O DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA: UMA QUESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL INTEGRATIVA E ESTRUTURAL DA GRATUIDADE

THE FUNDAMENTAL RIGHT TO ACCESS TO FEE WAIVERS IN JUDICIAL PROCEEDINGS: A MATTER OF PUBLIC POLICY AND AN INTEGRATIVE AND STRUCTURAL CONSTITUTIONAL INTERPRETATION OF PROCEDURAL FEE EXEMPTIONS

José Herbert Luna Lisboa[1]

RESUMO

O presente artigo aborda a gratuidade de justiça não apenas como um benefício processual, mas como um pilar de sustentação do Estado Democrático de Direito e uma ferramenta essencial à erradicação da exclusão jurídica do hipossuficiente, não apenas no foro judicial, mas no extrajudicial, conforme tem sinalizado o Conselho Nacional de Justiça a partir de atos normativos que chancelam a gratuidade nas escrituras de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais. Impõe fazer uma leitura interpretativa ampla e de forma integrativa e estrutural do direito fundamental da gratuidade e das normas infraconstitucionais que também tratam dessa questão, sendo relevante fomentar políticas públicas para efetividade desse direito humano da assistência judiciária gratuita.

Palavras-chave: gratuidade judiciária e extrajudicial; Direito fundamental; Interpretação integrativa e estrutural; Hipossuficiência.

ABSTRACT

This article addresses free legal aid not only as a procedural benefit, but as a pillar of the Democratic Rule of Law and an essential tool for eradicating the legal exclusion of the underprivileged, not only in judicial proceedings but also in extrajudicial ones, as signaled by the National Council of Justice through normative acts that endorse free legal aid in deeds of inventory, partition, separation, and consensual divorce. It is necessary to undertake a broad, integrative, and structural interpretative reading of the fundamental right to free legal aid and the infra-constitutional norms that also address this issue, making it relevant to promote public policies for the effectiveness of this human right to free legal assistance.

Keywords: Free legal and extrajudicial assistance; Fundamental right; Integrative and structural interpretation; Financial hardship.

1 Juiz do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Doutorando pela Unibrasil-PR. https://orcid.org/0009-0008-9617-7084.

INTRODUÇÃO

O direito de acesso à justiça é o portal de entrada para a concretização de todos os demais direitos, sobretudo quando ocorre violação das garantias e liberdades pelo Estado ou pelo particular. Pode-se afirmar que essa é uma pauta que envolve a própria razão pública, consistente numa argumentação baseada em princípios e argumentos compreensíveis e aceitáveis por indivíduos com diferentes visões de mundo (Casimiro; Brandão, 2022).

Trata-se de um direito fundamental de interesse de todos, e, se a sociedade funciona, mesmo em desacordos, o Estado tem o dever de oferecer arenas neutras para a resolução desses conflitos. Instituir política pública de gratuidade não é medida puramente assistencialista, mas se apresenta como uma ferramenta de manutenção da paz social e da legitimidade democrática. Eis que, quando o custo financeiro impede ou dificulta o acesso ao Judiciário ou aos serviços cartorários extrajudiciais, o Estado exclui, de alguma forma, a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Esse valor fundamental, também nominado como princípio da inafastabilidade da jurisdição, e o direito constitucional da assistência jurídica integral para os mais necessitados apresentam-se vinculados e interdependentes dentro do contexto da Carta Política Nacional[2].

Matheus Casimiro e Rodrigo Brandão realçam que, na justificativa de implementação de políticas, “deve-se recorrer apenas a crenças gerais e formas de argumentação aceitas no momento presente e encontradas no senso comum, e para os métodos e conclusões da ciência, quando não forem controversos” (Casimiro; Brandão, 2022, p. 12). Assim, entre os direitos humanos de segunda dimensão, destaca-se como consenso de uma razão pública o direito ao acesso à justiça.

O presente artigo analisa como a gratuidade deve ser compreendida de forma integrativa, unindo a norma processual ao objetivo constitucional de construir uma sociedade livre, justa e solidária, e se é necessário formular e

2 BRASIL, Constituição Federal da República de 1988. Art.5º (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...) LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

implementar uma política pública perene de assistência jurídica gratuita, para a efetivação desse direito.

No cenário brasileiro, marcado por profundas desigualdades socioeconômicas, a assistência judiciária gratuita deixa de ser um mero detalhe técnico para se tornar uma questão de interesse social e de interpretação constitucional estrutural.

A interpretação integrativa dos direitos fundamentais exige que o texto constitucional seja analisado em conjunto com outros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, bem como com o contexto histórico, social e político em que foi elaborado. A interpretação estrutural, por sua vez, enfatiza a necessidade de compreender os direitos fundamentais como parte de uma estrutura jurídica que organiza e limita o poder estatal.

Na formação de um Estado Constitucional Democrático, essa já era a premissa extraída nas primeiras décadas do século 20 no Velho Mundo, por Rudolf Smend, segundo o qual a Constituição não deve ser vista apenas como um conjunto de normas jurídicas, mas como a expressão da vontade política de um povo e o fundamento da ordem jurídica de um Estado, em razão do princípio da integração e da coesão social (Smend, 1985).

Luís Roberto Barroso, considerando o ambiente dinâmico e integrador da Constituição, defende que a dignidade humana deve ser entendida como um valor intrínseco, que reconhece o *status* especial do ser humano no universo; como autonomia, que garante a liberdade de cada indivíduo para tomar decisões sobre sua própria vida, e como valor comunitário, que reflete as restrições legítimas impostas pela sociedade e pelo Estado (Barroso, 2013).

Nesse sentido, o acesso à justiça e a assistência gratuita jurídica integral, insculpidos como direito fundamental no inciso LXXIV, do art. 5º, da Constituição da República do Brasil, integram o amplo arcabouço dos direitos humanos por serem reconhecidos no âmbito internacional, conforme se vê do texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, sobretudo, quando se interpreta o referido documento em conjunto com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Organização das Nações Unidas, 1948).

O referido Pacto, recepcionado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, estabeleceu que é compromisso dos Estados Partes assegurarem a homens e mulheres igualdade de direitos, e "todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça" (Brasil, 1992). Isso evidencia que não se pode eleger instrumentos jurídicos aos quais só a elite possa ter acesso, uma vez que o reconhecimento da dignidade constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

A implementação do acesso à justiça em sentido *latu sensu* converte o conceito abstrato de razão pública em prática governamental concreta. Ao buscar o desenvolvimento de políticas de assistência integral, o Estado assegura que a interpretação constitucional não seja apenas um exercício retórico, mas uma estrutura que sustenta o funcionamento da sociedade, garantindo que o direito seja a linguagem comum para superar os desacordos e validar as decisões públicas.

A sociedade brasileira atual atravessa um período de profundas transformações. O avanço tecnológico, especialmente nas áreas de computação e telecomunicações, tem alterado de maneira significativa a forma como as pessoas trabalham, comunicam-se e acessam informações. Daí a importância de debater o tema da gratuidade em seus aspectos processuais e extraprocessuais e realizar uma interpretação integrativa e estrutural do texto constitucional.

O presente estudo emprega método dedutivo e objetiva estudar, sem qualquer pretensão de exaurir a matéria, a necessidade de compreender a relevância dessa hermenêutica aberta da Carta Política e de ampliar as políticas públicas que fomentem o direito de assistência gratuita dos serviços forenses, incluindo-se aí, em sentido amplo, os serviços cartoriais extrajudiciais, em especial, os procedimentos gratuitos de inventário e partilha para pessoas de baixa renda.

1. O REGIME JURÍDICO DA GRATUIDADE: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A base do sistema reside no Art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos[3].

Esta norma não deve ser lida de forma isolada, mas mediante uma interpretação integrativa, com o entendimento voltado para o respeito ao princípio da Dignidade da Pessoa Humana, no sentido de que a impossibilidade de arcar com custas e emolumentos extrajudiciais não pode ser óbice ao exercício da cidadania.

É preciso pensar numa igualdade substancial e, em alguma medida, adotar a máxima aristotélica do silogismo para tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades, garantindo a paridade de armas no processo judicial e nos procedimentos extrajudiciais.

Sobre isso, Danielle Annoni, apontando um certo realismo, afirma que anda não existe um Estado comprometido eficazmente com as questões sociais, pois ainda não se efetivou por completo a transição do modelo Estado-liberal-social-neoliberal-democrático para o Estado da diversidade:

> Embora o conceito contemporâneo de justiça tenha rompido a barreira do positivismo puro e resgado a vinculação do justo com o bom, atrelando-se à aplicação da lei, no plano da efetividade, a Justiça, enquanto poder estatal, permanece arraigada ao conceito liberal de justiça distributiva (dar a cada um o que é seu). Isso é resultado, como visto anteriormente, da atuação do Estado na sociedade, ou melhor de sua omissão (Annoni, 2008, p. 75).

Sílvia Leiko Nomizo destaca que a consolidação do direito ao acesso à justiça como um Direito Humano começou a se edificar no século 20, “quando os direitos sociais passaram a ser reconhecidos como direitos imprescindíveis para a proteção e promoção da dignidade da pessoa humana” (Nomizo, 2023, p. 35).

Como assenta Canotilho (1993), a Constituição não pode prever tudo. Ela é um sistema aberto que permite a dinâmica política, desde que respeitados os direitos fundamentais e a separação de poderes. Sem a gratuidade, o sistema jurídico falharia em seu propósito de promover a igualdade substancial,

3 BRASIL, Constituição Federal 1988: (...) LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

dificultando àqueles que não podem pagar para assegurar suas garantias e liberdades constitucionais.

Nesse contexto, há de se buscar uma eficácia horizontal e vertical, pois a gratuidade protege o cidadão tanto em face do Estado e de particulares, para defesa e busca de seus direitos, quanto em face de delegatários das serventias extrajudiciais. O fundamento desse preceito reside na ideia de que ninguém deve ser compelido a escolher entre o sustento próprio e de sua família e o exercício do direito de ação e petição junto aos serviços forenses no sentido *latu sensu*.

Portanto, a interpretação constitucional integrativa exige que a insuficiência de recursos seja analisada como a impossibilidade de arcar com os custos do processo sem prejuízo da dignidade humana, e não como miserabilidade absoluta. A gratuidade atua como uma rede de proteção a qual garante que o custo financeiro do processo não se torne uma sanção antecipada ao hipossuficiente.

Alexandre Bannwart de Machado Lima e Gustavo Henrique de Oliveira, a propósito, ressaltando a utilização da sensibilidade humana para aplicação do direito dentro de um contexto de valores relevantes, assentam que, num período de orçamentos públicos apertados, “é fundamental que cada centavo disponibilizado seja bem aproveitado e que os gestores públicos tenham em mente a necessidade premente de ganhos de produtividade e de redução de custos”, sobretudo diante da utilização de novas tecnologias (Lima; Oliveira, 2019, p. 14).

Existem diversos critérios de fundamentalidade material, sustentados pelas teorias dos direitos fundamentais que convergem, de certo modo, para o reconhecimento do direito de acesso à justiça. Felipe de Melo Fonte apresenta três grupos no âmbito da filosofia moral que pode justificar esse debate sobre interpretação integrativa da constituição:

> Teorias liberais, fundadas essencialmente no valor a liberdade individual; teorias comunitárias, centradas na tradição cultural de cada comunidade, rejeitando a existência de valores universais acessíveis pela razão; e democrático-deliberativas, na qual se inclui a obra de Jürgen Habermas, que busca fundamento na valorização do diálogo e da razão como elementos essenciais para a construção de uma teoria dos direitos fundamentais, e que de certa maneira sintetiza e tenta conciliar os argumentos esgrimados pelas teorias anteriores (Fonte, 2021, p. 108).

Marcos Augusto Maliska aponta que a existência de uma sociedade baseada na cidadania é composta por cidadãos autônomos e conscientes, que reivindicam seus direitos e compreendem os deveres inerentes à condição de cidadão de uma república. “Assim, falar em Constituição necessariamente é falar em integração política, em mecanismos de vinculação que possam criar a unidade necessária para que o texto constitucional possa ter efetividade” (Maliska, 2013, p. 99).

O entendimento de uma Constituição como um processo público em movimento e aberta para adaptações e controle de mudanças sociais recebeu acentuada chancela da doutrina logo na segunda metade do século 20, no pós-guerra. Perter Háberle destacou-se com a premissa de que uma Constituição permite “muitas vezes diversas possibilidades para a sua realidade e a simples lei estatutária tem margem de manobra para que uma tendência anterior possa ser revertida num desenvolvimento que também é constitucional” (Häberle, 2025, p. 72).

Não se pode olvidar que o regime da gratuidade se associa à preservação do mínimo existencial, e o papel das Defensorias Públicas é fundamental, pois funciona como braço executor maior de uma política pública voltada ao atendimento aos hipossuficientes financeiramente.

Amartya Sen destaca que “os papéis instrumentais da liberdade incluem vários componentes distintos, porém inter-relacionados, como facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora” (Sen, 2010, p. 77).

Vê-se que a natureza jurídica da gratuidade e seu regime estão atrelados a um direito subjetivo público constitucional necessário para uma liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor com amplo acesso a bens e serviços públicos.

Embora se possa compreender que, na dimensão de direito social fundamental, pode não ser a melhor interpretação reduzir o direito à assistência jurídica gratuita a um direito subjetivo.

Liana Cirne Lins defende que Direitos Sociais não se encaixam facilmente no modelo tradicional de direitos subjetivos, que é individualista. A tradução da exigibilidade dos direitos sociais em direitos subjetivos pode diminuir sua esfera de atuação, uma vez que visão individualista dos direitos sociais tende a gerar privilégios e exclusões, agravando desigualdades. Segundo Lins, a efetividade dos direitos sociais exige uma compreensão que respeite sua especificidade social, não apenas a lógica individual (Lins, 2013).

Em algum grau, considerando tanto a dimensão subjetiva quanto objetiva do direito fundamental da gratuidade, a sua interpretação integrativa e estrutural assegura uma dogmática aberta e holística a orientar o Estado na criação de políticas públicas perenes que promovam a justiça social e a igualdade. Além disso, reforça a necessidade de superar barreiras, como a reserva do possível, promovendo uma atuação que priorize a dignidade humana e a proteção dos direitos fundamentais sociais.

Nesse sentido, Frederick Müller defende que os direitos fundamentais não devem ser lidos de forma restritiva ou rasa. Se uma norma constitucional permite duas interpretações: uma que protege mais o cidadão e outra que protege menos, o intérprete deve obrigatoriamente escolher a que amplia a proteção (Müller, 2005).

Miguel Azpitarte Sanchez ensina que a Constituição deve ser compreendida como uma “ordem jurídica que regula uma sociedade plural. A sociedade aberta só pode gerar uma permanente multiplicidade de possibilidades interpretativas” (Sanchez, 2025, p. 343).

Vê-se, pois, que o regime jurídico da gratuidade é de cunho constitucional e está alicerçado nas bases do contexto dos direitos fundamentais prestacionais, incluso no catálogo dos direitos humanos.

2. A GRATUIDADE NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

Partindo para uma prática instrumental, Sílvia Leiko Nomizo destaca os empecilhos para a efetivação do direito ao acesso à justiça e afirma que, dentre

outros, o obstáculo econômico “representa qualquer dificuldade enfrentada pelo indivíduo, tanto na busca pela solução judicial ou extrajudicial de seu problema quanto pelo desconhecimento do direito de exigir o respeito aos seus direitos violados” (Nomizo, 2023, p. 66).

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), em seus artigos 98 a 102, consolidou e ampliou o regime da gratuidade, substituindo em grande parte a antiga Lei 1.060/50.

O arcabouço legal que permaneceu vigente na Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, a contar do CPC/15, restringiu-se ao direito positivado à assistência gratuita (Brasil, 1950); instituída no seu artigo 1º, o processamento do pedido de gratuidade; a concessão de defensor dativo (§ 2º, art.5º) na hipótese não existir serviço de assistência judiciária pelo Estado e o procedimento de recusa de mandato ou nomeação de advogado particular para prestar assistência ao necessitado (arts.15 a 16).

As principais inovações e reforços estruturais incluem a abertura do instituto para uma abrangência ampla, uma vez que o art. 98, § 1º, detalha que a gratuidade inclui não apenas custas, mas selos, publicações, honorários de peritos e emolumentos extrajudiciais; a *Presunção de Veracidade*, haja vista que a declaração de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural goza de presunção de veracidade (art. 99, § 3º), invertendo o ônus da prova para a parte contrária ou para o magistrado, que só deve indeferir o pedido se houver elementos concretos que afastem a hipossuficiência.

O Código de Processo Civil permitiu a *modularidade*, ou seja, autorizou a concessão parcial da gratuidade ou o parcelamento das despesas, adequando a situação positivada à realidade financeira do jurisdicionado. Essa modularidade ou modulação evita abuso do instituto e assegura que a gratuidade atenda quem efetivamente precisa, equilibrando a capacidade contributiva[4].

Impõe ainda lembrar que houve significativa mudança quanto ao processamento do incidente de impugnação à assistência judiciária que dispensou sua formulação e autos apartados, permitindo que a parte contrária

4 BRASIL, Código de Processo Civil. Art.98 (...) § 5º: “A gratuidade poderá ser concedida em relação a algum ou a todos os atos processuais, ou consistir na redução percentual de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.” (...) § 6º: “Conforme o caso, o juiz poderá conceder direito ao parcelamento de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento.”

apresente impugnação na própria peça de contestação ou por meio de petição nos autos[5].

É muito comum o jurisdicionado ou o usuário das serventias de notas e registros não apresentar miserabilidade financeira, mas ser considerado hipossuficiente econômico, diante de dificuldades pessoais pontuais e momentâneas que devem ser avaliadas para fins de concessão do benefício da gratuidade.

A propósito, em razão da complexidade e da subjetividade que amparam essas questões, o Superior Tribunal de Justiça, por meio do Tema Repetitivo nº 1178, firmou a seguinte Tese em 17 de setembro de 2025:

> i) É vedado o uso de critérios objetivos para o indeferimento imediato da gratuidade judiciária requerida por pessoa natural; ii) Verificada a existência nos autos de elementos aptos a afastar a presunção de hipossuficiência econômica da pessoa natural, o juiz deverá determinar ao requerente a comprovação de sua condição, indicando de modo preciso as razões que justificam tal afastamento, nos termos do art. 99, § 2º, do CPC; iii) Cumprida a diligência, a adoção de parâmetros objetivos pelo magistrado pode ser realizada em caráter meramente suplementar e desde que não sirva como fundamento exclusivo para o indeferimento do pedido de gratuidade.

A partir desse entendimento, o magistrado não pode negar o pedido automaticamente apenas com lastro em critérios objetivos, como renda, remuneração ou valor de bens discutido. Todavia, se houver indícios de que a pessoa não é economicamente hipossuficiente, deve o magistrado dar oportunidade para que o suplicante comprove sua situação, e, para isso, caberá ainda explicar, em seu despacho, por qual razão paira dúvida em relação à declaração de hipossuficiência econômica.

Somente depois dessa verificação é que o juiz poderá utilizar-se de critérios objetivos, mas apenas como complemento da fundamentação de sua *ratio decidendi,* jamais como único motivo para negar o benefício. Em outras palavras, essa orientação firmada na Tese do Superior Tribunal de Justiça protege o acesso à justiça, exigindo análise individualizada e garantindo ao cidadão a chance de provar que precisa da gratuidade.

5 BRASIL, Código de Processo Civil. Art.100. “Deferido o pedido, a parte contrária poderá oferecer impugnação 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”.

Assim, a evolução do direito de acesso à justiça e da gratuidade não aconteceu de forma linear, mas de avanços e retrocessos ao longo da história. Como diz Müller, o texto não é norma – texto e norma são coisas diferentes, uma vez que aquele representa um enunciado escrito, e a norma é algo que o juiz ou intérprete constrói depois de analisar a realidade do sistema jurídico (Müller, 2005).

Fabiana Marion Spengler e Gabriel de Lima Bedin afirmam que, a partir da redemocratização pós-período varguista, houve uma sequência recuos e fortalecimento desse direito até ser considerado como o mais básico dos direitos humanos.

> [...] após a redemocratização do país com a Constituição de 1946, principalmente ao prever expressamente o princípio da universalização da jurisdição. O avança obtido pela Constituição de 1946, porém, caiu por terra com o Regime Militar ao editar os Atos Institucionais e com a Constituição de 1967, os quais relativizaram e praticamente impediram o exercício do direito de acesso à justiça no Brasil. A Constituição de 1988, por sua vez, empregou relevância ao direito de acesso à justiça ao adotar certas medidas e conceitos, possibilitando o seu gozo pelos indivíduos (Spengler; Bedin, 2013, p. 142).

Esse cenário histórico evidencia que os direitos fundamentais sociais se constituem como obrigação constante, com oscilações de avanços, jamais se satisfazendo em definitivo diante da multiplicidade de fatos, circunstâncias e questões políticas no decorrer da sua aplicação.

Janriê Rodrigues Reck realça que “o direito fundamental tem por conteúdo a política pública, uma vez que são face da mesma moeda, o direito fundamental pressupõe uma atividade administrativa e de planejamento constante, pois são dados característicos das políticas públicas” (Reck, 2023, p. 69).

O ajustamento e a modulação estão sempre presentes nos direitos fundamentais, sobretudo naqueles conceituados como sociais prestacionais, pois incorporam novos tratamentos ao longo dos anos, evoluem com as mudanças tecnológicas e pressões sociais.

E nesse sentido, Bobbio, sobre a eficácia, justiça e validade de uma norma, vaticina:

> [...] todo ordenamento jurídico persegue certos fins, e convir sobre o fato de que estes fins representam os valores a cuja realização o

> legislador, mais ou menos conscientemente, mais ou menos adequadamente, dirige sua própria obra. No caso de se considerar que existam valores supremos, objetivamente evidentes, a pergunta se uma norma é justa ou injusta equivale a perguntar se é apta ou não a realizar esses valores. Mas, também no caso de não se acreditar em valores absolutos, o problema da justiça ou não de uma norma tem um sentido: equivale a perguntar se essa norma é apta ou não a realizar os valores históricos que inspiram certo ordenamento jurídico concreto e historicamente determinado (Bobbio, 2003, p. 17).

A transição da Lei nº 1.060/50 para o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) representou um amadurecimento procedimental. Enquanto a lei antiga, editada numa época de pouca tecnologia, era fragmentada e gerava insegurança jurídica, o CPC/15 consolidou o benefício (Artigos 98 a 102) para além do ambiente estritamente judicial. Fortalecer, portanto, uma hermenêutica integrativa e estrutural em torno desse instrumento jurídico-social, conectando-o ao direito fundamental desenhado no inciso LXXIV, art.5º, da Constituição Federal, parece ser medida essencial para que se cumpra no sentido *latu sensu* o acesso à justiça democrático e emancipatório.

A propósito, Luís Roberto Barroso afirma que a dignidade humana, após a tragédia moral e política do fascismo e do nazismo, voltou à agenda do mundo civilizado. E “os direitos fundamentais foram alçados ao centro dos sistemas jurídico-constitucionais, constituindo uma reserva de justiça para proteção de todos os indivíduos, impondo ao Estado deveres de abstenção e atuação” (Barroso, 2018, p. 417).

3. A GRATUIDADE DOS ATOS NOTARIAIS E REGISTRAIS NO CONTEXTO SUCESSÓRIO

Um dos pontos mais críticos da interpretação estrutural da gratuidade refere-se aos atos notariais e registrais. No Direito das Sucessões, a transmissão legal e procedimental da herança muitas vezes fica paralisada pela incapacidade dos herdeiros de arcar com o ITCMD e, principalmente, com as custas emolumentos do inventário e registro de imóveis.

Não se pode olvidar, portanto, que a atividade desenvolvida no procedimento extrajudicial junto aos tabelionatos e registros públicos, a exemplo da escritura homologatória de divórcio e de matéria sucessória, é de natureza

jurídica e integra *latu sensu* os serviços forenses do Sistema de Justiça. Numa leitura aberta e integrativa da Carta Constitucional, deixar as pessoas de baixa renda de fora desses procedimentos de desjudicialização, sobretudo dos inventários extrajudiciais, seria o mesmo que negar o direito fundamental à assistência gratuita.

Marcello Harckbart Ahnert sustenta que o Estado pode contribuir de forma efetiva para o acesso à justiça no sentido amplo e com lastro numa visão material de igualdade. Observe-se que, dentro desse contexto de isonomia em que devem estar inseridos os cidadãos na sociedade, “deparar-se com a estipulação de valores que podem acarretar um desequilíbrio nas contas do litigante seria um entrave àqueles que, não dispondo destes, tivessem violados os seus direitos” (Arnert, 2022, p. 71).

Em 2023, o Conselho Nacional de Justiça editou o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça, Provimento n.149, por meio do qual, em seu art.441, inciso I, mandou observar as regras da Resolução n. 35, de 2007, e, mediante a Resolução n.571, de 26.9.2024, consolidou o entendimento de que a gratuidade compreende as escrituras de inventário, partilha, divórcio, separação de fato e extinção da união estável consensuais (Brasil, 2024).

E, para a aquisição do direito pontuado na referida norma, basta a simples declaração dos interessados de que não possuem condições de arcar com os emolumentos, ainda que as partes estejam assistidas por advogado constituído, cuja redação foi mantida de acordo com o texto do art. 6º, dado pela Resolução n. 326, do CNJ. (Brasil, 2023).

A interpretação integrativa do direito de acesso aos serviços forenses amplia a extensão ao extrajudicial, pois, se o inventário é realizado por escritura pública (via administrativa), a gratuidade prevista na Constituição e no CPC pode ser estendida aos emolumentos cartorários, em casos de pessoas de baixa renda.

Essa visão integrativa prestigia a função social da propriedade, posto que impedir o registro da transmissão *causa mortis* por falta de recursos contribui para a permanência de irregularidades fundiárias, prejudicando a arrecadação

tributária futura e o próprio mercado imobiliário. Portanto, a gratuidade aqui funciona também como política pública de regularização patrimonial.

Ainda nesse ambiente de justiça e de distribuição de bens sociais, impõe lembrar o conteúdo pragmático do ODS 16 (Objetivo do Desenvolvimento Sustentável) das Organizações das Nações Unidas, segundo o qual os países precisam promover sociedades integradas para o desenvolvimento sustentável até 2030: “proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Organização das Nações Unidas, 2015).

Vê-se que a gratuidade dos serviços para os hipossuficientes se apresenta como um filtro de inclusão, pois, no âmbito do Judiciário, a inclusão se torna impossível se houver barreiras financeiras. E, quando se fala no Judiciário, fala-se também nos seus serviços auxiliares, a exemplo dos serviços do foro extrajudicial. Essa gratuidade funciona, portanto, como mecanismo removedor de obstáculo das custas e dos emolumentos.

Trata-se, assim, de atender um compromisso global de direitos humanos. Segundo José Carlos Vieira de Andrade, os direitos fundamentais relacionados à dignidade e ao valor da pessoa humana são indispensáveis para que os indivíduos preservem sua condição de seres humanos. Esses direitos, considerados um “patrimônio espiritual comum da humanidade”, possuem caráter absoluto e não devem ser interpretados de forma diversa ou violados por motivos econômicos ou políticos (Andrade, 2011, p. 36).

No caso da gratuidade dos atos notariais e registrais no contexto sucessório e nas hipóteses específicas do direito de família (divórcio, união estável, etc.), a norma parece carecer de implementação de política pública para fomentar a procura da sociedade pelo extrajudicial e da criação de um possível fundo compensatório para esses serviços públicos delegados, exercidos em caráter privado, conforme preceito constitucional contido no art.236 da Carta Magna[6].

6 BRASIL, Constituição Federal de 1988. Art.236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

Ademar Pozzatti Júnior e Veridiana Kendra, referenciando Cappelletti no realce de novos direitos substantivos e em destaque da terceira onda de acesso, assentam que “o acesso à justiça não é apenas um direito fundamental crescentemente reconhecido, mas também o ponto essencial da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da cultura jurídica moderna” (Pozzatti Júnior; Kendra, 2015, p. 14).

O Conselho Nacional de Justiça, a partir de Consulta feita pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, deliberou pela obrigatoriedade de as serventias extrajudiciais prestarem gratuitamente os serviços de lavratura de escrituras de separação e divórcio, não obstante a vigência do novo Código de Processo Civil de 2015 que se omitiu em seu texto, *in verbis*:

> Consulta. 2. Tribunal de Justiça da Paraíba. 3. A consulta é respondida no sentido que “a gratuidade de justiça deve ser estendida, para efeito de viabilizar o cumprimento da previsão constitucional de acesso à jurisdição e a prestação plena aos atos extrajudiciais de notários e de registradores. Essa orientação é a que melhor se ajusta ao conjunto de princípios e normas constitucionais voltados a garantir ao cidadão a possibilidade de requerer aos poderes públicos, além do reconhecimento, a indispensável efetividade dos seus direitos (art. 5º, XXXIV, XXXV, LXXIV, LXXVI e LXXVII, da CF/88), restando, portanto, induvidosa a plena eficácia da Resolução nº 35 do CNJ, em especial seus artigos 6º e 7º.(CNJ - CONS - Consulta - 0006042-02.2017.2.00.0000 - Rel. ARNALDO HOSSEPIAN - 33ª Sessão Virtual - julgado em 20/04/2018).

Percebe-se que o direito à gratuidade nos serviços extrajudiciais é uma realidade que não comporta retrocesso e necessita de amplo diálogo institucional a respeito, notadamente no pensar de uma política pública como realização de direito fundamental de acesso às serventias extrajudiciais. Nessa toada, os direitos fundamentais funcionam como critério de interpretação e configuração do direito infraconstitucional.

Müller realça que os métodos tradicionais interpretativos no direito constitucional foram desenvolvidos em uma época em que a sociedade era menos complexa, e as demandas jurídicas eram mais previsíveis. No entanto, com o tempo, a sociedade se tornou mais diversificada, e os problemas constitucionais passaram a envolver questões mais intrincadas e interconectadas (Müller, 2005).

Segundo Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, existe aqui o efeito de irradiação dos direitos fundamentais, no sentido de interpretar a norma conforme a Constituição: “As autoridades estatais devem interpretar e aplicar todo o direito infraconstitucional, sobretudo por meio das assim chamadas cláusulas gerais, de modo consoante aos direitos fundamentais” (Dimoulis; Martins, 2014, p. 115).

CONCLUSÃO

A gratuidade da justiça não é um privilégio, mas um instrumento de redistribuição de liberdades e garantias constitucionais, em especial de acesso à Justiça e aos serviços forenses *latu sensu*. A interpretação constitucional integrativa exige que o magistrado e os operadores do direito enxerguem a gratuidade como uma norma de estrutura, necessária para que o processo judicial e os serviços cartoriais extrajudiciais não sejam acessíveis apenas às elites.

A assistência jurídica gratuita e integral aos hipossuficientes está no arcabouço dos direitos sociais e de prestações. Esses direitos, também conhecidos como direitos de *status positivus*, são uma categoria de direitos fundamentais que garantem aos indivíduos a possibilidade de exigir do Estado determinadas ações para melhorar suas condições de vida.

A gratuidade é uma manifestação concreta desse direito social, especialmente para aqueles que não possuem condições financeiras de arcar com os custos processuais e emolumentos cartoriais. Cuida-se de direito essencial para a promoção da igualdade e da dignidade humana. O acesso à justiça e a gratuidade representam uma evolução do Estado de direito liberal para um modelo social-democrata solidário, que busca garantir não apenas liberdades formais, mas também condições materiais para o exercício dessas liberdades.

Apesar dos desafios relacionados à sua implementação também no ambiente do foro extrajudicial, a Constituição de 1988 estabelece a aplicabilidade imediata desses direitos, impondo ao Estado o dever de regulamentá-los e efetivá-los. A gratuidade, em particular, é um instrumento

crucial para assegurar que todos os indivíduos, independentemente de sua condição econômica, possam exercer seus direitos fundamentais.

Paulo Ricardo Schier, em defesa da correlação entre direitos fundamentais e democracia, orienta que a Carta Magna assumiu, em seu corpo, "um modelo tipicamente compromissório. Ela expressa um amplo compromisso político-axiológico entre as mais diversas classes e frações de classes participantes do processo constituinte, refletindo, assim, a pluralidade existente na sociedade brasileira" (Schier, 2009, p. 4).

É preciso uma abordagem metodológica rigorosa e integrativa na interpretação dos direitos fundamentais, incluindo o direito à assistência judiciária gratuita. Essa perspectiva pode garantir, em alguma medida, que os direitos fundamentais sejam efetivamente aplicados e não se limitem a meras declarações programáticas ou retóricas.

Nesse contexto, Schier ainda pondera que o "Poder Judiciário desempenha papel relevante no quadro de afirmação dos direitos fundamentais, mormente os sociais. Mas nem por isso é que uma postura de ativismo judicial há de substituir o papel da democracia deliberativa na formação das políticas públicas" (Schier, 2009, p. 9).

A interpretação integrativa e estrutural dos direitos fundamentais, como o direito à assistência judiciária gratuita, exige que se considere não apenas o texto constitucional, mas também o contexto histórico, social e político em que esses direitos foram positivados. Os direitos fundamentais possuem uma dimensão objetiva que transcende a relação entre o titular e o Estado, funcionando como estruturas para a hermenêutica e conformação do direito infraconstitucional.

Essa dimensão objetiva implica que os direitos fundamentais devem reverberar seus valores para todo o ordenamento jurídico, influenciando as normas infraconstitucionais. No aspecto hermenêutico, o Judiciário desenvolve ação relevante na tutela dos direitos fundamentais, atuando como garantidor da supremacia constitucional e como fiscalizador da atuação dos demais poderes.

O direito à assistência judiciária gratuita, garantido pelo artigo 5º, inciso LXXIV, da Carta Magna, é um exemplo claro de um direito social que depende de políticas públicas para sua efetivação. Não obstante a ideia de aplicação

imediata dos direitos fundamentais, conforme o artigo 5º, §1º, da Constituição, esse mandamento não exclui a necessidade de regulamentação e estruturação administrativa para sua concretização.

Afinal, “a Constituição é um espelho da publicidade e da realidade. Ela não é, porém, apenas o espelho. Ela é, se se permite uma metáfora, a própria fonte de luz. Ela tem, portanto, uma função diretiva eminente” (Häberle, 2022, p. 34).

A consolidação desse direito da assistência gratuita, especialmente na sua extensão às escrituras de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais, desafoga os tribunais, garante a sucessão patrimonial de pessoas de baixa renda e servem de mecanismos de efetivação da justiça social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2011. p. 36.

ANNONI, Danielle. *O direito humano do acesso à justiça no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008. p. 75.

ARNERT, Marcello Harckbart. *O acesso ao Judiciário por meio da gratuidade sob o viés do reconhecimento social*. São Paulo: Dialética, 2022. p. 71.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução de Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. *Um outro País: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 417.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno. 2. ed. rev. Bauru, SP: EDIPRO, 2003. p. 17.

BRASIL. Lei nº 1.060, de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm>. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 592, de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. *Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça*, Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/codigo-nacional-de-normas-da-corregedoria-nacional-de-justica-v6b-31-08-2023-1.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Resolução nº 571, de 26 de agosto de 2024. Altera a Resolução CNJ nº 35/2007. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2309432024083066d251371bc21.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional. Parte 1 – Teoria da Constituição: A Constituição como Estatuto Jurídico Político*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 399.

CASIMIRO, Matheus; BRANDÃO, Rodrigo. Diálogo institucional e razão pública: revisitando o debate entre John Rawls e Jeremy Waldron. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 43, n. 91, p. 9-12, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85430/52440>. Acesso em: 7 abr. 2026.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014. p. 115-119.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 108.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Antônio Sérgio Fabris, 2022. p. 34.

HÄBERLE, Peter. Teoria Geral do Estado, Teoria Constitucional Democrática ou Teoria do Estado de Direito? In: MENDES, Gilmar; MAIA, Paulo Sávio (orgs.). *Peter Häberle: Teoria Constitucional para Democracia*. Avaré: Contracorrente, 2025. p. 72.

LIMA, Alexandre Bannwart de Machado; OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. O acesso à justiça e o impacto de novas tecnologias na sua efetivação. *Revista de Cidadania e Acesso à Justiça*, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 69-87, 2019. DOI: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-026X/2019.v5i1.5546.
Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/5546/pdf>. Acesso em: 17 abr. 2026.

LINS, Liana Cirne. Da titularidade à co-titularidade dos direitos fundamentais sociais: pressuposto à adequação procedimental da sua tutela. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 33, n. 1, p. 139-163, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/872/849>. Acesso em: 17 abr. 2026.

MALISKA, Marco Augusto. *Fundamentos da Constituição: abertura, cooperação, integração*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 99.

MÜLLER, Friederich. *Métodos de trabalho no direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 31-34; 63-59.

NOMIZO, Sílvia Leiko. *Direito à assistência jurídica gratuita e integral: o acesso à justiça democrático e emancipatório*. São Paulo: Dialética, 2023. p. 35; 66.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução 217 A (III) da Assembleia. Proclamação em Paris, dia 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 7 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU Brasil). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 8 abr. 2026.

POZZATTI JÚNIOR, Ademar; KENDRA, Veridiana. Acesso à justiça e mediação: por uma revolução democrática da prestação jurisdicional. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 18, n. 18, p. 14-35, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/599/439>. Acesso em: 17 abr. 2026.

RECK, Janriê Rodrigues. *O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 69.

SANCHEZ, Miguel Azpitare. Considerações sobre o pensamento de Peter Häberle no contexto da dogmática jurídica alemã. In: MENDES, Gilmar; MAIA, Paulo Sávio (orgs.). *Peter Häberle: Teoria Constitucional para Democracia*. Avaré: Contracorrente, 2025. p. 343.

SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: campo de tensão. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 6, p. 4-9, 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/234/228>. Acesso em: 17 abr. 2026.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento com liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 77.

SMEND, Rudolf. *Constitución y Derecho Constitucional*. Tradução de José M.ª Beneyto Pérez. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. p. 54-55.

SPENGLER, Fabiana Marion; BEDIN, Gabriel de Lima. O direito de acesso à justiça como o mais básico dos direitos humanos no constitucionalismo brasileiro: aspectos históricos e teóricos. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 129-144, jan./jun. 2013. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/442/323. Acesso em: 17 abr. 2026.