

NOTA TÉCNICA

Referência: Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.239, de 2022 — alteração dos arts. 99, 100, 105, 321 e 334 do Código de Processo Civil para o estabelecimento de critérios restritivos à concessão da gratuidade da justiça.

EMENTA: GRATUIDADE DA JUSTIÇA. SUBSTITUTIVO DO SENADO AO PL Nº 2.239/2022. TARIFAÇÃO LEGAL DA HIPOSSUFICIÊNCIA. SUPRESSÃO DA PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DA DECLARAÇÃO DE POBREZA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, CAPUT, XXXV, LIV, LXXIV E LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OFENSA À PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E AOS POSTULADOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. RESTRIÇÃO DESPROPORCIONAL AO NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA. MANIFESTAÇÃO PELA REJEIÇÃO INTEGRAL.

I — DO OBJETO

A presente Nota Técnica tem por objeto a análise jurídico-constitucional do Substitutivo aprovado pelo Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.239, de 2022, que altera os arts. 99, 100, 105, 321 e 334 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para estabelecer critérios objetivos e restritivos à concessão da gratuidade da justiça, ora remetido à revisão pela Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65, parágrafo único, da Constituição da República.

Conforme se demonstrará, a proposição, a pretexto de racionalizar a concessão do benefício, opera verdadeira demolição do regime constitucional da assistência jurídica integral e gratuita, incidindo em inconstitucionalidade material múltipla e frontal, razão pela qual se manifesta, ao final, pela sua rejeição integral.

II — DA SÍNTESE DO SUBSTITUTIVO

Em apertada síntese, o Substitutivo promove as seguintes alterações estruturais no regime da gratuidade da justiça:

- **a)** Institui, no § 2º do art. 99 do CPC, um rol de hipóteses objetivas de deferimento à pessoa natural, tendo por eixo central o teto de renda mensal líquida de 2 (dois) salários mínimos, apurada pela média dos 3 (três) meses anteriores ao requerimento;
- **b)** Suprime, por via do novo § 3º-A, a eficácia probatória da declaração de hipossuficiência firmada pelo interessado ou por seu procurador — expressamente "excluída a simples declaração" —, exigindo, dos que não se enquadrem nas hipóteses tarifadas, "documentação idônea" comprobatória da insuficiência de recursos;
- **c)** Eleva de 10 (dez) para até 15 (quinze) vezes o valor das despesas processuais a multa por má-fé na hipótese de revogação do benefício (art. 100, parágrafo único), com inscrição em dívida ativa;
- **d)** Cria requisitos formais adicionais para o instrumento particular de mandato outorgado por "vulneráveis ou hipossuficientes" (art. 105, § 5º); e
- **e)** Impõe a realização obrigatória de audiência com depoimento pessoal da parte autora "hipossuficiente e vulnerável" quando houver indícios de invalidade da procuração ou de desconhecimento da demanda (art. 334, § 4º-A).

III — DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO SUBSTITUTIVO

III.1 — Da violação frontal ao art. 5º, LXXIV, da Constituição da República: a tarifação legal da hipossuficiência

Dispõe o art. 5º, LXXIV, da Constituição da República:

(...)

LXXIV — o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;"

O constituinte originário adotou, deliberadamente, um conceito jurídico indeterminado —

"insuficiência de recursos" — precisamente para que a aferição da hipossuficiência se fizesse *in concreto*, à luz das circunstâncias econômico-financeiras de cada jurisdicionado, e não mediante corte censitário abstrato fixado pelo legislador ordinário. A insuficiência de recursos é um conceito relacional: mede-se pela equação entre a renda disponível, os encargos vitais do requerente e de sua família e o custo concreto do processo — e não por um número absoluto de salários mínimos.

Não há dúvida de que o constituinte originário instituiu a ordem constitucional em um momento histórico no qual se buscavam segurança, liberdade e, sobretudo, garantias de direitos mínimos, consagrados como pacto fundante do Estado Democrático de Direito. A alteração proposta significa afronta direta aos princípios que nortearam os fundamentos da República, os quais sempre devem ser rememorados pelo Parlamento.

Portanto, o presente documento deve servir como instrumento da vontade de resgate do constituinte originário, mas não somente. Deve ser o instrumento de reafirmação de que não há nada de maior repercussão social do que a expressa e frontal violação a preceitos constitucionais basilares gerados na Assembleia Nacional Constituinte.

A criação apriorística de barreiras econômicas para o acesso à Justiça negligencia, portanto, o fato de que a autodeclaração de hipossuficiência é reputada como forma inicial de comprovação — um pressuposto de veracidade sujeito à impugnação e ao controle judicial, não gerando presunção absoluta de impossibilidade de arcar com as despesas processuais e com outros ônus decorrentes do acesso ao Poder Judiciário.

Diante de tal esclarecimento, nota-se que pretende o legislador derivado impor ao jurisdicionado uma barreira adicional ao acesso à justiça, ou seja, tornar mais difícil o que deveria ser acessível. Ao fixar o teto de 2 (dois) salários mínimos como hipótese-matriz de deferimento (art. 99, § 2º, I), o Substitutivo converte a garantia constitucional em regra censitária de exclusão. Cria-se, por via transversa, presunção legal de suficiência de recursos em desfavor de todos os que percebam renda superior ao teto — presunção que a Constituição não autoriza e que a realidade socioeconômica brasileira desmente. O trabalhador que aufere 2 salários mínimos e sustenta família com despesas de moradia, saúde e alimentação não dispõe, à evidência, de capacidade para adiantar custas, despesas periciais e honorários sucumbenciais sem prejuízo do próprio sustento; o Substitutivo, contudo, impõe-lhe ônus probatório qualificado e o priva do instrumento probatório histórico do sistema: a declaração de pobreza.

A inversão é grave: onde a Constituição garante o benefício aos que comprovarem insuficiência de recursos, o legislador ordinário pretende negá-lo aos que não se encaixarem em faixas censitárias predefinidas. Trata-se de restrição legislativa que atinge o núcleo essencial do

direito fundamental, em afronta ao limite dos limites que condiciona toda atividade legislativa conformadora de direitos fundamentais: a lei pode regulamentar o modo de comprovação da hipossuficiência; não pode redefinir, para menos, o universo constitucional dos seus titulares.

III.1.1 — Da caracterização da renda de 2 salários mínimos como limite de pobreza e a absoluta inviabilidade de custeio do processo

Sob a lente da economia do bem-estar e da justiça distributiva, cumpre evidenciar que a fixação de um teto de 2 (dois) salários mínimos como critério rígido de exclusão desconsidera a própria definição sociológica de pobreza e as linhas de vulnerabilidade que marcam o tecido social brasileiro.

À luz do artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal, o salário mínimo é concebido como a contraprestação estatal mínima capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Diante desse desenho constitucional de garantia de subsistência, auferir dois salários mínimos em um cenário de precarização econômica significa, na realidade fática, viver no limiar da pobreza e da privação material.

Impor a um cidadão que subsiste sob essa estreita faixa de rendimento o dever de adiantar taxas judiciais, arcar com perícias complexas e assumir o risco de sucumbência é, em última análise, condená-lo à asfixia econômica e à renúncia forçada do direito de ação, violando o núcleo essencial do artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Magna.

III.1.2 — Da relativização do teto de renda e a proteção ao comprometimento de recursos essenciais (Comprometimento de Renda)

Ademais, a insuficiência de recursos insculpida no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição possui natureza eminentemente relacional e multidimensional, rejeitando categoricamente barreiras aritméticas abstratas e regimes de tarifação legal.

O Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais Regionais Federais possuem entendimento consolidado de que a hipossuficiência jurídica deve ser aferida de forma contextualizada, medindo-se a equação entre a renda disponível, os encargos vitais e o custo concreto da demanda. Por conseguinte, deve-se assegurar o acesso irrestrito e incondicional à assistência jurídica gratuita àqueles cuja renda nominal supere o limite de 2 (dois) salários mínimos, mas que demonstrem, cabalmente, o comprometimento de seus recursos com gastos indispensáveis à manutenção da

vida, tais como tratamentos de saúde para enfermidades de alta complexidade, aquisição de fármacos essenciais de alto custo, despesas decorrentes de deficiências graves do requerente ou de seus dependentes, e despesas com moradia básica.

O formalismo de um corte censitário matemático que ignore o severo comprometimento da subsistência humana com gastos vitais atenta frontalmente contra os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade material.

III.1.3 — Da hermenêutica dos direitos humanos e a perspectiva de gênero na valoração da gratuidade (Convenção CEDAW e Protocolo do CNJ)

Por fim, a reforma pretendida pelo Substitutivo do Senado incorre em grave retrocesso social ao desconsiderar os compromissos internacionais de Direitos Humanos assumidos pelo Estado brasileiro, especialmente a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e a Convenção de Belém do Pará.

A imposição de exigências probatórias qualificadas de pobreza e a supressão da eficácia da declaração de hipossuficiência afetam de forma desproporcional as mulheres, uma vez que a igualdade formal comumente mascara exclusões materiais decorrentes da divisão sexual do trabalho e da invisibilidade da economia do cuidado. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça, de aplicação obrigatória e vinculante no Poder Judiciário por força da Resolução CNJ nº 492/2023, impõe o dever de neutralizar estereótipos androcêntricos que punem a informalidade e o labor não remunerado.

Na economia doméstica e de subsistência, as tarefas de reprodução da vida assumidas majoritariamente por mulheres são historicamente indocumentadas, impossibilitando a produção da "documentação idônea" exigida pelo projeto.

Ademais, no contexto das relações familiares marcadas por violência doméstica ou patrimonial, a renda do agressor é utilizada como instrumento de controle e subordinação, impedindo a mulher de dispor de recursos próprios ou de comprovantes de renda individualizados. Assim, aplicar uma regra processual censitária homogênea, sem o devido filtro de gênero e de direitos humanos, constitui nítida violência institucional que asfixia o acesso de milhões de mulheres à tutela jurisdicional efetiva.

III.2 — Da supressão da presunção de veracidade da declaração de hipossuficiência: retrocesso histórico e prova diabólica

O § 3º-A projetado exclui expressamente "a simples declaração firmada pelo interessado ou procurador" como meio de prova da insuficiência de recursos. Com isso, revoga-se, na prática, a presunção de veracidade consagrada no vigente art. 99, § 3º, do CPC — presunção que remonta à Lei nº 7.510/1986, que alterou a Lei nº 1.060/1950, e que constitui, há quatro décadas, a pedra angular do sistema brasileiro de acesso à justiça das pessoas naturais.

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 5º, LXXIV, jamais exigiu prova documental pré-constituída da miserabilidade: a jurisprudência consolidada de ambas as Turmas reconhece que a declaração de hipossuficiência goza de presunção *juris tantum* de veracidade, cabendo à parte contrária ou ao juízo, diante de elementos concretos, infirmá-la. O próprio Superior Tribunal de Justiça, ao editar a Súmula nº 481 — exigindo demonstração da impossibilidade de arcar com os encargos processuais apenas da pessoa jurídica —, confirmou, *a contrario sensu*, que para a pessoa natural basta a declaração, salvo prova em contrário. O regime vigente, portanto, já contém o antídoto contra abusos: o § 2º do art. 99 do CPC autoriza o indeferimento fundamentado quando houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos pressupostos, e o art. 100 comina multa ao beneficiário de má-fé.

A exigência de "documentação idônea" para todos os que escapem às hipóteses tarifadas institui, para parcela expressiva da população, autêntica prova diabólica. No país em que aproximadamente quatro em cada dez trabalhadores ocupados atuam na informalidade — sem contracheque, sem declaração de imposto de renda com rendimentos formais e sem contabilidade de espécie alguma —, exigir documentação comprobatória de renda equivale a exigir prova de fato cuja documentação inexistente por definição. Nega-se o benefício exatamente a quem dele mais necessita, invertendo-se a lógica protetiva da garantia constitucional.

A garantia constitucional destina-se àqueles em estado de vulnerabilidade social que, por estarem nesta condição, não possuem documentos aptos a comprovar sua condição econômica. O Brasil é um país de dimensões continentais e com extensa faixa de fronteira, no qual pessoas em situação de rua, ribeirinhos e moradores de áreas de difícil acesso, mesmo em grandes centros, não possuem sequer comprovação de residência. De extremo rigor, portanto, a supressão da declaração de hipossuficiência.

Trata-se, portanto, de pessoas as quais a ausência de documentos torna invisíveis para o próprio Estado e que, por essa mesma invisibilidade, ficam sujeitas a um consequente processo de exclusão. O regime de exclusão nunca esteve no rol de princípios pelos quais primou o constituinte originário. Com efeito, este prezou por estabelecer o guarda-chuva protetor da dignidade humana e fundou a República por meio de princípios que buscavam garantir proteção, igualdade e justiça

social. Portanto, estes são os fundamentos a serem preservados. Exigir a supressão da declaração de hipossuficiência é dificultar o acesso à justiça e também impor um regime de exclusão para pessoas em situação de vulnerabilidade social.

III.3 — Da violação à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88)

Estabelece o art. 5º, XXXV, da Constituição que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". A garantia da inafastabilidade não se satisfaz com a mera abertura formal das portas do Judiciário: exige acessibilidade real, o que pressupõe a neutralização dos obstáculos econômicos que, de fato, excluem o jurisdicionado pobre da tutela jurisdicional. Gratuidade da justiça e inafastabilidade da jurisdição são, nessa medida, garantias geminadas: a supressão ou o estrangulamento da primeira esvazia a segunda.

O Substitutivo institui barreira econômica de acesso com eficácia excludente direta: o jurisdicionado que perceba renda pouco superior a 2 salários mínimos e não disponha de documentação formal de seus rendimentos e encargos ver-se-á diante da alternativa entre (a) adiantar custas e despesas que comprometem seu sustento; ou (b) abster-se de demandar. A segunda alternativa — a renúncia forçada ao direito de ação — é precisamente o resultado que o art. 5º, XXXV, proíbe. A exclusão da apreciação jurisdicional não precisa ser expressa para ser inconstitucional: a exclusão por asfixia econômica é a sua forma mais insidiosa.

O direito fundamental de acesso à Justiça também é protegido por normas internacionais, notadamente pelo artigo 8º da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que assim dispõe:

Art. 8º Toda pessoa tem direito de ser ouvida, com as garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer natureza.

O Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 5.766, para declarar inconstitucionais os arts. 790-B, caput e § 4º, e 791-A, § 4º, da CLT, alterados pela referida lei, em acórdão assim ementado:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.467/2017. REFORMA TRABALHISTA. REGRAS SOBRE GRATUIDADE DE JUSTIÇA. RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DE ÔNUS SUCUMBENCIAIS EM HIPÓTESES ESPECÍFICAS. ALEGAÇÕES DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO, ACESSO À JUSTIÇA, SOLIDARIEDADE SOCIAL E DIREITO SOCIAL À ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA. MARGEM DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CRITÉRIOS DE RACIONALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. É inconstitucional a legislação que presume a perda da condição de hipossuficiência econômica para efeito de aplicação do benefício de gratuidade de justiça, apenas em razão da apuração de créditos em favor do trabalhador em outra relação processual, dispensado o empregador do ônus processual de comprovar eventual modificação na capacidade econômica do beneficiário.

2. A ausência injustificada à audiência de julgamento frustra o exercício da jurisdição e acarreta prejuízos materiais para o órgão judiciário e para a parte reclamada, o que não se coaduna com deveres mínimos de boa-fé, cooperação e lealdade processual, mostrando-se proporcional a restrição do benefício de gratuidade de justiça nessa hipótese.

3. Ação Direta julgada parcialmente procedente.

III.4 — Da ofensa à proibição de retrocesso social

A doutrina constitucional contemporânea e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhecem que os direitos fundamentais, uma vez concretizados em determinado patamar de proteção legislativa, não podem ser objeto de supressão ou esvaziamento arbitrário pelo legislador ordinário — é a proibição de retrocesso social, corolário da segurança jurídica, da dignidade da pessoa humana e da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

A trajetória legislativa brasileira em matéria de assistência judiciária é de progressiva ampliação: da Lei nº 1.060/1950 à Lei nº 7.510/1986 (presunção de veracidade da declaração), da Constituição de 1988 (assistência jurídica integral) ao CPC/2015, que consolidou e sistematizou o regime nos arts. 98 a 102.

A assistência judiciária gratuita integra, portanto, o núcleo estrutural de efetivação dos direitos sociais, com foco nas questões de natureza previdenciária. O texto da proposição reduz o núcleo de proteção social já consolidado, violando o art. 5º, § 1º, além dos arts. 6º e 201 da Constituição da República Brasileira de 1988, bem como a cláusula de progressividade do Pacto

Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (tratado da ONU adotado em 1966 e em vigor desde 1976) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). O retrocesso de direitos sociais já conquistados não se justifica quando já existem mecanismos processuais menos gravosos para coibir eventuais abusos ao direito à assistência judiciária gratuita.

O Substitutivo rompe abruptamente essa linha evolutiva de mais de setenta anos, rebaixando o patamar protetivo alcançado: restringe o universo de beneficiários, suprime o principal meio de prova, agrava sanções e cria embaraços procedimentais dirigidos especificamente aos vulneráveis. Trata-se de retrocesso qualificado, porque incide sobre a garantia instrumental de todos os demais direitos — o direito a ter direitos efetivados em juízo.

III.5 — Da violação aos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade

Ainda que se admitisse, por hipótese, a legitimidade do fim declarado — coibir abusos na fruição do benefício —, o Substitutivo não resiste ao teste da proporcionalidade em sua tríplice dimensão:

- **Adequação e necessidade:** O ordenamento vigente já dispõe de instrumental suficiente e menos gravoso para o mesmo fim — indeferimento fundamentado diante de elementos concretos (art. 99, § 2º, CPC), impugnação pela parte contrária (art. 100), revogação do benefício e multa por má-fé, além das sanções por litigância de má-fé (arts. 79 a 81, CPC). A restrição generalizada e apriorística de direitos de milhões de jurisdicionados de boa-fé, para atingir desvios pontuais perfeitamente controláveis pelos mecanismos existentes, é medida desnecessária por excelência.
- **Proporcionalidade em sentido estrito:** O sacrifício imposto — exclusão fática de vasto contingente populacional do acesso à jurisdição — é desmesuradamente superior ao benefício almejado. A isso se soma a multa de até 15 (quinze) vezes o valor das despesas processuais (art. 100, parágrafo único), com inscrição em dívida ativa: sanção de feição confiscatória que, dirigida justamente a quem declarou hipossuficiência, produz inequívoco efeito inibitório sobre o exercício do direito de ação. O jurisdicionado de boa-fé, incerto quanto ao enquadramento de sua situação econômica nos critérios tarifados, será dissuadido de requerer o benefício — e, não raro, de litigar — pelo temor de uma sanção capaz de aniquilar seu patrimônio.

O combate à fraude no tocante à assistência judiciária gratuita não deve ser realizado por meio da imposição de novas barreiras documentais, multas elevadas e restrições apriorísticas ao benefício da gratuidade, sob pena de transferir para o jurisdicionado vulnerável o custo de uma suspeição generalizada.

Em processos previdenciários, nos quais o segurado é hipossuficiente, depende da produção de provas que muitas vezes oneram sobremaneira os custos do litígio, e temeroso por condenações sucumbenciais, a medida da proposição alcança a finalidade oposta à pretendida, visto que produz efeito inibitório desmedido e compromete o acesso real à jurisdição.

III.6 — Da discriminação processual dos vulneráveis: arts. 105, § 5º, e 334, § 4º-A

Sob o pretexto de proteger "vulneráveis e hipossuficientes", o Substitutivo institui contra eles regime processual discriminatório, em violação à isonomia (art. 5º, caput, CF/88), ao devido processo legal (art. 5º, LIV) e à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII). O § 5º projetado para o art. 105 impõe, apenas às procurações outorgadas por vulneráveis ou hipossuficientes, requisitos formais adicionais (indicação do lugar da assinatura, objetivo da outorga, extensão dos poderes), criando causa de invalidação de mandatos que não se aplica aos demais litigantes. Institui-se formalismo seletivo: quanto mais pobre a parte, mais solene o instrumento que dela se exige — inversão perversa da lógica protetiva, que multiplicará extinções de processos por vício de representação exatamente nas demandas dos mais frágeis.

O § 4º-A do art. 334, por sua vez, torna obrigatória a audiência com depoimento pessoal da parte autora reconhecida como "hipossuficiente e vulnerável" diante de meros "indícios" — conceito fluido e não densificado — de invalidade da procuração ou de desconhecimento da demanda. Cria-se etapa procedimental compulsória que onera precisamente o litigante com menor mobilidade e disponibilidade (o idoso, a pessoa com deficiência, o trabalhador rural, o enfermo), retarda a prestação jurisdicional e sujeita o vulnerável a verdadeiro interrogatório de admissibilidade de sua própria demanda — tratamento que nenhum outro jurisdicionado recebe. A tutela da vulnerabilidade converte-se, assim, em fator de suspeição institucionalizada contra o vulnerável.

A Constituição assegura proteção reforçada a idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência, o que torna incompatível a criação de ritos mais gravosos justamente para os vulneráveis. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu art. 13, impõe acesso efetivo à justiça em igualdade de condições, buscando a eliminação de barreiras

procedimentais.

Assim, requisitos formais adicionais para mandato e audiência compulsória baseada em meros indícios configuram discriminação indireta e ofensa à isonomia material. Nesse sentido, a deficiência constitui caso paradigmático de vulnerabilidade social, uma vez que tais pessoas se concentram, em regra, nas faixas de renda mais baixas. O mercado de trabalho para pessoas com deficiência é marcado por informalidade e subemprego; e o custo de vida agregado (tratamentos, equipamentos, cuidadores) reduz sistematicamente a capacidade de custeio de qualquer despesa extraordinária, inclusive processual.

A vulnerabilidade social manifesta-se na pessoa com deficiência como vulnerabilidade cumulativa, que é o fenômeno pelo qual diferentes fatores de fragilidade — deficiência, baixa renda, condição de saúde, idade — não simplesmente se somam na mesma pessoa, mas se multiplicam, produzindo uma condição qualitativamente distinta e mais gravosa do que a de quem enfrenta apenas um desses fatores isoladamente.

Partindo desse conceito, quando um critério legal de acesso à gratuidade da justiça, como a exigência de "documentação idônea" ou o teto rígido de renda, ignora essa cumulatividade, pune com maior intensidade quem, além da renda baixa, enfrenta custos de subsistência estruturalmente mais altos e menor capacidade de produzir prova documental de sua própria condição econômica. Isso ocorre em contrariedade ao art. 13 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que impõe acesso efetivo à justiça em igualdade de condições, e não em igualdade meramente formal.

É nesse ponto que se evidencia a função instrumental do acesso à justiça para a dignidade humana (art. 1º, III, da Constituição) e para os objetivos fundamentais da ordem social (art. 3º, incisos I e III, da Constituição — construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades). A pessoa com deficiência que não consegue acessar o Poder Judiciário — seja pela cessação de uma prestação previdenciária ou assistencial, seja pela negativa de um tratamento ou pelo cancelamento de um plano de saúde — sofre um duplo fator de punição.

Restringir o acesso à justiça impõe, portanto, barreira adicional a quem já é vulnerável, agrava essa vulnerabilidade quando associada à deficiência, esvazia a dignidade humana individual e frustra os objetivos constitucionais da ordem social. Tarifar ou documentar excessivamente a gratuidade da justiça não atinge grupos abstratos: atinge, com particular severidade, exatamente aqueles que a Constituição elegeu para proteção reforçada (art. 5º, § 1º, e a cláusula de igualdade material do art. 5º, caput). Transforma-se o acesso à Justiça, que deveria ser universal, em privilégio condicionado a uma capacidade de comprovação documental que a

própria vulnerabilidade torna, com frequência, impossível de produzir.

Nessa mesma lógica de discriminação processual dos vulneráveis, não é raro que jurisdicionados busquem o Poder Judiciário em ações cíveis visando à manutenção de planos de saúde cancelados indevidamente ou à contenção de reajustes abusivos, a maioria envolvendo idosos, pessoas com deficiência e doenças raras. Muitos desses cancelamentos ocorrem no meio de tratamentos essenciais e contínuos, interrompendo abruptamente o cuidado de quem mais depende dele. Para esses beneficiários, muitas vezes em extrema vulnerabilidade, o tratamento de saúde é indispensável à preservação da dignidade e da vida.

Não se trata de hipótese isolada ou eventual: o biênio 2023-2024, especificamente, foi marcado por momentos em que pessoas em situação de vulnerabilidade cumulativa tiveram seus planos e tratamentos interrompidos por decisão unilateral de operadoras de saúde. O fato, tão devastador quanto relevante, originou debate na Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e na Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados no ano de 2024.

Diante da inefetividade das soluções extrajudiciais construídas à época — o debate nacional do tema e os acordos firmados com as operadoras —, restou aos beneficiários a judicialização da saúde suplementar como único meio de restabelecimento do tratamento, nos termos contratuais. Ocorre que a titularidade de um plano de saúde privado não pode, por si só, ser interpretada como indicativo de suficiência econômica. Não obstante usufruírem de serviços de saúde suplementar, muitos desses contratos são custeados por familiares, amigos ou terceiros — circunstância que não afasta o grupo familiar do estado de vulnerabilidade social, tal como já demonstrado neste documento.

Trata-se de pessoas que já enfrentam, cotidianamente, inúmeras barreiras para a efetivação de direitos fundamentais. Restringir-lhes o acesso à Justiça, mediante a supressão da declaração de hipossuficiência, significa impor obstáculo adicional justamente àqueles que mais necessitam da tutela jurisdicional, dificultando o enfrentamento de ilegalidades, abusos contratuais e práticas econômicas lesivas.

IV — DOS PREJUÍZOS CONCRETOS À POPULAÇÃO

IV.1 — O impacto sobre os que mais dependem da jurisdição

Os efeitos deletérios do Substitutivo não são hipotéticos; são aritméticos. Considerem-se três recortes exemplificativos:

- **a) Litigância previdenciária e assistencial:** As ações em face do INSS — concessão e restabelecimento de benefícios por incapacidade, aposentadorias, pensões por morte, benefício de prestação continuada — constituem parcela expressiva do acervo da Justiça Federal e são movidas, em sua esmagadora maioria, por segurados idosos, pessoas com deficiência e trabalhadores de baixa renda, sob o pálio da gratuidade. Muitos desses jurisdicionados percebem benefícios ou rendimentos que, somados, superam marginalmente o teto de 2 salários mínimos — sem que isso lhes confira, minimamente, capacidade de custear perícias médicas, custas recursais e sucumbência. Para eles, o Substitutivo significa, pura e simplesmente, a impossibilidade de discutir em juízo o indeferimento ou a cessação indevida de benefícios de natureza alimentar.
- **b) Trabalhadores informais e população sem documentação de renda:** A exigência de "documentação idônea" exclui do benefício — e, por consequência, da jurisdição — o contingente de dezenas de milhões de brasileiros em ocupações informais, para os quais inexistente documento apto a comprovar renda e encargos. O critério legal presume documentável o que a realidade social tornou indocumentável.
- **c) Sobrecarga da Defensoria Pública e efeito sistêmico:** Ao erigir a representação pela Defensoria Pública em hipótese privilegiada de deferimento (art. 99, § 2º, V), o Substitutivo canaliza para uma instituição sabidamente deficitária em estrutura e pessoal — e ainda não instalada em todas as comarcas e subseções do país — a demanda de milhões de jurisdicionados que hoje litigam por meio de advogados privados sob gratuidade. O resultado previsível é duplo: colapso da capacidade de atendimento da Defensoria e represamento de pretensões legítimas, com a consequente perda de direitos por decadência e prescrição. Registre-se, ademais, o efeito colateral sobre a advocacia privada que atende à população pobre: a inviabilização econômica dessas demandas suprime da população carente a liberdade de escolha de seu patrono, componente da amplitude da assistência "integral" prometida pelo constituinte.

IV.2 — Da inadequação do conceito de renda líquida às especificidades da atividade rural

A definição de renda líquida introduzida pelo § 8º projetado para o art. 99 do Código de Processo Civil revela-se particularmente inadequada quando transposta para o exame da capacidade econômica das pessoas naturais que exercem atividade rural por conta própria, especialmente do segurado especial e do produtor rural pessoa física. O dispositivo considera renda líquida a diferença entre a soma de todos os rendimentos percebidos pelo requerente e

determinadas despesas taxativamente enumeradas, entre as quais se incluem as contribuições previdenciárias, sem, contudo, estabelecer o que deve ser compreendido por "rendimento" quando os recursos auferidos decorrem da comercialização da produção rural.

A omissão não é meramente terminológica. No domínio da atividade rural, receita bruta, resultado econômico e renda disponível constituem categorias jurídicas e econômicas distintas, cuja indevida assimilação conduz, necessariamente, a conclusões incompatíveis com a efetiva capacidade de o jurisdicionado suportar as despesas do processo. A receita obtida com a comercialização não se incorpora, em sua integralidade, ao patrimônio disponível do produtor, pois compreende valores destinados à recomposição dos custos do ciclo produtivo, à continuidade da exploração e à subsistência do grupo familiar.

Com efeito, o regime contributivo incidente sobre a produção rural toma por base a receita bruta proveniente da comercialização, e não o lucro ou o resultado líquido da atividade. A contribuição previdenciária obrigatória devida pelo produtor rural pessoa física e pelo segurado especial é calculada sobre o valor da comercialização da produção, independentemente da existência de lucro, da extensão das despesas suportadas ou mesmo da ocorrência de resultado econômico negativo. A grandeza eleita como base de incidência previdenciária possui, portanto, finalidade arrecadatória específica e não pode ser convertida, sem qualquer mediação, em critério de aferição da renda pessoal disponível para o custeio do processo.

A circunstância de o § 8º admitir a dedução da contribuição previdenciária não corrige a impropriedade. A subtração do valor recolhido à Previdência Social apenas exclui um dos encargos incidentes sobre a comercialização, permanecendo incorporados à suposta renda líquida todos os dispêndios indispensáveis à obtenção daquela receita. O valor consignado em notas de produtor ou documentos de comercialização compreende, ordinariamente, a recuperação de despesas com sementes, fertilizantes, rações, medicamentos veterinários, combustíveis, energia, transporte, armazenagem, arrendamento, manutenção de máquinas e implementos, contratação eventual de mão de obra e financiamento do ciclo produtivo. Não se trata de despesas voluntárias ou estranhas à manutenção do requerente, mas de custos inerentes à própria formação da receita que o projeto pretende computar.

A legislação tributária oferece demonstração inequívoca dessa distinção ao estabelecer que o resultado da atividade rural deve ser apurado mediante o confronto entre a receita bruta e as despesas de custeio e os investimentos necessários à exploração. A pessoa física que exerce atividade rural não é tributada, no regime ordinário, sobre o montante integral das vendas, mas sobre o resultado positivo efetivamente apurado. Admite-se, ainda, por opção do contribuinte, um

regime simplificado no qual o resultado tributável fica limitado a vinte por cento da receita bruta anual. Esse percentual constitui técnica fiscal alternativa, não presunção absoluta de lucratividade; evidencia, todavia, que nem mesmo para fins tributários a receita bruta é juridicamente assimilada à renda.

A insuficiência do critério torna-se ainda mais manifesta diante da sazonalidade própria da atividade rural. O § 2º, inciso I, projetado determina que a renda mensal líquida seja apurada pela média dos três meses anteriores ao requerimento. A uniformização temporal concebida pelo texto pressupõe periodicidade de receitas semelhante àquela verificada nas relações assalariadas, desconsiderando que, no meio rural, os ingressos financeiros são frequentemente concentrados nos momentos da colheita, da venda de animais ou da entrega da produção, ao passo que os custos se distribuem por período consideravelmente mais extenso.

A comercialização ocorrida em determinado mês não representa, necessariamente, renda produzida naquele intervalo. Pode corresponder ao resultado de ciclo produtivo semestral ou anual, durante o qual o agricultor suportou despesas continuadas sem auferir receitas. A consideração isolada dos três meses imediatamente anteriores ao pedido produz, assim, uma fotografia artificial da realidade econômica, imputando ao requerente capacidade financeira que não decorre do resultado da atividade, mas da concentração temporal de ingressos destinados a custear período produtivo substancialmente mais amplo. Não por outra razão, a legislação fiscal disciplina a apuração mensal e anual da atividade rural, permitindo que receitas, despesas, investimentos e prejuízos sejam considerados no contexto do respectivo ano-calendário.

A dificuldade é agravada nas atividades desenvolvidas em regime de economia familiar. A produção rural resulta, em tais hipóteses, do trabalho comum dos integrantes do núcleo familiar, sendo os recursos da comercialização destinados simultaneamente à subsistência doméstica e à preservação da unidade produtiva. O projeto, entretanto, não esclarece se os documentos de venda emitidos em nome de um dos membros da família serão integralmente imputados como rendimento individual desse requerente, nem estabelece método para a atribuição proporcional das receitas e dos custos entre as pessoas que participam da exploração. A ausência de disciplina permite que a totalidade da movimentação econômica do grupo seja artificialmente considerada renda pessoal daquele em cujo nome se formalizou a comercialização, embora os respectivos recursos não lhe pertençam com exclusividade e tampouco estejam integralmente disponíveis.

Também não se pode confundir movimentação financeira ou titularidade patrimonial com disponibilidade econômica. A preservação da terra, dos animais, das máquinas e dos instrumentos necessários ao trabalho não constitui manifestação de riqueza livremente realizável, mas condição

material para a continuidade da atividade produtiva e para a própria sobrevivência do grupo familiar. Exigir que o agricultor disponha desses bens ou desvie recursos indispensáveis ao próximo ciclo de produção para antecipar custas, honorários periciais ou despesas recursais equivale a condicionar o acesso à jurisdição ao comprometimento da fonte da qual retira sua subsistência.

A disciplina proposta encerra, desse modo, dupla inadequação. De um lado, admite que a contribuição previdenciária calculada sobre a receita bruta seja deduzida para a apuração da renda líquida; de outro, silencia quanto à dedução dos custos sem os quais a própria receita jamais teria sido produzida. O resultado é uma fórmula que reconhece o encargo incidente sobre a comercialização, mas ignora a estrutura econômica que lhe antecede, tomando como renda disponível um valor que, em substancial medida, corresponde à reposição do capital empregado na produção.

A aplicação literal do dispositivo poderá conduzir à paradoxal conclusão de que o pequeno produtor, embora tenha apurado resultado diminuto ou mesmo prejuízo, possui renda superior ao limite legal apenas porque comercializou sua produção nos três meses anteriores ao requerimento. A norma, destinada a objetivar a aferição da hipossuficiência, passaria a produzir presunções desconectadas da realidade que deveria apreender, vulnerando a igualdade material ao submeter rendimentos de natureza estruturalmente diversa a idêntico método de mensuração.

A capacidade econômica do trabalhador rural não pode, portanto, ser aferida pelo valor bruto da produção comercializada, tampouco por recorte temporal incompatível com o respectivo ciclo produtivo. Para que o conceito de renda líquida conserve alguma correspondência com a insuficiência de recursos prevista no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição da República, seria indispensável considerar o resultado econômico da atividade, mediante a dedução das despesas de custeio, dos investimentos necessários à produção e das perdas suportadas, em período apto a refletir sua sazonalidade.

A ausência desses elementos não representa simples lacuna regulamentar suscetível de solução uniforme pela atividade jurisdicional. Cuida-se de insuficiência situada no próprio critério legal, que transfere ao julgador a tarefa de reconstruir conceitos econômicos não definidos pelo legislador e sujeita pessoas em condições equivalentes a decisões divergentes conforme a compreensão adotada acerca de receita, renda, lucro, custeio e investimento rural. Sob esse aspecto, o § 8º projetado compromete não apenas o acesso à justiça, mas também a segurança jurídica, a isonomia e a previsibilidade que deveriam justificar a adoção de critérios legislativos objetivos.

Em relação às pessoas naturais que exercem atividade rural, a proposição não logra mensurar a renda líquida. Limita-se a reduzir determinados encargos da receita percebida, sem distinguir o ingresso bruto do acréscimo patrimonial efetivo. Ao fazê-lo, atribui aparência de precisão matemática a uma operação juridicamente incompleta e economicamente inexata, da qual poderá resultar a exclusão do benefício precisamente àqueles que, embora movimentem valores inerentes à produção, não dispõem de recursos livres para suportar os encargos do processo sem prejuízo da própria manutenção, de sua família e da continuidade da atividade da qual extraem a subsistência.

V — CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.239, de 2022, padece de inconstitucionalidade material múltipla, por violação: ao art. 5º, LXXIV, da Constituição da República, ao substituir o conceito constitucional de insuficiência de recursos por tarifação censitária excludente; ao art. 5º, XXXV, ao erigir barreira econômica com eficácia de exclusão da apreciação jurisdicional; à proibição de retrocesso social, ao rebaixar patamar protetivo consolidado há décadas; aos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, ao adotar restrições desnecessárias, excessivas e de feição confiscatória; e à isonomia, ao devido processo legal e à razoável duração do processo, ao instituir regime procedimental discriminatório contra os jurisdicionados vulneráveis.

A proposição não aperfeiçoa o sistema de justiça; ela o fecha para os pobres. Sob a retórica do combate ao abuso, pune-se a regra — o jurisdicionado hipossuficiente de boa-fé — pelos desvios da exceção, para os quais o ordenamento já oferece remédios eficazes e proporcionais. Manifesta-se, portanto, pela **REJEIÇÃO INTEGRAL** do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei nº 2.239, de 2022, pela Câmara dos Deputados, como imperativo de fidelidade à Constituição da República e ao compromisso civilizatório de que a porta do Poder Judiciário não tenha preço.

Belo Horizonte, 27 de Julho de 2026.

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS – PRESIDENTE DO IEPREV
OAB MG – 92.298

HELOÍSA HELENA SILVA PANCOTTI- OAB/SP 158.939 - VICE-PRESIDENTE E
COORDENADORA DA DIRETORIA DE AMICUS CURIAE DO IEPREV
hpancotti@gmail.com

MARCOS BRITTO - OAB/MG 101.784 – PRESIDENTE DA COMISSÃO DE
ESTADUAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO DA OAB/MG E DIRETOR DE
ATUAÇÃO JUDICIAL DO IEPREV
marcosbritto@marcosbrittoadv.com.br

CYNTIA T. P. CARNEIRO LAFETÁ - OAB/MG 67.641 – DIRETORA DA COMISSÃO
ESTADUAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO DA OAB/MG E DIRETORA DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA DO IEPREV

RAQUEL BARBOSA DE CASTRO VICENTINI - OAB/RS 80.138 – MEMBRA DA
COMISSÃO ESTADUAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO DA OAB/RS E DIRETORA
DE AMICUS CURIAE IEPREV

LILIAM SIMÕES DOS SANTOS BARBOSA - OAB /RJ 118.158 - DIRETORA DE
AMICUS CURIAE IEPREV



Comissão de
Direito Previdenciário