

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 80 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO-CONSF
ADV.(A/S)	: GRACE MARIA FERNANDES MENDONCA
ADV.(A/S)	: SUZANA MARIA FERNANDES MENDONCA
ADV.(A/S)	: ISABELLA MARIA MARTINS FERNANDES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO-FIESP
ADV.(A/S)	: RACHEL LIMA DE ALMEIDA DA MOTTA SANTO COLSERA
ADV.(A/S)	: DAMARES MEDINA COELHO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES-CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: CENTRO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE-CAJUFF
ADV.(A/S)	: RAQUEL NERY CARDOZO
ADV.(A/S)	: FERNANDO LUIS COELHO ANTUNES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA-CNI
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
ADV.(A/S)	: EDUARDO ALBUQUERQUE SANT'ANNA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES E PESQUISADORES EM SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES-FITRATELP
ADV.(A/S)	: GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS
ADV.(A/S)	: PAULO ROBERTO LEMGRUBER EBERT
ADV.(A/S)	: MILENA PINHEIRO MARTINS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO-ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO-CNC
ADV.(A/S)	: LUCIANA DINIZ RODRIGUES

ADC 80 / DF

AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE-CNT
ADV.(A/S)	: PAULO TEODORO DO NASCIMENTO
ADV.(A/S)	: JEFERSON COSTA DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO-CONTEE
ADV.(A/S)	: JOSÉ GERALDO DE SANTANA OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE BITTENCOURT AMUI DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: MERIELLE LINHARES REZENDE
AM. CURIAE.	: INSTITUTO MAIS CIDADANIA
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE
ADV.(A/S)	: ROOSEVELT ARRAES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES-CNR
ADV.(A/S)	: RAFAEL THOMAZ FAVETTI
ADV.(A/S)	: GIOVANNA RABACHIN FAVETTI
AM. CURIAE.	: CONEXIS BRASIL DIGITAL - SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MÓVEL CELULAR E PESSOAL
ADV.(A/S)	: JOSE EDUARDO DUARTE SAAD
ADV.(A/S)	: HENRIQUE EDUARDO FERREIRA DE SOUZA D SAAD
ADV.(A/S)	: TIAGO MUNIZ TROITINO

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Trata-se de pedido de declaração de constitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 790 da Consolidação das Leis do Trabalho, com o objetivo de obter pronunciamento do Supremo Tribunal Federal quanto à constitucionalidade da exigência de efetiva comprovação da insuficiência de recursos para concessão do benefício da justiça gratuita, a qual deve ser restrita à parte que perceba salário igual ou inferior a 40% do limite

ADC 80 / DF

máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, não bastando, de acordo com o pedido da parte autora, a mera declaração de hipossuficiência.

Eis o teor do dispositivo mencionado:

Art. 790

§ 3º É facultado aos juízes, órgãos julgadores e presidentes dos tribunais do trabalho de qualquer instância conceder, a requerimento ou de ofício, o benefício da justiça gratuita, inclusive quanto a traslados e instrumentos, **àqueles que perceberem salário igual ou inferior a 40%** (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

§ 4º O benefício da justiça gratuita será concedido à parte que comprovar insuficiência de recursos para o pagamento das custas do processo. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

O Plenário, por maioria, deu provimento a agravo regimental para que fosse dado regular processamento ao feito, após decisão monocrática, de minha relatoria, que não conhecia da presente ação, com fundamento no art. 15 da Lei 9.868/99.

Superada tal questão, passo à análise do mérito.

A discussão proposta sobre a constitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 790, da CLT, na verdade cinge-se a saber se a regra do art. 99, § 3º, do CPC, que presume como verdadeira a autodeclaração de hipossuficiência, pode ser aplicada no âmbito da Justiça do Trabalho.

Assento, desde logo, inexistir qualquer antinomia entre as regras do art. 99, § 3º, do CPC, e os §§ 3º e 4º do art. 790, da CLT, resolvendo-se a questão pela sua aplicação conjunta, nos termos do artigo 15 do Código de Processo Civil.

Preliminarmente, parto da literalidade das garantias fundamentais

em discussão:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

(...)

LXXIV – o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

A proteção constitucional ao acesso à justiça e à gratuidade do serviços judiciários encontra guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **componente do “direito a ter direitos”**, ou seja, da **possibilidade de efetivo acesso às liberdades e demais direitos fundamentais garantidos pela Constituição**.

Por ocasião do julgamento da ADI 5.766, a qual também discutiu aspectos da reforma trabalhista que impactaram o direito fundamental à gratuidade e, por consequência, o acesso à Justiça, remorei brevemente o histórico da assistência jurídica gratuita no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

Desde a Constituição de 1934, o direito à gratuidade da justiça tem natureza constitucional, fazendo parte do regime de garantias e direitos essenciais para a vida política e social brasileira. Com exceção da Constituição de 1937, todos os textos constitucionais posteriores reconheceram a importância de tal prerrogativa aos hipossuficientes econômicos com a finalidade de garantir-lhes o pleno acesso à Justiça (MESSITTE, Peter. Assistência Judiciária no Brasil: uma pequena história. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, p. 135-138).

A Lei 1.060/1950 regulamentou o direito à gratuidade da Justiça no

plano infraconstitucional, consolidando as diversas normas sobre assistência jurídica gratuita então vigentes, em seu sentido mais amplo. Foi recepcionada pelas Constituições que lhe sucederam e parcialmente substituída por disposições semelhantes do Código de Processo Civil de 2015.

Não se pode deixar de ressaltar que a gratuidade da Justiça consiste em pressuposto para o exercício do direito fundamental ao acesso à Justiça, o qual, conforme as lições de Mauro Cappelletti, consiste em movimento para a própria efetividade dos direitos sociais e da igualdade (CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Trad. Tupinambá Pinto de Azevedo. In: **Revista do Ministério Público Nova Fase**, Porto Alegre, v. 1, n. 18, p. 8-26, 1985, p. 9).

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

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

É preciso reconhecer, ainda, a **conexão relevante entre a gratuidade da Justiça e o princípio da igualdade**. A desigualdade decorrente da inexistência de acesso isonômico à educação, ao mercado de trabalho, à saúde, dentre outros direitos de cunho econômico, social e cultural, impõe seja reforçado o âmbito de proteção de um direito que viabiliza a busca por outros direitos.

Amparam a gratuidade da Justiça como direito fundamental outros

ADC 80 / DF

princípios e fundamentos da Constituição de 1988, dentre os quais aqueles que visam a conformar e concretizar os fundamentos da República relacionados à cidadania (art. 1º, II, da CRFB), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB), bem como os objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CRFB), erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, da CRFB).

A Lei 13.467/2017 trouxe, de fato, diversas alterações ao modelo de funcionamento da Justiça Laboral, inclusive no tema específico da gratuidade de justiça. Como mencionado, este Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 5.766, para declarar inconstitucionais os arts. 790-B, caput e § 4º, e 791-A, § 4º, da CLT, alterados pela referida lei, em acórdão assim ementado:

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

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

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

3. Ação Direta julgada parcialmente procedente.

Ressalva-se que o benefício da gratuidade da Justiça **não constitui isenção absoluta de custas e outras despesas processuais**, mas, sim, **desobrigação de pagá-las enquanto perdurar o estado de hipossuficiência econômica propulsor do reconhecimento e concessão das prerrogativas inerentes a este direito fundamental**, na esteira do art. 5º, LXXIV, da Constituição (RE 249.003-ED, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2016). Por ocasião do julgamento da ADI 5.766, em 20.10.2021, esta Corte afirmou que **uma vez cessadas as condições que deram ao trabalhador o direito ao benefício da gratuidade da justiça, admite-se a cobrança das custas e despesas processuais**.

Isso posto, a questão trazida à baila deve ser apreciada objetivamente e à luz do que dispõem a Constituição e os dispositivos legais em debate.

Primeiramente, a restrição decorre da vontade do próprio Constituinte. A **norma constitucional (art. 5º, LXXIV) exige, de fato, a efetiva comprovação da insuficiência de recursos para concessão do benefício da justiça gratuita, cabendo ao legislador infraconstitucional regulamentar critério e forma de comprovação**.

O debate, portanto, centra-se na forma de tal comprovação, exigindo do intérprete o correto cotejo dos §§3º e 4º no art. 790, da CLT, com o art. 99, § 3º, do CPC. Eis o teor dos dispositivos citados:

Código de Processo Civil

Art. 99. O pedido de gratuidade da justiça pode ser formulado na petição inicial, na contestação, na petição para ingresso de terceiro no processo ou em recurso. (...)

§ 3º Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural.

Consolidação das Leis do Trabalho

Art. 790 Nas Varas do Trabalho, nos Juízos de Direito, nos Tribunais e no Tribunal Superior do Trabalho, a forma de pagamento das custas e emolumentos obedecerá às instruções que serão expedidas pelo Tribunal Superior do Trabalho. (...)

§ 3º É facultado aos juízes, órgãos julgadores e presidentes dos tribunais do trabalho de qualquer instância conceder, a requerimento ou de ofício, o benefício da justiça gratuita, inclusive quanto a traslados e instrumentos, àqueles que perceberem salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 4º O benefício da justiça gratuita será concedido à parte que comprovar insuficiência de recursos para o pagamento das custas do processo.

A partir da leitura conjunta das normas, vê-se inexistir antinomia. Portanto, não há que se falar em incidência do princípio da especialidade.

A nova redação conferida ao art. 790, §§3º e 4º, da CLT, estabeleceu requisito objetivo e exigiu a comprovação da insuficiência de recursos, mas não tratou da forma desta comprovação, nem tampouco vedou a autodeclaração. Logo, trata-se de hipótese de incidência do artigo 15 do

ADC 80 / DF

Código de Processo Civil, que dispõe:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Convém distinguir os conceitos de **aplicação supletiva e aplicação subsidiária**:

“O dispositivo foi feliz em prever a aplicação supletiva e subsidiária, afastando-se do equívoco costumeiro de dar os fenômenos como sinônimos. Na aplicação subsidiária tem-se a integração da legislação subsidiária na legislação principal, resultando no preenchimento de vácuos e lacunas da lei principal. Já na aplicação supletiva as leis complementam uma a outra”. (NEVES, D. A. A. Novo Código de Processo Civil Comentado. Salvador: JusPodium, 2016, p. 36)

Se é certo que a partir de 2017, a Consolidação das Leis do Trabalho **estabeleceu um critério objetivo para a concessão do benefício da justiça gratuita, ainda assim o legislador não estabeleceu como deve se dar tal comprovação, sendo aplicável, de forma subsidiária, o art. 99, §3º, do Código de Processo Civil.**

Como bem aponta o e. Procurador-Geral da República em seu parecer, “*no Direito Processual do Trabalho a aplicação do Código de Processo Civil é subsidiária e supletiva, ou seja, naquilo que a norma trabalhista for omissa, a norma processual civil a complementa, naquilo que for obscura, a esclarece*” (eDOC 113, p. 10).

Diversamente do que alega a parte autora, a Reforma Trabalhista não retirou a presunção de veracidade da autodeclaração, mas apenas fixou como critério de insuficiência determinado limite salarial, sem

detalhar como se daria a efetiva aferição deste, em termos processuais.

Logo, se na seara trabalhista a parte afirma perceber salário igual ou inferior a 40% do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, sua declaração segue contando com presunção relativa de veracidade constituindo, assim, forma válida de comprovação da hipossuficiência, como determina a norma processual civil, podendo eventual alegação falsa ser causa de responsabilização, nos termos da lei, inclusive penal.

De todo compatível com o art. 790, §§3º e 4º, da CLT, portanto, tanto a Súmula nº. 463, I, do Tribunal Superior do Trabalho, como a tese fixada pelo Pleno do Tribunal Superior do Trabalho em dezembro de 2024, no bojo de Incidente de Julgamento de Recurso de Revista e de Embargos Repetitivos, nesses termos:

“ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA.
COMPROVAÇÃO. I – A partir de 26.06.2017, para a concessão da assistência judiciária gratuita à pessoa natural, basta a declaração de hipossuficiência econômica firmada pela parte ou por seu advogado, desde que munido de procuração com poderes específicos para esse fim (art. 105 do CPC de 2015); II – No caso de pessoa jurídica, não basta a mera declaração: é necessária a demonstração cabal de impossibilidade de a parte arcar com as despesas do processo”. (Súmula 463, TST)

“1) Independentemente de pedido da parte, o magistrado trabalhista tem o poder-dever de conceder o benefício da Justiça gratuita aos litigantes que perceberem salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, conforme evidenciado nos autos;

2) O pedido de gratuidade de Justiça, formulado por aquele que perceber salário superior a 40% do limite máximo

dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, pode ser instruído por documento particular firmado pelo interessado, nos termos da Lei nº 7.115/83, sob as penas do art. 299 do Código Penal;

3) Havendo impugnação à pretensão pela parte contrária, acompanhada de prova, o juiz abrirá vista ao requerente do pedido de gratuidade de justiça, decidindo, após, o incidente (art. 99, § 2º, do CPC)”. (TST, Tema 21 - IRR, IncJulgRREmbRep - 277-83.2020.5.09.0084)

Reconheço, a propósito, a importante contribuição dos *amici curiae* admitidos no feito. **Grande parte deles representa o setor produtivo brasileiro, de vital importância para a geração de empregos e o desenvolvimento do país, vindo aos autos expressar preocupações de todo legítimas.** Não parece correto, todavia, imputar os graves obstáculos e desafios que indubitavelmente perpassam a atividade econômica nacional à facilidade de acesso à Justiça do Trabalho, ou, mais especificamente, à admissibilidade da declaração de hipossuficiência como forma de comprovação de renda para obtenção da gratuidade de justiça.

A autodeclaração de hipossuficiência é sempre passível de impugnação da parte contrária e de responsabilização legal, em caso de falsidade, sem que tal compreensão implique em declaração de inconstitucionalidade ou negativa de vigência à regra constante do art. 790, §§3º e 4º, da CLT.

Ante o exposto, no mérito, julgo parcialmente procedente o pedido “b1” para declarar constitucionais os §§ 3º e 4º do art. 790 da Consolidação das Leis do Trabalho, com interpretação conforme à Constituição, para que seja concedido o benefício da justiça gratuita àqueles que perceberem salário igual ou inferior a 40% do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, admitindo-se, como uma das modalidades de comprovação, a alegação

ADC 80 / DF

de insuficiência por autodeclaração, na forma do artigo 99, §3º, do Código de Processo Civil e julgo improcedente o pedido “b2”, para declarar a constitucionalidade da Súmula nº. 463, I, do Tribunal Superior do Trabalho.

É como voto.