



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 8774, DE 2017.

Altera dispositivo da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil.

Autor: Deputado NILTO TATTO.

Relator: Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei da autoria do deputado Nilto Tatto, cujo propósito é dar a seguinte redação ao art. 82 do Código de Processo Civil:

“Art. 82. Salvo as disposições concernentes à gratuidade da justiça, incumbe às partes prover as despesas dos atos que realizarem ou requererem no processo, antecipando-lhes, exceto quanto às taxas ou custas judiciais que não constituam preparo de recurso, o pagamento, desde o início até a sentença final ou, na execução, até a plena satisfação do direito reconhecido no título.

§ 1º Incumbe às partes prover o pagamento das taxas ou custas judiciais que não constituam preparo de recurso após o trânsito em julgado da decisão final, ressalvado o disposto no âmbito do art. 88 desta Lei e demais disposições em sentido contrário.

§ 2º Incumbe ao autor adiantar as despesas relativas a ato cuja realização o juiz determinar de ofício ou a requerimento do Ministério Público, quando sua intervenção ocorrer como fiscal da ordem jurídica, ressalvado o disposto no âmbito do caput e § 1º deste artigo.

§ 3º A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou”.

Como justificativa principal, o autor da Proposta sustenta que:



“Trata-se de outorgar a todos tratamento jurídico semelhante ao que já é conferido, pelo aludido diploma legal no âmbito do caput de seu art. 91, à Fazenda Pública, ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Segundo esse dispositivo, permite-se que as despesas dos atos processuais praticados a requerimento da Fazenda Pública, do Ministério Público ou da Defensoria Pública sejam pagas ao final pelo vencido.

Essa medida legislativa objetiva dar plena efetividade à garantia do livre acesso ao Poder Judiciário e evitar que a exigência de pagamento antecipado de taxas ou custas judiciais hoje prevista em lei constitua verdadeiro óbice ao ajuizamento de novas demandas”.

Em legislatura anterior, este projeto de lei foi atribuído à relatoria, nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, do deputado Marco Maia, cujo parecer oportunamente exarado não foi submetido ao escrutínio do colegiado desta Comissão permanente.

Na presente ocasião, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se em relação ao mérito e aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa do projeto de lei em foco, nos termos previstos nos artigos 24, II, 32, IV, ‘a’, e 54, I, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Incumbe ao Estado, por ser o detentor do monopólio jurisdicional para a solução de conflitos intersubjetivos e manutenção da ordem jurídica, promover o acesso à justiça para os seus cidadãos.

A garantia de acesso à justiça é fruto de uma evolução histórica lastreada, inicialmente, na necessidade social de se proteger os cidadãos contra eventuais arbítrios estatais e, em um segundo momento, na manutenção ou reequilíbrio da higidez das inúmeras relações jurídicas ínsitas ao Estado Democrático de Direito, imprescindíveis à proteção jurídica das liberdades civis, dos direitos humanos e das garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica.



Ademais, a consagração constitucional de novas gerações de direitos de natureza econômica e social como mecanismos de fortalecimento do Estado democrático e de bem-estar social promoveu o acesso à justiça à condição de um direito fundamental essencial que, segundo Boaventura Souza Santo (Professor Catedrático da Universidade de Coimbra), é *“mais do que uma mera garantia de direitos, seria ele mesmo um direito autônomo, cuja denegação acarretaria a de todos os demais”*¹.

Ora, se os novos direitos não forem devidamente garantidos por ferramentas aptas a impor o seu respeito, passariam a ser meras declarações políticas desprovidas de qualquer eficácia. Nas sempre brilhantes lições de Mauro Cappelletti e Bryant Garth:

“Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganhado particular atenção na medida em que as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos. De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos fundamentais – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”².

¹ SOUZA SANTOS, Boaventura de. **Introdução à sociologia da administração da justiça**. Revista Crítica de Ciências Sociais da Universidade de Coimbra, n. 31, novembro de 1986. p. 18.

² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. pp. 11-12.



A relevância de se assegurar o acesso à justiça é tamanha que o instituto possui proteção normativa no art. 8, item 1³, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e no inciso XXXV⁴ do art. 5º da Constituição Federal.

É justamente para dar a maior efetividade possível ao preceito do acesso à justiça que exsurge o presente Projeto de Lei, cujo escopo é equiparar o jurisdicionado comum à Fazenda Pública, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, que já dispõem de permissão legal para realizar o pagamento de despesas ao final da lide quando vencidos, evitando-se que a exigência de pagamento antecipado de despesas judiciais constitua óbice à busca pela tutela judicial.

Além disso, se é possível contemplar as partes até mesmo com a isenção do recolhimento de custas quando evidenciada uma carência de recursos para tal finalidade, também pode ser admitida a postergação do pagamento para o final do processo, em atenção aos princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição, da razoabilidade e da proporcionalidade, entendimento este já verificado na jurisprudência de diversos Tribunais brasileiros⁵.

Não obstante ao salutar objetivo da propositura, com cujo escopo concordamos, entendemos que a efetividade da medida pretendida exige um aprofundado estudo sobre os impactos financeiros que decorrerão da postergação do recolhimento das custas, sob pena de termos mais um instituto natimorto em nossa legislação ou de colocarmos em risco o próprio funcionamento ordinário do judiciário.

Neste ponto, é importante trazer à colação a lapidar lição do professor e economista britânico Ronald Coase, precursor da análise econômica do direito, que em artigo paradigmático escrito em 1960 cunhou a frase que sintetiza a ideia central aqui aduzida: “[o]

³ **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, Artigo 8. Garantias judiciais: “1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza”.

⁴ **Constituição Federal**, art. 5º, XXXV – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

⁵ Como exemplo, destacam-se os seguintes julgados: AI 70081757122 (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul); AI 08017472820178020000 (Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas); e AI 2052448-23.2017.8.26.0000 (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo).



custo de exercer um direito é sempre a perda sofrida em outro lugar em consequência do exercício desse direito”⁶.

Assim, embora seja elementar a ideia de que todos possuem direito de acesso à justiça e que tal direito dever ser sim fomentado, não podemos olvidar que os recursos à disposição do Poder Judiciário nem sempre estão à altura daquilo que realmente é necessário à efetivação deste e de outros direitos.

Ainda que a lei proposta não acarrete efetivamente uma renúncia ou redução de receita, é certo que, ao menos em um momento inicial de sua vigência, o Poder Judiciário terá de arcar com os gastos processuais até que tais despesas sejam pagas ou compensadas ao final do processo, o que exige adequações orçamentárias para a viabilização da nova dinâmica de custeio.

Deste modo, ainda que não vislumbremos qualquer inconstitucionalidade *prima facie* no projeto de lei sob exame, entendemos que o mesmo deveria ter sido precedido por uma análise de viabilidade financeira e orçamentária auxiliada pela Comissão de Finanças e Tributação desta Câmara ou pelo próprio Poder Judiciário, sob pena de violação de preceitos de juridicidade.

Diante de todo o exposto e com a devida ressalva quanto à relevância do escopo da propositura, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei nº 8774, de 2017, sugerindo-se que o mesmo seja precedido por uma análise de viabilidade financeira que demonstre a sua praticabilidade sem comprometer o funcionamento das atividades judiciárias ordinárias.

Sala da Comissão, de agosto de 2019.

Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES (PSB/SP)
Relator

⁶ COASE, Ronald H. **O problema do custo social**. In: Revista de Direito Público da Economia. Ano 1, nº 1. Jan/mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 190.