



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Weverton

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 3.191, de 2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 227, de 2018), que “altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para prever ressalvas à gratuidade das despesas no âmbito dos Juizados Especiais”.

Relator: Senador **WEVERTON**

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, ao crivo desta Comissão o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 3.191, de 2019 (Projeto de Lei do Senado nº 227, de 2018, na Casa de origem), que *altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais), para prever ressalvas à gratuidade das despesas no âmbito dos Juizados Especiais.*

Composto de três artigos, o Substitutivo, em seu **art. 1º**, ao fixar o objeto da lei, estabelece que será dada nova redação ao art. 54 e ao *caput* do art. 55 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para prever ressalvas à gratuidade das despesas no âmbito dos Juizados Especiais.

O **art. 2º** do Substitutivo altera, em bloco, os artigos 54 e 55 da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, prevendo o seguinte:

- a) o acesso ao Juizado Especial independará, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas, emolumentos ou despesas processuais, ressalvadas as exceções previstas nos §§ 1º a 4º do art. 54;
- b) não serão beneficiadas pela gratuidade para o acesso aos Juizados Especiais:
 - b.1) a pessoa jurídica demandada que aceitar um acordo para a extinção do processo (art. 54, § 1º);
 - b.2) a pessoa jurídica ou a pessoa natural não beneficiárias de assistência judiciária gratuita, no caso em que, concomitantemente, haja derrota no primeiro grau de jurisdição e não interposição de recurso (artigos 54, § 2º);
- c) o valor devido para a realização de diligência por oficial de justiça deve ser antecipado pela parte interessada, salvo se for beneficiária da assistência judiciária gratuita (art. 54, § 3º);
- d) o preparo do recurso inominado próprio aos Juizados abrange custas, taxas, emolumentos e despesas processuais, salvo se a parte for beneficiária da assistência judiciária gratuita (art. 54, § 4º);
- e) o novo texto do art. 55 suprime a referência à isenção de custas e honorários sucumbenciais no primeiro grau de jurisdição.

A cláusula de vigência, prevista no art. 3º do Substitutivo, institui que a lei decorrente da eventual aprovação da matéria entra em vigor na data de sua publicação.

O Projeto de Lei nº 227, de 2018, havia sido remetido pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados com apenas dois artigos: o primeiro, com o âmago da proposição, e o segundo, com a cláusula de vigência. Ele apenas alterava o *caput* do art. 54 da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e acrescentava-lhe um § 2º, com um único objetivo:

estabelecer o dever de a parte interessada antecipar os valores destinados ao custeio da diligência a ser feita pelo oficial de justiça no âmbito do Juizado Especial, salvo se beneficiária da gratuidade da justiça, na forma do art. 98 do Código de Processo Civil.

O Substitutivo foi distribuído apenas a esta Comissão, devendo ser posteriormente analisado pelo Plenário da Casa.

II – ANÁLISE

O Substitutivo não apresenta vício de **regimentalidade**. Nos termos do art. 101, *caput*, incisos I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ opinar acerca da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, notadamente as que tratem de direito processual.

Os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, por sua vez, são atendidos pelo Substitutivo, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito processual, a teor do disposto no art. 22, *caput*, inciso I, da Constituição Federal, bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea alguma.

Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Constituição Federal, não havendo reserva temática a respeito, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto se afigura irretocável, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) possui o atributo da generalidade, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; *iii*) afigura-se dotado de potencial coercitividade, isto é, a possibilidade de imposição compulsória do comportamento normativo estabelecido; e *iv*) revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica.

Quanto à **técnica legislativa**, haverá necessidade de alguns ajustes redacionais, conforme exporemos mais abaixo ao tratarmos de emendas de redação.

No que concerne ao **mérito**, é preciso lembrar que, neste estágio do processo legislativo, cabe ao Senado Federal (como Casa Iniciadora) acatar ou rejeitar as emendas oferecidas pela Câmara dos Deputados (que atuou como Casa Revisora).

Atualmente, o art. 54 da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995) dispõe o seguinte:

Art. 54. O acesso ao Juizado Especial independará, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas.

Parágrafo único. O preparo do recurso, na forma do § 1º do art. 42 desta Lei, compreenderá todas as despesas processuais, inclusive aquelas dispensadas em primeiro grau de jurisdição, ressalvada a hipótese de assistência judiciária gratuita.

Isso significa que qualquer cidadão ou pessoa jurídica tem direito a um serviço jurisdicional gratuito em causas de pequeno valor, ao menos no primeiro grau.

Esse cenário atual é absolutamente insustentável!

Diversas pessoas de alta renda acabam valendo-se dos Juizados Especiais sem desembolsar um centavo. Isso acaba sobrecarregando os cofres públicos, que têm de custear a gigantesca estrutura dos Juizados Especiais com recursos obtidos dos tributos.

Na prática, o cidadão acaba pagando mais imposto para custear um serviço gratuito em favor de quem teria plenas condições financeiras de arcar com as custas judiciais.

Sob essa ótica, o Senado Federal deflagrou o presente processo legislativo por meio desta proposição (inicialmente tombada como Projeto de Lei do Senado – PLS – nº 227, de 2018), de autoria do Senador Hélio José.

Após debates, o Senado aprovou texto que, em suma, propunha apenas uma questão: obrigar a parte interessada a arcar com as custas relativas a diligências de seu interesse efetuadas por oficiais de justiça, salvo se ela fosse beneficiária de justiça gratuita.

Para tanto, propugnou-se pela alteração do *caput* do supracitado art. 54 e pelo acréscimo ao mesmo artigo de um § 2º, conforme este texto (negritamos o que foi sugerido):

Art. 54. O acesso ao Juizado Especial independerá, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 1º O preparo do recurso, na forma do § 1º do art. 42 desta Lei, compreenderá todas as despesas processuais, inclusive aquelas dispensadas em primeiro grau de jurisdição, ressalvada a hipótese de assistência judiciária gratuita.

§ 2º Sendo necessário o cumprimento de ato judicial por oficial de justiça, deverá a parte interessada antecipar o valor necessário ao custeio de diligência, salvo se for beneficiária da gratuidade da justiça, na forma do art. 98 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

A Câmara dos Deputados, como Casa Revisora, chancelou essa ideia, embora tenha feito uma redação diferente, com a alteração geral do teor dos parágrafos do art. 54, inclusive com a inserção de §§ 3º e 4º nesse dispositivo da Lei dos Juizados Especiais.

Daí se segue que a ideia de obrigar a parte não beneficiária da gratuidade de justiça a antecipar as custas do oficial de justiça já foi aprovada por ambas as Casas.

O texto da Câmara dos Deputados nos parece mais objetivo e adequado, razão por que merece acolhimento, com uma emenda de redação: trocar “assistência judiciária gratuita” por “gratuidade de justiça”, pois esta última é a terminologia técnica para hipóteses de isenção das partes ao pagamento das custas judiciais, nos termos do art. 98 do Código de Processo Civil.

Acontece que a Câmara dos Deputados foi além e levantou outras propostas de alterações. Essas outras propostas devem ser consideradas como *emendas da Casa Revisora*. Isso vale mesmo quando a Casa Revisora oferece uma Emenda Substitutiva, pois esta é presumidamente considerada como uma série de emendas, conforme o Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 287.

Cabe ao Senado, nesta etapa do processo legislativo, acolhê-las ou rejeitá-las, admitida apenas eventual emenda de redação. Em rejeitando

parte das emendas, não haverá necessidade de retorno da proposição à Câmara dos Deputados, pois esta atuou apenas como Casa Revisora.

Para projetos de lei, adotamos o *bicameralismo imperfeito*, segundo o qual não há obrigatoriedade de o texto final ter sido aprovado por ambas as Casas (à diferença do que sucede com Emendas à Constituição).

É o que se extrai dos arts. 285 a 287 do Regimento Interno do Senado Federal, a seguir transcrito:

Seção V

Das Emendas da Câmara a Projeto do Senado

Art. 285. A emenda da Câmara a projeto do Senado não é suscetível de modificação por meio de subemenda.

Art. 286. A discussão e a votação das emendas da Câmara a projeto do Senado far-se-ão em globo, exceto:

I – se qualquer comissão manifestar-se favoravelmente a umas e contrariamente a outras, caso em que a votação se fará em grupos, segundo os pareceres;

II – se for aprovado destaque para a votação de qualquer emenda.

Parágrafo único. A emenda da Câmara só poderá ser votada em parte se o seu texto for suscetível de divisão.

Art. 287. O substitutivo da Câmara a projeto do Senado será considerado série de emendas e votado, separadamente, por artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens, em correspondência aos do projeto emendado, salvo aprovação de requerimento para votação em globo ou por grupos de dispositivos, obedecido o disposto no parágrafo único do art. 286.

Passamos, então, à análise das demais emendas oferecidas pela Casa Revisora.

Uma das emendas da Casa Revisora está na sugestão de alteração do § 1º do art. 54 da Lei do Juizados Especiais. Alvitra-se condenar as pessoas jurídicas a pagarem custas no caso de acordo e, por outro lado, conservar isentas as pessoas naturais. Temos por inviável o acolhimento.

Isso, porque não há motivos razoáveis para discriminar as pessoas jurídicas em relação às pessoas naturais. A sugestão parte do pressuposto de que todas as pessoas jurídicas agem de má-fé e são de grande porte, o que não procede. O mais adequado é deixar que as partes, no acordo,

estipulem quem suportará as custas. Isso já está implícito no ordenamento; não há necessidade de previsão legal expressa.

A outra emenda da Casa Revisora está no § 2º do supracitado art. 54 da Lei dos Juizados Especiais e consiste em estabelecer que a parte vencida, caso não haja interposição de recurso, deverá arcar com as custas, os emolumentos e as despesas processuais, salvo se beneficiária de “assistência judiciária gratuita”. A proposição merece acolhimento, mas com uma emenda de redação: transpor, com adaptação redacional, o conteúdo do dispositivo para o *caput* do art. 54 da Lei nº 9.099, de 1995.

Isso, porque, na prática, o que estamos a estabelecer é que, embora com prazo diferido, o acesso ao Juizado Especial dependerá do pagamento de custas, salvo na hipótese de gratuidade de justiça.

O texto da lei precisa ser claro ao leitor. Se não fizermos esse ajuste redacional, teremos um *caput* a afirmar que o acesso ao Juizado Especial independe de custas e, paradoxalmente, um parágrafo afirmando o contrário. É preciso eliminar essa contradição lógica por meio da supracitada emenda de redação.

O fato é que a presente emenda da Casa Revisora faz justiça ao “bolso” dos cidadãos, que atualmente veem seus tributos serem utilizados para custear serviços jurisdicionais gratuitos em prol de pessoas de alta renda.

Lembre-se que o valor das custas judiciais não costuma ser elevado. Conforme apontado pela Senadora Soraya Thronicke em anterior relatório, não analisado por esta Comissão, em São Paulo, por exemplo, as custas iniciais são de apenas 1% do valor da causa. Logo, se um cidadão pleiteia indenização de mil reais, ele pagaria apenas R\$ 10,00 de custas em São Paulo. Somente os cidadãos efetivamente beneficiários de gratuidade de justiça é que deveriam ser isentos desse pagamento.

Mais uma emenda da Casa Revisora está no sugerido § 4º do art. 54 da Lei dos Juizados Especiais. Esse dispositivo é, na verdade, adaptação do atual parágrafo único do referido art. 54, em razão da ora projetada obrigação de custeio das custas.

A emenda merece acolhimento, mas com duas emendas de redação: (1) retornar, geograficamente, o conteúdo ao § 1º do art. 54 da Lei dos Juizados Especiais, diante da inconveniência de legística em alterar

totalmente o conteúdo de parágrafos de artigos; (2) trocar “assistência judiciária gratuita” por “gratuidade de justiça”, pois esta última é a terminologia técnica para hipóteses de isenção das partes ao pagamento das custas judiciais, nos termos do art. 98 do Código de Processo Civil.

Outra emenda da Casa Revisora está no *caput* do art. 55 da lei dos Juizados Especiais. A emenda suprime este sintagma: “*A sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, ressalvados os casos de litigância de má-fé*”.

Essa emenda merece acolhimento parcial, para fins de acatar a supressão apenas do sintagma “custas e”.

Explica-se.

O ajuste no *caput* do supracitado art. 55 decorreu do fato de que a parte vencida terá de arcar com as custas, nos moldes do Substitutivo. Em momento algum, a Casa Revisora pretendeu instaurar a regra de condenar a parte vencida a honorários sucumbenciais. Tampouco se pretendeu afastar a condenação do litigante de má-fé à verba honorária.

Acontece que o texto do Substitutivo poderá deixar dúvidas interpretativas, razão por que convém acolhermos apenas parcialmente o que foi proposto pela Casa Revisora nesse ponto.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pelo **acolhimento parcial** do Projeto de Lei nº 3.191, de 2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 227, de 2018), com:

(1) rejeição do § 1º do art. 54 da Lei nº 9.099, de 1995, na forma do art. 2º da proposição;

(2) acolhimento do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.099, de 1995, na forma do art. 2º da proposição, com emenda de redação que transponha, com adaptação redacional, o conteúdo do dispositivo para o *caput* do art. 54 da Lei nº 9.099, de 1995;

(3) acolhimento do conteúdo do § 3º do art. 54 da Lei nº 9.099, de 1995, na forma do art. 2º da proposição, com emenda de

redação que substitua a expressão “assistência judiciária gratuita” por “gratuidade de justiça”;

(4) acolhimento do § 4º do art. 54 da Lei nº 9.099, de 1995, na forma do art. 2º da proposição, com duas emendas de redação, a fim de: (4.1.) fazer retornar, topologicamente, o conteúdo ao parágrafo imediatamente posterior ao *caput* do art. 54 da Lei dos Juizados Especiais; e (4.2.) trocar “assistência judiciária gratuita” por “gratuidade de justiça”;

(5) acolhimento parcial do *caput* do art. 55 da Lei nº 9.099, de 1995, na forma do art. 2º da proposição, para acatar a supressão apenas do sintagma “custas e”;

(6) ajuste da ementa da proposição e do art. 1º da proposição, para retratar o objeto da proposição, ora ajustado.

Com isso, assim ficará o texto consolidado da proposição:

TEXTO CONSOLIDADO

Altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para dispor sobre o pagamento de custas no âmbito dos Juizados Especiais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dá nova redação aos arts. 54 e 55 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para dispor sobre o pagamento de custas no âmbito dos Juizados Especiais.

Art. 2º A Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 54. O acesso ao Juizado Especial dependerá do pagamento de custas, taxas, emolumentos e despesas, salvo na hipótese de gratuidade de justiça.

§ 1º O preparo do recurso, na forma do § 1º do art. 42 desta Lei, compreenderá custas, taxas, emolumentos e despesas processuais, salvo se a parte for beneficiária de gratuidade de justiça.

§ 2º Se houver necessidade de cumprimento de ato judicial por oficial de justiça, a parte interessada deverá antecipar o valor para custeio da diligência, salvo se esta for beneficiária de gratuidade de justiça.” (NR)

“Art. 55. A sentença de primeiro grau não condenará o vencido em honorários de advogado, ressalvados os casos de litigância de má-fé. Em segundo grau, o recorrente, vencido, pagará as custas e honorários de advogado, que serão fixados entre dez por cento e vinte por cento do valor de condenação ou, não havendo condenação, do valor corrigido da causa.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator