2016), FORAM OBTIDOS OS SEGUINTE ACHADOS DE PESQUISA

Em todos os casos examinados, o TJDFR acolheu a regra da mera presunção relativa da declaração de hipossuficiência, contida na Lei 1.060/50 (reproduzida no CPC/2015), mas abria espaço para análises concretas para coibir abusos nas postulações. Em todos os casos examinados, o afastamento da presunção legal se deu através de uma situação concretizada, justificando-se a denegação ou manutenção da gratuidade.

O TJDFR já evidenciava, nesse período, preocupação com a ausência de critérios objetivos para a aferição da gratuidade. No caso 3, por exemplo, o Desembargador, Cruz Macedo, ao justificar o seu voto, mencionou que, enquanto a Lei 1.060 não for regulamentada para fixar “a situação de pobreza”, o juiz não pode desconstituir a presunção legal da afirmação. Pela análise de todos os casos, não foi a Resolução 140 que inaugurou, por si só, essa necessidade de fixação de critérios no TJDFR, pois já era uma discussão diretamente ou indiretamente nos votos, conforme destacado em todos os casos examinados. No caso 2, por exemplo, há voto do Desembargador Alfeu Machado, que acabou vencido, sustentando maior rigor nas análises dos pedidos de gratuidade, citando, para reforçar os seus argumentos, os critérios objetivos de pobreza baseados nos dados do IBGE da época:

Complementa-se que, no Brasil, segundo o IBGE, para caracterizar se um indivíduo é pobre ou não, a metodologia oficial usa como referência o salário mínimo familiar, e é considerada pobre a família com renda abaixo de ½ do salário mínimo; é considerada extremamente pobre (indigente) a família com renda abaixo de ¼ do salário mínimo. Ainda segundo o IBGE, com base em 2003, o rendimento médio familiar per capita é de 0,4 salário mínimo para os 40% mais pobres e de 8,7 salários mínimos para os 10% mais ricos.

De sorte que o pedido de justiça gratuita deve ser seriamente verificado, a fim de evitar o mau uso do benefício por pessoas que têm condições de recolher custas e arcar com verbas de sucumbência.

Os casos analisados não mencionaram a categoria da vulnerabilidade/vulnerável para se referir aos destinatários da gratuidade de justiça, mas apenas aos termos: necessidade/necessitado, pobreza/pobre, hipossuficiência/hipossuficiente, carência/carente e miserabilidade/miserável.

Especificamente, no caso 9, houve indeferimento da gratuidade de justiça – além de alguns sinais exteriores de riqueza – pela circunstância da parte postulante ter habilitação legal para a advocacia. Ressalte-se que a Resolução 140, após modificação em 2020, também

estabeleceu hipótese de presunção negativa de elegibilidade: acaso a parte solicitante tenha habilitação legal para advocacia (§ 6º do art. 1º). É dizer, pois, que há um certo grau de coerência e integridade entre os critérios jurisprudenciais do TJDF e os fixados pela Resolução 140.

Nos casos examinados, não constatei desobediência às premissas lançadas, pois em todas as decisões houve exposição de fundamentos claros para deferir ou indeferir; mencionou-se a aplicação da presunção legal da insuficiência, principalmente nas situações de dúvida; nos casos de dúvida fundada, as partes foram instadas, mesmo sem menção aos deveres da boa-fé ou cooperação, a apresentarem os documentos necessários para avaliação completa da situação econômica. Não observei exigência judicial abusiva nas determinações judiciais.

**QUADRO 1** - 1º Período (01/01/2014 a 17/03/2016)

<b>Caso</b>	<b>Padrão decisório?</b>	<b>Adoção de algum parâmetro fixo de renda?</b>	<b>Categorização?</b>	<b>Fundamentos para deferimento ou indeferimento?</b>	<b>Adoção das premissas (motivação; presunção legal relativa da declaração e boa-fé ou cooperação)?</b>
Caso 1	A declaração de hipossuficiência é relativa, podendo ser afastada no caso concreto.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado	O fundamento para indeferir foi a consideração da renda da parte, além da modicidade dos valores das custas no DF.	Houve obediência às premissas.
Caso 2	Prestigiou-se a presunção de hipossuficiência da declaração.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para deferir foi a análise concreta da renda da parte.	Houve obediência às premissas.
Caso 3	Prestigiou-se a presunção de hipossuficiência da declaração.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento que prevaleceu foi o da presunção legal da afirmação da necessidade, apesar de votos divergentes no sentido da imprescindibilidade	Houve obediência às premissas.

				de de comprovação.	
Caso 4	Prestigiou-se a presunção de hipossuficiência da declaração.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento que prevaleceu foi o da presunção legal da afirmação da necessidade, apesar de votos divergentes no sentido da imprescindibilidade de de comprovação.	Houve obediência às premissas.
Caso 5	Afastou-se a presunção de hipossuficiência com base na expressão econômica do patrimônio do espólio.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para indeferimento foi de que as condições econômicas para aferição da gratuidade do espólio devem considerar não a condição econômica pessoal do inventariante, mas a expressão pecuniária dos bens que integram o espólio.	Houve obediência às premissas.
Caso 6	Prestigiou-se a presunção de hipossuficiência da declaração.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para deferimento parcial da gratuidade foi a consideração quanto ao valor da ação rescisória.	Houve obediência às premissas.
Caso 7	Afastou-se a presunção legal da declaração com base na renda concreta da parte	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda, apesar de mencionar que a situação financeira da parte é bem acima da média da população brasileira.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para revogação da gratuidade foi a renda concreta da parte.	Houve obediência às premissas.

Caso 8	Afastou-se a presunção legal da declaração com base na renda concreta da parte.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para revogação da gratuidade foi a renda concreta da parte.	Houve obediência às premissas.
Caso 9	Afastou-se a presunção legal da declaração com base na renda concreta da parte.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para revogação da gratuidade foi a renda concreta da parte, além da circunstância de ser advogada atuante.	Houve obediência às premissas.

**Fonte:** Elaborada pelo autor, 2022.

### 3.4.2 QUANTO AOS CASOS SELECIONADOS DO PERÍODO DE 01/01/2020 ATÉ 31/12/2021, FORAM OBTIDOS OS SEGUINTE ACHADOS DE PESQUISA

Em todos os casos examinados, o TJDFR acolheu também a regra da mera presunção relativa da declaração de hipossuficiência, citando a previsão reproduzida no CPC/2015, mas abria espaço para análises concretas para coibir abusos nas postulações.

Em todos os casos examinados, o afastamento da presunção legal se deu através de uma situação concretizada, justificando-se a denegação ou manutenção da gratuidade. Há menção inclusive à cláusula constitucional do inciso LXXIV da CF para reforçar a exigência de comprovação da insuficiência (como, por exemplo, no caso 7, 8, 9 e 11).

O TJDFR estabeleceu que os critérios da DPDF, estabelecidos na Resolução n. 140 do CSDPDF, podem servir como parâmetros para fins de gratuidade de justiça, conforme foi pontuado, por exemplo, nos casos 2, 5, 7 e 9. No geral, para aplicação dos critérios da DPDF foram expostos os seguintes fundamentos:

- a) diante da ausência parâmetros objetivos, os critérios da DPDF são razoáveis para aplicação do caso:

Nesse sentido, é certo que a lei não estabeleceu parâmetros objetivos para a análise da concessão do benefício pretendido, estabelecendo apenas como requisito geral que o

requerente deve comprovar a insuficiência de recursos. Assim, a aferição deverá ser feita caso a caso, a partir da alegação e efetiva comprovação de peculiar situação de impossibilidade financeira. Diante desse panorama, no intuito de estabelecer parâmetros objetivos para a concessão do benefício, entendo que os critérios adotados pela Defensoria Pública do Distrito Federal, previstos na Resolução 140/2015, que disciplina a forma de comprovação da necessidade, para fins de assistência jurídica integral e gratuita, figuram como parâmetros razoáveis para a análise do caso concreto. (voto do Desembargador Roberto Freitas no caso 5);

- b) sobre a capacidade institucional da DP e a necessidade de harmonia no tratamento jurídico do tema:

Esclareça-se que a Defensoria Pública é órgão constitucionalmente programado para prestação de assistência judiciária, estabelece condições para que o direito de assistência seja exercido por quem faz, de fato, jus a ele, sendo perfeitamente cabível que os demais entes utilizem critérios similares. Desse modo, o parâmetro de interpretação do ordenamento jurídico será o mesmo, o que privilegia a sua harmonia. (voto do Desembargador Roberto Freitas no caso 5);

- c) há menção também ao princípio da igualdade para impor maior rigor na análise da gratuidade (caso 7, por exemplo);

- d) outro fundamento, exposto apenas no caso 9, foi quanto à gratuidade de justiça constituir uma isenção fiscal:

A questão concreta decorre de hermenêutica do Direito Constitucional-Tributário e deve ser interpretada restritivamente. As custas judiciais são tributos, são taxas. E não se pode ampliar a faixa de isenção, que decorre de lei. O Poder Judiciário não pode conceder isenção fiscal das taxas que deve, obrigatoriamente, recolher, a quem não faz prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei para sua concessão (CTN, arts. 175-179). (voto do Desembargador Diaulas no caso 9).

- e) Outro fundamento levou-se em conta a circunstância da parte estar patrocinada pela DPDF, justificando-se que há uma certa presunção da insuficiência de recursos, conforme se vê da fundamentação exposta no caso 2:

verifico que foi patrocinado pela Defensoria Pública e reconheço que tal órgão de defesa tem sério controle na análise da hipossuficiência, com isso, entendo que o réu também não possui condições de arcar com as custas processuais. “A parte é patrocinada pela Defensoria Pública, instituição que possui atribuição constitucional de promover a defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade econômica” (Acórdão n.1157093, 07137261720178070007, Relator: SANDRA REVES 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 11/03/2019, Publicado no DJE: 20/03/2019. Pág.: Sem Página Cadastrada.), tornando a concessão do benefício, dessa forma, medida que se impõe. (Relator Robson).

Quanto à categoria para nominar os destinatários da gratuidade de justiça somente no caso 2 houve menção, ainda que indireta, à vulnerabilidade. Nos demais casos, a categoria para nominar os destinatários da gratuidade foram: necessidade/necessitado, pobreza/pobre, hipossuficiência/hipossuficiente, carência/carente e miserabilidade/miserável

O TJDFT, nas ações originárias, como a Rescisória, faz um controle da gratuidade mais detalhado, principalmente por conta da exigência legal do depósito de 5% do valor da causa. E indeferiu por conta do salário bruto, mas teve voto vencido no sentido de fazer um juízo concreto da situação:

No mérito, entendo cabível a justiça gratuita, pois, o valor da dívida objeto do cumprimento de sentença equivale a aproximadamente o dobro dos rendimentos líquidos da executada, ora autora. Somando-se a tal montante o valor do depósito prévio de 5% do valor da causa, exigido para a admissibilidade da presente ação rescisória, é possível concluir que a autora não possui condições financeiras de arcar com os custos da demanda sem prejuízo de seu sustento, o que autoriza a concessão da gratuidade de justiça e, por conseguinte, o prosseguimento da ação rescisória.” (Divergência do Desembargador Sérgio Rocha).

Houve decisão possibilitando-se o parcelamento das custas, diante da análise da situação concreta da parte (caso 4). Neste mesmo caso, houve, de forma isolada, em voto vencido, até decisão sustentando a presunção absoluta da afirmação de insuficiência de recursos.

Nos casos 7 e 9, há menção, como reforço argumentativo na exigência de parâmetros objetivos, aos critérios firmados também pela DPU, demonstrando-se uma sinalização prática na utilização dos critérios das Defensorias (Cap. II). E que é necessário, para afastar os critérios e parâmetros, “gastos extraordinários e inevitáveis que configurem estado de insuficiência de recursos para arcar com as despesas judiciais” (voto da Relatora no caso 7).

Outro fator, somente visto no caso 9, foi a circunstância de, apesar do indeferimento da gratuidade, entendeu-se em dispensar o depósito legal da rescisória, diante da divergência no julgado: “Como não houve unanimidade na votação, dispenso o depósito compulsório, que seria revertido ao réu.” (caso 9).

O TJDFT, nas ações originárias, como a Rescisória, tem determinado a parte a demonstração da insuficiência, em caso de dúvida. Não foi registrado caso de indeferimento sem antes ouvir a parte sobre a situação.

O TJDFT, embora em voto vencido, fez alusão a quantificação dos ônus econômicos provenientes de uma rescisória indeferida, sendo elemento justificante para análise da situação concreta da parte a projeção de gastos com o processo (voto do Desembargador Luís Gustavo no caso 10).

<b>Caso</b>	<b>Padrão decisório?</b>	<b>Adoção de algum parâmetro fixo de renda?</b>	<b>Categorização?</b>	<b>Fundamentos para deferimento ou indeferimento?</b>	<b>Adoção das premissas (motivação; presunção legal relativa da declaração e boa-fé ou cooperação)?</b>
Caso 1	Prestigiou-se a presunção de hipossuficiência da declaração.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para deferir foi a análise concreta da renda da parte.	Houve obediência às premissas.
Caso 2	A parte é patrocinada pela Defensoria Pública, instituição que possui atribuição constitucional de promover a defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade econômica.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda, mas mencionou-se que a DPDF adota critérios objetivos de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado/vulnerável.	O fundamento para deferir foi por conta da parte estar representada pela DPDF, presumindo-se a alegação de insuficiência de recursos.	Houve obediência às premissas.
Caso 3	Afastou-se a presunção legal da declaração com base na renda concreta da parte	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda, apesar de mencionar que a situação financeira da parte é bem acima da média da população brasileira, além de ressaltar que a parte reside em área nobre da capital federal.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para indeferir foi a consideração da renda da parte, além de outros sinais de riqueza.	Houve obediência às premissas.
Caso 4	A declaração de hipossuficiência é relativa, podendo ser	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda, apesar de mencionar que a situação financeira da parte é bem acima da média da população	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para indeferir a gratuidade foi de que a dificuldade financeira alegada decorreu de endividamento	Houve obediência às premissas.

	afastada no caso concreto.	brasileira, além de ressaltar outros sinais de riqueza.		espontâneo. Mas houve deferimento do parcelamento das custas para mitigar, no caso concreto, eventual onerosidade excessiva causada pelo importe estabelecido para ajuizamento da ação rescisória.	
Caso 5	Os critérios de atendimento da DPDF são critérios razoáveis para fins de análise da gratuidade	Houve adoção expressa dos critérios objetivos da DPDF.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para indeferimento da gratuidade de justiça foi de que a renda da parte está em descompasso com os critérios objetivos adotados pela DPDF, os quais devem ser fonte de interpretação para análise da gratuidade de justiça pelo TJDF.	Houve obediência às premissas.
Caso 6	O afastamento da presunção de hipossuficiência deve ser demonstrado através de elementos concretos.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para indeferir a impugnação à gratuidade de justiça foi de que a parte não demonstrou alteração da situação econômica da parte ou que comprove a sua capacidade de arcar com as custas do processo.	Houve obediência às premissas.
Caso 7	Os critérios de atendimento da DPDF são critérios	Houve adoção expressa dos critérios objetivos da DPDF.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	Os fundamentos para indeferir foram os seguintes: i) reforçou a presunção relativa da afirmação da	Houve obediência às premissas.

	razoáveis para fins de análise da gratuidade.			insuficiência de recursos; ii) a incidência da cláusula constitucional da comprovação da insuficiência e a necessidade motivação do indeferimento: iii) ressaltou a necessidade de avaliar a situação concreta da parte, fixando como balizamento o padrão de vida e a voluntariedade dos gastos e iv) citou como reforço interpretativo os parâmetros exigidos pela DPDF e pela DPU.	
--	---	--	--	---	--

Caso 8	Ressaltou-se a necessidade de comprovação da insuficiência, pois a presunção do CPC é meramente relativa.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda, apesar de mencionar que a situação financeira da parte é bem acima da média da população brasileira, além de ressaltar outros sinais de riqueza.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	Os fundamentos para indeferir foram os seguintes: i) reforçou a presunção relativa da afirmação da insuficiência de recursos; ii) a incidência da cláusula constitucional da comprovação da insuficiência e a necessidade motivação do indeferimento; iii) ressaltou a necessidade de avaliar a situação concreta da parte, fixando como balizamento o padrão de vida e a voluntariedade dos gastos e iv) mencionou que o deferimento, sem critérios, ocasionaria desrespeito ao princípio da igualdade.	Houve obediência às premissas.
--------	---	---	------------------------------------	--	--------------------------------

Caso 9	Ressaltou-se a necessidade de comprovação da insuficiência, pois a presunção do CPC é meramente relativa.	Houve adoção expressa dos critérios objetivos da DPU e também ao patamar objetivo da DPDF.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	Os fundamentos para indeferimento foram os seguintes: i) A gratuidade de justiça é modalidade de isenção fiscal; é um benefício personalíssimo (intuito personae), e não pode ser extensiva a quem não tem direito demonstrado no caso concreto e ii) o autor é Policial Militar e recebe vencimentos líquidos de R\$ 12.030,05, muito acima do padrão médio do povo brasileiro, que está em descompasso com os parâmetros objetivos adotados.	Houve obediência às premissas.
Caso 10	Ressaltou-se a necessidade de comprovação da insuficiência, pois a presunção do CPC é meramente relativa.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda, apesar de mencionar que a situação financeira da parte é bem acima da média da população brasileira, além de ressaltar outros sinais de riqueza.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	Os fundamentos para indeferir foram os seguintes: i) reforçou a presunção relativa da afirmação da insuficiência de recursos; ii) a incidência da cláusula constitucional da comprovação da insuficiência e a necessidade motivação do indeferimento; iii) ressaltou a necessidade de avaliar a situação concreta da parte, fixando como balizamento o padrão de vida e a	Houve obediência às premissas.

				voluntariedade dos gastos e iv) mencionou que o deferimento, sem critérios, ocasionaria desrespeito ao princípio da igualdade.	
Caso 11	Ressaltou-se a necessidade de comprovação da insuficiência, pois a presunção do CPC é meramente relativa.	Não houve adoção de parâmetro fixo de renda.	Hipossuficiente/pobre/necessitado.	O fundamento para deferir foi a análise concreta da renda da parte.	Houve obediência às premissas.

Fonte: Elaborada pelo autor, 2022.

## CONCLUSÃO

O tema investigado gravita em torno de três pilas de discussão acadêmica e também prática: atual, complexo e inacabado.

A discussão sobre a expansão dos critérios objetivos ou presunções de elegibilidade, para decidir casos envolvendo normas abertas, como a que trata da gratuidade de justiça, tem a nota de atualidade, pois, conforme visto, provoca debates e iniciativas decisórias entre os vários atores do sistema de justiça. Isso acontece no âmbito da DPDF e do TJDF.

A DPDF, através da Resolução n. 140, concretizando algumas das possibilidades da norma aberta (assistência jurídica integral e gratuita ao que comprovarem insuficiência de recursos), e seguindo tendência de outras Defensorias, além de um comando normativo específico (LC Distrital nº 828), fixou hipóteses de presunção objetiva para identificação dos seus potenciais usuários. E houve evidência de que o TJDF, a partir dos parâmetros da DPDF, exige também a fixação de parâmetros objetivos, como hipóteses de presunção, mas admitindo-se análises concretas para decidir as postulações sobre a gratuidade de justiça.

A complexidade resultante desta temática é porque a adoção desses filtros de presunção de elegibilidade não pode constituir a única forma de avaliação da gratuidade, por conta de dois fatores fundamentais.

O primeiro fundamento é porque a fixação de pisos gerais de renda para a população necessitada são apenas uma presunção abstrata para delimitar os potenciais usuários dos serviços públicos, o que não afasta, por exemplo, outras faixas de renda em situações particulares. Essa preocupação foi tida quando da discussão da aprovação da Resolução n. 140 do CSDPDF, ressaltando também que os patamares objetivos não são critérios fixos ou rígidos.

O segundo fundamento, por sua vez, é porque o acesso à justiça possui uma destacada relevância na esfera de proteção dos direitos fundamentais, sendo que, qualquer medida restritiva ou obstativa, deve ser avaliada com atenção para evitar disfuncionalidade no sistema: comprometendo-se a população necessitada de acessar aos mecanismos de proteção estatal unicamente por não estarem em uma faixa de renda abstratamente considerada. Por conta desse

fundamento, as decisões sobre gratuidade de justiça, conforme proposto no Cap. III, devem estar submetidas a pelo menos três premissas.

A par desse contexto, o tema da dissertação não comporta respostas prontas ou consolidadas. Há um espaço considerável para discussão e definições de caminho, entre outros: i) as normas abertas impulsionam uma nova formatação ou reconstrução das fontes do direito, especialmente com a crescente expansão das normas infralegais? ii) para evitar a ampla discricionariedade da norma, os parâmetros objetivos ou filtros de identificação dos destinatários da gratuidade de justiça devem ser previstos expressamente em lei? iii) os critérios objetivos previstos pela Defensoria constituem parâmetros consistentes? E como testar essa consistência? iv) é recomendável fixar precedentes vinculantes sobre o tema? Se sim, quais as exigências mínimas para a composição do debate? É admissível, para oferecer segurança jurídica, coerência e integridade, a elaboração de cooperação interinstitucional sobre o tema ou recomendação pelo CNJ? v) as outras faces da vulnerabilidade (além da econômica) podem também acarretar impactos no sistema normativo da gratuidade de justiça?

No presente trabalho, apesar das indefinições acima, firmo algumas premissas e constatações sobre o tema debatido.

No primeiro capítulo, houve a delimitação dos conceitos de assistência jurídica, assistência judiciária e gratuidade de justiça, relacionando-se com as categorias da necessidade, da hipossuficiência e da vulnerabilidade. Foi demonstrado que qualquer avaliação sobre esses conceitos ou categorias precisa ser a partir da cláusula constitucional aberta do inciso LXXIV do art. 5º da CF.

Após a exposição sugerida, com apoio nos fundamentos da igualdade, da segurança jurídica, da coerência/integridade, estabeleci que os critérios para assistência jurídica aos necessitados econômicos/hipossuficientes/pobres/vulneráveis econômicos devem guardar pertinência com as exigências para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça.

É dizer, noutros termos, que a Constituição ao estatuir que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita” há um sentido amplo do dever estatal: Estado-Defensoria Pública na assistência jurídica e Estado-Judiciário na valoração da gratuidade de justiça. Apesar da extensão de cada instituto e da autonomia endereçada à DP e ao Judiciário, há um campo de interdependência entre as funções estatais que não pode ser ignorado.

Diante disso, enquanto não houver uma regulamentação mais precisa, é imprescindível tornar coerente e integrativa a prestação deste serviço estatal, racionalizando-se a administração dos recursos públicos, evitando-se disfuncionalidade no sistema, ou seja, se a Defensoria, instituição pública, através de procedimento próprio, autorizada legalmente, já identificou

parâmetros para aferição da necessidade econômica do usuário, inexistindo vício ou erro, a regra interpretativa tem que ser a presunção de legitimidade destes parâmetros a justificar a adoção destes balizamentos na análise da gratuidade de justiça pelo Judiciário, prestigiando-se a capacidade institucional da Defensoria Pública e afastando-se decisões estatais conflitantes para tratar de um usuário que esteja na mesma condição.

No segundo capítulo, foi exposto que há fundamentos jurídicos para justificar a ampliação prática da utilização de critérios objetivos nas decisões sobre a gratuidade de justiça. Por conta disso, fixei que não é aceitável estabelecer critérios objetivos fixos, para fins de análise das postulações de gratuidade de justiça. E que, com base na investigação do processo administrativo que deu azo a Resolução n. 140, os parâmetros da DPDF (de renda mensal familiar; de aplicações bancárias e de bens imóveis) são apenas presunções objetivas de elegibilidade, possibilitando-se concretizações para situações em que o pretense usuário esteja fora dos parâmetros.

No terceiro capítulo, para fins de investigar o padrão decisório do TJDFT sobre as decisões sobre a gratuidade de justiça, estabeleci três premissas específicas para avaliação das decisões: i) esclarecimentos sobre o dever de motivação; ii) interpretação do sistema da presunção relativa da alegação de insuficiência deduzida por pessoa natural e iii) incidência das cláusulas da boa-fé e da cooperação.

Nos casos analisados, não constatei desobediências às premissas lançadas, pois em todas as decisões houve exposição de fundamentos claros para deferir ou indeferir; mencionou-se a aplicação da presunção legal da insuficiência, principalmente nas situações de dúvida; nos casos de dúvida fundada, as partes foram instadas, mesmo sem menção aos deveres da boa-fé ou cooperação, a apresentarem os documentos necessários para avaliação completa da situação econômica. Não observei exigência judicial abusiva nas determinações judiciais referentes aos casos.

Houve vários pontos de interesse encontrados na investigação.

Uma constatação relevante na investigação, pela análise de todos os casos, foi de que a Resolução n. 140 do CSDPDF não inaugurou, por si só, essa necessidade de fixação de critérios objetivos ou filtros para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça no âmbito do TJDFT, pois já era uma discussão travada diretamente ou indiretamente nos votos dos decisores. Significa afirmar que o debate tomado na DPDF, sobre os critérios de atendimento, caminhou em sintonia com a linha evolutiva de interpretação do TJDFT.

O TJDFT adota, como norte interpretativo, para fins de identificação dos destinatários da gratuidade de justiça, as presunções de elegibilidade fixadas pela Resolução 140 do

CSDPDF, especialmente quanto ao patamar de renda média mensal no valor de 05 (cinco) salários mínimos, permitindo-se particularizações em casos concretos devidamente justificados.

Os principais fundamentos utilizados pelo TJDFT para justificar a adoção dos critérios da DPDF foram os seguintes: i) prestigiar a capacidade institucional da DPDF; ii) assegurar a isonomia; iii) evitar subjetivismo ou discricionariedade; iv) coibir abusos nos pedidos de gratuidade, inclusive pelo impacto financeiro gerado pelos deferimentos, aumentando-se o custo do serviço público de prestação jurisdicional.

Os referidos fundamentos confirmam a viabilidade de utilizar os critérios da DPDF como forma de manter coerente e íntegro o sistema de proteção aos necessitados econômicos. Mas ainda há um campo para aperfeiçoamentos interpretativos, tanto pela DPDF como pelo TJDFT, na definição ou extensão do piso de renda familiar. Entre outros pontos, ainda não tem definição objetiva para algumas situações: 1) natureza de gastos que podem ser abatidos para fins de atender o parâmetro objetivo da renda familiar, já que a própria Resolução 140 do CSDPDF não traz regulação específica sobre isso e 2) como calcular a renda média mensal, principalmente para quem tem renda variável.

O TJDFT não utiliza o termo vulnerabilidade para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça, mas apenas necessidade, hipossuficiência, pobreza e miserabilidade. A vulnerabilidade – embora tenha um lugar de destaque na atuação institucional das Defensorias – ainda carece de maiores delimitações e discussões no âmbito do TJDFT, principalmente para relacionar com as postulações sobre a gratuidade de justiça. Exemplo hipotético: numa ação de urgência, envolvendo internação ou fornecimento de medicamentos (situação de vulnerabilidade por debilidade na saúde), a análise de eventual gratuidade pode ser postergada quando da possibilidade efetiva de demonstração pela parte ou, em caso de necessidade de alguma perícia, poderá ser deferida a gratuidade, com cunho cautelar, ressaltando-se que, em caso de demonstração de possibilidade futura, a parte arcará com os ônus.

Uma ocorrência dessa natureza não tem balizamento suficientemente claro em lei para definição dos aspectos da gratuidade, demandando aferição concreta pelo juiz das consequências processuais desta espécie de vulnerabilidade. Uma diretriz importante, que pode ser utilizada como interpretação, é que, na esfera de atuação da DPDF, a hipótese configura situação de atuação institucional fundada na proteção a espécie de vulnerabilidade que indica proteção especial do Estado (inciso XI do art. 4º da LC 80/94), sendo que a própria Resolução n.140 afasta a análise dos parâmetros objetivos para identificação do usuário, já que neste tipo

de ocorrência a tutela jurisdicional deve ser prestada de imediato, sob pena de gerar risco à vida ou à saúde do assistido (inciso II do art. 4º da Resolução).

Diante desse contexto examinado, tenho pela admissibilidade e relevância da adoção das hipóteses objetivas de elegibilidade da DPDF como fonte de interpretação para identificação dos destinatários da gratuidade de justiça pelo TJDFT, pois há um ganho para o próprio Judiciário ao racionalizar a mesma interpretação dada para a prestação estatal aos necessitados econômicos, conferindo-se maior previsibilidade das decisões judiciais. Há também ganho ao próprio jurisdicionado, pois terá a confiança legítima que o seu caso se adequa aos critérios objetivamente considerados como presunção de gratuidade, evitando-se impugnações genéricas, exigências judiciais despropositadas e tratamento desigual.

Por conta dessa percepção que os parâmetros fixados pela Resolução n. 140 do CSDPDF tem aptidão para ultrapassar a esfera e eficácia interna da DPDF, entendo indispensável que a criação ou modificação deste tipo de ato seja amplamente debatido, possibilitando espaço para ouvir os demais atores do sistema de justiça envolvidos, bem como precedidos de dados devidamente justificáveis para estabelecer as hipóteses ou critérios de elegibilidade.

Outro fator indispensável, que não consta ainda das deliberações e estratégias da DPDF, é a necessidade de monitoramento dos casos a partir dos critérios fixados, para investigar se este filtro estabelecido compromete ou não o acesso à justiça aos jurisdicionados. Para ilustrar, isso foi observado no âmbito da DPMG quando da elaboração do ato normativo que fixou os critérios de atendimento, prevendo que no prazo de 01 (um) ano da entrada em vigor deste ato “o Conselho Superior promoverá a revisão dos critérios previstos nos artigos 1º e 2º, visando adequá-los à experiência e à realidade institucional” (art. 30 da Deliberação n. 25/2015 do Conselho Superior da DPMG).

É importante que as organizações do sistema de justiça produzam dados objetivos para definir e construir as suas estratégias, visando, em última análise, a prestação de um serviço público eficiente e de qualidade aos usuários. A esse respeito, há trabalhos acadêmicos interessantes, como os que propõe um índice de desempenho para a DPU (IDDP), buscando uma contribuição gerencial, “pois o IDDP pode servir de base para decisões estratégicas do órgão, bem como para acompanhar serviços prestados aos cidadãos, identificando falhas e norteando possíveis melhorias na atuação”.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> BUTA, Bernardo Oliveira; GOMES, Adalmir de Oliveira; LIMA, Carolina Menezes. *Proposta de um índice de desempenho para a Defensoria Pública da União*. Revista Direito GV, v. 16, n. 2, maio/ago. 2020, e 1959.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos! Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro, v. I: parte geral: fundamentos e distribuição de conflitos*. 2 ed. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Subsunção e concreção na aplicação do direito. *Faculdade de Direito da PUCRS: o ensino jurídico no limiar do novo século*. Porto Alegre: Edipuc-RS, 1997.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *A projeção da Constituição sobre o ordenamento jurídico*. Tradução de Paulo Roberto Barbosa Ramos. (Série IDP: linha direito comparado). São Paulo, Saraiva, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Nº 5.900, de 02 de agosto de 2016*. Altera o art. 99, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código de Processo Civil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2092728>. Acesso em: 09 de nov. 2022.

BUTA, Bernardo Oliveira; GOMES, Adalmir de Oliveira; LIMA, Carolina Menezes. *Proposta de um índice de desempenho para a Defensoria Pública da União*. Revista Direito GV, v. 16, n. 2, maio/ago. 2020, e 1959.

CAMBI, Eduardo; OLIVEIRA, Priscila Sutil de. *Autonomia e Independência Funcional da Defensoria Pública*. In: DIDIER JR., Fredie e SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). *Coleção Repercussões do Novo CPC*. Defensoria Pública. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 5, p. 176.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CARVALHO, Leandro Coelho de; ROCHA, Paulo Osório Gomes. (Re)construção do conceito de necessitado e o paradigma constitucional da Defensoria Pública. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 217-245, jul./set.2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998.

CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. *Nota Técnica N. 22/2019*. Gratuidade Judiciária: critérios e impactos da concessão. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, Brasília, 2008. *Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade*. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2021.

CRETELLA NETO, José. *Do benefício da gratuidade da justiça*. In: *Revista de Processo*, 2014.

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. *Portaria Nº 312/2020*. Brasília: DPDF, 2020. Disponível em: <http://www.defensoria.df.gov.br/formularios/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. *Portaria Nº 312/2020. Declaração de Hipossuficiência Econômica [Formulário]*. Brasília: DPDF, ?. Disponível em: <http://www.defensoria.df.gov.br/formularios/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

DIDIER Jr., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 22ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, v. 1.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DIDIER Jr., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 24ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, v. 1.

DIDIER JR., Fredie. *Sobre a teoria geral do processo, essa desconhecida*. Salvador: JusPodivm, 2021.

DIDIER JR., Fredie. *Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo*. *Revista de Processo*. São Paulo, v. 36, n. 198, p. 213-225, ago. 2011.

DIDIER Jr., Fredie; LEANDRO, Fernandes. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual – Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Benefício da justiça gratuita: de acordo com o novo CPC*. 6. ed. rev. atual. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 24.

ESTEVES, Diogo. *et al. Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022*. Brasília: DPU, 2022.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves *A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no novo Código de Processo Civil*. In: DIDIER JR., Fredie e SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). *Coleção Repercussões do Novo CPC – v. 5 – Defensoria Pública*. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 5.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública: a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados*. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção judicial nos contratos e aplicação dos princípios e das cláusulas gerais: o caso do leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2009.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca, *et al. Teoria geral do processo: comentários ao CPC de 2015: parte geral*. São Paulo, Forense, 2015.

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *A motivação das decisões penais*. 2 ed. São Paulo: RT, 2013.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana.; MAIA, Maurílio Casas; ROCHA, Jorge. Bheron. *Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: CEI, 2020.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurilio Casas. Fatores determinantes de vulnerabilidade e o ciclo da vulnerabilidade social: reflexões para um paradigma de legitimação da Defensoria Pública. In: MAIA, Maurilio Casas (org.). *Defensoria Pública, democracia e processo II*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. *Acesso à justiça: um debate inacabado*. Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021.

JOBIM, M. F.; PEREIRA, R. C. (Org.). *Fundamentos objetivos e o novo processo civil brasileiro*. Londrina: Thoth Editora, 2021.

KIRCHNER, Felipe. *Os métodos autocompositivos da nova sistematização processual civil e o papel da Defensoria Pública*. In: DIDIER JR., Fredie e SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). *Coleção Repercussões do Novo CPC*. Defensoria Pública. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 5, p. 205-268.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria da decisão judicial: fundamentos de direito*. 2 ed. Ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MACCORMICK, Neil. *Retórica e o estado de direito*. São Paulo: Elsevier, 2008.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. *Assistência Jurídica, Assistência Judiciária e Justiça Gratuita*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado: critérios para a sua aplicação*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MAZZEI, Rodrigo Reis. *Notas iniciais à leitura do novo Código Civil (LGL\2002\400)*. In: Arruda Alvim e Thereza Alvim (coords.). *Comentários ao Código Civil (LGL\2002\400) brasileiro*. Parte geral. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969*. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, v. 5.

MITIDIERO, Daniel Francisco. *Cortes Superiores e Cortes Supremas. Do Controle à Interpretação*, da Jurisprudência ao Precedente. 2. ed. em e-book baseada na 3 ed. impressa.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo*. In: Sálvio de Figueiredo Teixeira. *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de processo civil comentado*. 19 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada*. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. Volume único. 14 ed. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022.

NUNES, Rizzato. *A assistência judiciária e a assistência jurídica: uma confusão a ser solvida*. Saraivajur. São Paulo: Saraiva, 2004.

OLIVEIRA, Paulo Mendes. *Segurança jurídica e processo: da rigidez à flexibilização processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Aspectos Procedimentais do Benefício da Justiça Gratuita*. In: DIDIER JR., Fredie e SOUSA, José Augusto Garcia de (org.). *Coleção Repercussões do Novo CPC*. Defensoria Pública. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 5.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Regimentos internos como fonte de normas processuais*. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

OLIVEIRA, Rogério Nunes de. *Assistência Jurídica Gratuita*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. *Fundamentação das decisões judiciais [livro eletrônico]: o controle da interpretação dos fatos e do direito no processo civil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

QUEIROZ, Roger Moreira de. *Defensoria Pública e vulnerabilidades: para além da hipossuficiência econômica*. 1 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. *Manual do Defensor Público*. Salvador: JusPodivm, 2016.

ROCHA, Jorge Bheron; CALDAS, Mariana Urano de Carvalho. A autonomia integral da Defensoria Pública sob a ótica do novo constitucionalismo. In: ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurilio Casas; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro (Orgs.). *Autonomia e Defensoria Pública: aspectos constitucionais, históricos e processuais*. Salvador: JusPodivm, p. 29-35, 2017.

ROCHA, Jorge Luís. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ROCHA, Paulo Osório Gomes. Concretização de Direitos Fundamentais na Perspectiva Jurídico-Constitucional da Defensoria Pública: um caminho ainda a ser trilhado. In: Marcelo Novelino Camargo. (Org.). *Leituras Complementares de Direito Constitucional: direitos humanos e direitos fundamentais*. 3 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

SADEK, Maria Tereza Aina. *Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos*. Revista USP, n. 101, p. 55-66, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>. Acesso em: 09 ago. 2022.

SADEK, Maria Tereza. *Efetividade de direitos e acesso à justiça*. Reforma do Judiciário. São Paulo: Saraiva, 2005.

SADEK, Maria Tereza Aina. Prefácio da obra *Uma nova Defensoria pede Passagem*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SEGUNDO Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil. In: Atlas do Estado Brasileiro. 2 ed. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/340/ii-mapa-das-defensorias-publicas-estaduais-e-distrital-do-brasil>. Acesso em: 10 out. 2022.

SILVA, Franklyn Roger Alves. O modelo brasileiro de defensoria pública e a protecção jurídica portuguesa – semelhanças e diferenças no serviço de assistência jurídica. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, v. 2, 2016, p. 557.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Parecer sobre o convênio entre a Defensoria Pública do Estado e a OAB/SP na prestação de assistência judiciária*. Revista da Defensoria Pública, São Paulo, 2011, n. 02.

SOUSA, José Augusto Garcia de. O Destino de Gaia e as Funções Constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido – sobretudo após a Edição da Lei Complementar

132/2009 – a Visão Individualista a Respeito da Instituição? *Uma nova Defensoria pede Passagem*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2011.

SOUSA, José Augusto Garcia de. Comentários aos arts. 185 a 187 do novo CPC (Defensoria Pública). In: Teresa Arruda Alvim Wambier; Fredie Didier Jr.; Eduardo Talamini; Bruno Dantas. (Org.). *Breves Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SOUSA, José Augusto Garcia de. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Coordenação Antônio do Passo Cabral, Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TARTUCE, Fernanda. *Igualdade e vulnerabilidade no processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TARTUCE, Fernanda. Vulnerabilidade Processual no Novo CPC, in SOUSA, José Augusto Garcia (coord.). *Defensoria Pública*. Salvador: Juspodivm, 2015 (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 5, Coordenador geral, Fredie Didier Jr.).

TARTUCE, Fernanda; DELLORE, Luiz. *Gratuidade da justiça no novo CPC*. Revista de Processo, v. 39, n. 236, out., 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil, Processo de Conhecimento, Procedimento Comum*. v. 1. 60 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. *Na aferição da hipossuficiência econômica, é cabível tomar como parâmetro o teto estabelecido para atendimento pela Defensoria Pública do Distrito Federal?*. Brasília: TJDF, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-perguntas/direito-civil-e-processual-civil/justica-gratuita/e-possivel-na-afericao-da-hipossuficiencia-economica-tomar-como-parametro-o-teto-estabelecido-para-atendimento-pela-defensoria-publica-do-distrito-federal>. Acesso em: 16 out. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. *Pesquisa Documentos Jurídicos*. Brasília: TJDF, 2021. Disponível em: <https://abre.ai/fp2L>. Acesso em: 17 nov. 2022.

VIDIGAL, Maurício. *Lei de Assistência Judiciária Interpretada*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ZANETI JR, Hermes; NETO, Alfredo Copetti. Os deveres de coerência e integridade: a mesma face da medalha? A convergência de conteúdo entre Dworkin e Maccormick na teoria dos precedentes judiciais normativos formalmente vinculantes. In: STRECK, Lenio Luiz; ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão (coordenadores). *Hermenêutica e Jurisprudência no novo código de processo civil: coerência e integridade*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.