

Parecer de Análise Econômica do Direito

Novembro de 2025

Impactos Econômicos da Gratuidade da Justiça

Com olhar especial sobre a Justiça Trabalhista

Prof.^a Dr.^a Luciana Yeung
Professora do Insper

Prof. Dr. Luciano B. Timm
Professor do IDP

Shortbio dos Pareceristas

Luciana Yeung é Professora Associada e Coordenadora do Núcleo de Análise Econômica do Direito do Insper. Membro-fundadora e ex-presidente da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE), Diretora da Associação Latino-americana de Direito e Economia (ALACDE). Pesquisadora-visitante no Law and Economics Foundation na Universidade de St Gallen (Suíça) e no Institute of Law and Economics, da Universidade de Hamburgo (Alemanha). Autora de “O Judiciário Brasileiro – uma análise empírica e econômica”, “Curso de Análise Econômica do Direito” (juntamente com Bradson Camelo) e “Análise Econômica do Direito: Temas Contemporâneos” (coord.), além de dezenas de outras publicações, todos na área do Direito & Economia. Escreve a coluna quinzenal na VEJA Negócios: “Direito e Economia: sob as Lentes de Coase”.

Luciano B. Timm é sócio da área de disputas do CMT ADV. Mestre e Doutor em Direito pela UFRGS. Pós doc da Universidade da Califórnia-Berkeley. LLM em Warwick. Membro-fundador e ex-presidente da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE) e membro da Associação Latino-americana de Direito e Economia (ALACDE). Pesquisador na FEA-USP e no Insper.

Sumário

Ementa.....	4
Sumário Executivo	5
I. Introdução	7
II. Levando à realidade à sério: consequência das decisões judiciais... 12	
III. Fundamentos Jurídicos sobre o Acesso à Justiça Gratuita (AJG)	16
III.1 Base constitucional e legal	16
III.2 Presunção de veracidade e possibilidade de impugnação	19
III.3 Problemas práticos e jurídicos identificados	20
III.4 Direito comparado	23
IV. Impactos Empíricos da Concessão Ampla da AJG: o que mostram as evidências	25
IV.1 Fundamentação conceitual pela AED.....	25
IV.2 Evidências empíricas: a má aplicação da AJG no Brasil e seus impactos perversos (“efeito bumerangue”)	30
IV.2.a Resultados de Pesquisas (1): A Pesquisa do CNJ (2023)	31
IV.2.b Resultados de Pesquisas (1): Pesquisa do Insper, com colaboração do DEPLAN-TJ/SP (2023)	33
IV.3 O que mostram os dados do “Justiça em Números”	47
IV.4 Outras evidências empíricas dos impactos da AGJ	53
IV.5 Conclusões a partir das evidências empíricas	56
V. Considerações Finais.....	59
Apêndice.....	64

Ementa

Parecer de Análise Econômica do Direito sobre a Assistência Judiciária Gratuita (AJG) no Brasil, com ênfase na Justiça do Trabalho. Exame integrado dos fundamentos constitucionais e legais do instituto, sua aplicação jurisprudencial e seus efeitos práticos à luz da LINDB. Avaliação empírica baseada em dados do CNJ, Insper, DEPLAN-TJ/SP e pesquisas acadêmicas recentes, indicando falhas graves de focalização, concessão automática do benefício, heterogeneidade decisória e ausência de comprovação de insuficiência econômica. Análise dos impactos econômicos decorrentes da redução artificial do custo de litigar, incluindo incentivos ao moral hazard processual, expansão da litigância oportunista, aumento do custo social total do litígio e fenômenos regressivos como o “Paradoxo do Acesso à Justiça” (Yeung, 2025) e a “Tragédia do Judiciário” (Gico Jr, 2018). Identificação dos efeitos adversos sobre setores altamente litigados, especialmente telecomunicações, como elevação de custos de transação, insegurança jurídica, distorção de incentivos e prejuízo à competitividade e ao investimento. Conclusão pela necessidade de calibragem do instituto, com critérios objetivos, comprovação efetiva de hipossuficiência e uniformização jurisprudencial para compatibilizar acesso à justiça, eficiência econômica e sustentabilidade do sistema judicial.

Sumário Executivo

Este parecer examina, sob perspectiva jurídica e de Análise Econômica do Direito, o funcionamento da Assistência Judiciária Gratuita (AJG) no Brasil e seus impactos sobre o sistema de Justiça e sobre setores altamente litigados, como o de telecomunicações representado pela CONEXIS. A partir de ampla revisão normativa e, sobretudo, de evidências empíricas recentes, conclui-se que o modelo atual de gratuidade encontra-se profundamente distorcido em relação à finalidade constitucional de garantir acesso à justiça aos vulneráveis.

Os dados analisados — provenientes do CNJ, do Insper, do DEPLAN-TJ/SP e de estudos independentes — apontam resultados consistentes: **a AJG tem sido amplamente concedida a pessoas com renda muito superior à média nacional**, inclusive acima de R\$ 11 mil mensais, e de forma mais intensa em regiões de maior PIB per capita. Ao mesmo tempo, comarcas mais pobres, onde se concentram os verdadeiros vulneráveis, apresentam menor proporção de concessões, revelando falhas graves de focalização e um claro desvio de finalidade do instituto.

A pesquisa nacional do CNJ mostra que 78% dos pedidos de AJG foram deferidos, incluindo beneficiários de renda elevada. A pesquisa Insper/DEPLAN identifica que **a concessão da AJG não se correlaciona com indicadores de pobreza**, mas sim com variáveis urbanas e regionais que refletem maior acesso à informação e à estrutura jurídica, não à vulnerabilidade. Já a **análise qualitativa de decisões judiciais demonstra que a maior parte dos deferimentos ocorre sem comprovação documental e, frequentemente, sem fundamentação adequada, especialmente na Justiça do Trabalho.**

O *Justiça em Números* reforça o problema: a Justiça do Trabalho concede AJG a mais de **60% dos processos**, chegando a quase 90% em alguns tribunais. Tais números não encontram paralelo internacional e indicam que o benefício, originalmente destinado aos que não tem condições financeiras para arcar com os custos judiciais do litígio, transformou-se, na prática, em **porta de acesso gratuito e indiscriminado ao Judiciário.**

Essa realidade empírica evidencia o fenômeno identificado neste parecer como **“Paradoxo do Acesso à Justiça”**: quanto mais a gratuidade é concedida a quem não precisa, maior o congestionamento do sistema e menor o

acesso efetivo para os verdadeiros vulneráveis, que passam a enfrentar um Judiciário lento, sobrecarregado e imprevisível. O instituto, concebido para reduzir desigualdades, termina por aprofundá-las.

Para o setor de telecomunicações, esse quadro tem efeitos diretos e significativos: **o custo de entrada zero estimula litigância oportunista, proliferação de ações de baixo mérito, prolongamento artificial de disputas e uso estratégico do processo como mecanismo de barganha.** O resultado é aumento de custos de transação, despesas jurídicas, risco regulatório e redução de recursos destinados a investimento, expansão de redes e inovação.

Do ponto de vista econômico-institucional, **a AJG, como aplicada hoje, funciona como um subsídio regressivo, financiado pelo erário e pelo contribuinte, e que transfere recursos públicos para litígios privados, muitas vezes desnecessários.** A literatura e as evidências internacionais mostram que sistemas que exigem comprovação documental e adotam critérios objetivos conseguem equilibrar acesso e eficiência sem comprometer a sustentabilidade do Judiciário.

Diante desse diagnóstico, o parecer conclui pela **necessidade de calibragem responsável do instituto, mediante: (i) critérios objetivos de elegibilidade; (ii) comprovação mínima obrigatória da situação econômica; (iii) revisão periódica do benefício; e (iv) uniformização jurisprudencial compatível com a Constituição e com a LINDB.** Tais medidas não restringem o acesso dos vulneráveis; ao contrário, restauram a finalidade constitucional da AJG, protegem o Judiciário contra uso predatório e preservam a segurança jurídica necessária à competitividade do setor de telecomunicações e da economia como um todo.

Em suma, a manutenção do modelo atual perpetuará o ciclo de litigiosidade excessiva, congestionamento institucional e prejuízos econômicos. **A reforma interpretativa da AJG é, portanto, um imperativo jurídico, econômico e institucional, indispensável para garantir que o sistema de Justiça cumpra seu papel de forma justa, eficiente e sustentável.**

I. Introdução

1. Este estudo foi elaborado a partir de solicitação da **CONEXIS Brasil Digital**, entidade representativa das principais empresas de telecomunicações do país, com o objetivo de avaliar juridicamente e economicamente a concessão da **Assistência Judiciária Gratuita (AJG)** e seus impactos para o setor no âmbito da Justiça do Trabalho no âmbito da discussão da RG sobre o tema.

2. A escolha do tema decorre da constatação de que o atual modelo de concessão da AJG no Brasil no âmbito da Justiça do Trabalho apresenta falhas de focalização e ausência de critérios uniformes, o que gera distorções nos incentivos ao litígio e impactos econômicos relevantes para setores que, como o de telecomunicações, lidam com elevado volume de demandas judiciais.

3. Recentemente, estudo do Prof. Pastore da USP¹, deu conta de elevados custos econômicos gerados no âmbito da Justiça do Trabalho, parte importante deles relacionado ao benefício da gratuidade, que permite litigar sem riscos. Estudo pioneiro conduzido pelo Prof. Hermílio Santos da PUCRS também deu conta de distorções geradas pelo benefício da gratuidade², além de diagnóstico sobre caminhos para nosso Poder Judiciário pelo Instituto

¹<https://www.fecomercio.com.br/noticia/implicacoes-da-inseguranca-juridica-nas-regras-trabalhistas-superam-r-9-bilhoes>

²https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_pucrs_edital1_2009.pdf

Millenium, que vai no mesmo sentido³. Na mesma toada, trabalhos acadêmicos de magistrados como de Osmar Marcelo Jr⁴, confirmam esse diagnóstico.

4. No ambiente regulatório e econômico em que operam as empresas associadas à CONEXIS, a gestão de riscos jurídicos é um fator determinante para a sustentabilidade do negócio. A existência de um regime de gratuidade processual amplo na seara trabalhista, pouco controlado e, muitas vezes, concedido a litigantes sem efetiva necessidade econômica (dentro de critérios econômicos objetivos de pobreza), tende a intensificar a judicialização, elevar custos e comprometer a eficiência da prestação jurisdicional.

5. Dados públicos do **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** indicam que o Brasil figura entre os países com mais elevado número de processos judiciais per capita no mundo. A gratuidade processual, quando concedida de forma ampla e sem filtros adequados, contribui para esse cenário, pois reduz ou elimina o custo marginal de litigar, incentivando comportamentos oportunistas e a manutenção de ações com baixa probabilidade de êxito.

6. Este parecer, portanto, busca contribuir para a compreensão aprofundada do problema, apresentando elementos jurídicos, comparativos e econômicos que permitam avaliar a adequação do atual regime de AJG e propor eventuais melhorias ou estratégias de atuação institucional.

³<https://exame.com/colunistas/instituto-millenium/millenium-talks-discute-como-combater-a-ineficiencia-do-judiciario/>

⁴ MARCELO JR. Osmar. “Análise Econômica da Gratuidade Judicial”. Lumen Iuris, 2024.



7. Nesse parecer, será analisado o fundamento constitucional e legal da AJG, bem como sua interpretação jurisprudencial, que acaba deixando de lado o texto da Constituição e, também, afastando-se de uma interpretação teleológica e pragmático-consequencialista, descurando os efeitos decisórios.

8. Ocorre que a dogmática jurídica trabalhista e processual tradicional, ao se concentrar na coerência interna do sistema jurídico a partir de princípios (como acesso à justiça) e não do texto constitucional, acaba por desconsiderar de sua construção principiológica as consequências reais das decisões judiciais. Essa visão limitada impede a compreensão dos efeitos de tais decisões na sociedade e na economia.

9. Para superar essa lacuna, é necessário incorporar a análise de impacto ao processo decisório, utilizando ferramentas que permitam avaliar as consequências das decisões judiciais – que já estão incorporadas no texto constitucional descurado nos processos judiciais em que é concedida a AJG. Essa mudança de paradigma é fundamental para garantir que as decisões do Poder Judiciário estejam alinhadas com os princípios da justiça social e da eficiência econômica, além dos ditames da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

10. Por isso, será adotada a perspectiva pragmática da **Análise Econômica do Direito (AED)**, ferramenta que permite avaliar normas e práticas jurídicas à luz de seus efeitos sobre o comportamento dos agentes e sobre a alocação de recursos na sociedade.

11. A AED, ao integrar conceitos de Economia, Direito e métodos empíricos, permite robustecer a interpretação e concreção de princípios, tornando a realidade importante para o Poder Judiciário. Assim,

além da interpretação formal e gramatical da lei (que deve ser recuperada, pois já contempla a ponderação principiológica do Poder Legislativo), deve-se também examinar os incentivos que ela cria, os custos e benefícios de determinadas escolhas regulatórias e judiciais, e as consequências, muitas vezes não intencionais, que podem surgir de seu desenho institucional.

12. Assim, a perspectiva adotada neste parecer combina essas dimensões: (i) análise normativa, identificando o tratamento legal e jurisprudencial da AJG; (ii) análise empírica e econômica, reunindo dados e estudos que permitam quantificar ou estimar os impactos do benefício sobre o comportamento dos litigantes e sobre os custos para as partes e para o Judiciário.

13. Essa estrutura metodológica permite conectar, de forma consistente, o diagnóstico jurídico e econômico com propostas de aprimoramento interpretativo judicial nos ajustes no entendimento atual.

14. Importa destacar que a análise não parte da premissa de que a AJG deva ser restrita a ponto de inviabilizar o acesso à justiça para os economicamente vulneráveis. Ao contrário, reconhece-se que a gratuidade processual é um instrumento essencial para a efetividade do direito fundamental de acesso à Justiça. O que se argumenta é que, da maneira como atualmente concedida, ela afasta justamente os mais vulneráveis, em um fenômeno que chamamos de “Paradoxo do Acesso à Justiça”⁵. Diversas pesquisas empíricas evidenciam esse fenômeno, que discutiremos mais à frente.

15. O foco do trabalho estará em avaliar a compatibilidade entre o objetivo normativo da AJG e sua implementação prática, identificando casos

5



em que o benefício é concedido a pessoas ou organizações com capacidade de pagamento suficiente, distorcendo a finalidade social da norma.

16. Para tanto, serão mobilizados dados recentes de pesquisas conduzidas pelo CNJ e por instituições acadêmicas, com destaque para estudos empíricos que evidenciam falhas de focalização, heterogeneidade de critérios decisórios e ausência de comprovação robusta de hipossuficiência em grande parte das concessões.

17. Essa evidência empírica será analisada sob o prisma da AED, considerando conceitos como **moral hazard processual** — quando o benefício estimula litígios que não ocorreriam se houvesse custo de ingresso no Judiciário — e **externalidades negativas**, em que o custo da gratuidade é socializado, mas os benefícios se concentram em um grupo reduzido de litigantes.

18. Será também examinada a noção de **custo social total do litígio**, que abrange não apenas os gastos diretos com custas e honorários, mas também o tempo e os recursos humanos mobilizados pelas partes e pelo Judiciário. Um aumento do volume processual decorrente de concessões amplas da AJG eleva esse custo agregado, afetando a eficiência do sistema e a competitividade das empresas.

19. O parecer igualmente situará a análise no contexto regulatório e econômico do setor de telecomunicações, levando em conta as particularidades do mercado, o perfil das demandas mais frequentes e a incidência da AJG nesse conjunto de ações.

20. Será, ainda, avaliada, brevemente, a experiência de outros países, em especial de sistemas jurídicos de países culturalmente e economicamente próximos, que adotam critérios objetivos e verificáveis para a concessão da gratuidade, buscando extrair lições e boas práticas que possam inspirar propostas de aprimoramento para o contexto brasileiro.

21. A partir dessas análises, pretende-se oferecer à CONEXIS um diagnóstico preciso e fundamentado, que sirva de subsídio para estratégias de atuação judicial e institucional, seja na defesa de interesses setoriais em processos concretos, seja na participação em debates legislativos ou regulatórios sobre o tema.

22. O estudo está assim estruturado: a partir de premissas conceituais pragmáticas e consequencialistas abaixo descritas (II), serão aprofundados os fundamentos jurídicos e comparativos da AJG (III), analisados os impactos econômicos de sua concessão ampla e apresentadas conclusões e recomendações voltadas à melhoria do sistema, sempre com base em evidências empíricas e no rigor metodológico da Análise Econômica do Direito (IV), para então propor um caminho interpretativo mais consentâneo à realidade do país (V).

II. Levando à realidade à sério: consequência das decisões judiciais

23. Considerar as consequências das decisões judiciais é hoje obrigatório, em razão da determinação dos artigos 20 e seguintes da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro): “Art. 20. Nas esferas

administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

24. Também é exigência hermenêutica positivada no artigo 4^a da mesma LINDB: a consideração dos impactos econômicos e sociais é, portanto, dever legal de magistrados na aplicação da lei. É diante desta obrigação legal que a Análise Econômica do Direito tem crescido em importância e aplicação, pois ela traz contribuições científicas essenciais para mensurar consequências de decisões regulatórias e judiciais. Evidente que estas mesmas obrigações legais e métodos de análise são aplicáveis também ao campo da Justiça do Trabalho.

25. A decisão judicial trabalhista que concede gratuidade da justiça com base apenas na declaração da parte, sem uma avaliação econômica da real necessidade da parte, traz potenciais efeitos no comportamento dos indivíduos e organizações e dos próprios litigantes. Esses efeitos somente serão completamente compreendidos uma vez que se trabalhe com ferramental analítico do Direito que admita que as consequências sejam integradas ao raciocínio jurídico, conforme apontado no estudo de Pastore, antes citado.

26. A dogmática jurídica tradicional, ao focar o estudo do intérprete sobre a coerência lógica e sistemática dos princípios e regras jurídicas a partir do viés do intérprete, sem tomar em conta a realidade e as evidências empíricas, acaba por não incorporar as consequências da decisão judicial no raciocínio jurídico. Consequências essas que devem ser ponderadas por exigência legal, e não por razões puramente filosóficas ou especulativas.

27. Ocorre que essa visão dogmática simplifica a complexidade do processo decisório, pois tudo acabaria sendo resumido à ponderação de

princípios e regras sem levar em conta a repercussão do julgamento para a sociedade.

28. Mas, no mundo real, é evidente que decisões judiciais – inclusive liminares – produzem “efeitos de segunda ordem”, nos dizeres de Coase. E as empresas da CONEXIS vêm percebendo isso em sua atuação no setor de telecomunicações em todo o país.

29. Com efeito, em artigo seminal, o ganhador do prêmio Nobel em Economia (1991) e fundador da AED Ronald Coase intuía e antecipara que o Poder Judiciário acaba por conformar as expectativas das pessoas, gerando incentivos positivos ou negativos sobre o funcionamento da sociedade. Veja-se⁶:

“Uma vez que os custos de transação realizados no mercado são levados em conta, fica claro que a aludida realocação de direitos somente ocorrerá quando o aumento no valor da produção por ela gerado for maior do que os custos incorridos para implementá-la. [...] Nessas condições, a delimitação inicial dos direitos exerce influência sobre a eficiência com a qual o sistema de preços opera”.

30. Dito de outra maneira, portanto, a concessão de gratuidade por decisões judiciais trabalhistas gera efeitos na sociedade e no Judiciário, imediata ou mediatamente, que leva à completa inviabilização do bom funcionamento do sistema de Justiça, gerando consequências que não são necessariamente aquelas objetivadas pelo juiz, e muitas vezes, pode-se dizer, contrárias a elas.

⁶ COASE, Ronald H., O Problema do Custo Social, **The Journal of Law & Economics**, v. 3, 1960, p. 13.

31. Segundo Douglass North, outro Prêmio Nobel de Economia (1993), instituições como o Judiciário ou o Direito criam incentivos diversos sobre a ação dos agentes em sociedade, sendo compreendidas como⁷:

“Instituições são as regras do jogo na sociedade ou, mais formalmente, são as coações criadas pelo homem que moldam a interação humana. Consequentemente elas estruturam os incentivos das trocas humanas, quer políticas, sociais ou econômicas.] No jargão dos economistas, instituições definem e limitam o leque de escolhas dos indivíduos [...] Instituições incluem qualquer forma de coação que seres humanos criam para moldar a interação humana” (pp.3-4).

32. Assim, fica claro que a abordagem interdisciplinar da AED é particularmente útil quando se trata de políticas públicas judiciais como o acesso à justiça (via concessão da AJG), cujo impacto ultrapassa o campo jurídico, atingindo diretamente a economia, o orçamento público e a eficiência do sistema judicial. Um regime de gratuidade processual mal calibrado pode, por exemplo, gerar custos privados para empresas, aumentar o gasto público com a estrutura judiciária e, ao mesmo tempo, não alcançar plenamente a população vulnerável que dele mais necessita, gerando um efeito que em outras oportunidades já pudemos discorrer e denominá-lo de “efeito bumerangue”⁸.

⁷ NORTH, Douglass C., **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, 59262nd edition. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1990.

⁸ <https://veja.abril.com.br/coluna/direito-e-economia/o-efeito-bumerangue-das-normas-juridicas/>

33. Afinal, o Poder Judiciário brasileiro, pelo grande volume de processos, já custa mais de R\$ 120 bilhões de reais, custando quase 1,5% do PIB.

34. Dentro dessas premissas, passemos aos textos normativos e sua interpretação no país, de modo a propor uma forma mais realista de atuação dos tribunais.

III. Fundamentos Jurídicos sobre o Acesso à Justiça Gratuita (AJG)

III.1 Base constitucional e legal

35. Não se descuida que a AJG seja um instrumento fundamental para a efetivação do princípio constitucional do acesso à justiça, garantindo que a insuficiência de recursos econômicos não se torne óbice intransponível ao exercício do direito de ação.

36. Em um Estado democrático de direito, a igualdade material perante a Lei pressupõe a eliminação de barreiras econômicas que impeçam o acesso efetivo ao Poder Judiciário. Nesse sentido, o direito à assistência jurídica integral e gratuita encontra seu fundamento primário no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal de 1988, que estabelece de forma categórica: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Como bem observam DIDIER JR. e OLIVEIRA (2016, p. 45)⁹, a

⁹ DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Benefício da Justiça Gratuita. . ed. Salvador: Juspodivm, p. 45.

justiça gratuita é "*de cunho fundamental para o acesso à justiça*" e constitui "*decorrência direta do direito à assistência jurídica*" previsto constitucionalmente.

37. A análise literal do texto constitucional não deixa dúvidas, portanto, sobre a orientação que o Constituinte buscou inicialmente conferir ao ônus probatório previsto no instituto: cabe às partes provar sua necessidade dentro de critérios econômicos. E o texto constitucional faz sentido com a necessidade de se levar a sério o orçamento público e os custos do acesso à justiça, que somente deveriam ser subsidiados integralmente a quem objetivamente necessite, pois, caso as partes nada paguem, a conta sobrarão ao contribuinte, como se viu acima em termos orçamentários.

38. No plano infraconstitucional, a AJG foi inicialmente disciplinada pela Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, que estabeleceu as normas para concessão de assistência judiciária aos necessitados. Esta lei, editada ainda sob a vigência da Constituição de 1946, antecipou-se ao texto constitucional atual ao reconhecer a necessidade de garantir acesso à justiça aos economicamente hipossuficientes, demonstrando a preocupação histórica do legislador brasileiro com a questão.¹⁰

¹⁰ Sobre o tema, observou Mauro Capeletti: "*Os primeiros esforços importantes para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente em proporcionar serviços jurídicos para os pobres. Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não a podem custear são, por isso mesmo, vitais. Até muito recentemente, no entanto, os esquemas de assistência judiciária da maior parte dos países eram inadequados. Baseavam-se, em sua maior parte, em serviços prestados pelos advogados particulares, sem contraprestação (munus honorificum). O direito ao acesso foi, assim, reconhecido e se lhe deu algum suporte, mas o Estado não adotou qualquer atitude positiva para garanti-lo. De forma previsível, o resultado é que tais sistemas de assistência judiciária eram ineficientes. Em economias de mercado, os advogados, particularmente os mais experientes e altamente competentes, tendem mais a dedicar seu tempo a trabalho remunerado que à assistência judiciária gratuita. Ademais, para evitarem incorrer em excessos de caridade, os adeptos do programa geralmente fixaram estritos limites de habilitação para quem desejasse gozar*

39. A Lei 1.060/50, em seu artigo 1º, naturalmente anterior à Constituição de 1988, dispõe que "*os poderes públicos federal e estadual, independente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei*". No seu artigo 9º, estabelece ainda que "*os benefícios da assistência judiciária compreendem todos os atos do processo até decisão final do litígio, em todas as instâncias*".

40. Destaca-se, porém, que, diferentemente do texto constitucional, o art. 5º da Lei 1.060/50 invertia o ônus probatório para acesso ao benefício: "*o juiz, 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*".

41. Com o advento do Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015), essa legislação infraconstitucional foi revogada e a matéria ganhou nova disciplina nos artigos 98 a 102, que tratam especificamente da "*gratuidade da justiça*". O novo diploma processual inovou ao adotar terminologia mais precisa, distinguindo a disponibilização de atividade advocatícia da gratuidade e isenções de custas judiciais; bem como inovou ao estabelecer regramento mais detalhado sobre o instituto.

42. Todavia, a orientação do ônus probatório seguiu o sentido contrário ao texto literal da Constituição. Segundo o art. 99, §3º do CPC, "*presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural*". Desde logo pode-se notar, portanto, que o texto legal carece de congruência no tópico relativo ao ônus probatório da AJG e necessita ser reajustado pela jurisprudência ao texto constitucional e à realidade orçamentária do país.

do benefício." CAPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Trad.: Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. Porto Alegre. pp. 25-26.

III.2 Presunção de veracidade e possibilidade de impugnação

43. Um dos aspectos mais relevantes e controvertidos da disciplina jurídica da gratuidade da justiça diz respeito à presunção de veracidade da declaração de hipossuficiência. O artigo 99, §3º, do CPC estabelece de forma clara que "*presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural*".

44. Como leciona Theodoro Júnior, a presunção de veracidade visa garantir o devido processo legal e evitar óbices ao exercício do direito fundamental de acesso à justiça:

“O indeferimento da assistência judiciária pode ser pronunciado, inclusive, de ofício pelo juiz, se houver fundada razão para tanto, desde que propicie previamente à parte demonstrar sua incapacidade econômicofinanceira”.¹¹

45. Mas tal visão dogmática deve ser compatibilizada com outros princípios da legislação processual e mesmo constitucional, especialmente aquele tocante à boa fé e à cooperação, no sentido de que as partes têm deveres de lealdade e veracidade entre si e com o sistema público de Justiça. Como a

¹¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. Vol. I. ed. 64. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 881.

obra citada de Osmar Marcello Jr. estabelece. No mesmo sentido, obras recentes sobre abuso processual dão conta desses deveres de boa fé¹².

46. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reconhecido um caráter relativo da presunção de veracidade, buscando estabelecer parâmetros ainda vagos para sua impugnação e controle judicial mínimo:

*“4. A **presunção de veracidade** da declaração de hipossuficiência é relativa, permitindo ao magistrado exigir comprovação da incapacidade econômica para deferir a **gratuidade de justiça**.”* (STJ, AgInt no AREsp 2.747.989/RS, Rel. Min. João Otávio de Noronha, 4^a Turma, j. em 31.03.2025).

47. Em sentido contrário, decidiu o TST que bastaria a declaração de pobreza, deixando pouco espaço para um controle social do deferimento do benefício e dos seus efeitos orçamentários e estratégicos na litigância.

III.3 Problemas práticos e jurídicos identificados

48. Em uma perspectiva pragmática e econômica do processo, a disputa é um jogo no qual as partes estipulam suas estratégias a partir de custos e benefícios. A isenção das custas distorce as preferências, tornando a opção pela litigância isenta de consequências. Daí a importância de algum escrutínio tanto na declaração, quanto de sua concessão.

49. No que tange aos procedimentos de impugnação, o art. 100 do CPC estabelece que *“deferido o pedido, a parte contrária poderá oferecer impugnação*

¹² LUCON, Paulo. “Abuso do processo”. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2024.

na contestação, na réplica, nas contrarrazões de recurso ou, nos casos de pedido superveniente ou formulado por terceiro, por meio de petição simples, a ser apresentada no prazo de 15 (quinze) dias, nos autos do próprio processo, sem suspensão de seu curso".

50. O parágrafo único do mesmo dispositivo prevê que "*revogado o benefício, a parte arcará com as despesas processuais que tiver deixado de adiantar e pagar, em caso de má-fé, até o décuplo de seu valor a título de multa, que será revertida em benefício da Fazenda Pública estadual ou federal e poderá ser inscrita em dívida ativa*".

51. Mas em que pese o rigor da Lei, não se tem notícias de aplicação efetiva da multa de que trata o art. 100, parágrafo único, do CPC, tampouco desestímulo institucional suficiente à litigância predatória, salvo honrosas exceções.

52. O problema é especificamente delicado na seara trabalhista, onde tramitam cerca de 5 milhões de processos no País. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem adotado posicionamento contrário à lógica, do ponto de vista econômico e orçamentário, ao desconsiderar a necessidade de comprovação de insuficiência mesmo em hipóteses nas quais o trabalhador possui, objetivamente, salário suficiente para o pagamento de custas judiciais:

“Então, a partir da inovação legislativa, observa-se que, para os trabalhadores que recebem acima de 40% do teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, o legislador exigiu, para a concessão do benefício da justiça gratuita, a comprovação da insuficiência de recursos para arcar com o pagamento das custas processuais. Entretanto, o Tribunal Pleno desta Corte Superior, em sessão de julgamento realizada no dia 14/10/2024, por maioria de votos, ao apreciar o processo nº IncJulgRREmbRep - 277-83.2020.5.09.0084 (Tema 21), reconheceu

que a declaração firmada pela parte é meio apto para a comprovação da sua insuficiência econômica, para os fins do § 4º do art. 790 da CLT, competindo ao empregador demonstrar que o trabalhador possui capacidade de suportar as custas do processo sem prejuízo de seu sustento e o de sua família.” (TST, RR 10961-16.2018.5.03.0113, Rel. Min. Dora Maria da Costa, 8ª Turma, j. em 14.08.2025).

53. A tarefa do jus-economista consiste em analisar criticamente as estruturas de incentivos que favorecem eventuais oportunidades de abuso e corrigi-las, pois o direito de ação deve ser exercido com responsabilidade. Todavia, a aplicação prática dos freios ao instituto da gratuidade da justiça enfrenta diversos desafios processuais e probatórios que comprometem sua efetividade como instrumento de democratização do acesso à justiça.

54. Identifica-se intenso debate doutrinário e jurisprudencial sobre a adoção de critérios objetivos versus subjetivos para concessão do benefício. Enquanto alguns defendem o estabelecimento de parâmetros fixos, como percentuais do salário-mínimo, outros sustentam que a análise deve ser casuística, considerando as peculiaridades de cada situação concreta. Essa disputa consubstancia hoje o Tema Repetitivo nº 1.178¹³, recentemente afetado à sistemática dos recursos repetitivos.

55. Uma análise crítica do instituto sugere que o aperfeiçoamento da jurisprudência (e quem sabe da legislação enquanto isso não ocorrer na prática dos tribunais), de modo a estabelecer critérios objetivos e uniformizados, que poderia contribuir para a segurança jurídica e desestímulo à litigância exagerada e abusiva, sobretudo na Justiça Trabalhista.

¹³ STJ, ProAfR no REsp 1.988.686/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, Corte Especial, j. em 06.12.2022.

56. Como visto, o ajuste pode ser feito simplesmente por meio de uma interpretação conforme à Constituição Federal ou que também leve em conta fatores pragmáticos, previstos na LINDB, ponderando consequências de um uso indiscriminado da AJG que serão tratados mais adiante. A RG em questão trata-se de uma excelente oportunidade para tal uniformização, nesse sentido, a afetação do tema à sistemática dos recursos repetitivos.

III.4 Direito comparado

57. A gratuidade da justiça constitui instituto presente em diversos ordenamentos jurídicos, destinado a assegurar o acesso à jurisdição aos que não possuem condições financeiras de arcar com os custos do processo.

58. A Argentina disciplina o chamado “benefício de litigar sin gastos” nos artigos 78 a 84 do Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Diferentemente do texto literal do Código de Processo Civil, na Argentina, a parte deve apresentar desde logo documentação comprobatória da insuficiência econômica⁴. Além disso, a concessão se dá por meio de incidente processual, no qual a parte contrária pode se manifestar e impugnar, e o benefício pode ser revogado se sobrevier melhoria na situação financeira⁵. O regime argentino, assim, é marcado por maior formalidade e rigor probatório, além de mais coerente com princípios básicos de Economia e de finanças públicas.

59. O Chile, por sua vez, prevê o “privilegio de pobreza” no artigo 591 do Código Orgánico de Tribunales⁶, complementado pela Lei n.º

17.995/1981, que instituiu as Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ). O benefício compreende isenção de custas e despesas processuais, mas, ao contrário do modelo brasileiro, depende de comprovação perante o juiz ou de atendimento por entidades públicas organizadas. Nesse sentido, o sistema chileno aposta em forte institucionalização da assistência jurídica, reduzindo a margem para declarações unilaterais não verificáveis. Novamente se tratando mais realista e pragmático do ponto de vista textual legal.

60. Já em Portugal, o regime de apoio judiciário está regulado pela Lei n.º 34/2004, de 29 de julho. O benefício pode abranger desde a dispensa total de taxas e encargos até a nomeação de advogado custeado pelo Estado. Contudo, sua concessão depende de verificação objetiva realizada pela Segurança Social, mediante avaliação dos rendimentos e encargos do requerente. Ademais, existem limites expressos, como a restrição às pessoas coletivas com fins lucrativos, que não podem se beneficiar de certas modalidades do apoio.

61. Dessa forma, ao se observar o direito comparado, percebe-se que Argentina, Chile e Portugal adotam modelos ancorados em critérios objetivos de aferição da insuficiência econômica, com instâncias administrativas ou judiciais de controle, sendo mais restritivos na concessão e prevenindo abusos. O Brasil, ao contrário, apresenta um regime significativamente textualmente mais flexível, baseado em uma aparente presunção derivada de declaração unilateral na legislação processual que contradiz a Constituição Federal, o que o coloca como um verdadeiro outlier no cenário comparado. Essa opção amplia arriscadamente o acesso imediato à justiça, mas também contribui para a litigiosidade excessiva, elevando custos e riscos de instrumentalização abusiva do processo, sendo uma das causas do peso orçamentário da Justiça Brasileira em comparação com outros países.

62. A seguir serão apresentados os motivos econômicos que, em nosso entendimento, deveriam orientar a interpretação jurídica em linha com critérios objetivos, de modo a preservar a segurança jurídica e reduzir desde custos de transação individuais a custos sistêmicos e estruturais, que impactam o preço geral de acesso à justiça, sobretudo em relação à Justiça Trabalhista.

IV. Impactos Empíricos da Concessão Ampla da AJG: o que mostram as evidências

IV.1 Fundamentação conceitual pela AED

63. A concessão irrestrita da gratuidade judiciária, especialmente quando pautada na presunção de veracidade da declaração de hipossuficiência, produz efeitos econômicos relevantes tanto para o setor privado quanto para o próprio sistema de Justiça gerando incentivos nefastos aos litigantes. A Análise Econômica do Direito (AED) mostra que tais efeitos podem ser compreendidos a partir de alguns pilares: teoria dos incentivos, externalidades, custo social total do litígio, tragédia dos comuns, subsídio cruzado e economia comportamental, entre outros.

64. Sob o ponto de vista da **teoria dos incentivos**, o ingresso em juízo envolve um cálculo entre custos e benefícios esperados. Reduzir esse custo de ingresso no Judiciário a zero — inclusive para pessoas com plena capacidade de pagamento — modifica o comportamento dos agentes. Quando a gratuidade é concedida indiscriminadamente, reduz-se a zero o custo de

entrada, fazendo com que litigantes — mesmo aqueles com baixa probabilidade de êxito ou com capacidade financeira para suportar custas — ingressem com ações que, em condições normais, não proporiã.

65. Isso acontece porque quanto menor o custo marginal de litigar, maior a tendência de ajuizamento de ações de baixo mérito ou de prolongamento artificial de disputas.

66. Esse comportamento, conhecido como **moral hazard processual**, leva a uma expansão artificial da demanda por serviços judiciais, o que se reflete em litigância abusiva e predatória.

67. Quanto às **externalidades**, a ampliação sem filtros adequados transfere para a coletividade — via orçamento público — os custos de funcionamento da estrutura judicial utilizada gratuitamente. Ao mesmo tempo, impõe custos privados adicionais à parte adversa, que não consegue recuperar valores de custas ou honorários sucumbenciais. Esse deslocamento de custos afeta a eficiência alocativa, retirando recursos de investimentos produtivos para financiar a defesa em demandas cujo ajuizamento foi incentivado pelo custo reduzido. Parte desses custos foram tratados na pesquisa do Prof. Pastore, citada na Introdução desse parecer dando conta de bilhões de reais.

68. Por fim, o **custo social total do litígio** inclui não apenas as custas pagas ao Estado, mas todo o tempo, recursos humanos e financeiros gastos por partes, advogados, magistrados e servidores. A ampliação indiscriminada da AJG aumenta esse custo agregado porque eleva o número de ações ajuizadas, dilata prazos de tramitação e compromete a efetividade da

tutela jurisdicional. Isso é refletido no orçamento público do Estado e penaliza o contribuinte e drena recursos sociais que poderiam estar sendo destinados para saúde e educação, por exemplo.

69. Além disso, a literatura econômica sobre **bens públicos e congestionamento** é aplicável ao caso. O Judiciário, ao menos em termos de acesso, funciona como um recurso coletivo com capacidade limitada. O uso excessivo por indivíduos que não necessitam efetivamente da AJG gera uma forma de “**tragédia dos comuns**” ou mais propriamente “tragédia dos baldios”¹⁴: o serviço se deteriora para todos, afetando mais intensamente aqueles que não dispõem de alternativas extrajudiciais e que, por sua vulnerabilidade, dependem de uma resposta célere. Tem-se, então, a chamada “Tragédia do Judiciário”, nas palavras de Ivo Gico Jr¹⁵.

70. Do ponto de vista da eficiência alocativa, a concessão irrestrita da AJG implica um **subsídio cruzado** em que os custos são socializados — arcados pelo erário e, indiretamente, pelos contribuintes — enquanto os benefícios se concentram em litigantes que poderiam pagar pelas custas. Essa distorção gera uma transferência regressiva de recursos, contrária ao princípio da equidade que justifica a política. É o fenômeno já mencionado anteriormente, do “**Paradoxo do Acesso à Justiça**” (Yeung, 2025)¹⁶: enquanto o Judiciário é acessado exaustivamente por alguns – os mais ricos da

¹⁴ ARAÚJO, Fernando. “Tragédia dos baldios”. Coimbra, 2002.

¹⁵ GICO JR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, v. 267, p. 163-198, 2014.

¹⁶ YEUNG, Luciana. **O Judiciário Brasileiro: uma análise empírica e econômica**. 2ª ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2025.

sociedade, continua-se muito afastado de outros – justamente os mais vulneráveis socialmente falando.

71. Assim, modelos de análise de custo-benefício aplicados ao contexto jurídico sugerem que **políticas públicas devem buscar o equilíbrio entre garantir o acesso à justiça para os necessitados e minimizar incentivos para litígios oportunistas**. Quando a primeira dimensão é maximizada sem considerar a segunda, o resultado é um aumento líquido dos custos sociais e uma redução da qualidade do serviço para todos os usuários.

72. Outro aspecto relevante é o impacto sobre os réus frequentes, como as empresas de telecomunicações representadas pela CONEXIS. Ao facilitar a propositura de demandas de baixo mérito, a gratuidade irrestrita impõe custos privados adicionais — honorários advocatícios, tempo de gestão interna, eventual pagamento de acordos — que, cumulativamente, afetam a competitividade e a capacidade de investimento do setor.

73. O problema não é exclusivo do Brasil. Experiências internacionais citadas acima demonstram que sistemas que adotam critérios objetivos e verificáveis para a concessão da gratuidade – como tetos de renda claros, comprovação documental obrigatória e revisões periódicas do benefício – conseguem equilibrar melhor os objetivos de acesso e eficiência. Países que negligenciam essa calibragem enfrentam padrões semelhantes de congestionamento e ineficiência.

74. No caso brasileiro, a conjunção de um alto grau de litigiosidade com a concessão ampla da AJG cria um ciclo vicioso: mais ações → maior congestionamento → maior demora na resolução → incentivo à

propositura de ações como forma de pressão ou negociação, reforçando o volume processual. Essa dinâmica é insustentável a médio e longo prazo.

75. A perspectiva da **economia comportamental** também acrescenta elementos importantes. Ao reduzir ou eliminar custos, o sistema altera a percepção de risco e recompensa dos litigantes, levando-os a superestimar os benefícios e subestimar as desvantagens de litigar. Isso se reflete não apenas na quantidade, mas também na qualidade das demandas ajuizadas.

76. O efeito agregado desses comportamentos é uma redução na capacidade do Judiciário de responder com celeridade às demandas mais urgentes — justamente aquelas de indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica e social. Assim, a política, concebida para ampliar o acesso, acaba por prejudicar o grupo que deveria priorizar (Paradoxo do Acesso à Justiça).

77. Outro ponto de atenção é a **heterogeneidade decisória**: varas e tribunais adotam critérios distintos para a concessão, o que gera insegurança jurídica e desigualdade no tratamento dos litigantes. A ausência de parâmetros uniformes mina a previsibilidade e favorece estratégias processuais de “escolha de foro” (*forum shopping*), que também consomem recursos do sistema.

78. Em síntese, os conceitos e modelos econômicos aplicados ao estudo da AJG no Brasil evidenciam que a concessão não criteriosa produz

externalidades negativas significativas, distorce incentivos, eleva custos sociais e prejudica a efetividade da política pública.

79. Por essa razão, a análise aponta para a necessidade de calibragem do benefício, com critérios objetivos de elegibilidade, verificação efetiva da condição econômica e mecanismos de revisão, como forma de assegurar que a AJG cumpra seu papel de garantir o acesso à justiça para quem realmente precisa, sem comprometer a eficiência do sistema e a qualidade do serviço para os mais vulneráveis.

80. Não menos importante, o segundo grande pilar da AED envolve a análise de pesquisas empíricas sobre o tema. É isso o que discutiremos na subseção seguinte.

IV.2 Evidências empíricas: a má aplicação da AJG no Brasil e seus impactos perversos (“efeito bumerangue”)

81. Os impactos acima não são apenas teóricos: dados recentes confirmam que a concessão da AJG no Brasil, em grande parte, não está vinculada à comprovação efetiva de insuficiência de recursos. Esse desalinhamento entre o objetivo normativo do benefício e a sua aplicação prática tem consequências diretas sobre a litigiosidade, os custos privados e os custos públicos do sistema judicial.

82. Felizmente, alguns trabalhos empíricos começam a ser realizados, inclusive de maneira oficial pelo Conselho Nacional de Justiça, e já temos fortes evidências e resultados importantes na linha da presente

discussão¹⁷, confirmando-se o que já se intuía com o trabalho pioneiro da PUCRS coordenado pelo Prof. Santos citado na Introdução. Com efeito, nessa pesquisa (ainda não voltada à área trabalhista, mas plenamente aplicável a ela), identificou-se quatro motivações para litigar, sendo três delas de ordem econômica e apenas uma de natureza de justiça ou moral.

83. Nesse sentido, ainda segundo a pesquisa, acredita-se que os brasileiros acham que litigar seja um empreendimento barato e sem risco, pelo qual podem obter uma vantagem econômica ou perseguir outros fins que não propriamente à justiça, mas ganhar tempo, barganhar acordos e, apenas em situações peculiares, buscar propriamente direitos. Vejamos agora pesquisas mais contemporâneas.

IV.2.a Resultados de Pesquisas (1): A Pesquisa do CNJ (2023)

84. No fim do ano de 2022 e começo de 2023, o Conselho Nacional de Justiça, nas pessoas do Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Ricardo Villas Bôas Cueva e do então Conselheiro Richard Pae Kim, queriam ter uma perspectiva empírica, “ver os dados” sobre a questão da AJG no Brasil. Solicitaram à equipe do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ (DPJ) um levantamento sobre a questão e, ao mesmo tempo, encomendaram um projeto de pesquisa ao Insper, instituição de ensino e pesquisa sediada em São Paulo.

¹⁷ Essa seção está fortemente embasada em trabalhos e discussões apresentadas no capítulo 4, seção 4.4, do livro “O Judiciário Brasileiro: uma análise empírica e econômica”, de Luciana Yeung (2024 e 2025), 1^a e 2^a ed. Ed. Foco.

85. O relatório do DPJ encontra-se no site do próprio CNJ¹⁸. Os dados vieram de uma pesquisa de percepção (*survey*) de usuários da Justiça brasileira, e foram coletados em 2022. Ao todo, responderam **2370 pessoas de todo o país que entraram com ações na Justiça**. Usando as palavras do próprio relatório:

[A] maior parte dos respondentes (54,4%) acessou o judiciário sem cobrança de custas, seja em razão de pedido de gratuidade deferido (40,9%), seja pela isenção de custas no processo (13,5%).

Além disso, aproximadamente metade dos(as) cidadãos(ãs) (52,4%) tentou a gratuidade no seu processo, sendo que, destes, mais de dois terços (797 em 1.021 – 78%) tiveram sucesso. Cerca de 8,2% dos(as) respondentes informou não saber da possibilidade de acessar a gratuidade do processo ou não sabiam responder à pergunta (p. 13, ênfases adicionadas).

86. Finalmente, dados perturbadores sobre uma parcela muito significativa daqueles que pedem e obtêm a gratuidade:

(...)chamam atenção os elevados percentuais de respondentes que disseram possuir renda acima de R\$ 5.500 e que utilizaram os serviços do Judiciário de forma gratuita. Correram sem custas as ações judiciais de 54,2% das pessoas com renda média entre R\$ 5.500 e R\$ 11.000 e de 35,3% dos respondentes que possuem renda acima de R\$ 11.000.

É importante notar que há um percentual de pessoas dessa pesquisa que pediu e conseguiu gratuidade e que recebe acima de R\$11.000: são 19,5% de pessoas com essa renda e que so-licitaram gratuidade alegando hipossuficiência, com deferimento de tal pedido. No grupo de pessoas que recebe entre R\$ 5.500 e R\$ 11.000, o percentual de indivíduos com pedido deferido de AJG é ainda maior: 33,6%. **Significa dizer que há quantitativo de pessoas que tem poder aquisitivo para arcar com as custas do processo e que estão sendo**

¹⁸ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>.

isentas de tal obrigação. Considerando que a média salarial dos(as) brasileiros(as), segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é de R\$2.787 em 2022,3 presume-se que tanto salários acima de R\$ 5.500, quanto os acima de R\$11.000 são consideravelmente maiores que a média nacional e que, **portanto, o(a) solicitante deveria ter condições de arcar com as custas de seu processo judicial** (p. 22, ênfases adicionadas).

IV.2.b Resultados de Pesquisas (1): Pesquisa do Insper, com colaboração do DEPLAN-TJ/SP (2023)

87. Paralelamente aos trabalhos do DPJ/CNJ, o Ministro Cueva e o Conselheiro Kim encomendaram ao Insper outro levantamento empírico para subsidiar os trabalhos do GT. A equipe do Insper contou com a colaboração da DEPLAN – a Diretoria de Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. O documento completo tem mais de 100 páginas.¹⁹ Abaixo, são apresentados sinteticamente alguns dos achados.

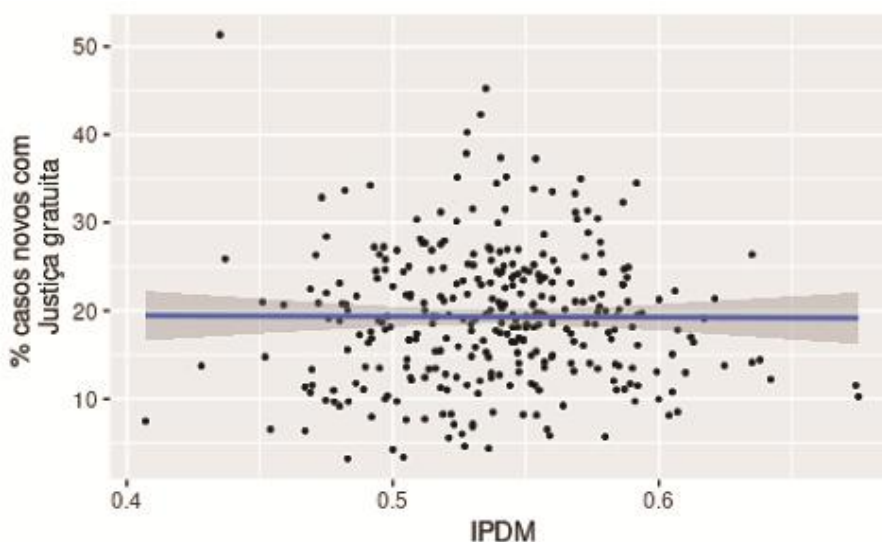
88. A frente quantitativa do projeto teve como objetivo específico a análise das relações entre a concessão de Justiça gratuita e dois tipos de variáveis: indicadores socioeconômicos dos municípios – e, por extensão, das comarcas, circunscrições judiciárias (CJs) e regiões administrativas judiciárias (RAJs) – e os valores das causas. Os dados socioeconômicos dos municípios utilizados foram: população, PIB, IPDM (Índice Paulista de Desenvolvimento

¹⁹ Disponível no site CNJ em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/pesq-gratuidade-insper.pdf>.

Municipal)²⁰ e grau de urbanização, e foram obtidas juntamente à Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) do Estado de São Paulo.

89. Teve-se, então, as seguintes relações aferidas: (i) IPDM x porcentagem de casos novos com Justiça gratuita; (ii) PIB per capita x porcentagem de casos novos com Justiça gratuita em nível de CJ; (iii) Grau de urbanização x porcentagem de casos novos com Justiça gratuita em nível de comarca e de CJ.²¹

Gráfico 1: Porcentagem de casos novos (2021-2022) com Justiça gratuita x IPDM, por comarca.

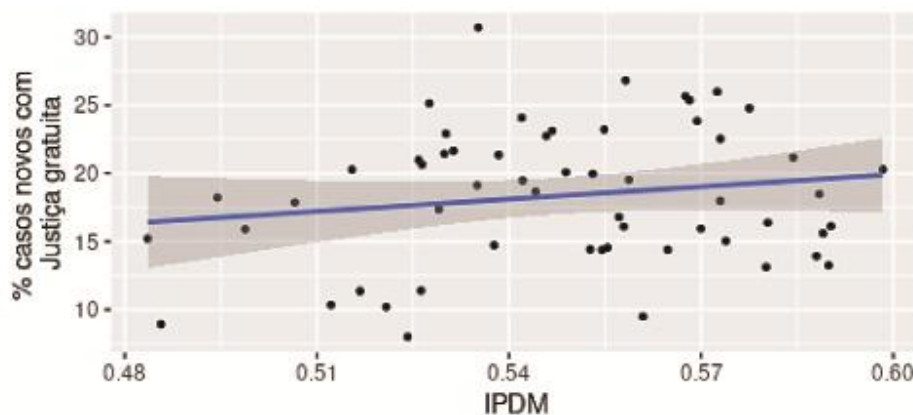


Fonte: DEPLAN TJ-SP

²⁰ O Índice Paulista de Desenvolvimento Municipal (IPDM) é um indicador inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, e articula três dimensões sociais e econômicas na região avaliada: riqueza, educação e longevidade.

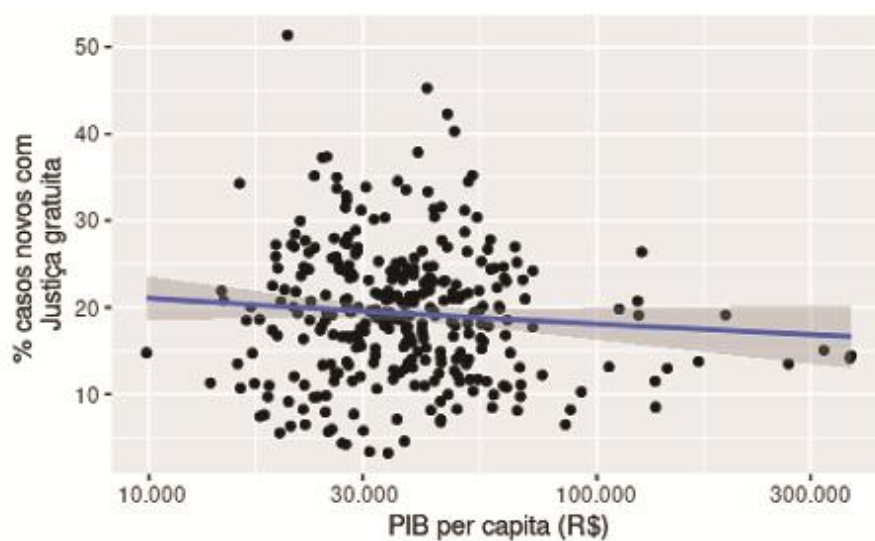
²¹ Os resultados da relação entre grau de urbanização e casos novos com justiça gratuita não serão apresentados aqui.

Gráfico 2: Porcentagem de casos novos (2021-2022) com Justiça gratuita x IPDM, por CJ²²



Fonte: DEPLAN TJ-SP

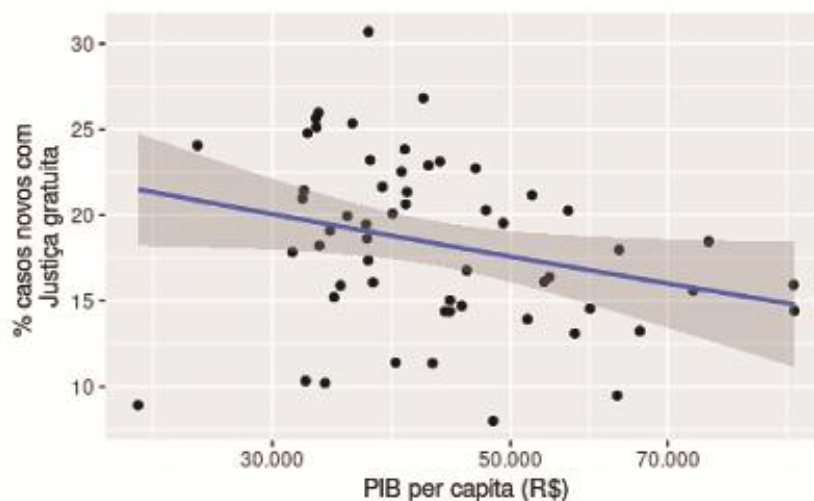
Gráfico 3: Porcentagem de casos novos (2021-2022) com Justiça gratuita x PIB per capita, por comarca



Fonte: DEPLAN TJ-SP

²² As tabelas com resultados numéricos (coeficientes) das regressões com dados de CJs não serão apresentados aqui.

Gráfico 4: Porcentagem de casos novos (2021-2022) com Justiça gratuita x PIB per capita, por CJ²³



Fonte: DEPLAN TJ-SP

90. Dos dados obtidos acima, vemos que no primeiro conjunto – quando o IDPM foi usado para explicar os casos novos com AJG – o efeito mostrou-se positivo. Porém, quando se usa PIB per capita como variável explicativa o efeito foi negativo (estatisticamente, significativamente menor que 0). **Em outras palavras, quanto menor o PIB per capita, menor a porcentagem de processos com Justiça gratuita.**²⁴

91. Também como resultado daquele trabalho, foi mostrado (Gráficos 4.10, mostrados no apêndice desse parecer) que a concessão de Justiça gratuita entre as varas do TJSP é completamente distinta, não seguindo nenhuma lógica na concessão (e não concessão).

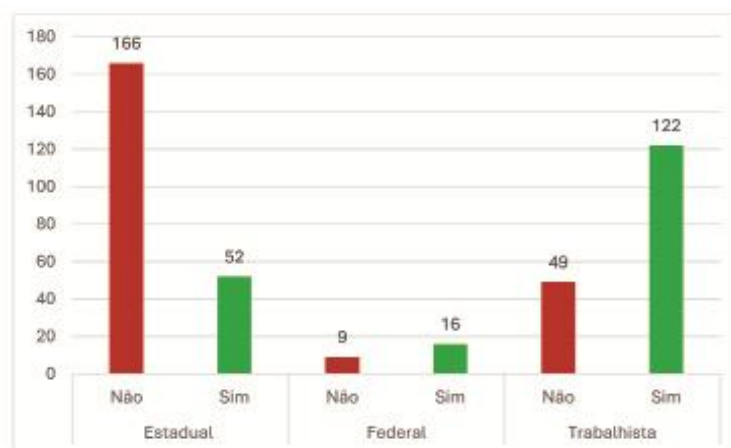
²³ Os resultados das regressões com dados de CJs não serão apresentados aqui.

²⁴ O mesmo resultado foi observado usando-se grau de urbanização como variável explicativa (vide relatório completo).

92. Houve ainda, naquela pesquisa, uma frente para análise qualitativa das ações com pedidos de gratuidade. Uma amostra de decisões feitas por tribunais de todo o país foi analisada, o conteúdo lido humanamente e partes do texto foram compiladas *ipsis literis*. Depois, sínteses e análises de seu conteúdo foram feitas, algumas tendências encontradas, bem como identificadas as bases jurídicas mais frequentemente usadas para fundamentação das decisões, a favor ou contra a concessão dos pedidos de Justiça gratuita.

93. A base original foi preparada pela equipe da Diretoria de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), com base em decisões de 1º e 2º graus, das justiças estaduais, federais e trabalhistas, das 27 Unidades da Federação do país. Foi analisada uma subamostra de 414 casos. Este número foi definido levando-se em conta o que seria um tamanho de amostra estatisticamente representativo, de um tamanho de universo “infinito” – que é o caso em tela, levando-se em conta provavelmente milhões de processos, ou mesmo centenas de milhares de processos, em que tal questão é levantado em toda a Justiça brasileira. Na verdade, qualquer amostra com tamanho igual ou acima de 360 casos seria suficiente para representar o que seria um universo infinito, mas a equipe decidiu por analisar um pouco além do mínimo necessário. Alguns resultados importantes são discutidos abaixo:

Gráfico 5: Concessões da AJG por Ramo de Justiça



Fonte: Insuper

94. Evidencia-se que a Justiça do Trabalho concedeu proporcionalmente muito mais a AJG do que a Justiça Estadual, e mesmo a Justiça Federal. Em mais de 71% dos casos trabalhistas analisados onde houve pedido tal benesse foi concedida, enquanto na Justiça Federal essa parcela foi de 64%, e na Justiça Estadual – onde concentraram-se a maior parte dos casos analisados – somente 23,85% dos pedidos de AJG foram deferidos.

95. Uma das hipóteses testadas na pesquisa foi: “existe preocupação dos magistrados(as) em sempre justificar suas decisões de conceder ou não conceder a gratuidade da justiça”. A premissa disso é que, obviamente, não existe Justiça gratuita – não existe nenhum recurso em uma sociedade contemporânea que seja gratuita. No caso da utilização do sistema Judiciário, trata-se de uma atividade extremamente complexa, envolvendo profissionais de altíssima formação – magistrados(as) e servidores – sem contar com toda a ampla infraestrutura moderna, informatizada que prevalece

no Judiciário brasileiro. Nada disso poderia ser efetivamente gratuito (se fosse efetivamente gratuita, servidores e magistrados não receberiam remuneração para lidar com aquela ação).

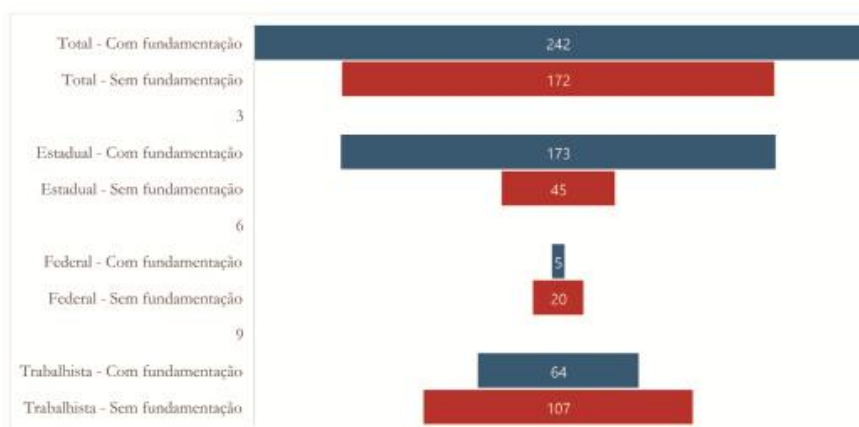
96. No entanto, a Tabela 1 mostra que isso não ocorre. Em verdade, dos casos analisados, apenas 58,45% continham alguma fundamentação, por mais simples que fosse. E no caso da Justiça Trabalhista, apenas 34,4% dos casos tinham alguma fundamentação para a concessão ou não concessão (e já foi visto acima que a maioria dos casos trabalhistas foram de *conceder* o benefício). Dos 25 casos da Justiça Federal que foram analisados, apenas 5 fundamentaram a decisão sobre a AJG.

Tabela 1: Presença ou Ausência de Fundamentação na Decisão para (Não)Concessão de AJG

Total	414	100%
Com fundamentação	242	58,45%
Sem fundamentação	172	41,55%
Justiça Estadual	218	100%
Estadual – Com fundamentação	173	79,36%
Estadual – Sem fundamentação	45	26,01%
Justiça Federal	25	100%
Federal – Com fundamentação	5	20,00%
Federal – Sem fundamentação	20	80,00%
Justiça Trabalhista	171	100,00%
Trabalhista – Com fundamentação	64	37,43%

Trabalhista – Sem fundamentação	107	62,57%
---------------------------------	-----	--------

Gráfico 6: Fundamentação da Decisão de Concessão da AJG por Justiça



Fonte: Insper

97. Também foi interesse avaliar se a fundamentação ocorria de maneira mais frequente nas decisões que negavam o pedido da AJG, e vice-versa. Efetivamente, quando separamos por resultado da decisão verifica-se claramente que nos casos em que o pedido foi indeferido, houve maior frequência na exposição da fundamentação da decisão (75% dos casos). Já quando a AJG foi deferida, apenas 38% das vezes o(a) julgador(a) se deteve para explicar a fundamentação de sua decisão.

Gráfico 7: Fundamentação da Decisão por Resultado da Concessão de AJG

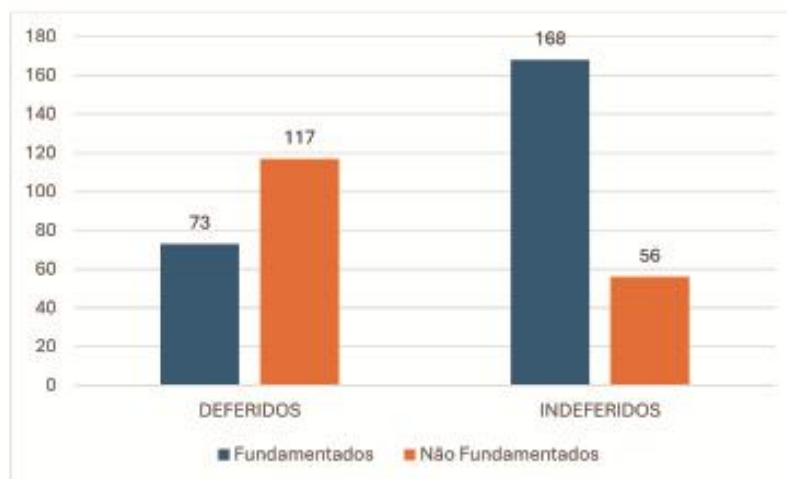


Tabela 2: Justificativas da Decisão pela Concessão

Justificativa Concessão	Frequência (n. de casos)
Declaração (“sendo este bastante para comprovar hipossuficiência”), presunção da veracidade	28
Comprovou insuficiência de recursos (mas não há documento mencionado)	7
Renda [\$X] inferior a 40% do limite do RGPS	5
Não há provas de que esteja empregado atualmente	4
Salário relativo ao período contratual não ultrapassa o limite/Não há provas que renda supere 40% do teto do RGPS	3
“Declaro ser o autor beneficiário de gratuidade...”, “Pagamento isento na forma lei” (sem fundamentação adicional)	2

Prova de desemprego (CAGED etc.)	2
Sindicato faz jus ao benefício da gratuidade da Justiça	2
Em face do princípio do amplo acesso à Justiça (deferir gratuidade para PJ)	1
Entidade sem fins lucrativos (tem direito a AJG)	1
Reclamada não provou que reclamante recebe salário superior a 40% do limite do RGPS (inversão do ônus da prova)	1

Fonte: Insper

98. A justificativa mais citada para a concessão da gratuidade da Justiça foi a existência da autodeclaração, juntada aos autos iniciais. Frequentemente os(as) magistrados enfatizaram a presunção da veracidade como base para avaliar aquela declaração, mesmo nos casos em que a renda da pessoa comprovou-se ser maior do que os limites legalmente estipulados. Em outros casos, há mera afirmação de que houve comprovação de pobreza – sem, contudo, mencionar os documentos que a comprovem. Há também declarações dos(as) magistrados para o direito ao benefício, sem menção a fundamentação legal ou mesmo doutrinária. Finalmente, há interpretações sobre o direito ou não direito à AJG – interpretações essas que não são unânimes, como veremos mais adiante. Exemplo disso é o direito de sindicatos a terem acesso gratuito à Justiça, não concordada de maneira unânime.

99. Na Tabela 2, foi hachurado em cinza as justificativas que representam fatos que podem ser comprovados. Somente em 7 dos casos analisados, havia objetiva e explicitamente provas de hipossuficiência da parte demandante da AJG.

Tabela 3 – Justificativas da Decisão pela Não Concessão

Justificativa Não Concessão	Frequência (n. de casos)
Não há elemento comprobatório de hipossuficiência e insuficiência de recursos	98
Detém condições financeiras suficientes de custear as despesas do processo sem comprometer sua subsistência.	30
Renda [\$Y] (superior aos limites da lei)	29
Contratou advogado particular e reside em região XYZ.../Mantem padrão de vida superior aos que de fato dependem do benefício da AJG	15
Só o fato de estar em recuperação judicial/liquidação extrajudicial/situação deficitária não é suficiente para que seja concedido a AJG	8
Autos indicam contrato com parcelamento mensal de X e entrada de Y/Valor cobrado na demanda não condizente ao benefício da AJG/Transações bancárias incompatíveis/Indicam tratativas para aquisição de imóvel de alto valor	6
Baixo valor das custas judiciais com relação ao rendimento da recorrente	6
Capacidade de arcar com as despesas do processo com possibilidade de parcelamento (inclusive espólio)	4
Autor é servidor público, militar, médico, procurador, empresária, advogada etc. (qualificação da parte autora)	3
Considerando a sobredita característica da lide	3

Dedução do rendimento da parte pelo valor do financiamento do automóvel/transferências bancárias	3
Custas serão divididas por 5 pessoas/litisconsórcio	2
Demandante renunciou expressamente ao rito sumaríssimo, fatos que motivam o dever de arcar com as custas processuais./Interesse de agir	2
Deu garantia bem de alto valor para fins de suspensão do processo de execução/É cessionário de crédito de \$1mi	2
Empresa SA de grande porte com grande capital social/Entidade de abrangência nacional de pensionistas	2
Fato de PJ não possuir fins lucrativos não enseja deferimento automático dos benefícios da AJG	2
Não apresentaram rendas dos cônjuges inviabilizando análise concreta da real situação familiar	2
Sentença coletiva, devem ser comprovados pressupostos de gratuidade para cada um dos exequentes	2
“O sindicato enquanto PJ detém renda própria capaz de cobrir os custos efetivos da demanda, não preenchendo os requisitos de hipossuficiência previstos na lei”	1
Afastada a presunção de pobreza pelos indícios dos autos, natureza e objeto da causa	1
Autor é advogado que patrocina diversas demandas no foro, com recebimento de vultosos valores	1
Incapacidade financeira dos herdeiros, somada ao alto valor do patrimônio deixado, não os isenta de pagar as custas decorrentes do inventário.	1
Litigância de má-fé	1
Mesmo microempresa não tem hipossuficiência presumida	1

Mora no litoral e contratou advogado particular com escritório localizado na capital, renunciando à prerrogativa do CDC	1
Natureza do negócio jurídico que subjaz elementos da demanda	1
Omissão da profissão	1
Só dívidas não são suficientes para comprovar hipossuficiência	1

100. A justificativa principal para a não concessão da AJG foi a ausência de provas de insuficiência de renda. Dentre os 98 casos em que tal justificativa foi apresentada, há demandantes pessoas físicas e jurídicas, casos que foram levados à Justiça Trabalhista, Federal e Estadual. Portanto, as características destes quase 100 casos eram bem distintas umas das outras. Em diversas situações, explica-se que os critérios aplicados às pessoas físicas (PFs) não são as mesmas das pessoas jurídicas e, por isso, essas deveriam apresentar provas de insuficiência de renda. Em outros, a negação foi justamente para PFs, e a decisão judicial afirmava que a mera declaração não era suficiente para a concessão da Justiça gratuita.

101. Hachurando-se, mais uma vez, de cinza as justificativas onde a apresentação de provas foi uma preocupação real do julgador, vemos que esses casos são poucos. E mesmo dentre os hachurados há situações em que a “prova” é apenas deduzida, e não materialmente comprovada.

102. Os achados da frente qualitativa podem ser resumidos nos dois pontos abaixo.

103. Em primeiro lugar, **as justificativas apresentadas pelos(as) magistrados(as) tendem a ser mais elaboradas e “cuidadasas” quando a decisão é pela não concessão de gratuidade. O contrário parece acontecer quando os julgados deferem a gratuidade.** Tal resultado é esperado, sabendo-se que existe prática, em diversos tribunais, e por diversos magistrados, de que o padrão da norma é a concessão. Se isso for corroborado, o CNJ deve posicionar-se oficialmente com relação a esta prática judicial. Mais preocupante são as poucas justificativas – tanto para a concessão quanto para a não concessão – que baseiam-se em pontos que possam ser provados.

104. Em segundo lugar, **existe considerável heterogeneidade na argumentação tanto para a concessão quanto para a não concessão da gratuidade da justiça, e não existem critérios uniformes para a decisão de um lado ou de outro.** Curiosamente, uma mesma norma pode ser usada tanto para se ser mais “rigoroso(a)” na concessão, quanto para ser mais “liberal”. A presunção da veracidade das declarações pessoais ainda é tomada como pressuposto em muitos casos.²⁵

105. As conclusões da pesquisa como um todo podem ser resumidas como segue: a) a concessão da gratuidade da justiça não está alinhada com a realidade socioeconômica dos demandantes ou das regiões em que o benefício é concedido; b) existe pouca preocupação dos(as) magistrados(as) em apresentar fundamentos e/ou justificativas para suas decisões de concessão ou não concessão. Menos ainda é a preocupação em apresentar embasamentos que sejam passíveis de prova documental e objetiva.

²⁵ Para acessar o conteúdo completo da pesquisa, bem como diversos trechos de decisões selecionadas, checar o relatório original disponível no site CNJ em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/pesq-gratuidade-insper.pdf>.

IV.3 O que mostram os dados do “Justiça em Números”

106. O relatório oficial anual das estatísticas do Conselho Nacional de Justiça, “Justiça em Números”, pela primeira vez no ano de 2025 (com dados referentes a 2024), apresentou descrições – com algum detalhe – sobre a gratuidade no Judiciário brasileiro. No entanto, como em outras discussões, é importante evidenciar as definições e métricas utilizadas pelos técnicos do CNJ.

107. Obviamente, o que se pretendia fazer era oferecer uma fotografia baseada em dados oficiais sobre a questão da AGJ nos tribunais brasileiros. Contudo, o próprio relatório adverte:

“A Figura 284 exhibe os resultados [do percentual de processos de justiça gratuita arquivados definitivamente] por tribunal. **Verifica-se grande variabilidade no dado, por ser essa uma informação de difícil apuração tanto pelos tribunais quanto pelo CNJ a partir do DataJud.** Um dos entraves existentes é a falta de uso do movimento específico de decisão pela gratuidade de justiça (código 797 – Concessão de Gratuidade de Justiça.

Outro problema é que, no campo identificador de AGJ no Datajud, a informação é pela concessão ou pelo pedido, não diferenciando os casos, e, ainda, sem atualização no campo quando há indeferimento. Assim, o campo, embora, seja único, abarca duas situações diferentes (pedido e concessão), fazendo com que o resultado seja impreciso. Em razão disso, **as estatísticas sobre AGJ correspondem aos únicos dados processuais deste relatório que ainda são recebidos de forma agregada pelos tribunais.**

A partir de 2024, o modelo de dados de remessa ao DataJud passou a contar com novos campos específicos sobre custas e gratuidade da justiça. Com essa providência, pretende-se que ocorra melhoria na qualidade das informações pertinentes à AJG”. (p.338, ênfases nossas)

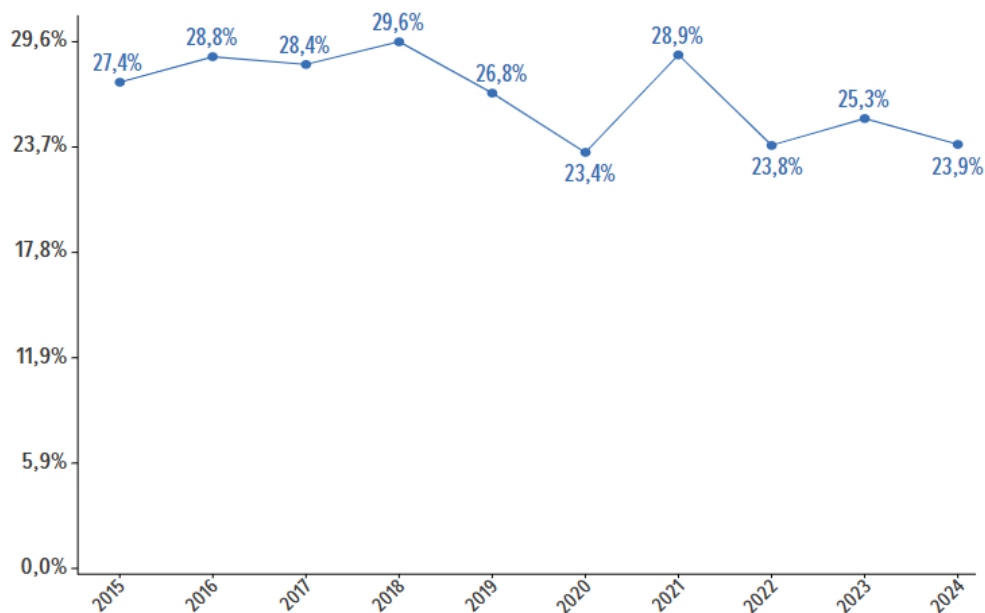
108. Mesmo assim, alguns dados desse último “Justiça em Números”²⁶ são reveladores sobre a questão-objeto de nosso estudo aqui.

109. O dado trazido pelo CNJ é o que eles chamam de “processos de justiça gratuita arquivados definitivamente”. E é possível, logo de início, verificar as grandes diferenças entre os três principais ramos da Justiça.

110. As figuras abaixo, extraídas diretamente do relatório apontam explicitamente o que já se sabia de maneira “anedótica”: a Justiça Trabalhista é a que, de longe, mais concede AGJ: na Justiça Estadual – a mais volumosa de todas – o percentual de processos nos últimos 10 anos, segundo o CNJ, tem ficado em torno dos 30%, sendo que em 2024 esse dado foi de 23,9%. Na Justiça Federal, ao que os dados oficiais indicam, tem havido queda consistente (assumindo que as metodologias de mensuração não tenham se alterado) e no último ano, o percentual de processos de justiça gratuita arquivados foi de 12,4%. Contudo, na Justiça do Trabalho, a dinâmica inverte-se: praticamente ao longo de todo o período da última década, as concessões têm aumentado, e estavam no último ano em nada menos que 61% .

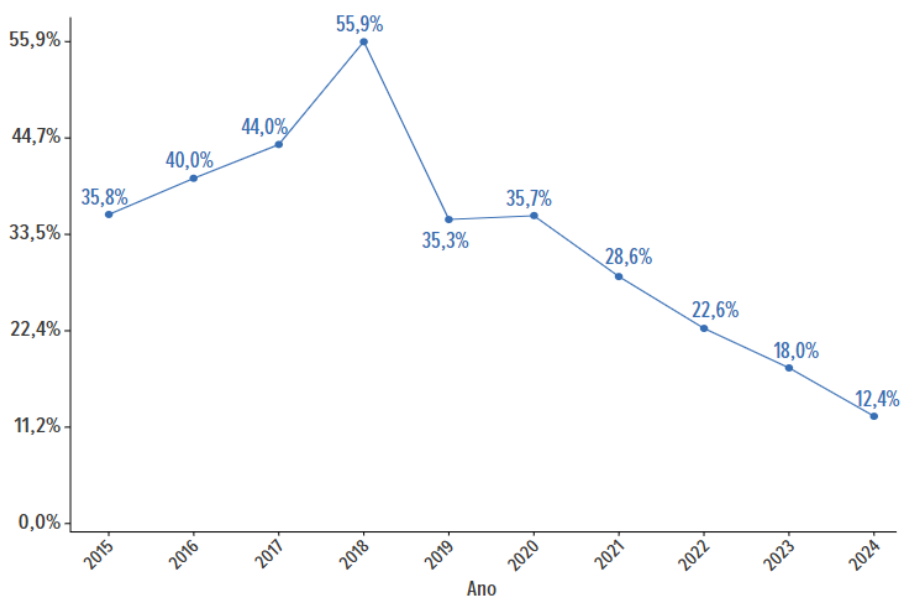
²⁶ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>

Figura 283 - Série histórica do percentual de processos de justiça gratuita arquivados definitivamente na Justiça Estadual



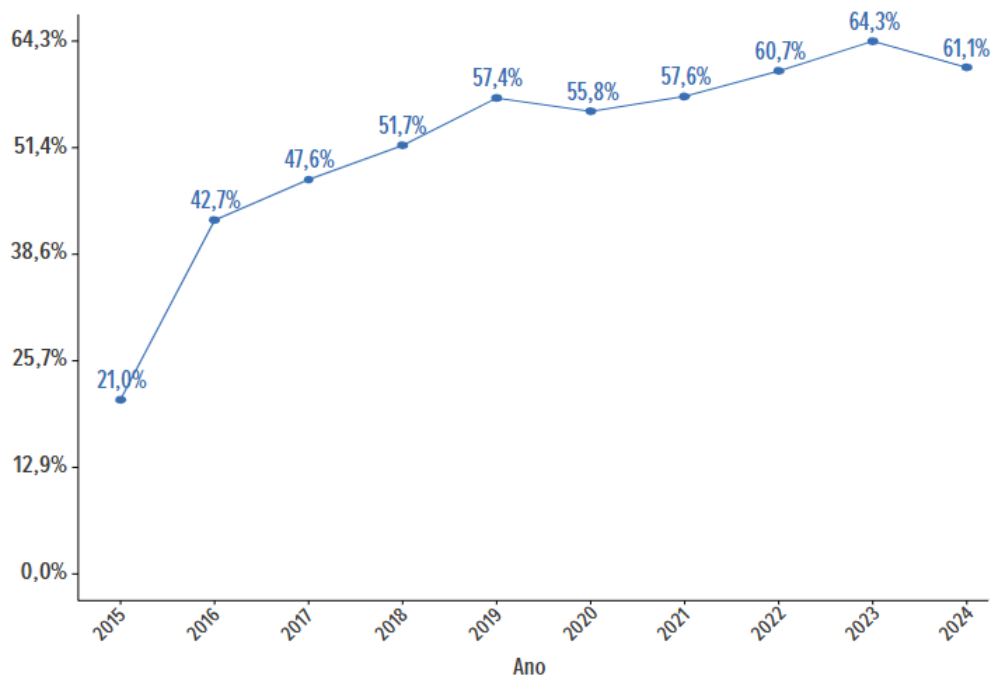
Fonte: “Justiça em Números 2025” (CNJ)

Figura 350 - Série histórica do percentual de processos de justiça gratuita arquivados definitivamente na Justiça Federal



Fonte: “Justiça em Números 2025” (CNJ)

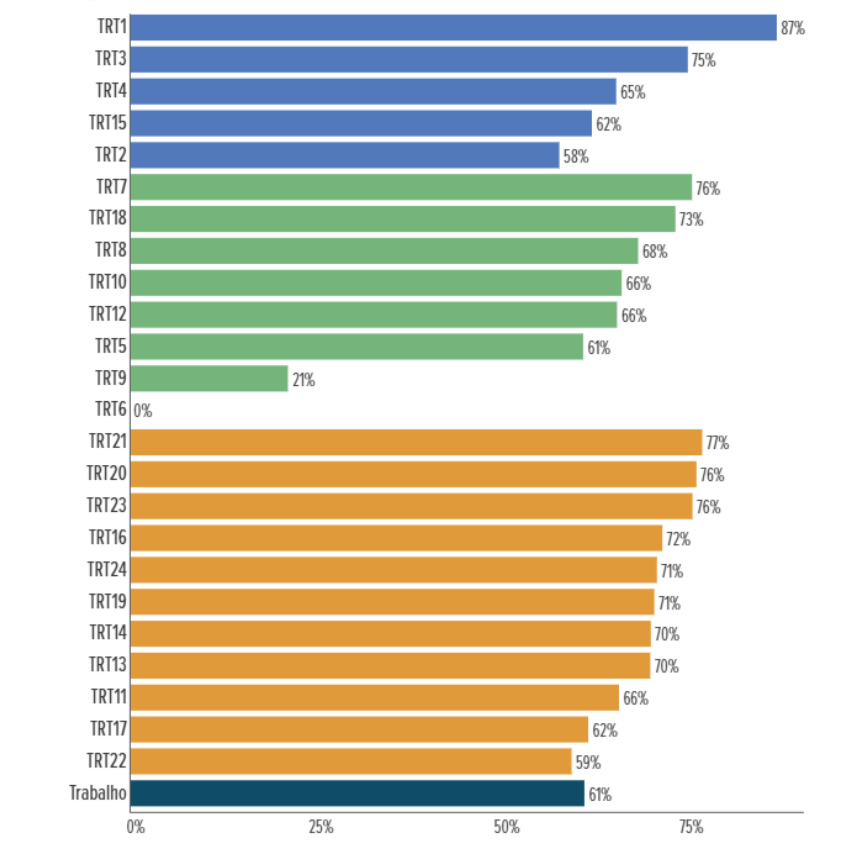
Figura 415 - Série histórica do percentual de processos de justiça gratuita arquivados definitivamente na Justiça do Trabalho



Fonte: “Justiça em Números 2025” (CNJ)

111. Apesar da advertência destacada *ipsis literis* acima (sobre as dificuldades na extração dos dados e a falta de uniformização na coleta e registro desse entre os tribunais), vale observar o que foi possível obter em termos comparativos entre os tribunais:

Figura 416 - Percentual de processos de justiça gratuita arquivados definitivamente por Tribunal Regional do Trabalho



Fonte: “Justiça em Números 2025” (CNJ)

112. Como pode ser visto, em alguns casos – chamando atenção ao do TRT1, esse percentual chega a quase 90%!

113. Sabendo da ainda falta de acurácia dos dados relacionados à AGJ, o CNJ além de prometer dados de maior confiabilidade para o próximo relatório²⁷, ainda afirma, mais ao fim:

²⁷ Em verdade, a providência descrita ao fim da citação literal acima do relatório foi resultado do grupo de trabalho que gerou também as duas pesquisas descritas nos itens IV.2.a e IV.2.b acima.

“A justiça brasileira presta serviços gratuitos à população, sem cobrança de custas, em cerca de metade das ações, visto que 23,1% dos casos em tramitação são criminais ou de juizados especiais, esferas nas quais não incidem cobranças, e, entre os demais processos, 26% tiveram concessão de assistência judiciária gratuita” (p.627, ênfases nossas).

114. Alguns argumentariam, com base na afirmação oficial acima que, como as despesas totais do Judiciário brasileiro foram, em 2024, de \$146,5 bilhões de reais, que a AGJ custou metade desse valor, ou seja, algo em torno de \$73 bilhões de reais em todo o sistema de Justiça brasileiro, ou algo em torno de \$13 bilhões de reais (50% de \$25,5 bi). No entanto, infelizmente, esse dado não é verídico.

115. As custas judiciais em nenhum momento da história chegaram perto de cobrir as despesas judiciais, mesmo se não existisse AGJ. Existe apenas uma relação muito pouco significativa entre os gastos do Judiciário e o quanto é cobrado como valor de custas, mesmo quando essas são arcadas pelas partes litigantes.

116. Alguns outros trabalhos acadêmicos tentaram fazer estimativas do impacto da AGJ. Na seção seguinte, faremos um breve resumo de seus achados.

IV.4 Outras evidências empíricas dos impactos da AGJ

117. Alguns trabalhos têm se debruçado a analisar a AGJ especificamente dentro do contexto de alguns temas, por exemplo, o da judicialização da saúde – que além de despertar emoções, ainda simboliza o acesso ao direito fundamental da saúde. Portanto, argumenta-se, não se poderia em hipótese alguma negar o acesso irrestrito à Justiça para garantir esse bem.

118. Contudo, pesquisa como de Pimenta e Gonçalves Jr (2018)²⁸, desmascaram a questão. O resumo de seu trabalho mostra:

“O presente estudo busca identificar a existência de paralelos entre o deferimento do benefício da justiça gratuita e o estado de vulnerabilidade social dos beneficiários da gratuidade no que se refere às demandas judiciais em saúde pública. Trata-se de um estudo empírico e retrospectivo, com base em um conjunto de ações judiciais movidas na Comarca de Campinas e que versam sobre o direito à saúde pública. Houve a comparação espacial entre o local de residência dos autores das ações estudadas e as regiões de vulnerabilidade geradas pelo Índice Paulista de Vulnerabilidade (IPVS). Conclui-se pela inexistência de vínculos entre o deferimento da gratuidade e a vulnerabilidade social dos beneficiários, indicando que o movimento da judicialização da saúde pública não se refere às camadas mais vulneráveis da população. Argumenta-se que a manutenção das estruturas sociais excludentes pode ser aspecto inerente ao fenômeno da judicialização da saúde pública enquanto fenômeno jurídico-social”.

²⁸ PIMENTA, Keyla Ketlyn Passos; JUNIOR, Oswaldo Gonçalves. A Judicialização da saúde pública e o acesso à justiça. **REDD–Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, p. 43-51, 2018. Disponível em: [A Judicialização da saúde pública e o acesso à justiça | REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão](#)

119. Não coincidentemente, o fato de a judicialização da saúde (pública e privada) não se relacionar a demandas das camadas mais pobres da população, também foi conclusão de talvez um dos mais abrangentes estudos feitos, referente ao tema da judicialização da saúde, executado pelo Insper a pedido do CNJ²⁹.

120. Outro estudo, conduzida com metodologia científica, foi realizado pelo Fecomercio de São Paulo, coordenado pelo Prof. Jose Pastore. O estudo abrangeu diversos pontos, sendo a questão da gratuidade apenas um deles. Segundo o estudo:

“A Justiça do Trabalho concede isenção de custas processuais a 76% dos reclamantes que solicitam esse benefício, mesmo em caso de abundância de recursos financeiros desses indivíduos, o que não justifica a gratuidade.

Com essa prática, a despesa das custas processuais é transferida para o Erário, **totalizando mais de R\$ 1,1 bilhão nos últimos cinco anos**. Além disso, o pagamento de peritos absorve anualmente cerca de R\$ 100 milhões das verbas públicas. Desde a decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.766, em 2021, houve um novo aumento de ações, o que tem elevado ainda mais os gastos públicos”³⁰ (ênfases nossas).

121. Finalmente, um trabalho resultante de uma dissertação de mestrado da ENFAM (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados), escritos por dois juízes federais, é bastante explícito nos seus achados e argumentos. Abaixo, trazemos a conclusão do trabalho:

²⁹ AZEVEDO, Paulo Furquim de et al. **Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução**. Brasília, DF: Insper: CNJ, 2019. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/3e2fe3cc-4bfb-4e9e-ac67-8baaf852e7d3/content>

³⁰ Disponível em: [Estudo inédito revela o custo da insegurança jurídica nas regras trabalhistas](#)

“A dispensa do pagamento de custas processuais no primeiro grau ou o seu pagamento em valores diminutos tem atraído litigantes frívolos e habituais. Dessa forma instala-se o uso massivo do Poder Judiciário, seja por grandes litigantes, que incorporam aos seus ativos como uma espécie de investimento de risco calculado, dado que o custo para corrigir as falhas na prestação dos serviços ou produtos é bastante superior, ou mesmo pelo cidadão comum, que vê no judiciário uma forma de postergar obrigações de natureza contratual ou legal.

Na Justiça Federal de primeiro e segundo graus é bastante expressiva a proporção de concessões de gratuidade da justiça nos processos em tramitação, sendo que o maior percentual está concentrado nas ações dos juizados especiais. As custas devidas, por sua vez, são reconhecidamente módicas e não sofrem qualquer atualização desde o ano 2000. Os baixos valores parecem desestimular também entre os magistrados um maior controle sobre as condições para a obtenção da gratuidade da justiça e um maior controle sobre o valor da causa.

Este cenário pode conduzir ao resultado indesejado no qual as pessoas que são titulares de direitos deixam de usar o Judiciário, porque este é lento e imprevisível, por outro, as pessoas que desejam fugir de suas obrigações possuem mais incentivos para litigar, pois não apenas ganharão tempo, como poderão prevalecer ao final.

A adoção de medidas internas, de relativa simplicidade, como a diminuição da larga discricionariedade sobre a definição do conceito de insuficiência econômica, deve ser complementada com a normatização geral das custas via Congresso Nacional, conferindo respaldo legal para se resguardar o eficiente acesso à justiça, evitando, por consequência, a manutenção do atual estágio de aparente efetividade no acesso à justiça”³¹ (ênfases nossas).

³¹ OLIVEIRA, Leonardo Sousa de Paiva e LUNARDI, Fabrício Castagna. “Custas, Gratuidade Judiciária e os Incentivos para a Litigância”, 2022. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/ARTIGO-CUSTAS-GRATUIDADE-E-INCENTIVOS-PARA-A-LITIGANCIA.pdf>

122. Em verdade, essa é a nossa principal tese: a gratuidade (aliada aos baixos valores de custas judiciais, tem como maior impacto o afastamento dos realmente necessitados do sistema de Justiça no Brasil.

IV.5 Conclusões a partir das evidências empíricas

123. As evidências empíricas das pesquisas discutidas e mencionadas acima confirmam que a AJG é frequentemente concedida sem critérios rigorosos, inclusive para indivíduos de alta renda e em regiões de maior desenvolvimento econômico. As consequências disso são perversas.

124. Reduz-se o custo marginal de litigar para grupos com alta capacidade de pagamento, agravando o fenômeno do “Paradoxo do Acesso à Justiça”, que nada mais é do que a forte regressividade no acesso ao Judiciário pela população brasileira.

125. Aumenta-se a litigância oportunista – inclusive a chamada litigância abusiva – gerando mais demandas de baixo mérito ou prolongando artificialmente processos.

126. Sobrecarrega-se o Judiciário, elevando o tempo de tramitação e o custo público do sistema, constituindo-se parte do fenômeno da “Tragédia do Judiciário”.

127. **Transferem-se recursos públicos — que deveriam priorizar os vulneráveis — para subsidiar disputas privadas. Do ponto de vista econômico, trata-se de um subsídio regressivo que distorce os incentivos e eleva o custo social total do litígio, tanto para o setor privado (empresas e réus) quanto para a coletividade.**

128. Mas certamente há muitos mais custos ocultos e indiretos, pois litigam-se direitos não previstos nos textos legais, criam-se direitos com base em princípios de elevada vagueza semântica, o que acaba por inibir o investimento, a inovação e o desenvolvimento econômico.

129. Constatou-se heterogeneidade acentuada nas taxas de concessão entre varas com perfis processuais semelhantes, o que evidencia ausência de critérios objetivos uniformes e gera insegurança jurídica.

130. A análise qualitativa das decisões reforçou que a presunção de veracidade da declaração de hipossuficiência é, em muitos casos, o único elemento considerado para o deferimento, sem aprofundamento na verificação da real capacidade econômica do requerente e, portanto, distante de critérios econômicos e orçamentários que levem a sério as finanças públicas. Essa prática contribui para a banalização do benefício e para a transferência injustificada de custos processuais para o erário e para as partes adversas.

131. Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, o efeito líquido dessas distorções é um aumento do custo social total do litígio, com sobrecarga processual que retarda a tramitação de causas urgentes, especialmente aquelas que envolvem direitos fundamentais e populações vulneráveis. Trata-se de um caso típico de “tragédia dos comuns”, em que o uso excessivo de um recurso

limitado — a capacidade de processamento do Judiciário — prejudica coletivamente todos os usuários, mas especialmente os que mais dependem dele.

132. Para o setor de telecomunicações, essa realidade se traduz em elevação significativa dos custos de transação e de compliance jurídico. A litigância repetitiva, favorecida pelo custo zero de ingresso, aumenta despesas com honorários, perícias e gestão processual, reduzindo recursos disponíveis para investimentos e inovação.

133. Experiências demonstram que é possível compatibilizar amplo acesso com eficiência por meio da adoção de critérios objetivos de elegibilidade, exigência de comprovação documental robusta e revisões periódicas da manutenção do benefício. Essas medidas reduzem litígios infundados, preservam a capacidade do sistema e aumentam a confiança dos agentes econômicos e sociais na justiça.

134. Dessa forma, a calibragem do instituto da AJG é condição necessária para que se cumpra seu papel constitucional sem comprometer a racionalidade econômica e a sustentabilidade do Judiciário. Essa calibragem exige harmonização entre garantias fundamentais e princípios de eficiência, por meio de ajustes normativos e de gestão que incentivem o uso responsável do benefício.

135. A manutenção do modelo atual, sem reformas que aprimorem sua focalização e controle, perpetuará um ciclo de aumento da litigiosidade, sobrecarga do Judiciário e prejuízos econômicos para setores produtivos e para a sociedade como um todo, especialmente do contribuinte, que subsidia o sistema público de solução de disputas. A oportunidade de revisão e aperfeiçoamento do instituto representa, portanto, não apenas uma pauta

jurídica, mas também um imperativo econômico, institucional e com vistas ao aumento da justiça no acesso ao sistema.

V. Considerações Finais

136. As evidências jurídicas, econômicas e empíricas reunidas neste parecer permitem afirmar, com elevado grau de robustez, que **o atual modelo de concessão da Assistência Judiciária Gratuita (AJG) no Brasil — especialmente no âmbito da Justiça do Trabalho — encontra-se desalinhado de sua finalidade constitucional e produz efeitos regressivos, ineficientes e profundamente distorcivos sobre o sistema de Justiça e sobre setores produtivos como o representado pela CONEXIS.** Embora a Constituição reserve a gratuidade a quem “comprovar insuficiência de recursos”, a prática observada é de concessão automática, baseada em autodeclarações não verificáveis e sem qualquer exame econômico minimamente rigoroso.

137. **O primeiro grande achado é que a AJG não está sendo focalizada nos economicamente vulneráveis, mas, ao contrário, vem sendo amplamente concedida a indivíduos com renda muito superior à média nacional.** Os próprios dados oficiais do CNJ revelam que pessoas com renda acima de R\$ 5.500 — e até acima de R\$ 11.000 — obtêm gratuidade em proporções surpreendentemente altas. Essa evidência confirma que **o instituto vem operando de maneira regressiva, funcionando como um subsídio público indireto a litigantes de classe média e alta**, em detrimento de políticas redistributivas focalizadas.

138. Além da falta de focalização socioeconômica, o segundo achado central — e talvez o mais relevante para o setor de telecomunicações —

é que a **AJG amplia fortemente os incentivos ao litígio**. Ao eliminar o custo marginal de ingressar com ação, o sistema cria um ambiente em que **litigar se torna uma estratégia de baixo risco**, estimulando demandas de baixo mérito, prolongamento artificial de disputas e condutas oportunistas. **Esse efeito é ainda mais pronunciado na Justiça do Trabalho, que apresenta as taxas mais elevadas de concessão de AJG entre todos os ramos do Judiciário.**

139. No caso das empresas associadas à CONEXIS, isso se traduz em um impacto econômico direto: maior volume de ações, maior custo de gestão processual, maiores despesas com perícias, honorários e acordos, além de efeitos indiretos relevantes como incerteza jurídica, redução de competitividade e desvio de recursos que poderiam estar destinados a inovação, expansão de infraestrutura e melhoria da qualidade dos serviços.

140. Outro achado empírico do parecer mostra que a concessão de AJG ocorre com baixíssimo grau de fundamentação judicial, sobretudo quando o pedido é deferido. Isso reforça a percepção de que o deferimento virou um “padrão decisório automático”, sem exame sério dos fatos, contrário ao texto constitucional, às exigências da LINDB e aos princípios de racionalidade administrativa. Quando a gratuidade é negada, a fundamentação aparece — mas a negação tornou-se exceção, não regra.

141. A heterogeneidade decisória entre varas e tribunais, identificada na pesquisa empírica, revela outro problema grave: **ausência de critérios uniformes, que gera insegurança jurídica e incentiva o *forum shopping***. Litigantes — inclusive grandes litigantes profissionais — aprendem rapidamente onde a AJG é concedida com mais facilidade e ajustam suas

estratégias processuais a essa informação, agravando o uso oportunista do sistema.

142. **Os dados do *Justiça em Números* reforçam esse cenário: a Justiça do Trabalho concede gratuidade em proporções muito superiores às dos demais ramos, atingindo números superiores a 60% no agregado nacional e chegando a quase 90% em alguns tribunais regionais. Não há precedente internacional que se aproxime desses padrões:** Argentina, Chile e Portugal adotam modelos em que a comprovação da insuficiência é documentada e obrigatória, confirmando que o Brasil se tornou um outlier institucional, com efeitos claros sobre o congestionamento do Judiciário.

143. Do ponto de vista econômico, **a AJG irrestrita cria um subsídio cruzado profundamente ineficiente:** os custos do litígio são socializados — arcados pelo erário e, portanto, pelo contribuinte — enquanto os benefícios se concentram em litigantes que poderiam arcar com as custas. Isso desvia recursos públicos de políticas prioritárias e agrava o já altíssimo custo do Judiciário brasileiro, que opera com orçamento superior a R\$ 120 bilhões anuais.

144. **O efeito agregado desse modelo é o que este parecer denomina, com base na literatura, “Tragédia do Judiciário”: o excesso de litígios gerado artificialmente pelos incentivos distorcidos deteriora o serviço público de justiça para todos, mas sobretudo para os que mais dependem dele. Paradoxalmente, os vulneráveis — que deveriam ser os**

destinatários naturais da AJG — tornam-se aqueles que menos conseguem acessar um Judiciário congestionado, lento e imprevisível.

145. Esse fenômeno constitui o chamado “Paradoxo do Acesso à Justiça”: quanto mais ampla é a gratuidade concedida a quem não precisa, mais difícil se torna o acesso para quem realmente necessita da tutela estatal. O resultado empírico é inequívoco: a política de gratuidade, tal como aplicada hoje, não reduz desigualdades; ao contrário, tende a aprofundá-las.

146. O setor de telecomunicações experimenta esse quadro de forma particularmente intensa, dada sua litigiosidade estrutural. A concessão ampla e automática da AJG, ao baixar drasticamente o custo marginal de litigar, contribui para elevar o número de ações repetitivas, criar estoque artificial de disputas, estimular demandas oportunistas e gerar custos sistêmicos relevantes. Essa dinâmica impacta preços, investimentos, expansão de redes e, em última instância, a qualidade e o custo dos serviços ao consumidor.

147. Diante disso, as conclusões do parecer são claras: **o modelo atual de AJG é insustentável** sob a perspectiva jurídica, econômica e institucional. **Ele contraria a Constituição, viola a LINDB ao ignorar consequências práticas, gera efeitos regressivos, amplia custos de transação, distorce incentivos e penaliza setores produtivos altamente dependentes de segurança jurídica, como o de telecomunicações.**

148. É necessário, portanto, calibrar o instituto, aproximando-o do desenho constitucional original e das melhores práticas comparadas: critérios objetivos de elegibilidade, comprovação mínima obrigatória, revisão periódica do benefício e incentivos claros para coibir abuso. Nada disso reduz o acesso à

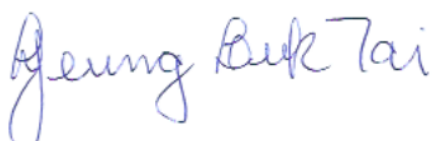
justiça dos vulneráveis. Ao contrário: melhora-o, porque libera a capacidade do Judiciário e direciona os recursos públicos para quem realmente precisa.

149. Em síntese, o problema trazido pela CONEXIS se confirma integralmente: **a AJG, como aplicada hoje, gera custos crescentes e desnecessários para o setor, estimula a judicialização excessiva (inclusive a predatória, que é censurada pelo Conselho Nacional de Justiça) e compromete a eficiência sistêmica do ambiente regulatório.** Sem ajustes interpretativos ou normativos, o ciclo atual de litigiosidade tende a se intensificar, com efeitos deletérios para as empresas, para o Judiciário e para a própria sociedade brasileira.

150. Essas conclusões reforçam a urgência de uma interpretação mais responsável, economicamente informada e constitucionalmente adequada da AJG, de modo a restabelecer o equilíbrio entre acesso, responsabilidade e eficiência — condição indispensável para a sustentabilidade do sistema de Justiça e para a competitividade de setores estratégicos como o de telecomunicações

SMJ, este é o parecer.

São Paulo, 28 de novembro de 2025



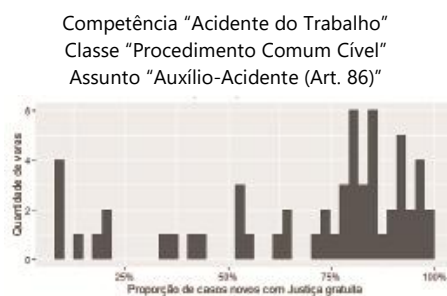
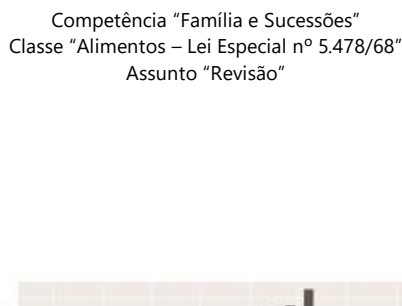
Prof.^a Dr.^a Luciana Yeung



Prof. Dr. Luciano Timm

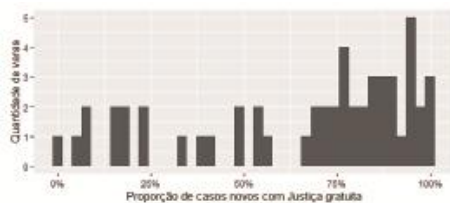
Apêndice

Grupo de Gráficos 4.10 da Pesquisa sobre AJG encomendada pelo CNJ ao Insuper e DEPLAN, TJ-SP: Quantidade de varas por proporção de casos novos com Justiça gratuita³²

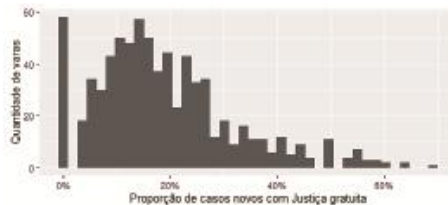


³² Fonte: DEPLAN TJ-SP.

Competência "Acidente do Trabalho"
 Classe "Procedimento Comum Cível"
 Assunto "Benefícios em Espécie"



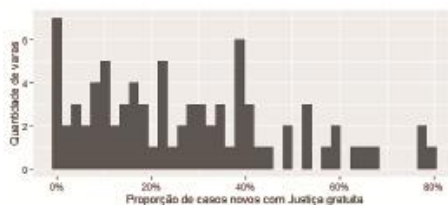
Competência "Cível"
 Classe "Monitória"
 Assunto "Cheque"



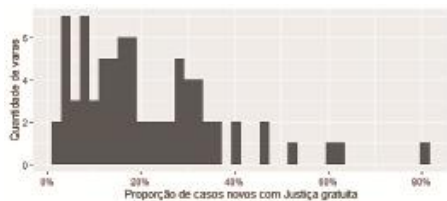
Competência "Juizado Especial Cível"
 Classe "Execução de Título Extrajudicial"
 Assunto "Nota Promissória"



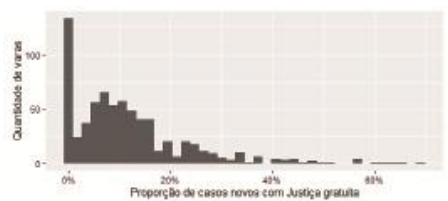
Competência "Juizado Especial da Fazenda Estadual"
 Classe "Procedimento do Juizado Especial Cível"
 Assunto "Gratificações e Adicionais"



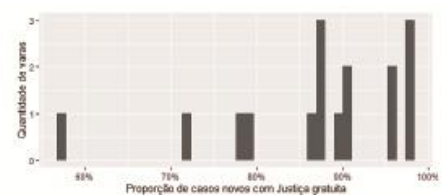
Competência "Juizado Esp. da Fazenda Estadual"
 Classe "Proced. do Juizado Especial Cível"
 Assunto "Obrigaçõ de Fazer / Não Fazer"



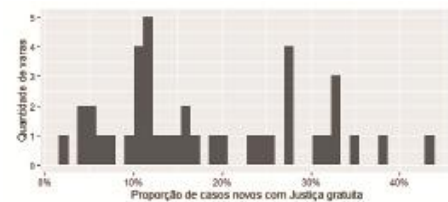
Competência "Cível"
 Classe "Monitória"
 Assunto "Pagamento"



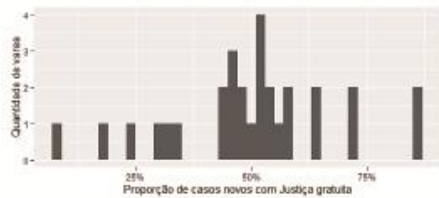
Competência "Fazenda Pública Estadual"
 Classe "Procedimento Comum Cível"
 Assunto "Exame Psicotécnico / Psiquiátrico"



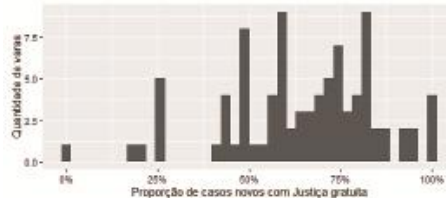
Competência "Fazenda Pública Estadual"
 Classe "Mandado de Segurança Cível"
 Assunto "Suspensão da Exigibilidade"



Competência "Fazenda Pública Estadual"
 Classe "Mandado de Segurança Cível"
 Assunto "CNH – Carteira Nacional de Habilitação"



Competência "Fazenda Pública Estadual"
 Classe "Procedimento Comum Cível"
 Assunto "Indenização por Dano Moral"



Competência "Juizado Especial Cível" Classe
 "Execução de Título Extrajudicial" Assunto
 "Duplicata"

