

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 2.239, de 2022 (PL nº 5.900, de 2016, na Casa de origem), do Deputado Paes Landim, que “altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para estabelecer critérios para a concessão de gratuidade da justiça”.

RELATOR: Senador **LAÉRCIO OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2.239, de 2022 (PL nº 5.900, de 2016, na Casa de origem), que é de autoria do Deputado Paes Landim e, de acordo com sua ementa, tem por objetivo alterar *a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para estabelecer critérios para a concessão de gratuidade da justiça*.

Do PL nº 2.239, de 2022, constam três artigos:

- como é de praxe nas proposições legislativas estruturadas na Câmara dos Deputados, em obediência ao art. 7º, *caput*, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998¹, o **art. 1º** do PL nº 2.239, de 2022, indica o objeto da lei porventura resultante da proposição, qual seja, o estabelecimento de critérios para a concessão de gratuidade de justiça, mediante a alteração dos artigos 99 e 101 do Código de Processo Civil (CPC);

¹ Nos termos de sua ementa, *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.



- o **art. 2º** encarta a essência do PL nº 2.239, de 2022, ao buscar promover alterações em dois artigos do *Codex* processual civil, a saber:

§ no **art. 99** do CPC:

□ alterar seu **§ 2º**, de forma a fixar, ao longo de seis incisos, um rol de hipóteses em princípio taxativo, sendo que, uma vez comprovada a ocorrência de ao menos uma delas, ao juiz caberá deferir o pedido de gratuidade da justiça formulado por pessoa natural, quais sejam:

I. estar essa pessoa dispensada de apresentar Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda;

II. ser ela beneficiária de programa social do Governo Federal;

III. auferir renda mensal de até três salários mínimos;

IV. ser mulher em situação de violência doméstica e familiar;

V. ser membro de comunidade indígena;

VI. estar representada em juízo pela Defensoria Pública;

□ alterar seu **§ 3º**, relativizando a taxatividade do parágrafo imediatamente anterior, ao permitir que a pessoa natural também obtenha o benefício comprovando sua insuficiência de recursos mediante documentação idônea ou outro meio de prova admitido;

□ inserir um **§ 3º-A**, a fim de autorizar o juiz, em qualquer hipótese, a indeferir o pedido de gratuidade da justiça, se ele constatar haver nos autos elementos que evidenciem a capacidade



financeira do requerente para arcar com as custas e as despesas processuais;

- inserir um **§ 8º**, para corroborar a possibilidade de concessão do benefício de gratuidade da justiça a pessoas jurídicas (explicitada, em todo caso, na forma vigente do *caput* do art. 98 do CPC), desde que elas demonstrem ser-lhes impraticável arcar com os encargos do processo;

§ no **art. 101** do CPC:

- alterar seu *caput*, de modo a viabilizar a interposição de agravo de instrumento não mais apenas contra a decisão judicial que indeferir a gratuidade ou que acolher pedido de sua revogação, como é hoje, mas também contra aquela que a deferir ou que denegar sua revogação;
- finalmente, o **art. 3º** carrega cláusula de vigência imediata da lei acaso oriunda da proposição.

O Projeto foi apresentado, na Câmara, pelo Deputado Paes Landim, tendo sido distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa, para apreciação conclusiva, compondo-se então de apenas dois artigos: o **art. 1º** realizava a finalidade original da proposição, alvitando nova redação, renumeração ou revogação de praticamente todos os parágrafos do art. 99 do Código de Processo Civil, com objetivos semelhantes aos do atual art. 2º do PL; e o **art. 2º** fixava a cláusula de vigência, ao definir que a lei eventualmente decorrente do Projeto entraria em vigor na data de sua publicação.

Na justificção do PL², observa-se que, embora, com o novo CPC, tenha-se modificado o regime da gratuidade de justiça, revogando-se em parte a Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950³, não se logrou inaugurar regras objetivas para a concessão do benefício, mantendo-se o regime de autodeclaração de hipossuficiência, que provocaria distorções. Uma evidência disso seria o fato de que, a despeito do incremento das condições

²

Disponível

em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1479655&filename=Tramitacao-PL%205900/2016>.

³ Nos termos de sua ementa, *estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados*.



econômicas da população brasileira nas últimas décadas, estaria havendo, no País, um aumento do número de concessões de gratuidade da justiça.

Diante disso, seria imprescindível alterar a legislação vigente, até mesmo para adequá-la ao que prescreve o art. 5º, *caput*, inciso LXXIV, da Constituição Federal: *o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos*. É nesse contexto que se propõe a adoção de critérios mais objetivos para a concessão da assistência judiciária gratuita, “de modo a garantir a efetivação desse direito fundamental aos que realmente fazem jus”.

No âmbito da CCJC, onde a Deputada Adriana Ventura foi designada relatora da proposição, promoveram-se diversas alterações na forma original do PL nº 5.900, de 2016, até mesmo por causa do acolhimento, em uma ou outra medida, do teor de outros projetos de lei que lhe foram sendo apensados ao longo de sua tramitação na Câmara Baixa (a exemplo dos PLs nºs 7.051, de 2017, 461, de 2019, 3.046, de 2019, 252, de 2020, e 286, de 2021). E, assim, chegou-se à versão atual da proposição.

Tendo iniciado sua tramitação no Senado Federal em 10 de agosto de 2022, o agora PL nº 2.239, de 2022, foi distribuído a esta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde nos cabe agora sua relatoria e em cujo âmbito a Senadora Zenaide Maia lhe ofereceu a Emenda nº 1-CDH, a fim de explicitar que, para mulheres em situação de violência doméstica e familiar, o benefício da gratuidade será concedido apenas caso a requerente figure no feito ou demande certo serviço da Justiça em virtude dessa sua condição de mulher sujeita a tal espécie de violência.

Posteriormente, o Projeto seguirá para a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

II – ANÁLISE

Quanto aos requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, nada há a opor ao PL nº 2.239, de 2022, tendo em vista que: *i)* compete privativamente à União legislar sobre direito processual, a teor do disposto no art. 22, *caput*, inciso I, da Constituição Federal (CF); *ii)* cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput* e inciso XIII); *iii)* os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e *iv)* não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna. Ademais, a tramitação do Projeto está em consonância com o preceito constante do art. 65 da Carta Magna.



No que concerne à **juridicidade**, o Projeto afigura-se escorreito, pois: *i)* o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* possui o atributo da *generalidade*; *iii)* é consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; *iv)* afigura-se dotado de potencial *coercitividade*; e *v)* a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico.

Nos termos do art. 102-E, *caput*, incisos III e IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa opinar sobre a garantia e promoção dos direitos humanos, bem como sobre os direitos da mulher, matérias que se incluem entre as que compõem o objeto da proposição ora sob análise. De resto, o PL nº 2.239, de 2022, não apresenta vícios relativos à **regimentalidade**.

A **técnica legislativa** empregada na proposição revela-se verdadeiro primor, inteiramente de acordo com os termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Em relação a seu **mérito**, entendemos que a proposição legislativa sob exame de fato é oportuna, visto que o relativo descontrole hoje existente sobre a concessão de gratuidade da justiça acaba por incentivar o ajuizamento de ações judiciais aventureiras e temerárias, a serem processadas pela máquina de um Poder Judiciário que já se encontra assoberbado.

E isso tem acontecido mesmo diante do disposto no § 2º do art. 98 do CPC, que mantém a responsabilidade do beneficiário pelas despesas processuais e pelos honorários advocatícios acaso decorrentes de sua sucumbência.

Cremos apenas que incrementos gerais podem ser feitos ao Projeto, mediante a apresentação de emenda substitutiva, de modo a aprimorar seu teor e a corrigir certas distorções, conforme os comentários que seguem.

Propomos, nesta oportunidade, uma alteração ao mencionado **§ 2º do art. 98 do CPC**, de modo a estabelecer que o beneficiário da justiça gratuita arcará com o pagamento das despesas processuais e dos honorários advocatícios decorrentes de sua sucumbência apenas na hipótese de ele obter



créditos em juízo, e desde que o montante a ser recolhido não ultrapasse o limite de trinta por cento do valor bruto que ele tiver recebido. Isso nos parece mais sensato em relação ao que dispõe o texto vigente do CPC, ao considerar-se a situação de hipossuficiência daquele que se revela merecedor da gratuidade da justiça.

No que concerne o inciso **I constante no § 2º do art. 99 do CPC**, a alteração proposta busca harmonizar o critério de concessão do benefício da justiça gratuita àquele já adotado pela Justiça do Trabalho. Além disso, com a nova proposta mais pessoas terão acesso imediato ao benefício, pois o valor atual da isenção do imposto de renda alcança pessoas com rendimento de até R\$ 2.553,32 mensais, ante os R\$ 3.262,96 mensais, caso seja adotado os 40% do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Note-se que, em relação ao **inciso V ora ventilado para o § 2º do art. 99 do CPC**, pode ser feita uma objeção análoga àquela que faz a Senadora Zenaide Maia na justificação de sua emenda. Fruto de uma judiciosa sugestão feita pela Deputada Joenia Wapichana à relatora do Projeto na Câmara, a regra desse inciso só fará sentido caso o serviço da Justiça pleiteado pelo membro de comunidade indígena que requer a gratuidade tenha algum vínculo lógico com essa condição de indígena do requerente.

No **§ 3º-A alvitado para o art. 99 do CPC**, diz-se textualmente que, “em qualquer hipótese, o juiz poderá indeferir o pedido de gratuidade da justiça (...), se houver nos autos elementos que evidenciem a capacidade financeira do requerente para arcar com as custas e as despesas processuais sem prejuízo de seu sustento”.

Ocorre que precisamente aquelas hipóteses constantes dos retromencionados incisos IV e V ventilados para o § 2º do mesmo art. 99 não guardam relação direta – ou sequer oblíqua – com a capacidade financeira dos requerentes (vale dizer, mulheres em situação de violência e membros de comunidades indígenas), mas, sim, com reveses outros historicamente enfrentados por esses grupos e que estão agora a justificar a facilitação, pelo Estado, de seu acesso aos serviços prestados pela justiça. Dessarte, faz-necessário fazer essa ressalva no corpo desse § 3º-A.

Visando à transparência de dados de interesse público, sugerimos a inclusão dos **§§ 9º e 10 no art. 99 do CPC**, a fim de que o Poder



Judiciário informe à população dados e estatísticas sobre os valores de que o poder público abdicará, mensal e anualmente, a título de justiça gratuita.

Cogitamos modificações para o **§ 5º do art. 105** e para o atual **parágrafo único do art. 321** – que deverá desdobrar-se em dois parágrafos –, além da inserção de um **§ 4º-A no art. 334**, todos dispositivos do *Codex* processual em tela, com a finalidade de conferir uma maior proteção ao vulnerável ou hipossuficiente no processo de concessão da procuração, na realização de audiências e, se necessário, na obtenção de informações adicionais sobre a idoneidade da postulação.

Na mesma toada de proteção a vulneráveis e hipossuficientes almejada pelo Projeto, sugerimos acrescentar um **art. 910-A à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**, aprovada pelo Decreto nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para impedir a compra de processos ou créditos de trabalhadores na Justiça do Trabalho, uma vez que isso impacta negativamente o trabalhador.

Na cessão de créditos trabalhistas, que têm natureza alimentar, o trabalhador perde, em regra, até mais de quarenta por cento do valor que receberia em curto prazo. Além disso, a venda inviabiliza as mediações e gera custos para o Poder Judiciário, permitindo que investidores utilizem a Justiça do Trabalho como um mercado de capital especulativo, em detrimento do trabalhador. Tal prática compromete a própria essência conciliatória da Justiça do Trabalho.

A Emenda nº 1-CDH, da Senadora Zenaide Maia, temos a observar que a inclusão de mulheres em situação de violência doméstica e familiar entre os beneficiários da gratuidade da justiça é resultante do benfazejo acolhimento, pela relatora do Projeto na CCJC da Câmara, da proposta contida no PL nº 3.046, de 2019, da Deputada Daniela do Waguinho, o que veio a constituir o **inciso IV ora cogitado para o § 2º do art. 99 do CPC**.

No entanto, faz-se de fato necessário explicitar que o benefício, nessa hipótese, será concedido apenas caso a requerente figure no feito ou demande certo serviço da justiça em virtude dessa sua condição de mulher sujeita a violência doméstica (o art. 28 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 – Lei Maria da Penha, ao qual o Projeto faz remissão, não explicita isso em seu texto simplesmente porque essa espécie de violência contra a mulher já é componente intrínseco ao capítulo daquela lei no qual ele está inserto e, de resto, ao próprio objeto de todo aquele diploma legal).



O contrário disso implicaria uma distinção reprovável e discordante do princípio constitucional da igualdade, pois se admitiria, por exemplo, que uma mulher nessas circunstâncias obtivesse o benefício em uma causa qualquer de natureza consumerista, na qual a pessoa jurídica que constituiria a parte adversa não teria relação alguma com as adversidades sofridas pela autora no âmbito de seu lar.

No que concerne a Emenda nº 2-CDH, do Senador Paulo Paim, visa estender às pessoas pertencentes a comunidades quilombolas o direito ora discutido, buscando suprir lacuna normativa e garantir tratamento isonômico em relação a outros grupos reconhecidamente vulneráveis, promovendo a efetividade do acesso à justiça como direito fundamental, por isso o acolhimento da emenda e a inclusão do **inciso V no § 2º do art. 99 do CPC**.

A Emenda nº 3-CDH, do Senador Plínio Valério, pretende definir critérios objetivos para a concessão do benefício da gratuidade. Ocorre que, ao discorrer com conceitos sem precisão terminológica, encaminha para insegurança jurídica, dando margem para diferentes interpretações pelos órgãos judiciais, além de favorecer a litigiosidade abusiva. Por esta razão o não acolhimento do texto proposto.

Finalmente, quanto à Emenda nº 4-CDH, do Senador Magno Malta, em termos semelhantes a Emenda nº 3, observou a necessidade de uma definição precisa do que vem a ser renda líquida. Destarte, como propôs termos precisos para a definição da renda aplicada, acolhemos a proposta de que a renda líquida vem a ser a diferença entre o valor total dos rendimentos mensais e o somatório dos descontos compulsórios e obrigatórios, tais como contribuições previdenciárias, imposto de renda, pensões entre outros descontos amparados por lei ou decorrentes de decisões judiciais. Desta forma, incluímos o **§ 9º no art. 98 e o § 11 no do art. 99 do CPC**.

III – VOTO

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do PL nº 2.239, de 2022, bem como pela **aprovação** das Emendas nº 1-CDH, nº 2-CDH e Emenda nº 4-CDH, **rejeição** da Emenda nº 3-CDH, conforme o seguinte **substitutivo**:



EMENDA Nº - CDH (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 2.239, DE 2022

Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para estabelecer critérios para a concessão de gratuidade da justiça e vedar a concessão de créditos trabalhistas no âmbito processual.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera os arts. 98, 99, 101, 105 e 334 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), acrescenta-lhe o art. 321-A e acrescenta o art. 910-A à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para estabelecer critérios para a concessão de gratuidade da justiça e vedar a concessão de créditos trabalhistas no âmbito processual.

Art. 2º Os arts. 98, 99, 101, 105 e 334 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 98.**

.....

§ 2º Na hipótese de o beneficiário da justiça gratuita obter créditos em juízo, arcará com o pagamento de despesas processuais e de honorários advocatícios decorrentes de sua sucumbência, na forma da lei, desde que o montante a ser recolhido não ultrapasse o limite de 30% (trinta por cento) do valor bruto que tiver obtido.

.....” (NR)

§ 9º. Aplica-se ao cálculo do valor líquido referido no § 2º deste artigo a mesma regra estabelecida no § 11 do art. 99 desta Lei.” (NR)



“Art. 99.

§ 2º O juiz deferirá o pedido de gratuidade da justiça postulado pela pessoa natural que comprove, alternativamente:

I - àqueles que perceberem renda mensal líquida igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

II - ser beneficiária de programa social do Governo Federal;

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

IV - tratar-se de mulher em situação de violência doméstica e familiar, nos termos do art. 28 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), desde que figure no feito ou demande serviço da justiça em virtude dessa condição;

V - comprovar ser membro de comunidades indígenas mediante apresentação de declaração expedida por suas entidades representativas ou por órgão indigenista oficial, ou de comunidade quilombola, mediante apresentação de declaração expedida por associação/organização representativa, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotado de relações territoriais específicas, conforme previsto no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, e desde que figure no feito ou demande serviço da justiça em virtude desse pertencimento étnico-racial; ou

VI - estar representada em juízo pela Defensoria Pública.

§ 3º O requerente pessoa natural não enquadrado nas hipóteses do § 2º poderá ainda pleitear e obter o benefício de gratuidade da justiça, desde que comprove a insuficiência de renda líquida, por meio da apresentação de documentação idônea ou por outro meio de prova admitido, que não seja declaração firmada pelo próprio interessado ou por procurador bastante, cabendo ao juiz apreciar fundamentadamente o pedido.

§ 3º-A. Em qualquer hipótese, o juiz poderá indeferir o pedido de gratuidade da justiça, respeitado o contraditório, se houver nos autos elementos que evidenciem a capacidade financeira do requerente para arcar com as custas e as despesas processuais sem prejuízo de seu sustento, salvo quando o benefício tiver sido requerido com fundamento nos incisos IV ou V do § 2º.

§ 8º Faz jus ao benefício de gratuidade da justiça o requerente pessoa jurídica com ou sem fins lucrativos que demonstrar sua impossibilidade de arcar com os encargos processuais.

§ 9º Sempre que o juiz deferir o benefício de gratuidade da justiça, deverá apurar e informar nos autos do processo, pedido a pedido, os valores de cada uma das parcelas relacionadas no § 1º do art. 98 que deixou de ser recolhida ou paga pela parte beneficiária.



§ 10. Os dados previstos no § 9º serão consolidados sistematicamente pelo tribunal, que os publicará ao menos anualmente, para conhecimento da população e para fins estatísticos, informando os montantes totais que deixaram de ser recolhidos, por órgão julgador.”

§ 11. Para efeitos de concessão da gratuidade de que trata este artigo, a renda líquida é definida como a diferença entre o valor total dos rendimentos mensais e o somatório dos seguintes descontos compulsórios:

- a) contribuições a regimes de previdência social pública ou privada;
- b) imposto de renda;
- c) pensões;
- d) contribuições e descontos na fonte relativos a planos de saúde e tratamentos médico e odontológico;
- e) empréstimos consignados;
- f) outros descontos na fonte amparados por lei ou decorrentes de decisão judicial. (NR)

“**Art. 101.** Contra a decisão que apreciar o pedido de gratuidade da justiça ou de sua revogação caberá agravo de instrumento, exceto quando a questão for resolvida na sentença, contra a qual caberá apelação.

.....” (NR)

“**Art. 105.**

.....

§ 5º Quando assinado por vulneráveis ou hipossuficientes, o instrumento particular deve conter a indicação do lugar onde foi firmado, a qualificação do outorgante e do outorgado, a data e o objetivo da outorga, com a designação e a extensão dos poderes conferidos.” (NR)

“**Art. 334.**

.....

§ 4º-A. A audiência será necessariamente realizada quando a parte autora for reconhecida pelo juízo como hipossuficiente ou em situação de vulnerabilidade.



.....” (NR)

Art. 3º A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 321-A, na Seção I (“Dos Requisitos da Petição Inicial”) do Capítulo II (“Da Petição Inicial”) do Título I (“Do Procedimento Comum”) do Livro I (“Do Processo de Conhecimento e do Cumprimento de Sentença”) de sua Parte Especial:

“**Art. 321-A.** Ao constatar, antes da citação, indícios de litigância abusiva, o juiz poderá, alternativamente à tomada de medidas do art. 81, exigir, de modo fundamentado e com observância à razoabilidade no caso concreto, que o autor providencie a emenda da petição inicial, no prazo de 15 (quinze) dias, a fim de demonstrar a idoneidade de sua postulação.

Parágrafo único. Se o autor não cumprir a diligência prevista no *caput*, o juiz indeferirá a petição inicial, sem prejuízo de aplicação das sanções previstas em lei.”

Art. 4º Art. 1.070-A. As disposições da Seção IV do Capítulo II do Título I do Livro III do CPC (arts. 98 ao 102) têm aplicação aos processos trabalhistas.

Art. 5º A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 910-A:

“**Art. 910-A.** A cessão prevista nos arts. 286 a 298 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), não será permitida para os créditos trabalhistas.”

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Laércio Oliveira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2894646050>