

**RENDA FAMILIAR,
EXIGÊNCIA DOCUMENTAL E
GRATUIDADE DA JUSTIÇA:
INSUFICIÊNCIAS
NORMATIVAS DO PL N.
2.239/2022**

**FAMILY INCOME, DOCUMENTARY REQUIREMENTS AND COURT FEE
WAIVERS: NORMATIVE INSUFFICIENCIES OF BILL NO. 2,239/2022**

Ciências Humanas • 20/07/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/784423310](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/784423310)

Fabiano Marques da Silva¹

RESUMO

O artigo analisa a suficiência normativa do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei n. 2.239/2022, com data de corte em 8 de julho de 2026, quanto à gratuidade da justiça requerida por pessoa natural. O foco recai sobre a utilização automática da renda familiar e sobre a exigência documental complementar genérica, sem prévia indicação de elementos concretos existentes nos autos. A pesquisa adota metodologia dogmático-jurídica com viés propositivo, combinando análise normativa, exame jurisprudencial qualitativo e casos ilustrativos, sem pretensão estatística. Demonstra-se que, embora o texto aprovado represente avanço ao prever hipóteses objetivas de concessão, mantém lacunas quanto à renda juridicamente relevante, à proteção de crianças, adolescentes e incapazes e ao momento legítimo de exigência de prova complementar. Sustenta-se que a renda de terceiros e documentos econômicos adicionais podem ter relevância probatória apenas quando houver dúvida concreta, individualizada e anterior à intimação, sem atuarem como presunção automática de capacidade processual. O estudo propõe a categoria da litigiosidade incidental de acesso e sugere a inclusão do § 3º-C e dos §§ 8º-A e 8º-B ao art. 99 do CPC, delimitando a prova complementar, a renda de referência e a proteção de sujeitos vulneráveis sem impedir o controle judicial de fraudes, simulações e abusos.

Palavras-chave: Gratuidade da justiça; Renda familiar; Exigência documental; Direito personalíssimo; PL n. 2.239/2022; Litigiosidade incidental de acesso.

ABSTRACT

This article analyzes the normative sufficiency of the Senate Substitute Bill to Bill No. 2,239/2022, with a cut-off date of July 8, 2026, regarding court fee waivers requested by natural persons. It

focuses on the automatic use of family income and on generic supplementary documentary requirements imposed without prior indication of concrete elements in the case record. The research adopts a legal-dogmatic methodology with a propositional approach, combining normative analysis, qualitative case law examination, and illustrative cases, without statistical intent. It argues that, although the approved text represents progress by establishing objective grounds for granting the benefit, it maintains gaps regarding legally relevant income, the protection of children, adolescents and legally incapable persons, and the legitimate moment for requiring supplementary proof. It contends that third-party income and additional economic documents may have evidentiary relevance only when there is a concrete, individualized and prior doubt, without operating as an automatic presumption of procedural financial capacity. The study proposes the category of incidental access-to-justice litigation and suggests inserting § 3-C and §§ 8-A and 8-B into article 99 of the Code of Civil Procedure, delimiting supplementary proof, the reference income and the protection of vulnerable subjects without preventing judicial control of fraud, sham arrangements and abuses.

Keywords: Court fee waiver; Family income; Documentary requirements; Personal right; Bill No. 2.239/2022; Incidental access-to-justice litigation.

1. INTRODUÇÃO

O Senado Federal aprovou, em 30 de junho de 2026, o Substitutivo ao Projeto de Lei n. 2.239/2022, oriundo do PL n. 5.900/2016 na Câmara dos Deputados, que altera o Código de Processo Civil para estabelecer critérios de concessão da gratuidade da justiça. O texto aprovado decorre da Emenda n. 10-CCJ (Substitutivo), vinculada ao

Parecer n. 49/2026 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sob relatoria do Senador Hamilton Mourão. Encerrada a discussão em turno suplementar, a Comissão Diretora apresentou a redação pelo Parecer n. 102/2026-PLEN/SF, seguindo-se o autógrafo assinado em 3 de julho de 2026 e o retorno à Câmara dos Deputados para exame das alterações promovidas pelo Senado (Brasil, 2026a; Brasil, 2026b; Brasil, 2026c; Brasil, 2026d).

A proposta legislativa avança ao buscar reduzir a insegurança jurídica que historicamente envolve a concessão da gratuidade da justiça no processo civil brasileiro. A presunção de veracidade da declaração de hipossuficiência, prevista no art. 99, § 3º, do Código de Processo Civil, embora funcione como garantia de acesso à jurisdição, tem recebido tratamento desigual na prática judicial, especialmente quando se confronta a orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre presunção relativa e fundamentação concreta com julgados estaduais que utilizam renda familiar, renda de cônjuges, renda de genitores ou capacidade econômica de representantes legais como parâmetro decisório.

O ponto central, portanto, não se limita à definição dos documentos aptos a comprovar a hipossuficiência econômica. O problema está em identificar qual renda deve servir de referência para a gratuidade: a renda própria da parte requerente ou a renda do núcleo familiar. Soma-se a isso uma segunda questão de igual relevância prática: em que momento e sob quais pressupostos o juiz pode exigir documentação complementar da pessoa natural. Essa distinção assume relevância própria em situações envolvendo cônjuges, companheiros, genitores, representantes legais, crianças, adolescentes e incapazes, nas quais pessoas distintas da parte que litiga podem ser utilizadas como referência econômica para indeferir

ou modular o benefício, ou nas quais a exigência documental ampla passa a operar como condição prática de acesso ao processo.

A lacuna central do Substitutivo reside no fato de que, embora o § 8º utilize a expressão “rendimentos percebidos pelo requerente” ao definir renda líquida, o texto não contém regra expressa que impeça o indeferimento da gratuidade com fundamento exclusivo na renda, no patrimônio ou na capacidade financeira de pessoa diversa da parte requerente. Além disso, embora o § 3º-B mencione a existência de elementos nos autos para o indeferimento do benefício, o Substitutivo não densifica, de modo suficientemente preciso, que a exigência documental complementar somente pode ser determinada quando houver elementos concretos, anteriores e individualizados capazes de infirmar a presunção legal. A omissão é mais sensível em demandas propostas por crianças, adolescentes e incapazes, nas quais a parte processual normalmente não dispõe de renda própria e pode ter o acesso à justiça condicionado à situação econômica de quem apenas a representa.

Adota-se como data de corte o dia 8 de julho de 2026 e toma por objeto o texto aprovado pelo Senado Federal, em revisão, na forma da Emenda n. 10-CCJ (Substitutivo), aprovada pelo Plenário do Senado e encaminhada à Câmara dos Deputados. Por se tratar de proposição legislativa ainda em tramitação, eventuais alterações posteriores poderão modificar as premissas textuais examinadas. O objetivo do artigo é avaliar a suficiência normativa do texto aprovado pelo Senado no estágio legislativo indicado, e não antecipar o conteúdo definitivo de eventual lei. Ainda que a Câmara dos Deputados venha a alterar a redação posteriormente, a análise conserva relevância científica por examinar o modelo de objetivação legislativa adotado nesse estágio e por formular parâmetros

normativos aplicáveis à tensão estrutural entre presunção de hipossuficiência, prova complementar e controle judicial da gratuidade.

Diante desse quadro, formula-se o seguinte problema de pesquisa: o Substitutivo do Senado ao PL n. 2.239/2022 é normativamente suficiente para impedir a utilização automática da renda familiar, do patrimônio ou da capacidade econômica de terceiros como fundamento de indeferimento ou restrição da gratuidade da justiça requerida por pessoa natural, bem como para impedir a exigência documental complementar genérica sem prévia indicação de elementos concretos existentes nos autos?

A hipótese é negativa. Sustenta-se que o Substitutivo, embora avance ao criar hipóteses objetivas de concessão, permanece insuficiente para impedir tanto o uso automático da renda familiar ou da capacidade econômica de pessoas distintas da parte requerente quanto a conversão da prova complementar em checklist documental inaugural. A renda de terceiros pode integrar a prova em situações excepcionais e demonstradas, como comunhão patrimonial efetiva, custeio direto de despesas processuais, fraude, simulação, confusão patrimonial ou disponibilidade econômica concreta. Do mesmo modo, documentos financeiros, fiscais, bancários ou patrimoniais podem ser exigidos quando houver dúvida concreta. O que se reputa incompatível com a natureza pessoal do benefício e com a presunção legal da pessoa natural é sua utilização como presunção abstrata de capacidade processual ou como ônus probatório inicial absoluto.

O objetivo geral é avaliar a suficiência normativa do Substitutivo do Senado ao PL n. 2.239/2022 diante da prática judicial de aferição da

gratuidade com base na renda familiar, na capacidade econômica de pessoas distintas da parte requerente e na exigência documental complementar genérica. Especificamente, examina-se o regime normativo da gratuidade no CPC/2015, sistematiza-se a orientação jurisprudencial da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça sobre a natureza pessoal e personalíssima do benefício, identificam-se decisões estaduais divergentes, analisa-se o texto aprovado pelo Senado, examinam-se os limites da exigência documental complementar à luz do art. 99, §§ 2º e 3º, do CPC e do Tema 1.178/STJ, propõe-se a categoria da litigiosidade incidental de acesso e apresenta-se proposta de aperfeiçoamento legislativo.

Embora dialogue com estudo anterior do próprio autor, cuja referência foi suprimida para avaliação cega, este artigo possui objeto e contribuição distintos. O estudo anterior concentrou-se na dimensão constitucional e substantiva da gratuidade para o menor, examinando a presunção autônoma de hipossuficiência e a incompatibilidade de sua vinculação à condição econômica do representante legal. O presente trabalho desloca o foco para a suficiência técnica de um texto de reforma legislativa em curso - o Substitutivo do Senado ao PL n. 2.239/2022 -, amplia a análise para a renda familiar, a capacidade econômica de terceiros e a exigência documental complementar, examina divergências estaduais e propõe categoria de teoria processual voltada ao fenômeno da litigiosidade incidental de acesso. A categoria da litigiosidade incidental de acesso e a proposta de inclusão do § 3º-C e dos §§ 8º-A e 8º-B ao art. 99 do CPC não foram objeto do estudo anterior, que tampouco examinou o Substitutivo do Senado ao PL n. 2.239/2022 como texto de reforma legislativa em curso. A contribuição, portanto, não replica o estudo anterior: projeta seus fundamentos sobre uma reforma legislativa específica e os converte em proposta

normativa de inclusão do § 3º-C e dos §§ 8º-A e 8º-B ao art. 99 do CPC (Autor, 2026).

A pesquisa adota metodologia dogmático-jurídica com viés propositivo, mediante análise normativa do Código de Processo Civil, da Constituição Federal, da Lei n. 7.115/1983, dos documentos legislativos oficiais do Senado Federal, da jurisprudência selecionada e de atos processuais públicos utilizados como casos ilustrativos. A investigação jurisprudencial possui natureza qualitativa e intencional. A consulta jurisprudencial foi realizada em bases públicas de pesquisa dos tribunais e repositórios oficiais acessíveis, com os termos “gratuidade da justiça”, “renda familiar”, “hipossuficiência”, “menor”, “genitores”, “cônjuge”, “representante legal” e “pessoa natural”. A seleção priorizou decisões que enfrentassem expressamente o critério de aferição da renda juridicamente relevante para concessão, indeferimento ou modulação da gratuidade.

A amostra jurisprudencial não tem finalidade estatística nem pretende mensurar prevalência nacional de determinada orientação. Sua função é ilustrar a coexistência de decisões divergentes sobre a renda de referência, evidenciando que a ausência de regra expressa ainda abre espaço para soluções judiciais distintas. Foram incluídos julgados favoráveis e contrários à tese da renda individual, com atenção especial a decisões posteriores aos principais precedentes do STJ examinados neste artigo.

Os casos ilustrativos foram selecionados por sua pertinência qualitativa ao problema de pesquisa e têm finalidade exclusivamente instrumental, dogmática e sem pretensão estatística. Na versão submetida à avaliação duplo-cega, foram

suprimidos dados que possam identificar partes, procuradores ou processos vinculados ao autor, sem prejuízo de eventual disponibilização das informações completas ao corpo editorial, se solicitado, ou de sua restituição na versão final aprovada. A análise circunscreve-se à gratuidade requerida por pessoa natural, não abrangendo a gratuidade da pessoa jurídica nem a disciplina específica da Justiça do Trabalho. A ADC 80 é mencionada apenas como elemento contextual, em razão de sua influência no debate legislativo sobre critérios de comprovação da hipossuficiência, sem constituir objeto central da investigação.

Além desta introdução, o artigo desenvolve-se em nove seções: fundamentos normativos da gratuidade; orientação da Terceira Turma do STJ; divergência estadual sobre renda familiar; análise do Substitutivo; exigência documental complementar; controle de abusos, fraude e litigância predatória; litigiosidade incidental de acesso; proposta de aperfeiçoamento legislativo; e conclusão.

2. GRATUIDADE DA JUSTIÇA NO CPC/2015: PRESUNÇÃO, PESSOALIDADE E CAPACIDADE ECONÔMICA PROCESSUAL

O direito à gratuidade da justiça encontra fundamento constitucional no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, segundo o qual “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Essa garantia se articula com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no inciso XXXV do mesmo dispositivo, que assegura que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. A leitura conjunta dos dois incisos revela que o acesso à jurisdição, para ser efetivo, pressupõe a remoção de

obstáculos econômicos que impeçam o jurisdicionado de exercer seu direito de ação.

Nesse sentido, José Afonso da Silva (2005) situa a assistência jurídica gratuita entre os instrumentos de concretização da igualdade material, destinados a corrigir, no plano processual, desigualdades de origem econômica. Essa leitura reforça a compreensão da gratuidade como corolário direto do princípio da isonomia, para além do acesso formal à jurisdição.

Como observam Cappelletti e Garth (1988), o acesso efetivo à justiça constitui o mais básico dos direitos humanos, por ser pressuposto de um sistema jurídico destinado a garantir direitos, em vez de apenas proclamá-los. Kazuo Watanabe (2019), no contexto brasileiro, aprofunda essa perspectiva ao distinguir o mero acesso ao Judiciário, no sentido formal de poder ajuizar uma demanda, do acesso à ordem jurídica justa, que pressupõe condições materiais efetivas para que o jurisdicionado participe do processo em igualdade de armas. A gratuidade da justiça é, nessa perspectiva, instrumento de equalização processual, destinado a impedir que a insuficiência de recursos se converta em barreira ao exercício do direito de ação.

No plano infraconstitucional, o Código de Processo Civil de 2015 disciplina a matéria nos arts. 98 a 102. O art. 98, caput, estabelece que “a pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei”. A insuficiência de recursos é, portanto, predicado da pessoa que litiga, isto é, da parte processual, e não do agregado familiar ou do núcleo doméstico.

Como observa Araken de Assis (2016), a gratuidade é benefício deferido em razão da concreta impossibilidade de custeio do processo pela parte, e não de categoria social abstratamente predefinida. Essa leitura confirma que a insuficiência de recursos, no art. 98 do CPC, é atributo da pessoa que litiga, e não do agregado familiar.

O art. 99 do CPC regula o procedimento de concessão, estabelecendo, em seus parágrafos, um regime que equilibra presunção de hipossuficiência e controle jurisdicional. O § 2º prevê que o juiz somente poderá indeferir o pedido se houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos pressupostos legais para a concessão, devendo, antes de indeferir, determinar à parte a comprovação do preenchimento dos referidos pressupostos. O § 3º presume verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural. O § 4º afasta a contratação de advogado particular como impedimento à concessão. E o § 6º dispõe que “o direito à gratuidade da justiça é pessoal, não se estendendo a litisconsorte ou a sucessor do beneficiário”.

A conjugação desses dispositivos indica uma estrutura procedimental sequencial: primeiro, opera a presunção legal de veracidade em favor da pessoa natural requerente; segundo, essa presunção somente pode ser afastada se houver, nos próprios autos, elementos concretos que a contradigam; terceiro, antes de indeferir, o juiz deve intimar a parte para comprovar o preenchimento dos pressupostos legais; quarto, o direito é pessoal, não se estendendo a terceiros.

Essa sequência é cogente, não facultativa. A exigência probatória complementar somente se legitima quando a presunção legal já

tiver sido concretamente abalada por elementos existentes nos autos, e não como condição inaugural padronizada para que o pedido de gratuidade seja apreciado.

A Lei n. 7.115/1983, recepcionada pela ordem constitucional vigente, complementa esse regime ao dispor, em seu art. 1º, que a declaração destinada a fazer prova de pobreza, quando firmada pelo próprio interessado, presume-se verdadeira.

Importa distinguir duas qualificações jurídicas que a doutrina e a jurisprudência por vezes tratam como sinônimas, mas que possuem alcances distintos. O art. 99, § 6º, do CPC utiliza a expressão “pessoal” para qualificar o direito à gratuidade. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a partir de construção hermenêutica fundada nesse dispositivo, elevou a qualificação para “personalíssimo”, extraindo da pessoalidade do benefício a consequência de que os pressupostos legais para sua concessão devem ser preenchidos exclusivamente pela própria parte requerente, sem aferição automática a partir da situação econômica de terceiros, sejam cônjuges, companheiros, genitores ou representantes legais. A distinção importa porque “pessoal” poderia, em tese, admitir interpretação mais restritiva; “personalíssimo”, como construído pelo STJ, impõe que a análise recaia, como regra, sobre a pessoa da parte.

O Tema Repetitivo n. 1.178 do Superior Tribunal de Justiça consolidou, em caráter vinculante, três teses que delimitam o exercício do poder judicial na análise da gratuidade: é vedado o uso de critérios objetivos para o indeferimento imediato da gratuidade judiciária requerida por pessoa natural; 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; 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.

Essas teses reforçam a estrutura sequencial já presente no CPC: presunção legal primeiro, elementos concretos como condição para afastamento, fundamentação precisa como dever do julgador e vedação ao uso de critérios objetivos como fundamento único. O Tema 1.178, contudo, não resolve de modo específico a distinção entre renda individual e renda familiar, nem disciplina de forma expressa a situação da criança, do adolescente ou do incapaz. Além disso, a prática forense revela que a orientação repetitiva pode ser formalmente citada e, ainda assim, esvaziada por determinações documentais padronizadas, sem indicação do elemento concreto anterior que justificaria a complementação probatória. Essas lacunas são examinadas nas seções seguintes.

3. NATUREZA PERSONALÍSSIMA DA GRATUIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DA TERCEIRA TURMA DO STJ

No campo dogmático-processual, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça integra o referencial normativo desta pesquisa, pois densifica o alcance do art. 99, § 6º, do CPC e define os limites da pessoalidade da gratuidade da justiça.

A qualificação da gratuidade da justiça como direito personalíssimo não decorre de mera reiteração doutrinária. Ela resulta de linha jurisprudencial construída pelo Superior Tribunal de Justiça em casos que confrontavam a condição econômica da parte requerente

com a condição econômica de terceiros próximos, como genitores, cônjuges ou representantes legais.

O primeiro marco dessa construção é o REsp n. 1.807.216/SP, julgado pela Terceira Turma em 4 de fevereiro de 2020, sob relatoria da Ministra Nancy Andrigli, que tratava de cumprimento de sentença condenatória de alimentos promovido por menor. A Corte afastou a exigência de que a hipossuficiência do menor fosse aferida automaticamente a partir da condição financeira de seu representante legal, fixando que o exercício de atividade remunerada pelo representante legal e o valor da obrigação alimentar não podem, por si sós, obstar a concessão da gratuidade ao menor credor de alimentos. Esse precedente inaugurou a distinção entre a pessoa que é parte no processo e a pessoa que a representa em juízo, vedando a transferência automática da condição econômica da segunda para a primeira.

O REsp n. 1.998.486/SP, julgado em 16 de agosto de 2022, aplicou a mesma lógica à relação conjugal. A ementa afirma que “extraí-se da natureza personalíssima do direito à gratuidade a conclusão de que os pressupostos legais para a sua concessão deverão ser preenchidos, em regra, pela própria parte que o requer”. A condição financeira do cônjuge, segundo a Corte, não obsta, por si só e necessariamente, o deferimento do benefício, embora possa haver análise casuística quando existir comunicação patrimonial concreta em razão do regime de bens ou do dever de mútua assistência. Cabe registrar, em atenção ao rigor metodológico, que o recurso não foi conhecido, em razão da incidência das Súmulas 7/STJ e 283/STF, de modo que a tese sobre o caráter personalíssimo integra a fundamentação como obiter dictum qualificado. Sua relevância, contudo, não se esgota como consideração lateral isolada, pois a

compreensão foi posteriormente reafirmada e operacionalizada como razão decisória em precedentes subsequentes da Terceira Turma.

O REsp n. 2.055.363/MG, julgado em 13 de junho de 2023, ampliou o alcance da regra para além do contexto alimentar. Tratava-se de ação de compensação por danos morais proposta por menor, em que o tribunal de origem havia indeferido a gratuidade com fundamento na condição financeira dos genitores. A Corte formulou a regra com clareza: a gratuidade da justiça, a partir da elevação hermenêutica da pessoalidade prevista no art. 99, § 6º, do CPC ao status de direito personalíssimo, não pode ser automaticamente estendida a quem não preencha os pressupostos legais e, pela mesma razão, não se pode exigir que esses pressupostos sejam preenchidos por pessoa distinta da parte, como o representante legal. A conclusão é simétrica: se o benefício não pode ser estendido a terceiros que não preencham os pressupostos, tampouco pode ser negado com base nos pressupostos de terceiros que não são parte.

O REsp n. 2.057.894/SP, julgado em 17 de outubro de 2023, aprofundou a análise ao enfrentar expressamente a tensão entre a natureza personalíssima do direito à gratuidade e a incapacidade econômica de crianças e adolescentes. A solução construída pela Corte resolve essa tensão pela prevalência inicial da presunção do art. 99, § 3º, do CPC: defere-se o benefício ao menor em razão da presunção de insuficiência, ressalvada a possibilidade de o réu demonstrar, a posteriori, a ausência dos pressupostos legais. A decisão acrescenta elemento de direito material: não pode existir restrição injustificada ao exercício do direito de ação quando se busca fixação, arbitramento ou adimplemento de obrigação de natureza alimentar.

O REsp n. 2.155.089/SP, julgado em 17 de setembro de 2024, enfrenta hipótese de cônjuge em regime de comunhão universal de bens. A Corte afirmou que não se deve examinar automática e isoladamente o direito à gratuidade de um dos cônjuges à luz da situação financeira do outro, ainda que o regime de bens seja o da comunhão universal. A decisão distingue entre a admissibilidade de provas em sede de impugnação, que é ampla, e o fundamento do indeferimento, que não pode ser exclusivamente a boa situação financeira do cônjuge. Se nem na comunhão universal o automatismo é admitido, com maior razão não o é em configurações familiares patrimonialmente menos intensas.

Mais recentemente, a Terceira Turma reafirmou essa orientação no AREsp n. 2.839.433/SP, de relatoria do Ministro Moura Ribeiro, julgado em 25 de agosto de 2025. No caso, discutia-se gratuidade da justiça em ação de divórcio cumulada com alimentos, tendo o Tribunal de origem considerado a capacidade patrimonial dos pais para afastar o benefício requerido pelo menor. O Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso especial, assentando que a gratuidade deve ser deferida ao menor diante da presunção de hipossuficiência, ressalvada a possibilidade de a parte adversa demonstrar a ausência dos requisitos legais, não sendo a capacidade patrimonial dos pais fundamento adequado para o indeferimento. O precedente reafirma, sob relatoria diversa, a orientação antes consolidada em julgados de relatoria da Ministra Nancy Andrighi.

Em conjunto, esses precedentes indicam orientação reiterada e progressiva no âmbito da Terceira Turma. O STJ partiu de caso envolvendo menor em execução de alimentos, estendeu a lógica para cônjuges, generalizou a regra para ação indenizatória proposta

por menor, aprofundou a fundamentação dogmática em demanda alimentar, enfrentou o caso da comunhão universal de bens e, mais recentemente, reafirmou a tese sob relatoria diversa. A construção jurisprudencial não se reduz a pronunciamento isolado: opera como linha interpretativa coerente sobre a natureza pessoal e personalíssima da gratuidade da justiça.

4. RENDA FAMILIAR E DIVERGÊNCIA ESTADUAL: UMA AMOSTRA QUALITATIVA

A orientação reiterada da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça quanto à natureza pessoal e personalíssima da gratuidade da justiça não tem eliminado, de modo uniforme, a utilização da renda familiar ou da capacidade econômica de terceiros como fundamento decisório nos tribunais estaduais.

O exame de julgados estaduais ilustra a existência de decisões que consideram a renda de genitores, cônjuges, companheiros ou integrantes do núcleo familiar para aferir a insuficiência de recursos da parte requerente. A seleção dos julgados não busca medir prevalência nacional, mas evidenciar que a controvérsia permanece ativa nos tribunais locais, inclusive após precedentes relevantes do Superior Tribunal de Justiça.

Essa precisão metodológica evita dois equívocos. De um lado, não se sustenta que todos os tribunais estaduais resistam à orientação do Superior Tribunal de Justiça. De outro, também não se pode afirmar que a existência de precedentes superiores tenha estabilizado a aplicação da norma. A coexistência de decisões favoráveis e contrárias à tese da renda individual reforça o ponto central deste artigo: a ausência de regra legislativa expressa permite que a

mesma matéria continue submetida a soluções divergentes, conforme o tribunal, a câmara julgadora ou o caso concreto.

Quadro 1. Julgados estaduais examinados: critério de aferição e compatibilidade com a tese da renda individual.

Tribunal	Processo	Critério de aferição	Compatibilidade com o STJ	Resultado
TJSP	AI 2234953-35.2024	Renda familiar — dever constitucional de sustento dos filhos (art. 229 CF)	Incompatível — confusão entre plano material familiar e plano processual	Indeferimento
TJSP	AI 2240236-39.2024	Renda do representante legal como critério para aferir hipossuficiência do menor	Incompatível — condição econômica de terceiro como fundamento decisório	Indeferimento
TJPR	AgInt AI 0066732-05.2024	Menoridade insuficiente — comprovação da insuficiência do representante exigida	Incompatível — inverte a presunção do art. 99, § 3º, do CPC	Indeferimento
TJPR	AI 0056835-16.2025	Natureza personalíssima reconhecida — gratuidade independente da renda dos genitores	Compatível	Deferimento

TJPR	AI 0085093-70.2024	Gratuidade parcial de 50% com base em faixas de renda familiar	Parcialmente incompatível — graduação sem base legal expressa	Deferimento parcial
TJDFT	0715812-35.2024	Renda familiar — teto de cinco salários mínimos (Res. 140/2015 DPDF)	Parcialmente compatível — resultado correto, fundamento administrativo sem base legal processual	Deferimento
TJSC	AI 5004212-67.2022	Renda familiar — Res. 15 DPSC (três salários mínimos)	Incompatível — critério administrativo como parâmetro decisório substitutivo	Deferimento parcial
TJMG	4229373-50.2024	Análise individual — rejeição da “teoria do núcleo familiar”	Compatível	Deferimento

Fonte: elaboração própria, a partir das bases públicas de consulta jurisprudencial dos respectivos tribunais.

4.1. O Argumento Constitucional do Dever de Sustento: TJSP

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em agravo de instrumento envolvendo menor impúbere representada por seus genitores, adotou expressamente a tese de que, tratando-se de menor sob a guarda dos genitores, “deve ser considerada a renda familiar para a

concessão, ou não, do benefício da gratuidade da justiça”. O fundamento invocado é o art. 229 da Constituição Federal, que dispõe sobre o dever dos pais de assistir, criar e educar os filhos menores. Segundo a Corte paulista, “a condição econômica dos pais, como representantes dos filhos menores, é o que interessa, porque a situação daqueles reflete-se na destes”.

Esse julgado divergente merece atenção porque constrói argumento constitucional próprio, sem se limitar a critérios administrativos. Sua fragilidade, porém, reside na confusão entre dois planos normativos distintos: o dever de sustento do art. 229 da Constituição é norma de direito material de família, que regula a relação entre pais e filhos; o direito à gratuidade é norma de direito processual, que regula a relação entre a parte e o Estado-juiz. A transferência automática de uma obrigação do plano familiar para o plano processual pressupõe autorização legal expressa que não existe no Código de Processo Civil.

4.2. A Menoridade Como Fato Insuficiente: TJPR

O Tribunal de Justiça do Paraná apresenta, internamente, uma das contradições mais evidentes entre as cortes estaduais pesquisadas. Em agravo interno, a 10ª Câmara Cível afirmou que a condição de menoridade do requerente, por si só, não afasta a necessidade de comprovação da insuficiência financeira do representante legal. No caso concreto, o genitor que representava o menor qualificou-se como empresário, e a Corte entendeu que a ausência de prova de sua incapacidade para arcar com as custas justificava o indeferimento.

Essa orientação contradiz a linha do Superior Tribunal de Justiça segundo a qual a interpretação adequada é aplicar, inicialmente, a presunção do art. 99, § 3º, do CPC em favor do menor, ressalvado o controle posterior pela parte contrária. A contradição se intensifica quando se constata que o próprio TJPR, em julgado posterior, reconheceu expressamente que menores de idade têm direito à gratuidade da justiça independentemente da análise da renda dos genitores, em razão da natureza personalíssima do benefício. São câmaras diferentes do mesmo tribunal, em decisões separadas por pouco mais de um ano, adotando posições opostas sobre a mesma questão.

Ainda no TJPR, a 9ª Câmara Cível admitiu gratuidade parcial de 50%, baseada em faixas de renda familiar, com cálculo a partir da somatória da renda dos genitores. A decisão revela prática que nem o CPC vigente nem o Substitutivo do PL n. 2.239/2022 disciplinam de forma específica: a graduação do benefício por faixas de renda do núcleo familiar, sem base legal expressa quanto ao uso da renda de terceiros. O resultado pode parecer equitativo, mas o problema está no critério: a razoabilidade aparente do desfecho não sana a fragilidade normativa do fundamento.

4.3. Critérios Administrativos Como Parâmetro Judicial: TJDF e TJSC

No Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o resultado foi favorável ao menor, pois a gratuidade foi concedida. O fundamento da concessão, porém, foi a renda familiar e o teto de cinco salários mínimos previsto na Resolução n. 140/2015 da Defensoria Pública do Distrito Federal. Isso significa que, se a renda familiar fosse superior ao teto administrativo, o benefício poderia ser

negado com base em ato normativo da Defensoria Pública, e não em regra processual federal. O caso demonstra que o critério de renda familiar repercute tanto nos indeferimentos quanto na própria fundamentação dos deferimentos.

No Tribunal de Justiça de Santa Catarina, há julgados que utilizam como critério orientador a renda familiar mensal inferior a três salários mínimos, com fundamento na Resolução n. 15 do Conselho da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina. Em decisão monocrática terminativa proferida no AI n. 5004212-67.2022.8.24.0000, a Corte considerou a soma da renda do requerente e de sua esposa para concluir que a renda familiar ultrapassava o parâmetro orientador, deferindo apenas parcialmente a gratuidade. O julgado explicita o uso de critério administrativo como parâmetro judicial em matéria regulada por lei processual federal.

O ponto problemático não está em utilizar parâmetros administrativos como elemento auxiliar de orientação, mas em transformá-los em critério decisório substitutivo da análise individualizada exigida pelo CPC e pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. A Resolução da Defensoria Pública pode orientar a atuação institucional da própria Defensoria; não pode, sem mediação normativa adequada, operar como fundamento suficiente para restringir o direito processual de pessoa natural à gratuidade da justiça.

4.4. Julgados Favoráveis à Renda Individual

A existência de julgados estaduais favoráveis à tese da renda individual, como decisões localizadas no TJSP, no TJMG e no próprio

TJPR, não enfraquece o diagnóstico de insegurança jurídica. Ao contrário, reforça-o. A relevância científica da amostra está na coexistência de orientações opostas sobre o mesmo problema normativo: ora a gratuidade é aferida a partir da condição econômica própria da parte requerente, ora a renda familiar ou a situação econômica de terceiros passa a operar como parâmetro decisório. A divergência, portanto, não se revela apenas pela existência de decisões contrárias ao Superior Tribunal de Justiça, mas pela ausência de estabilidade decisória em torno da renda juridicamente relevante.

O TJMG, em julgado recente, chegou a formular tese expressa afastando o que denominou “teoria do núcleo familiar”, afirmando que a justiça gratuita deve ser analisada individualmente em relação a cada autor, com base em sua condição econômica específica, sem vinculação necessária à renda familiar total. Essa orientação se aproxima da compreensão do STJ e evidencia a existência de campo jurisprudencial favorável à tese da renda individual. A própria coexistência de teses opostas reforça a necessidade de solução legislativa: se a mesma matéria continua recebendo tratamentos distintos, o problema não está apenas na interpretação judicial, mas na insuficiência de densidade normativa do texto legal.

5. O SUBSTITUTIVO DO SENADO AO PL N. 2.239/2022

5.1. Identificação do Texto Analisado e Data de Corte

O texto examinado é o Substitutivo do Senado ao PL n. 2.239/2022, correspondente ao PL n. 5.900/2016 na Câmara dos Deputados. A proposição tem por objeto alterar a Lei n. 13.105/2015 para estabelecer critérios de concessão da gratuidade da justiça. No

Senado, o projeto foi relatado pelo Senador Hamilton Mourão no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que aprovou o relatório na forma da Emenda n. 10-CCJ (Substitutivo). Em 30 de junho de 2026, o Plenário aprovou o Substitutivo em turno único; em seguida, a Comissão Diretora ofereceu a redação para o turno suplementar pelo Parecer n. 102/2026-PLEN/SF. Encerrada a discussão, o Substitutivo foi definitivamente adotado, com autógrafo assinado em 3 de julho de 2026 e remessa à Câmara dos Deputados (Brasil, 2026a; Brasil, 2026b; Brasil, 2026c; Brasil, 2026d).

O recorte temporal é indispensável porque a matéria não constitui lei vigente na data de corte adotada. O exame, portanto, não se dirige ao conteúdo definitivo de futura lei, mas ao grau de suficiência normativa do texto aprovado pelo Senado no estágio legislativo indicado. Essa delimitação evita que eventual alteração posterior pela Câmara esvazie artificialmente o objeto da pesquisa: o artigo avalia uma proposta legislativa concreta, em tramitação, com aptidão para influenciar o regime da gratuidade da justiça caso aprovada em termos semelhantes.

5.2. O § 2º: Seis Incisos e Sete Situações Materiais de Enquadramento

O novo § 2º do art. 99 estabelece que o juiz deferirá o pedido de gratuidade da justiça postulado por pessoa natural que comprove, alternativamente, uma das hipóteses legais. A redação organiza seis incisos e contempla sete situações materiais, pois o inciso III se desdobra em duas alíneas: mulher em situação de violência doméstica e familiar; e cônjuge, companheiro, ascendente, descendente ou irmão de vítima de violência doméstica e familiar,

nos casos de ação de reparação civil motivada por crime com resultado morte.

As demais hipóteses são: renda mensal líquida de até dois salários mínimos, apurada pela média dos três meses anteriores ao requerimento; inscrição em programa social federal destinado a família de baixa renda, mediante CadÚnico; pertencimento a comunidade indígena ou quilombola, observados os critérios de autoatribuição e pertinência do feito; representação em juízo pela Defensoria Pública; ou dispensa, nos termos da legislação tributária, de apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda.

A técnica de critérios alternativos, e não cumulativos, representa avanço. Ela evita que a parte tenha de provar simultaneamente múltiplas condições de vulnerabilidade. Entretanto, a objetivação das hipóteses de concessão não resolve a controvérsia sobre a renda juridicamente relevante nem elimina o risco de exigência documental genérica. O texto define quando o juiz deve deferir o benefício, mas não explicita, de modo suficiente, quando a renda de terceiro pode ser considerada para indeferi-lo ou restringi-lo, nem como deve ser controlada a determinação de prova complementar quando a pessoa natural não estiver enquadrada nas hipóteses objetivas.

§ 2º O juiz deferirá o pedido de gratuidade da justiça postulado pela pessoa natural que comprove, alternativamente: I - perceber renda mensal líquida de até 2 (dois) salários mínimos [...]; II - ser beneficiária de programa social do governo federal destinado a família de baixa renda [...]; III - tratar-se de: a) mulher em situação de violência doméstica e familiar [...]; b) cônjuge, companheiro, ascendente, descendente ou irmão de vítima de violência doméstica e familiar [...]; IV - ser membro de comunidades indígenas ou de comunidades quilombolas [...]; V - estar representada em juízo pela Defensoria Pública; VI - estar dispensada, nos termos da legislação tributária, de apresentar Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda (Brasil, 2026c).

5.3. O § 3º-A e a Reconfiguração da Declaração de Hipossuficiência

O § 3º-A do Substitutivo exige análise própria, porque altera sensivelmente a lógica procedimental atualmente estruturada no art. 99 do CPC. O dispositivo prevê que a pessoa natural não enquadrada em alguma das hipóteses do § 2º, bem como a pessoa jurídica não enquadrada no § 3º, poderá obter a gratuidade desde que comprove insuficiência de recursos por documentação idônea ou outro meio de prova admitido. Nessas hipóteses, fica excluída a suficiência da simples declaração firmada pelo interessado ou por procurador.

A inovação desloca parcialmente o centro do regime vigente. No CPC/2015, a declaração de hipossuficiência da pessoa natural goza de presunção relativa de veracidade, somente afastável diante de elementos concretos existentes nos autos. No Substitutivo, fora das hipóteses objetivas do § 2º, a simples declaração deixa de ser meio suficiente, o que tensiona a estrutura procedimental afirmada pelo Tema 1.178/STJ, especialmente quanto à vedação do indeferimento imediato com base exclusiva em critérios abstratos.

Para os fins deste artigo, não se afirma a inconstitucionalidade do § 3º-A. Sustenta-se apenas que ele não resolve a controvérsia da renda familiar nem o problema da exigência documental complementar genérica. Ainda que se admita a exigência de documentação idônea fora das hipóteses objetivas, permanecem sem resposta duas perguntas centrais: a documentação deve demonstrar a renda própria da parte requerente ou a renda global do núcleo familiar? E a complementação probatória pode ser exigida de modo padronizado, ou depende de indicação prévia de elementos concretos existentes nos autos? A ausência dessa delimitação preserva a margem interpretativa que permite a utilização automática de renda de terceiros e a conversão da prova complementar em checklist inaugural.

A exigência de documentação idônea, portanto, não deve ser confundida com autorização para devassa patrimonial padronizada. Mesmo quando a simples declaração deixar de ser suficiente, a documentação solicitada deve guardar pertinência com a situação econômica da pessoa requerente e com a dúvida concretamente formulada, sem impor prova de renda, patrimônio ou movimentação financeira de terceiros alheios à titularidade do benefício.

5.4. O § 3º-B: Capacidade Financeira, Sustento Familiar e Exceções Legais

Ressalvadas as hipóteses dos incisos III, IV e V do § 2º, o § 3º-B autoriza o juiz a indeferir o pedido de gratuidade da justiça, respeitado o contraditório, quando houver nos autos elementos que evidenciem a capacidade financeira do requerente para arcar com custas e despesas processuais sem prejuízo de seu sustento e de sua família. A ressalva é relevante porque protege, de modo específico, mulheres em situação de violência doméstica, familiares de vítima de violência doméstica em ação reparatória por morte, integrantes de comunidades indígenas ou quilombolas e pessoas representadas pela Defensoria Pública.

O dispositivo deve ser lido em sua integralidade. As exceções demonstram que o Substitutivo não pretende conferir ao juiz poder irrestrito de indeferimento. Fora das hipóteses ressalvadas, porém, a expressão “sem prejuízo de seu sustento e de sua família” preserva ambiguidade normativa relevante.

Na leitura protetiva, a referência à família amplia o campo de proteção do requerente. O juiz deve verificar se o pagamento das despesas processuais comprometeria o sustento individual da parte ou o sustento de seus dependentes. Nessa interpretação, a família funciona como elemento de contenção do indeferimento: o benefício somente poderia ser negado quando demonstrado que o pagamento das despesas não afetaria a manutenção digna do requerente e de seu núcleo dependente.

Na leitura restritiva, a mesma expressão pode justificar a análise da renda familiar como critério de aferição da capacidade econômica. A

existência de recursos no núcleo familiar poderia, nessa perspectiva, autorizar o indeferimento da gratuidade mesmo quando a parte requerente não dispõe de renda própria suficiente. A família deixa de operar como esfera de proteção e passa a funcionar como fonte presumida de custeio processual.

A coexistência dessas duas leituras reforça a insuficiência normativa do dispositivo. Um texto legal destinado a reduzir divergência decisória não deve preservar ambiguidade justamente no ponto que alimenta a controvérsia: a possibilidade de utilizar renda, patrimônio ou capacidade financeira de terceiros para negar benefício requerido por pessoa natural.

§ 3º-B. Ressalvadas as hipóteses dos incisos III, IV e V do § 2º deste artigo, 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 e de sua família (Brasil, 2026c).

5.5. O § 8º: Rendimentos do Requerente, Dependentes e Renda Líquida

O § 8º define renda líquida, para os fins do inciso I do § 2º, como a diferença entre a soma de todos os rendimentos percebidos pelo requerente e determinadas despesas dedutíveis. O ponto de partida do dispositivo é individual: a base de cálculo corresponde aos rendimentos percebidos pelo requerente. Esse dado textual favorece

a tese de que a renda de referência deve ser a renda própria da parte que formula o pedido.

A inferência, contudo, deve ser formulada com precisão. O dispositivo não vincula todas as deduções exclusivamente à pessoa do requerente, pois admite dedução de despesas com tratamento de saúde “de si ou de seus dependentes” e de aquisição de imóvel residencial em programa habitacional prioritário às famílias de baixa renda, inclusive por financiamento imobiliário. O § 8º, portanto, preserva eixo individual no plano dos rendimentos, mas considera efeitos familiares no plano das despesas dedutíveis.

Essa abertura não autoriza, por si só, a inclusão automática dos rendimentos de terceiros na base de cálculo. O fato de o texto permitir deduzir despesa de dependente indica que a família pode ser relevante para medir o impacto econômico do pagamento das despesas processuais; não significa que a renda do dependente, do cônjuge, do genitor ou do representante legal possa substituir a renda própria do requerente. A lacuna permanece: o texto não veda expressamente que julgadores utilizem a renda de terceiros como presunção abstrata de capacidade econômica processual.

§ 8º Para os fins do inciso I do § 2º deste artigo, considera-se renda líquida a diferença entre a soma de todos os rendimentos percebidos pelo requerente, deduzidas as despesas com: [...] IV - tratamento de saúde, de si ou de seus dependentes [...]; V - aquisição de imóvel residencial em programa habitacional prioritário às famílias de baixa renda, inclusive em decorrência de financiamento imobiliário destinado à aquisição do referido imóvel (Brasil, 2026c).

5.6. Crianças, Adolescentes e Incapazes

Nenhuma das hipóteses do § 2º trata expressamente da criança, do adolescente ou do incapaz como parte processual sem renda própria. A omissão é relevante porque é nesse campo que a tensão entre pessoalidade, natureza personalíssima e renda familiar se manifesta com maior intensidade.

Se o critério objetivo do inciso I for aplicado literalmente ao menor sem renda, a presunção de insuficiência seria praticamente automática, pois a renda própria seria inexistente. Porém, se prevalecer leitura restritiva do § 3º-B, o menor ficaria condicionado à situação financeira dos pais ou representantes, mesmo quando o direito discutido é exclusivamente dele. O Substitutivo não resolve essa ambiguidade, que afeta sujeitos processuais vulneráveis.

A omissão já foi enfrentada em estudo anterior, no qual se sustentou que a hipossuficiência do menor não se mede pela renda de seu representante legal, por decorrer de presunção autônoma vinculada

à condição pessoal da parte, e não à titularidade formal de terceiro que apenas a representa em juízo (Autor, 2026). O presente artigo retoma essa conclusão em outro plano: examina sua incidência sobre o texto específico do Substitutivo e converte o diagnóstico em proposta normativa de redação legislativa.

5.7. Sobreposição Entre os Incisos I e VI

O inciso I do § 2º fixa como hipótese objetiva de deferimento a percepção de renda mensal líquida de até dois salários mínimos, apurada pela média dos três meses anteriores ao requerimento. O inciso VI, por sua vez, prevê a dispensa de apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda, nos termos da legislação tributária. A remissão correta é ao inciso VI: o § 2º possui seis incisos, embora contemple sete situações materiais em razão das alíneas do inciso III.

A coexistência dos incisos I e VI pode gerar sobreposição normativa. Isso ocorre quando o parâmetro tributário de obrigatoriedade da declaração alcança faixas de renda superiores ao limite de dois salários mínimos previsto no inciso I. Esse ponto não desloca o eixo central do artigo, que permanece na ausência de vedação expressa ao uso automático da renda familiar; ainda assim, reforça o diagnóstico de insuficiência técnica do Substitutivo, pois o texto busca objetivar a concessão do benefício sem harmonizar plenamente os critérios econômicos que introduz.

Em síntese, o Substitutivo cria critérios objetivos para conceder a gratuidade, mas não cria regra expressa para impedir o uso automático da renda de terceiros como fundamento de indeferimento, nem disciplina com densidade suficiente os

pressupostos da exigência documental complementar. A lacuna não é meramente pontual; afeta a estrutura decisória do texto quanto à renda juridicamente relevante e quanto ao momento legítimo de produção da prova econômica. O legislador utilizou categorias familiares quando o fez expressamente, como CadÚnico, dependentes e sustento da família. Todavia, não disciplinou a passagem entre essas referências familiares e a renda juridicamente relevante para negar o benefício requerido por pessoa natural, nem vedou a transformação dos critérios objetivos em devassa documental padronizada.

6. EXIGÊNCIA DOCUMENTAL COMPLEMENTAR: ENTRE PROVA OBJETIVA E INVERSÃO DO PROCEDIMENTO LEGAL

6.1. O Problema Não Está nos Documentos, Mas no Momento da Exigência

A insuficiência normativa do Substitutivo não se limita à renda familiar. Ela também se projeta sobre a disciplina da prova complementar. O texto aprovado pelo Senado introduz critérios objetivos de concessão da gratuidade, mas não estabelece, com a precisão necessária, que a exigência de documentação adicional pela pessoa natural depende de fundamento processual concreto, anterior e individualizado. Sem essa delimitação, a objetivação legislativa pode ser interpretada como autorização para a formação de checklists documentais prévios.

Documentos como comprovantes de rendimentos, carteira de trabalho, CNIS, declaração de imposto de renda ou de isenção, extratos bancários delimitados, faturas de cartão de crédito, certidões patrimoniais e relatório de relacionamento bancário

podem ser pertinentes em hipóteses concretas. O problema não está na natureza objetiva desses documentos, mas no momento e na premissa de sua exigência. Se não houver elemento anterior nos autos apto a infirmar a presunção de hipossuficiência, a determinação documental deixa de ser complementação probatória e passa a funcionar como ônus inicial absoluto.

A distinção é decisiva. A prova complementar deve esclarecer dúvida concreta; não pode constituir etapa inaugural obrigatória para todo requerente. Quando a pessoa natural formula pedido de gratuidade acompanhado de declaração de hipossuficiência, o ponto de partida normativo continua sendo a presunção relativa do art. 99, § 3º, do CPC. A complementação documental somente se legitima quando o juiz identifica, nos próprios autos, elementos que tornem insuficiente a declaração apresentada e indiquem a necessidade de esclarecimento adicional.

6.2. O Filtro de Anterioridade e a Fundamentação Individualizada

A dúvida judicial apta a justificar a complementação probatória deve preceder a intimação. Ela não pode nascer da ausência de documentos que a lei não exige inicialmente da pessoa natural. Do contrário, a presunção legal prevista no art. 99, § 3º, do CPC seria esvaziada por uma presunção judicial inversa: presume-se insuficiente a declaração porque não acompanhada, desde logo, de um dossiê econômico completo.

O Tema 1.178/STJ fornece a estrutura mínima desse controle ao vedar critérios objetivos como fundamento de indeferimento imediato, exigir elementos nos autos aptos a afastar a presunção e impor indicação precisa das razões pelo magistrado. Daí resultam três

filtros: anterioridade, porque o elemento de dúvida deve existir antes da exigência; fundamentação, porque o juiz deve indicar precisamente o que abalou a presunção; e proporcionalidade, porque os documentos solicitados devem guardar relação direta com a dúvida apontada.

A positivação desses filtros é necessária porque a prática forense demonstra que a mera existência de precedente obrigatório não tem impedido determinações genéricas. Em muitos casos, o julgador reconhece formalmente a possibilidade de controle da gratuidade, mas transforma esse controle em listagem padronizada de documentos financeiros, fiscais, bancários e patrimoniais, sob pena de indeferimento. A legalidade da exigência, entretanto, não se mede pela utilidade abstrata dos documentos, e sim pela existência de fundamento concreto que torne sua apresentação necessária naquele processo.

6.3. Checklist Documental Prévio: Caso Ilustrativo em Processo Público

A prática do checklist documental prévio pode ser observada no Caso D, processo público cujos dados identificadores foram suprimidos para preservação da avaliação duplo-cega. Em procedimento comum cível em trâmite perante vara cível estadual, o juízo, após indeferir o sigilo processual, determinou a emenda da inicial para análise do pedido de gratuidade da justiça e/ou diferimento do recolhimento das custas, intimando a parte autora a juntar extensa documentação econômica, sob pena de indeferimento (Caso D, referência suprimida para avaliação cega).

A determinação incluiu, simultaneamente, três últimos comprovantes de rendimentos, cópia da carteira de trabalho, extratos bancários de todas as contas de titularidade da parte dos últimos três meses, extratos de cartões de crédito dos últimos três meses, cópias completas das declarações de bens apresentadas à Receita Federal em relação ao exercício atual e anterior, relatório de Contas e Relacionamentos em Bancos (CCS) obtido pelo sistema Registrato do Banco Central e, se fosse o caso, comprovante de isenção de declaração de imposto de renda ou situação cadastral do CPF (Caso D, referência suprimida para avaliação cega).

O caso não é utilizado como precedente judicial, mas como exemplo qualitativo de prática forense. Ele ilustra a conversão da prova complementar em requisito inaugural de apreciação da gratuidade. A decisão não parte, no trecho relevante, da indicação prévia de elemento concreto dos autos capaz de infirmar a presunção legal; parte de uma lista documental ampla, aplicável abstratamente a qualquer requerente pessoa física. Com isso, desloca-se o debate da existência de dúvida concreta para o cumprimento formal de uma determinação documental padronizada.

6.4. Resistência Fundamentada Não é Inércia Processual

A consequência prática dessa inversão é a produção de uma falsa inércia. Se a parte, intimada a apresentar documentos sem que o juiz indique elemento concreto anterior capaz de afastar a presunção, limita-se a resistir fundamentadamente à exigência, não se está diante de silêncio processual. Há exercício de posição processual fundada no art. 99, §§ 2º e 3º, do CPC e no Tema 1.178/STJ. Inércia pressupõe omissão injustificada diante de comando

regularmente imposto; resistência fundamentada pressupõe impugnação da premissa jurídica da ordem.

A manutenção do indeferimento da gratuidade sob o simples argumento de que a parte “não cumpriu a determinação judicial” desloca o problema. A pergunta correta não é apenas se a parte juntou todos os documentos exigidos, mas se a intimação era juridicamente legítima. Se inexistiam elementos concretos nos autos antes da determinação, o descumprimento formal não pode converter uma ordem genérica em fundamento autônomo de indeferimento.

Por isso, a reforma legislativa não deve apenas listar hipóteses objetivas de concessão. Deve também explicitar que a documentação complementar é medida excepcional, posterior à identificação de dúvida concreta, individualizada e fundamentada. A ausência dessa regra permite que o Substitutivo seja lido como reforço da cultura do checklist, em vez de instrumento de racionalização da gratuidade da justiça.

7. CONTROLE DE ABUSOS, FRAUDE E LITIGÂNCIA PREDATÓRIA

A crítica ao automatismo da renda familiar não significa defesa de gratuidade sem controle. O debate legislativo do PL n. 2.239/2022 foi atravessado por preocupação legítima com abusos, concessões indevidas e uso anômalo do processo. A versão final do autógrafo, contudo, não disciplina autonomamente a litigância abusiva nos termos da Emenda n. 12-PLEN, objeto de requerimento de retirada definitiva. Ainda assim, conserva instrumentos de controle relacionados à má-fé, regularidade documental, validade da

procuração, emenda da inicial e indícios de desconhecimento da demanda pela parte autora (Brasil, 2026c; Brasil, 2026d).

O autógrafo do Substitutivo mantém esses instrumentos em dispositivos específicos. O art. 100 reforça as consequências da revogação do benefício e a multa por má-fé; o art. 105 disciplina requisitos formais do instrumento particular quando assinado por vulneráveis ou hipossuficientes; o art. 321 explicita o dever de indicação precisa do que deve ser corrigido, demonstrado ou completado; e o art. 334, § 4º-A, prevê audiência necessariamente realizada quando houver hipossuficiência e vulnerabilidade associadas a indícios de invalidade da procuração ou desconhecimento da demanda pela parte autora.²

Essas regras revelam que o combate a abusos deve operar por meio de elementos concretos: indícios de má-fé, irregularidades no instrumento de procuração, desconhecimento da demanda, fraude documental, ocultação de renda, confusão patrimonial ou capacidade econômica efetivamente demonstrada. O que não se justifica é converter a renda familiar em atalho probatório automático, dispensando o julgador de demonstrar que os recursos de terceiro estão juridicamente disponíveis ao requerente para custear o processo.

A exigência documental complementar insere-se nesse mesmo regime de controle. Ela é legítima quando orientada por indícios concretos de capacidade econômica, fraude, ocultação patrimonial ou inconsistência documental. Não é legítima, porém, quando formulada como lista abstrata de documentos, sem correspondência com elementos específicos do processo. O controle judicial da gratuidade deve ser probatório, não burocrático.

A proposta defendida neste artigo preserva o controle judicial. Ela não impede o indeferimento da gratuidade quando houver prova concreta de disponibilidade econômica efetiva; não protege fraude; não afasta a impugnação pela parte adversa; não impede revogação posterior; e não exclui sanções por má-fé. Seu objeto é mais limitado: impedir que cônjuges, genitores, representantes legais ou integrantes do núcleo familiar sejam convertidos, por presunção abstrata, em fonte obrigatória de custeio processual da parte requerente.

O equilíbrio normativo exige distinguir duas situações. Na primeira, há simples pertencimento familiar ou vínculo representativo; aqui, a renda de terceiro não pode substituir a análise da parte. Na segunda, há demonstração concreta de que recursos de terceiro estão efetivamente disponíveis ao requerente, sem prejuízo do sustento próprio ou familiar; aqui, o dado pode ser considerado. O problema não é a prova da disponibilidade econômica de terceiros, mas o automatismo que presume essa disponibilidade sem base fática individualizada.

8. LITIGIOSIDADE INCIDENTAL DE ACESSO

A insegurança jurídica sobre os critérios de aferição da gratuidade da justiça não produz somente efeitos individuais sobre o jurisdicionado que tem seu pedido indevidamente indeferido ou condicionado. Também produz efeito sistêmico verificável: a formação de cadeias processuais e recursais, anteriores ou paralelas ao exame do mérito, centradas na controvérsia sobre a possibilidade econômica de a parte permanecer em juízo sem antecipação de despesas processuais.

Propõe-se, neste artigo, a categoria analítica de litigiosidade incidental de acesso para designar a controvérsia processual instaurada em torno das condições econômicas de ingresso, permanência ou prosseguimento em juízo, quando essa controvérsia desloca a atividade jurisdicional do mérito da demanda para a discussão sobre a capacidade financeira da parte.

A categoria possui três elementos. O primeiro é a incidentalidade: a discussão sobre gratuidade surge como questão acessória em relação à pretensão principal, mas passa a ocupar espaço decisório próprio. O segundo é a funcionalidade de acesso: a controvérsia não versa diretamente sobre o bem da vida litigioso, mas sobre a possibilidade econômica de a parte acessar ou permanecer no processo sem antecipar despesas. O terceiro é o efeito deslocador: a marcha processual passa a concentrar atos, decisões e recursos na discussão sobre gratuidade, retardando ou condicionando a apreciação do mérito.

O conceito dialoga com a tradição teórica de Cappelletti e Garth, para quem as barreiras econômicas constituem obstáculo estrutural ao acesso efetivo à justiça, e com a formulação de Kazuo Watanabe sobre acesso à ordem jurídica justa. Sua especificidade está em identificar uma barreira econômica que pode surgir depois do ajuizamento da ação, dentro do processo já instaurado. A barreira deixa de ser puramente pré-processual e passa a assumir forma endoprocessual: a parte ingressa em juízo, mas a discussão sobre sua capacidade econômica passa a condicionar o desenvolvimento útil da demanda.

A litigiosidade incidental de acesso distingue-se da litigância abusiva e da litigância predatória. Na litigância abusiva, o foco está no uso

anômalo ou instrumentalmente indevido do processo. Na litigiosidade incidental de acesso, o problema não está necessariamente na conduta abusiva da parte, mas na indefinição normativa que transforma uma questão instrumental, a gratuidade da justiça, em controvérsia autônoma, capaz de consumir tempo jurisdicional e retardar a solução do conflito material. Não se trata de qualquer incidente sobre gratuidade, mas daqueles em que a controvérsia econômica condiciona ou retarda o exame útil da pretensão principal.

Também não se confunde com o incidente de impugnação à gratuidade, com a questão incidental ou com a questão prejudicial. O incidente de impugnação é técnica processual prevista no CPC para controle do benefício; a questão incidental designa categoria ampla de ponto controvertido surgido no processo; e a questão prejudicial possui relação lógica de anterioridade com o julgamento de outra questão. A litigiosidade incidental de acesso, diversamente, é categoria analítica voltada ao efeito funcional produzido pela controvérsia econômica: o deslocamento da atividade jurisdicional do mérito para a verificação da capacidade financeira de ingresso ou permanência em juízo.

A gratuidade da justiça foi concebida como instrumento de remoção de barreira econômica ao processo. Sua função é eliminar o obstáculo financeiro, permitindo que a parte hipossuficiente alcance o exame do mérito em igualdade de condições. Quando a discussão sobre a gratuidade se converte em disputa recursal prolongada, ocorre inversão funcional: o instrumento de acesso passa a operar como barreira processual ao mérito.

Essa inversão se manifesta sempre que a cadeia recursal gerada pelo indeferimento da gratuidade consome meses de tramitação processual sem que o mérito da demanda originária seja examinado. O processo, que deveria resolver o conflito material, passa a girar em torno de uma questão processual lateral: se a parte pode ou não litigar sem antecipar despesas.

A exigência documental genérica constitui uma das formas mais frequentes dessa inversão funcional. A parte não discute apenas se tem ou não recursos para custear o processo; passa a litigar sobre a própria legitimidade da ordem que exige documentos bancários, fiscais e patrimoniais sem elemento concreto anterior. Quando essa resistência é posteriormente tratada como inércia, a litigiosidade incidental de acesso se intensifica, pois a controvérsia deixa de versar sobre a hipossuficiência e passa a envolver também a validade do procedimento de sua aferição.

Os casos examinados nesta subseção têm função qualitativa e instrumental. Seu objetivo é indicar, em plano concreto, o mecanismo processual pelo qual a controvérsia sobre gratuidade da justiça pode deslocar a atividade jurisdicional do mérito para uma litigiosidade incidental de acesso. Na versão submetida à avaliação duplo-cega, os dados processuais e identificadores dos Casos A, B e C foram suprimidos, sem prejuízo de eventual disponibilização ao corpo editorial, se solicitado, ou de sua restituição na versão final aprovada.

Quanto ao caso envolvendo menor em ação de alimentos, por tramitar sob segredo de justiça, não se indica número processual, comarca, órgão julgador ou qualquer elemento que permita a

identificação da criança, de sua representante legal ou dos documentos constantes dos autos.

No primeiro caso, pessoa natural ajuizou ação de obrigação de fazer cumulada com compensação por danos morais contra instituição financeira, com pedido de tutela de urgência e gratuidade da justiça. A inicial foi instruída com declaração de hipossuficiência, carteira de trabalho, comprovantes de renda, certidão negativa de veículos, extrato previdenciário e certidões de nascimento de filhas menores. Embora o pedido não tenha se apoiado exclusivamente em declaração unilateral, o juízo determinou complementação documental ampla, inclusive com referência à renda familiar e à necessidade de apresentação de declaração de imposto de renda ou documento equivalente.

A parte opôs embargos de declaração, parcialmente acolhidos apenas para complementar a fundamentação, mantendo-se a exigência documental. Interposto agravo de instrumento, o tribunal não o conheceu por prematuridade, ao fundamento de que ainda não havia decisão definitiva de indeferimento. Com o retorno dos autos, o juízo indeferiu a gratuidade por suposta inércia e determinou o recolhimento das custas sob pena de cancelamento da distribuição. Novo agravo de instrumento foi interposto. Até julho de 2026, quase dez meses após o ajuizamento, a controvérsia processual permanecia centrada na gratuidade, sem apreciação substancial do mérito da obrigação de fazer.

O caso ilustra que a litigiosidade incidental de acesso não decorre necessariamente da ausência absoluta de documentos. Pode emergir, também, de um modelo decisório que converte a presunção legal em presunção judicial de desconfiança, amplia a

análise para a renda familiar e transforma a não apresentação de documento fiscal específico em fundamento para impedir o prosseguimento do processo.

O segundo caso revela dinâmica semelhante em outra ação de obrigação de fazer. A discussão sobre gratuidade instaurou cadeia processual própria, com indeferimento do benefício, agravo de instrumento, agravo interno e embargos de declaração voltados ao prequestionamento. A controvérsia sobre a capacidade econômica da parte antecedeu e condicionou a análise do mérito, convertendo a gratuidade em objeto processual autônomo.

Esse caso revela que a litigiosidade incidental de acesso não se limita ao momento inicial da demanda. Ela pode expandir-se em sucessivas camadas recursais, retardando a apreciação da pretensão material e deslocando a energia processual para a controvérsia sobre documentação, renda familiar e critérios de hipossuficiência.

O terceiro caso possui natureza dogmática distinta. Trata-se de ação de alimentos proposta exclusivamente por menor impúbere, representada por sua genitora, sem cumulação de pedidos. A genitora atua apenas como representante legal, por força da incapacidade civil da filha, e não como parte material ou parte processual autônoma. Mesmo assim, antes de apreciar a tutela alimentar, o juízo determinou a comprovação da insuficiência financeira do núcleo familiar, exigindo documentos da representante legal, sob pena de indeferimento da gratuidade.

Posteriormente, a gratuidade foi deferida, mas não a partir do reconhecimento da menor como titular personalíssima do benefício ou da presunção autônoma decorrente de sua condição jurídica. O

deferimento foi construído com base em informações econômicas extraídas de outro processo envolvendo a genitora. O caso ilustra que o critério familiar condiciona os indeferimentos e também os deferimentos da gratuidade, quando o foco decisório se desloca da parte autora para seu representante legal.

O Caso C ilustra que a insuficiência normativa não se restringe ao risco de indeferimento indevido da gratuidade. Ela alcança a própria estrutura decisória do benefício quando a condição econômica do representante legal substitui a análise da parte menor como titular autônoma. Daí a necessidade de positivação de regra específica para crianças, adolescentes e incapazes, objeto da proposta de § 8º-B ao art. 99 do CPC, examinada na Seção 9.3.

Quadro 2. Síntese dos casos ilustrativos examinados.

Caso	Elemento central	Efeito processual
Caso A	Exigência documental, renda familiar, declaração de imposto de renda e indeferimento por suposta inércia.	Quase dez meses de discussão sobre gratuidade antes da análise substancial do mérito.
Caso B	Cadeia recursal sobre gratuidade, com agravo, agravo interno e embargos de declaração.	A controvérsia sobre acesso econômico ao processo torna-se objeto processual autônomo.
Caso C	Menor autora em ação alimentar, representada pela genitora, com deferimento fundado em dados econômicos da representante.	A concessão da gratuidade permanece estruturada sobre a condição econômica de terceiro.

Fonte: elaboração própria, com base nos casos ilustrativos analisados; os dados identificadores dos Casos A, B e C foram suprimidos na versão submetida à avaliação duplo-cega.

Os três casos ilustram o mesmo fenômeno por ângulos distintos. No primeiro, a exigência documental, a renda familiar e a declaração de inércia conduzem ao risco de cancelamento da distribuição. No segundo, a controvérsia sobre gratuidade se expande em cadeia recursal. No terceiro, a própria concessão do benefício permanece estruturada sobre a condição econômica da representante legal, e não sobre a titularidade da parte menor. Em comum, todos indicam que a ausência de delimitação normativa clara sobre a renda juridicamente relevante permite que a gratuidade da justiça, concebida como instrumento de remoção de barreira econômica, converta-se em objeto autônomo de litigância e desloque a atividade jurisdicional do mérito para uma controvérsia incidental de acesso.

O relatório Justiça em Números 2026, do Conselho Nacional de Justiça, referente ao ano-base de 2025, permite dimensionar o contexto institucional em que a controvérsia se insere. Segundo dados divulgados pelo CNJ, o Poder Judiciário encerrou 2025 com 75,5 milhões de processos pendentes e recebeu 40,9 milhões de novos processos. A litigiosidade incidental de acesso não pode ser quantificada, neste artigo, em escala nacional; mas cada incidente recursal sobre gratuidade mobiliza estrutura pública: distribuição, autuação, conclusão ao relator, elaboração de voto, sessão de julgamento, publicação, intimação e certificação.

A Base Nacional de Dados do Poder Judiciário contém movimentos processuais específicos relativos à concessão, não concessão,

concessão parcial e revogação da gratuidade. A mensuração nacional dos incidentes recursais predominantemente voltados ao tema dependeria de extração própria, com filtros por movimentos, classes recursais e assuntos correlatos. Essa tarefa ultrapassa o escopo desta pesquisa dogmática. Ainda assim, os dados institucionais do CNJ e os casos ilustrativos analisados permitem afirmar que a indefinição normativa sobre a renda de referência gera custo de oportunidade ao sistema de justiça: tempo e recursos consumidos por controvérsia processual que poderia ser reduzida por técnica legislativa mais precisa.

A litigiosidade incidental de acesso revela, portanto, que a insegurança sobre gratuidade da justiça não produz apenas injustiça individual. Ela consome capacidade institucional, deslocando a atividade jurisdicional do mérito da pretensão para a discussão sobre a possibilidade econômica de a parte permanecer em juízo. Quando isso ocorre, a gratuidade, concebida como instrumento de acesso, transforma-se em barreira de entrada ao mérito.

9. PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO LEGISLATIVO

A análise desenvolvida demonstra que o Substitutivo do Senado ao PL n. 2.239/2022, embora represente avanço ao objetivar hipóteses de concessão da gratuidade, não é suficiente para resolver três problemas interligados: a exigência documental complementar genérica, a definição da renda juridicamente relevante e a proteção de crianças, adolescentes e incapazes. A solução proposta consiste na inserção do § 3º-C e dos §§ 8º-A e 8º-B ao art. 99 do CPC, sem desfigurar o Substitutivo e sem impedir o controle judicial de abusos.

A proposta não pretende criar imunidade processual nem tornar automática a gratuidade em todos os casos. Seu objetivo é explicitar a sequência procedimental que já decorre do art. 99, §§ 2º e 3º, do CPC e do Tema 1.178/STJ, bem como a consequência natural da expressão “rendimentos percebidos pelo requerente” presente no § 8º do texto aprovado. Ao mesmo tempo, preserva a possibilidade de indeferimento quando houver demonstração concreta de fraude, simulação, confusão patrimonial, custeio direto por terceiro, disponibilidade econômica efetiva ou inconsistência documental individualizada.

9.1. Redação Proposta do § 3º-C

§ 3º-C. A determinação de comprovação complementar da insuficiência de recursos da pessoa natural somente poderá ser expedida quando houver nos autos, previamente à intimação, elementos concretos e individualizados aptos a infirmar a presunção de insuficiência econômica, cabendo ao juiz indicar, de modo preciso, tais elementos e delimitar os documentos estritamente necessários e proporcionais ao esclarecimento da dúvida apontada, vedadas exigências genéricas, padronizadas ou desvinculadas da pessoa do requerente. A manifestação fundamentada da parte quanto à ausência desses pressupostos não configurará inércia processual, nem autorizará o indeferimento do benefício por mero descumprimento formal da determinação.

A redação proposta positivaria três filtros. O primeiro é o filtro de anterioridade: o elemento de dúvida deve existir nos autos antes da determinação de complementação probatória. O segundo é o filtro de fundamentação: o juiz deve indicar, de modo preciso, quais elementos infirmam a presunção legal. O terceiro é o filtro de proporcionalidade: a documentação exigida deve corresponder à dúvida apontada, vedadas listas padronizadas que não dialoguem com o caso concreto.

A segunda parte do dispositivo enfrenta a falsa inércia. Se a parte se manifesta para impugnar a exigência genérica, requerer fundamentação ou apontar a ausência de elementos concretos, não se pode tratar sua conduta como silêncio processual. A resistência fundamentada à ordem desprovida de premissa legal é exercício de posição processual, não descumprimento imotivado.

A proposta do § 3º-C não constitui mera repetição do art. 99, § 2º, do CPC ou do Tema 1.178/STJ. Sua função é densificar operacionalmente a regra vigente, positivando três consequências que a prática forense ainda não tem observado de modo uniforme: a vedação expressa a exigências genéricas ou padronizadas, a correlação necessária entre a dúvida concreta e os documentos solicitados e a impossibilidade de converter a resistência fundamentada da parte em inércia processual.

Com essa técnica, o legislador preserva o poder judicial de controle sem estimular devassa econômica inaugural. Havendo indícios de renda incompatível, patrimônio relevante, movimentação financeira expressiva, fraude, simulação, ocultação patrimonial ou inconsistência documental, a complementação poderá ser exigida.

O que se veda é exigir, indistintamente, dossiê econômico completo de toda pessoa natural que postule a gratuidade da justiça.

9.2. Redação Proposta do § 8º-A

§ 8º-A. A renda líquida referida no inciso I do § 2º deste artigo será aferida, como regra, a partir dos rendimentos próprios da pessoa natural requerente, vedado o indeferimento da gratuidade da justiça com fundamento exclusivo na renda, no patrimônio ou na capacidade financeira de pessoa diversa do requerente, inclusive cônjuge, companheiro, ascendente, descendente, representante legal, integrante do núcleo familiar ou terceiro, salvo demonstração concreta de que tais recursos estejam efetivamente disponíveis ao requerente para o custeio das despesas processuais, sem prejuízo de seu sustento ou de sua família.

A redação preserva quatro elementos centrais. Primeiro, define a renda própria do requerente como critério ordinário de aferição. Segundo, veda o indeferimento fundado exclusivamente na condição econômica de pessoa diversa. Terceiro, inclui representantes legais e integrantes do núcleo familiar, evitando lacuna em demandas envolvendo crianças, adolescentes e incapazes. Quarto, preserva o controle judicial nos casos em que houver prova concreta de disponibilidade econômica efetiva, fraude, simulação, confusão patrimonial ou custeio direto por terceiros.

A ressalva da demonstração concreta de disponibilidade não exige prova acabada já no primeiro exame do pedido. Em termos práticos, sinais exteriores de riqueza, padrão de vida incompatível com a alegada insuficiência, profissão ou atividade econômica de cônjuge, genitor ou representante legal, custeio direto de despesas processuais por terceiro, movimentação financeira incompatível ou indícios de confusão patrimonial podem justificar a abertura de contraditório, a intimação para esclarecimentos ou a determinação de prova complementar. Esses elementos autorizam controle judicial; não substituem, por si sós, a demonstração de que os recursos de terceiro estão efetivamente disponíveis ao requerente para o custeio do processo.

O magistrado, portanto, preserva poder de direção e controle contra fraude e litigância predatória. A diferença é metodológica: a renda familiar deixa de operar como atalho conclusivo e passa a funcionar, quando houver elementos concretos, como indício a ser submetido ao contraditório e à fundamentação individualizada exigida pelo art. 99, § 2º, do CPC.

A proposta do § 8º-A deve ser lida em conjunto com o § 3º-C. A renda familiar ou a capacidade econômica de terceiros pode justificar esclarecimentos quando houver elemento concreto, mas não autoriza indeferimento imediato nem exigência documental desvinculada da pessoa do requerente.

9.3. Redação Proposta do § 8º-B

§ 8º-B. Quando a parte requerente for criança, adolescente ou incapaz, a aferição da insuficiência de recursos observará sua capacidade econômica própria, presumindo-se a insuficiência quando inexistirem renda ou patrimônio próprios aptos ao custeio das despesas processuais, vedado o indeferimento da gratuidade da justiça com fundamento exclusivo na renda, no patrimônio ou na capacidade financeira de seu representante, assistente legal, responsável ou integrante do núcleo familiar, ressalvada a demonstração concreta de que recursos pertencentes à própria parte são suficientes para suportar os encargos do processo.

O dispositivo proposto densifica a orientação segundo a qual não se pode exigir que os pressupostos legais da gratuidade sejam preenchidos por pessoa distinta da parte. A regra não impede a análise de patrimônio próprio da criança, do adolescente ou do incapaz, nem cria gratuidade automática em situações de capacidade econômica real. O que se veda é a transferência automática da condição financeira do representante legal ou do núcleo familiar para a parte representada.

No caso de crianças, adolescentes e incapazes, a aplicação da ressalva deve ser ainda mais cuidadosa. A profissão dos genitores, o padrão de vida familiar ou sinais exteriores de capacidade econômica podem justificar esclarecimentos, mas não autorizam concluir automaticamente que o patrimônio dos representantes se encontra disponível à parte representada. Para afastar a presunção, é

necessário demonstrar recurso próprio da parte ou disponibilidade juridicamente acessível a ela, como patrimônio líquido próprio, valores depositados em seu nome ou custeio processual efetivo assumido por terceiro.

Esse modelo mantém o poder do juiz contra abuso. Se houver indício consistente de simulação, ocultação patrimonial ou utilização instrumental da criança, do adolescente ou do incapaz para obter benefício indevido, o contraditório pode ser instaurado e a gratuidade pode ser negada ou revogada. O que se veda é transformar a representação legal em presunção automática de solvência processual da parte representada.

A positivação do § 3º-C e dos §§ 8º-A e 8º-B reduziria a litigiosidade recursal repetitiva sobre a matéria, ao eliminar as ambiguidades que alimentam a divergência entre tribunais: quando a prova complementar pode ser exigida, qual renda deve servir de referência e como proteger crianças, adolescentes e incapazes contra a transferência automática da capacidade econômica de terceiros. Cada cadeia recursal evitada representa economia de capacidade jurisdicional que pode ser redirecionada para a análise do mérito das demandas. Trata-se de medida que conjuga garantia fundamental de acesso à justiça e eficiência institucional, sem comprometer o controle judicial da gratuidade nos casos de fraude, simulação ou disponibilidade econômica efetiva.

10. CONCLUSÃO

O presente artigo investigou se o Substitutivo do Senado Federal ao PL n. 2.239/2022 é normativamente suficiente para impedir a utilização automática da renda familiar como fundamento de

indeferimento ou restrição da gratuidade da justiça requerida por pessoa natural e para evitar a exigência documental complementar genérica sem prévia indicação de elementos concretos existentes nos autos. A análise adotou como data de corte o dia 8 de julho de 2026 e tomou por objeto o texto aprovado pelo Senado, ainda sujeito à deliberação da Câmara dos Deputados.

A resposta é negativa. Embora o Substitutivo represente avanço ao criar hipóteses objetivas de deferimento, ele não elimina as lacunas centrais examinadas: a ausência de regra expressa que delimite qual renda deve ser juridicamente considerada para aferição da insuficiência de recursos e a ausência de regra procedimental suficientemente clara sobre quando e como a prova complementar pode ser exigida. O texto utiliza como ponto de partida os rendimentos percebidos pelo requerente, mas não veda de modo claro que a renda, o patrimônio ou a capacidade financeira de cônjuges, companheiros, genitores, representantes legais ou demais integrantes do núcleo familiar sejam utilizados como fundamento exclusivo de indeferimento. Também não impede, de maneira expressa, a transformação dos critérios objetivos em checklist documental inaugural.

A hipótese formulada na introdução confirma-se. A insuficiência normativa decorre de quatro fatores principais: inexistência de vedação expressa ao indeferimento baseado exclusivamente na condição econômica de terceiros; omissão específica quanto à situação de crianças, adolescentes e incapazes sem renda ou patrimônio próprios; ambiguidade do § 3º-B, especialmente pela referência ao sustento “de sua família”; e ausência de disciplina explícita sobre o filtro de anterioridade, fundamentação e proporcionalidade da exigência documental complementar.

A análise do CPC/2015 e da orientação reiterada da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça demonstra que a gratuidade da justiça é benefício vinculado à pessoa da parte requerente. Se o direito é pessoal, e se a jurisprudência o qualifica como personalíssimo, a renda juridicamente relevante deve ser, como regra, a renda própria da pessoa natural que formula o pedido. A consideração de recursos de terceiros somente se justifica quando houver demonstração concreta de disponibilidade econômica efetiva, custeio direto, comunhão patrimonial relevante, fraude, simulação ou confusão patrimonial.

A amostra jurisprudencial examinada, sem pretensão estatística, ilustrou a coexistência de orientações estaduais divergentes. Essa divergência reforça a necessidade de maior densidade normativa: a uniformização jurisprudencial, sem texto legal expresso, não tem impedido que a renda familiar seja utilizada como critério de indeferimento, restrição ou fundamentação da gratuidade.

O exame da prática forense demonstrou, ainda, que o problema não reside na possibilidade abstrata de exigir documentos objetivos. Comprovantes de renda, CTPS, CNIS, declaração fiscal, extratos bancários, faturas de cartão, documentos patrimoniais e relatórios bancários podem ser úteis quando houver dúvida concreta. O vício está em sua exigência automática, sem indicação prévia dos elementos dos autos que afastariam a presunção legal de hipossuficiência da pessoa natural.

Também se propôs a categoria da litigiosidade incidental de acesso, compreendida como a controvérsia processual instaurada em torno das condições econômicas de ingresso, permanência ou prosseguimento em juízo, quando essa discussão passa a ocupar

espaço decisório próprio e desloca a atividade jurisdicional do mérito para a capacidade financeira da parte. Os casos ilustrativos indicaram que a gratuidade pode deixar de funcionar como instrumento de acesso e converter-se em barreira processual autônoma, especialmente quando a exigência documental genérica e a renda familiar passam a condicionar o prosseguimento da demanda.

O controle de abusos, fraude e litigância predatória permanece legítimo e necessário. O texto não defende gratuidade sem controle. Sustenta apenas que o controle deve ser concreto, fundamentado e vinculado à disponibilidade econômica efetiva da parte requerente, não à presunção abstrata de que terceiros do núcleo familiar estejam obrigados ou aptos a custear o processo, nem à exigência padronizada de documentos desvinculados de dúvida individualizada.

Por essas razões, propôs-se o aperfeiçoamento do art. 99 do CPC mediante inclusão do § 3º-C e dos §§ 8º-A e 8º-B. O § 3º-C disciplina a exigência documental complementar, condicionando-a à existência de elementos concretos e individualizados nos autos, com fundamentação precisa e proporcionalidade documental. O § 8º-A delimita a renda líquida, como regra, aos rendimentos próprios da pessoa natural requerente, ressalvada prova concreta de disponibilidade de recursos de terceiros. O § 8º-B estabelece critério específico para crianças, adolescentes e incapazes, preservando a análise de patrimônio próprio, mas vedando o indeferimento fundado exclusivamente na renda do representante ou do núcleo familiar.

Em conjunto, a contribuição do artigo situa-se em três planos: dogmático, ao distinguir pessoalidade, natureza personalíssima, renda de referência e prova complementar; metodológico, ao identificar a litigiosidade incidental de acesso como fenômeno associado a lacunas normativas e práticas decisórias padronizadas; e propositivo, ao oferecer redação legislativa destinada a reduzir divergência decisória, proteger sujeitos vulneráveis, impedir checklists documentais inaugurais e preservar a eficiência institucional do sistema de justiça.

11. DECLARAÇÕES EDITORIAIS

Declaração de transparência e conflitos de interesse: suprimida na versão submetida à avaliação duplo-cega. A declaração completa será restituída na versão final, após encerrada a etapa de avaliação por pares, ou disponibilizada ao corpo editorial, se solicitada.

Declaração de disponibilidade de dados: Os dados jurisprudenciais utilizados decorrem de bases públicas de consulta dos tribunais e de documentos oficiais. Na versão submetida à avaliação duplo-cega, os dados identificadores dos Casos A, B, C e D foram suprimidos para evitar identificação indireta da autoria, sem prejuízo de eventual disponibilização das informações completas ao corpo editorial, se solicitado, ou de sua restituição na versão final aprovada. Os documentos legislativos examinados estavam disponíveis nos repositórios oficiais do Senado Federal na data de corte da pesquisa.

Declaração de uso de inteligência artificial: Na elaboração deste artigo, o autor utilizou ferramentas de inteligência artificial generativa como apoio à organização de informações, revisão textual, comparação de versões e adequação formal. A identificação

do problema de pesquisa, a formulação da hipótese, a seleção e interpretação das fontes, a proposta legislativa e todas as decisões científicas e argumentativas são de responsabilidade exclusiva do autor. Ferramentas de IA não foram utilizadas como fonte bibliográfica de autoridade nem figuram como autoras ou coautoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Araken de. Processo civil brasileiro: parte geral - institutos fundamentais. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. 2.

BONFIM, Edilson Mougenot. Justiça gratuita no Código de Processo Civil: presunção de hipossuficiência e controle judicial. Revista de Processo, v. 46, n. 315, p. 127-154, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Brasília: Presidência da República, 2006.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei n. 7.115, de 29 de agosto de 1983. Dispõe sobre prova documental nos casos que indica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1983.

BRASIL. Senado Federal. Parecer n. 102, de 2026-PLEN/SF. Redação para o turno suplementar do Projeto de Lei n. 2.239, de 2022, nos termos da Emenda n. 10-CCJ (Substitutivo). Brasília: Senado Federal,

2026b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10261393&disposition=inline>. Acesso em: 8 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Parecer n. 49, de 2026, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei n. 2.239, de 2022. Relator: Senador Hamilton Mourão. Brasília: Senado Federal, 2026a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10242958&disposition=inline>. Acesso em: 8 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n. 2.239, de 2022. Altera a Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para estabelecer critérios para a concessão de gratuidade da justiça. Brasília: Senado Federal, 2026d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154415>. Acesso em: 8 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei n. 2.239, de 2022. Autógrafo assinado em 3 jul. 2026. Brasília: Senado Federal, 2026c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10265121&disposition=inline>. Acesso em: 8 jul. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial n. 2.839.433/SP. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgamento: 25 ago. 2025. Publicação: DJEN/CNJ, 29 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.807.216/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgamento: 4 fev. 2020. Publicação: DJe, 6 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.998.486/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgamento: 16 ago. 2022. Publicação: DJe, 18 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.055.363/MG. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgamento: 13 jun. 2023. Publicação: DJe, 23 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.057.894/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgamento: 17 out. 2023. Publicação: DJe, 23 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.155.089/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgamento: 17 set. 2024. Publicação: DJe, 20 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo n. 1.178. Recursos Especiais n. 1.988.686/RJ, 1.988.687/RJ e 1.988.697/RJ. Relator: Ministro Og Fernandes. Corte Especial. Julgamento: 17 set. 2025. Publicação: DJe, 18 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 80. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6383356>. Acesso em: 8 jul. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Diagnósticos das custas processuais praticadas nos tribunais: 2023. Brasília: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2026. Brasília: CNJ, 2026.

DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Agravo de Instrumento n. 0715812-35.2024.8.07.0000. 1ª Turma Cível. Relator: Desembargador Carlos Alberto Martins Filho. Julgamento: 4 set. 2024. Publicação: 17 set. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Mapa da Defensoria Pública no Brasil. Brasília: IPEA, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Código de Processo Civil comentado. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 4229373-50.2024.8.13.0000. 12ª Câmara Cível. Relator: Desembargador Joemilson Donizetti Lopes. Julgamento: 27 fev. 2025. Publicação: 10 mar. 2025.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil comentado. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 0056835-16.2025.8.16.0000. Relator: Juiz Substituto em 2º Grau Carlos Henrique Licheski Klein. 8ª Câmara Cível. Julgamento: 17 nov. 2025. Publicação: 24 nov. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 0085093-70.2024.8.16.0000. Relator: Juiz Substituto em 2º Grau Rafael Vieira

de Vasconcellos Pedroso. 9ª Câmara Cível. Julgamento: 3 mar. 2025. Publicação: 4 mar. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Agravo Interno em Agravo de Instrumento n. 0066732-05.2024.8.16.0000. Relator: Desembargador Marco Antonio Antoniassi. 10ª Câmara Cível. Julgamento: 28 set. 2024. Publicação: 30 set. 2024.

PESQUISA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA 2024. ANADEP, CONDEGE, DPU e Fórum Justiça, 2024. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br>. Acesso em: 8 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Conselho da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina. Resolução n. 15, de 2014. Estabelece critérios para aferição de hipossuficiência econômica.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 5004212-67.2022.8.24.0000. Relator: Desembargador André Luiz Dacol. 6ª Câmara de Direito Civil. Decisão monocrática terminativa. Julgamento: 9 fev. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 2234953-35.2024.8.26.0000. Relatora: Desembargadora Sandra Galhardo Esteves. 12ª Câmara de Direito Privado. Julgamento: 10 set. 2024. Publicação: 10 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 2240236-39.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Milton Carvalho. 36ª Câmara de Direito Privado. Julgamento: 19 ago. 2024. Publicação: 19 ago. 2024.

¹ Advogado (OAB/SC 50.115). Mestre em Estudos Jurídicos Avançados pela UNIATLÂNTICO/FUNIBER (Espanha). Pós-graduado em Direito e Processo Civil. Sócio-gerente da Marques Sociedade Individual de Advocacia (OAB/SC 4292/2018). Tubarão/SC. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#) ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1483-0420>

² Parecer n. 102/2026-PLEN/SF, Anexo: "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"; "Art. 321. O juiz, ao verificar que a petição inicial não preenche os requisitos dos arts. 319 e 320, ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor, no prazo de 15 (quinze) dias, a emende ou a complete, indicando com precisão o que deve ser corrigido, demonstrado ou completado"; e "Art. 334. [...] § 4º-A. A audiência será necessariamente realizada quando a parte autora for reconhecida, de ofício ou a requerimento da parte contrária, como hipossuficiente e vulnerável e houver indícios de que o instrumento de procuração não é válido ou que a parte autora desconhece a demanda judicial, determinando-se o depoimento pessoal da parte autora" (Brasil, 2026b).