

**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  
**INTDO.(A/S)** : MESA DO SENADO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : BRENO RIGHI  
**PROC.(A/S)(ES)** : ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA  
**PROC.(A/S)(ES)** : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA  
**PROC.(A/S)(ES)** : THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO  
**INTDO.(A/S)** : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**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

## **ADC 80 / DF**

**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  
**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

## **V O T O - V I S T A**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de ação

## ADC 80 / DF

declaratória de constitucionalidade proposta, pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO – CONSIF, visando à confirmação da constitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 790 da CLT.

A requerente sustenta, preliminarmente, (i) sua legitimidade ativa *ad causam*, porquanto consubstancia entidade sindical de nível máximo, devidamente registrada perante o Ministério do Trabalho e Emprego, que congrega instituições que operam em todo território nacional, estando presente, no caso, o vínculo de pertinência temática entre os seus objetivos estatutários e as normas ora questionadas; e (ii) o cabimento da presente ação declaratória de constitucionalidade, na medida em que existe relevante controvérsia judicial a respeito dos requisitos indispensáveis à concessão da gratuidade de justiça.

Alega, no mérito, que o art. 790, § 4º, da CLT, ao eliminar a presunção de veracidade quanto a autodeclaração de insuficiência de recursos para arcar com os ônus financeiros inerentes aos processos judiciais, fixando a necessidade de efetiva comprovação da hipossuficiência, tem como objetivo não o enfraquecimento do direito fundamental à assistência jurídica gratuita, mas, sim, “*de fortalecê-lo, revestindo-o de efetividade*”.

Afirma, nesse sentido, que qualquer interpretação viabilizadora da concessão de gratuidade de justiça, sem necessidade de comprovação da efetiva hipossuficiência, a pessoa que aufera renda superior a 40% (quarenta porcento) do maior benefício pago pelo regime geral de previdência social (RGPS) significa esvaziar o teor normativo do § 3º do art. 790 da CLT, que adota como critério de presunção o limite acima referido.

Aduz que o art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal, fixa, como condição necessária para concessão da gratuidade de justiça, a comprovação de insuficiência de recurso, sendo certo que a mera obrigação de recolhimento de custas processuais não consubstancia violação ao acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV). Assim, a nova disciplina prevista na CLT está em absoluta sintonia com o texto constitucional, pois

## ADC 80 / DF

*“a assistência jurídica integral e gratuita – garantia conexa a esse direito fundamental – deve ser concedida tão somente àqueles que não possuem condições econômicas de arcar com as custas do processo”.*

Salienta que a existência de norma específica no âmbito da CLT impede a aplicação da regra geral prevista no Código de Processo Civil, sendo que o *“fundamento constante das referidas decisões judiciais, no sentido de que a norma especial ensejaria condição menos favorável à pessoa natural que litiga na Justiça do Trabalho, não merece acolhimento, porquanto a regra constante da Constituição da República é explícita ao assegurar o direito ao benefício somente àqueles que comprovarem a insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV, CR/88) – comprovação cujas balizas podem ser tratadas em lei especial”*.

Requer a procedência do pedido, para declarar a constitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 790 da CLT; bem assim para reconhecer a invalidade da Súmula 463, I, do Tribunal Superior do Trabalho.

O Ministro Edson Fachin, Relator, adotou, por analogia, o rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999 (eDOC. 69).

O SENADO FEDERAL, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, narra todo percurso do projeto de lei que resultou nos dispositivos impugnados e expõe entendimento no sentido da constitucionalidade de tais normas (eDOC. 94).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, por sua vez, também apresenta informações por meio das quais tece considerações acerca da constitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 790 da CLT (eDOC. 99).

A CÂMARA DOS DEPUTADOS registra que os dispositivos questionados estão em conformidade com a Constituição Federal, na medida em que a atuação do Poder Legislativo se deu de acordo com a margem de conformação a ele outorgada (eDOC. 102).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO manifesta-se pela procedência do pedido, consoante a seguinte ementa:

*“Direito Processual do Trabalho. §§ 3º e 4º do artigo 790 da CLT, na redação dada pela Lei nº 13.467/2017 (Reforma*

## ADC 80 / DF

Trabalhista) que estabelecem a exigência de comprovação de insuficiência econômica para a concessão do benefício da justiça gratuita. Existência de controvérsia judicial relevante. Súmula 463, item I, do Tribunal Superior do Trabalho. Mérito. O requisito da comprovação de insuficiência está em conformidade com o princípio da eficiência e com os direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração do processo (artigos 5º, incisos LXXIV, LXXXIX; e 37, *caput* da Lei Maior). O deferimento excessivamente permissivo da gratuidade de justiça pode criar distorções e estimular a litigância abusiva, com consequências nocivas para toda a administração da justiça. Por outro lado, a exigência de comprovação de incapacidade econômica evita a utilização indevida desse benefício, sem comprometer o acesso à justiça. Ante o princípio da especialidade (art. 769 da CLT e art. 1º da IN nº 39 do TST), os comandos atacados têm prevalência sobre a disciplina geral do benefício da gratuidade (art. 93 do Código de Processo Civil). Manifestação pela procedência do pedido da requerente.” (eDOC. 110)

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, por seu turno, opina pelo não conhecimento da presente ação declaratória de constitucionalidade, tendo em vista a ausência de comprovação de controvérsia judicial relevante (eDOC. 113).

O Ministro Edson Fachin, Relator, em 1º.8.2023, não conheceu da presente ADC, em razão da ilegitimidade ativa *ad causam* da requerente e da inexistência de controvérsia judicial relevante a respeito das normas impugnadas (eDOC. 133). Interposto agravo regimental, o Plenário desta Corte, por maioria, a partir do voto do Ministro Dias Toffoli, a ele deu provimento, para determinar o regular processamento desta ADC (eDOC. 142).

Na sessão virtual realizada entre 27.6.2025 a 5.8.2025, o Ministro Edson Fachin, Relator, apresentou voto pela parcial procedência, para

## **ADC 80 / DF**

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

Na sequência, pedi vista dos autos para melhor exame da controvérsia.

É o relatório. **Passo a votar.**

Por ocasião do julgamento do agravo regimental interposto em face da decisão de não conhecimento desta ADC, o Plenário desta Corte compreendeu estarem presentes os requisitos de admissibilidade da presente ação, motivo pelo qual tenho como superadas as preliminares arguidas pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. Assim, passo ao exame do mérito da presente ADC.

### ***1) A ratio legis e as normas jurídicas como instrumentos de indução e inibição de comportamentos***

As normas jurídicas, enquanto instrumentos de regulação social, podem exercer simultaneamente funções indutivas e inibitórias. *De um lado*, podem promover comportamentos considerados desejáveis, por meio, por exemplo, da criação de incentivos à sua adoção; *de outro lado*, podem desestimular práticas reputadas indesejadas, ao impor sanções e/ou custos jurídicos e econômicos à sua realização.

Ao internalizarem o sistema de recompensas e sanções instituído pelo ordenamento, os indivíduos ajustam sua atuação às expectativas normativas vigentes. Por isso, o sistema normativo, portanto, está associado sobretudo à previsibilidade das consequências que o cumprimento ou o descumprimento das regras acarreta.

## ADC 80 / DF

Essa capacidade de influenciar escolhas decorre de uma premissa elementar: os indivíduos, ao tomarem decisões, são capazes de avaliar riscos, custos e benefícios, ponderando pragmaticamente entre caminhos possíveis.

As normas jurídicas funcionam, assim, como parâmetros de cálculo de comportamento, permitindo que o cidadão antecipe o ônus da violação e a vantagem da conformidade. Nesse sentido, H. L. A. Hart, defende as normas jurídicas não se reduzem a comandos dotados de sanção, mas constituem padrões públicos de comportamento que orientam condutas, organizam a vida social e fornecem razões para agir (HART, H. L. A. *O conceito de direito*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009).

O sistema jurídico, assim, envolve a capacidade dos indivíduos de antecipar as consequências jurídicas de suas escolhas e, com base nisso, ajustar suas condutas. Nessa linha, a norma funciona como instrumento de orientação racional, ao sinalizar custos e benefícios e, assim, induzir práticas socialmente desejadas e desestimular comportamentos tidos como impróprios.

Nesse sentido, o papel regulativo das normas decorre do fato de que os seus destinatários não apenas obedecem às regras pelo receio da incidência de sanções, mas porque as reconhecem como justificativas legítimas para agir. Dessa forma, os indivíduos e as instituições analisam riscos, avaliam alternativas e selecionam condutas alinhadas às finalidades do ordenamento jurídico. Trata-se de um sistema de incentivos cognitivos que conforma, de modo racional e socialmente compartilhado, a atuação dos seus destinatários.

Essa considerações, segundo penso, permitem vislumbrar a chave teórica que viabiliza a compreensão do art. 790, §§ 3º e 4º, da CLT. O legislador, ao proceder à reconfiguração dos critérios de deferimento do benefício da gratuidade de justiça, buscou, a partir do emprego de uma sistematização mais rígida, responder a um problema enfrentado pelo Poder Judiciário, visando à racionalização do volume de demandas.

## ADC 80 / DF

Isso porque, se as normas jurídicas objetivam orientar a conduta dos indivíduos ao sinalizarem custos e benefícios associados às alternativas possíveis, a disciplina da gratuidade de justiça trabalhista foi desenhada para reconfigurar o cálculo racional que antecede o ato de litigar. É que, o art. 790, §§ 3º e 4º, da CLT, ao estabelecer uma presunção relativa de hipossuficiência – para aqueles que percebem salário igual ou inferior a 40% do teto do RGPS – e, cumulativamente, a necessidade de comprovação da insuficiência de recursos para aqueles que recebem salário superior a tal patamar para efeito de deferimento da gratuidade de justiça, o legislador introduziu novos parâmetros de avaliação que impactam diretamente a decisão do indivíduo de acionar ou não a jurisdição.

Quando tramitava na Câmara dos Deputados, foram apresentadas as emendas que resultaram nos dispositivos ora questionados. O Relator do PL 6.787/2016, registrou que

“Um dos problemas relacionados ao excesso de demandas na Justiça do Trabalho é a falta de onerosidade para se ingressar com uma ação, com a ausência da sucumbência e o grande número de pedidos de justiça gratuita. Essa litigância sem risco acaba por estimular o ajuizamento de ação trabalhista.

(…)

Ressalte-se que o objetivo não é dificultar o acesso à Justiça, mas, pelo contrário, torná-la efetiva, evitando-se as ações em que se solicita, e muitas vezes é concedida, a justiça gratuita para pessoas que dela não poderiam usufruir, mediante mero atestado de pobreza. Com essa medida, afastam-se as pessoas que não se enquadram nos requisitos de ‘pobreza’ e se garante que o instituto seja utilizado por aqueles que realmente necessitam.”

No Senado Federal, a matéria tornou a ser objeto de detida consideração na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Na

## ADC 80 / DF

ocasião, o então Senador Romero Jucá, Relator do PLC 38/2017 (PL 6.787/2016, na Câmara dos Deputados), ao passo que endossou as razões já adotadas pela Casa Baixa, ressaltou que

“Em relação às normas processuais contidas no PLC nº 38, de 2017, deve-se ressaltar que um dos problemas relacionados ao excesso de demandas na Justiça do Trabalho é a falta de onerosidade para se ingressar com uma ação, com a ausência da sucumbência onerosa e o grande número de pedidos de justiça gratuita. Essa litigância sem risco acaba por estimular o ajuizamento de reclamações trabalhistas temerárias.”

Parece evidente, até mesmo pelas razões expostas pelo Poder Legislativo, que a alteração normativa em exame tem por objetivo precisamente incentivar que eventuais litigantes – diante dos ônus passíveis de serem suportados – avaliem, com maior rigor, a solidez de suas pretensões antes de recorrer ao Judiciário, evitando a propositura de demandas frívolas, temerárias ou instrumentalizadas.

Com efeito, na disciplina normativa anterior à Lei 13.467/2017, a gratuidade de justiça era mais facilmente deferida, na medida em que se admitia a autodeclaração de insuficiência de recursos. Assim, na prática, o autor da demanda trabalhista não enfrentava riscos patrimoniais efetivos decorrentes de eventual improcedência dos pedidos. Com a reforma, entretanto, o cenário se altera de modo significativo: ao exigir comprovação da hipossuficiência, o art. 790, § 4º, da CLT, introduz a possibilidade concreta de indeferimento da gratuidade, hipótese em que o litigante passa a responder diretamente pelo pagamento de custas, honorários sucumbenciais e demais despesas processuais. Esse risco financeiro real – inexistente no modelo anterior – modifica o cálculo racional do indivíduo, desestimulando pedidos temerários ou desproporcionais e incentivando que somente pretensões dotadas de mínima plausibilidade jurídica sejam levadas ao Judiciário.

## ADC 80 / DF

Nesse sentido, os §§ 3º e 4º do art. 790 da CLT atuam como mecanismos típicos de orientação racional de condutas, moldando o conjunto de expectativas que antecede a tomada de decisão e realocando custos de forma a tornar mais visível e mais relevante o juízo prévio sobre a pertinência da demanda. Trata-se de induzir, por via normativa, um comportamento mais responsável e compatível com as finalidades institucionais da jurisdição, deslocando o indivíduo de uma lógica puramente oportunista para uma lógica de responsabilidade, na qual o litígio só se justifica quando o próprio cidadão reconhece fundamento plausível em sua pretensão.

Em outros termos, a alteração legislativa buscou justamente influenciar a decisão pré-processual do potencial litigante, induzindo-o a avaliar com maior rigor a plausibilidade e relevância da pretensão antes de acionar a máquina judiciária.

Daí porque é possível asseverar que a nova disciplina processual cria um ônus, incentivando o indivíduo a ponderar mais atentamente acerca da provocação do Poder Judiciário, de modo a evitar as consequências financeiras de uma demanda considerada temerária ou infundada.

Resulta claro que, em contexto de congestionamento estrutural da Justiça do Trabalho, a intenção legislativa foi reduzir a entrada de litígios destituídos de respaldo jurídico, reorientando o sistema para um uso mais responsável e eficiente de seus recursos institucionais.

Com base nessas premissas, passo a examinar detidamente a constitucionalidade das disposições normativas questionadas.

### *2) O benefício da gratuidade de justiça e ao acesso à jurisdição: omissão parcial constitucional do art. 790, §§ 3º e 4º, da CLT*

O direito fundamental à proteção judicial efetiva consubstancia uma garantia primordial de todo o sistema constitucional, porquanto constitui o mecanismo institucional mediante o qual se assegura a defesa, o exercício e a recomposição dos direitos.

## ADC 80 / DF

A Ministra Cármem Lúcia, em sede doutrinária, acentua que “*o direito à jurisdição é a primeira das garantias constitucionais dos direitos fundamentais*”, funcionando como premissa indispensável à eficácia de todas as demais posições jurídicas asseguradas pela Constituição Federal. Sem a possibilidade de submeter lesões ou ameaças de lesão ao escrutínio judicial, prossegue a eminente Ministra, as liberdades permanecem “*no limbo político e jurídico das impunidades*”, tornando-se meras expectativas retóricas, destituídas de densidade normativa.

Daí porque, conforme pontua Sua Excelência, a liberdade sem a garantia do pleno exercício da jurisdição é “*falaciosa*”, pois gera acomodação, anomia e impotência diante do arbítrio, abrindo espaço para abusos estatais e privados (ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. O direito constitucional: a jurisdição. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 31-51).

Não se pode, contudo, reduzir o direito fundamental ao acesso à jurisdição à perspectiva estritamente liberal que, por muito tempo, marcou o debate. A visão liberal clássica considerava o acesso à justiça como um direito meramente formal, permitindo o acesso a quem pudesse arcar com os custos do processo. Essa visão, contudo, ignorava que obstáculos econômicos, sociais e estruturais podem inviabilizar concretamente o exercício do direito por parcela significativa da população. Permitir que o processo permanecesse oneroso, inacessível e distante da realidade dos vulneráveis equivalia, na prática, a transformar a garantia constitucional em expectativa impraticável.

A evolução do constitucionalismo contemporâneo, impulsionada pelo modelo de Estado Social, impôs o reconhecimento de que o acesso à justiça envolve dimensões prestacionais, impondo ao Estado o dever de remover barreiras materiais que impeçam o exercício real do direito.

Nesse contexto, o direito de acesso à jurisdição deve ser compreendido de modo mais abrangente, exigindo que o Estado dê “*ao autor destituído de boa condição financeira advogado gratuito, assim como isente-o do pagamento de taxas judiciais e de quaisquer custas e despesas*

*processuais*" (MARINONI, Luiz Guilherme. Comentários ao art. 5º, XXXV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 337).

Isso porque a mera inexistência de impedimentos formais não garante, para milhões de brasileiros, a viabilidade do acesso ao Judiciário. É que "*o custo do processo pode impedir o cidadão de propor a ação, ainda que tenha convicção de que seu direito foi violado*", evidenciando que a desigualdade econômica pode converte-se em desigualdade jurídica (MARINONI, *Ibid.*, p. 337). O resultado seria a renúncia forçada a direitos fundamentais por razões exclusivamente financeiras, um quadro normativamente incompatível com a igualdade.

Nesse sentido, a Constituição Federal adota essa concepção ampliada ao combinar, no art. 5º, XXXV, a universalidade do direito de ação com, no art. 5º, LXXIV, o dever estatal de assegurar "*assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos*". Assim, o benefício da gratuidade consubstancia um desdobramento natural do direito de acesso à justiça, justamente porque permite que os economicamente vulneráveis realizem seus direitos em condições minimamente equitativas.

É preciso ressaltar, contudo, que o próprio texto constitucional não universaliza a gratuidade. O professor José Afonso da Silva destaca que "*a imposição constitucional não tem destinatário universal*", dirigindo-se apenas aos que, necessitando de assistência jurídica, "*não disponham de recursos para a contratação de advogado particular*" ou para custear o processo (SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 10. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 161). A gratuidade de assistência jurídica e de acesso ao Poder Judiciário são, portanto, direitos de caráter seletivo, cuja titularidade depende de situação fática de insuficiência econômica.

A limitação constitucional é coerente com a própria lógica do sistema. A gratuidade é instrumento voltado à compensação das desigualdades materiais. Se fosse universalizada, a garantia perderia sua

funcionalidade, distorceria a alocação de recursos públicos e fragilizaria o próprio sistema de justiça. Não se trata de restringir acesso, mas de concretizar a igualdade material, impedindo que o benefício seja utilizado por quem possui plena capacidade econômica.

Com efeito, a concessão irrestrita do benefício tende a incentivar comportamentos processuais irresponsáveis, como o ajuizamento de ações frívolas, temerárias ou destituídas de plausibilidade jurídica mínima (ARAKE, Henrique; GICO JR., Ivo T. De graça, até injeção na testa: análise juseconômica da gratuidade de justiça. In: *Economic Analysis of Law Review*, 5, n. 1, 2014, p. 166-178). A abertura ilimitada do acesso gratuito ao Judiciário cria, portanto, incentivos para a litigância aventureira, especialmente em sistemas já marcados por alta densidade de processos.

O resultado é a sobrecarga institucional: o Judiciário passa a dedicar tempo e recursos a pretensões desprovidas de densidade jurídica, o que inevitavelmente retarda a prestação jurisdicional e prejudica justamente os mais necessitados, que dependem de uma justiça célere e eficiente. A consequência desse cenário é a diminuição da qualidade da jurisdição.

Ou seja, a ausência de critérios minimamente rigorosos para a concessão da gratuidade favorece a proliferação de comportamentos processuais desvinculados de responsabilidade jurídica, retirando do sistema sua capacidade de fornecer respostas tempestivas e adequadas.

O texto constitucional, nesse contexto, ao delimitar o alcance da gratuidade, permite que o legislador estabeleça parâmetros razoáveis de aferição da insuficiência de recursos, visando a proteger o interesse público e impedir a captura indevida de um mecanismo criado justamente para equilibrar assimetrias socioeconômicas.

Essa delimitação, entretanto, não foi feita de forma exaustiva, na medida em que não se estabeleceu critérios para comprovação da insuficiência de recursos. Assim, ao examinar o direito à proteção judicial efetiva, tive a oportunidade de, em sede doutrinária, acentuar que

"o âmbito da proteção judicial é inequivocamente normativo, não há dúvida de que as providências legislativas básicas desenvolvidas têm por escopo conferir conformação a esse direito. Evidente que o exercício do direito de proteção judicial efetiva pressupõe a existência de tribunais que sejam autônomos e independentes na tarefa de definição de competências e de procedimentos a serem adotados. Daí afirmar-se correntemente o caráter de garantia institucional desse direito, o que não autoriza, porém, concluir que semelhante garantia depende exclusivamente da atividade legislativa ordinária ou que qualquer decisão do legislador configura concretização do direito à proteção judicial efetiva. Em muitos casos a lei fixa requisitos de admissibilidade da ação, e estabelece regras básicas de procedimento.

Todavia, regras sobre capacidade processual, competência, obrigatoriedade ou não de atuação de advogado, prazos para propositura da ação, efeito vinculante de decisões de outros tribunais, coisa julgada hão de ser consideradas, em princípio, normas destinadas a conferir conformação ao direito de proteção judicial efetiva, ou, por outro lado, como resultado de colisões com outros direitos ou deveres, que apontam para restrições externas ao direito tomado amplamente em sua concepção *prima facie*.

Valendo-se da fórmula ambígua constante do art. 5º, XXXV – *a lei não poderá excluir* –, pode-se sustentar que, ao lado da tarefa conformadora, o legislador não está impedido de restringir ou limitar o exercício do direito à proteção judicial, especialmente em razão de eventual colisão com outros direitos ou valores constitucionais. Resta claro que o núcleo essencial do direito fundamental à proteção judicial efetiva não pode ser agredido, porém a relatividade deste núcleo essencial e a compreensão segundo a qual as restrições operam externamente e não internamente permitem que a dimensão *a posteriori* desse direito seja menor do que a sua feição *a priori*." (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.

Curso de direito constitucional. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 361-362)

Desse modo, o legislador, no exercício de sua liberdade de conformação, deve proceder a verdadeiro um ajuste fino que compatibilize dois valores constitucionais igualmente relevantes: o acesso substantivo à justiça dos economicamente necessitados e a preservação da efetividade da tutela jurisdicional. Esse equilíbrio é, a bem da verdade, expressão da própria racionalidade constitucional, buscando impedir tanto a exclusão de quem necessita do benefício quanto a utilização da gratuidade como mecanismo de estímulo à litigância irresponsável.

Essa necessidade de ajuste fino entre a gratuidade e a tutela jurisdicional efetiva se conecta diretamente a um dado estrutural do constitucionalismo contemporâneo: a efetivação de direitos fundamentais demanda, invariavelmente, a utilização de recursos públicos escassos, de modo que a sua alocação deve ser racionalizada. Relembro, nessa linha, as lições de Cass Sunstein e Stephen Holmes:

“A Declaração de Independência proclama que, ‘para garantir estes direitos, Governos são estabelecidos entre os homens’. À verdade óbvia de que os direitos dependem do governo, ou seja, do Estado, deve-se acrescentar uma consequência lógica rica em implicações: os direitos custam dinheiro e não podem ser protegidos nem garantidos sem financiamento e apoio públicos. Isso vale tanto para os direitos mais antigos quanto para os mais novos – para os direitos anteriores ao New Deal de Franklin Delano Roosevelt e os posteriores a este. Tanto o direito ao bem-estar social quanto o direito à propriedade privada custam dinheiro para o público. O direito à liberdade contratual tem custos públicos, assim como o direito à assistência médica; o direito à liberdade de expressão tem custos públicos, do mesmo modo que o direito a uma habitação decente. Todos os direitos impõem exigências ao

## ADC 80 / DF

tesouro público." (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos.*)

A simples concessão de gratuidade de justiça a todos os litigantes não teria o condão de incrementar o acesso à justiça, mas, sim, aumentar o congestionamento de processos, diminuindo a qualidade da prestação jurisdicional e gerando prejuízos econômicos a toda sociedade. E, por essa razão, o engendramento de fórmulas mais objetivas vem sob uma perspectiva de racionalização constitucional da alocação de recursos, permitindo que o Estado concentre esforços e financiamento na tutela daqueles que efetivamente necessitam da gratuidade, ao mesmo tempo em que inibe a litigância irresponsável ou frívola.

Desse modo, resulta claro que o objetivo não é reduzir o acesso à justiça, mas, sim, ampliar sua efetividade sistêmica, direcionando o benefício para quem dele efetivamente depende e preservando a capacidade do Judiciário de oferecer respostas céleres, adequadas e compatíveis com a densidade dos direitos fundamentais envolvidos (TENENBLAT, Fábio. Limitar o acesso ao poder judiciário para ampliar o acesso à justiça. In: *Revista CEJ*, v. 15, n. 52, 2011, p. 23-35).

Nesse contexto, tenho para mim que é plenamente legítimo o estabelecimento de parâmetros mais concretos para aferição da insuficiência de recursos para efeito de deferimento da gratuidade de justiça, inclusive mediante a fixação de uma presunção legal relativa de hipossuficiência para quem aufere remuneração até determinado patamar.

Na realidade, a estipulação de um patamar de presunção legal relativa tem o condão de concretizar a diretriz seletiva do benefício da gratuidade de justiça, criando um critério objetivo e verificável que facilita a identificação dos potenciais beneficiários. A presunção, nesse sentido, funciona como mecanismo de racionalização, garantindo maior celeridade na concessão do benefício.

Nesses termos, longe de representar impedimento ao acesso à

## ADC 80 / DF

justiça, a presunção legal opera como via de facilitação, dispensando, *a priori*, prova adicional para um segmento socioeconômico presumidamente vulnerável, ao mesmo tempo em que permite ao Estado preservar recursos institucionais para o exame mais apurado de outras situações.

De igual sorte, com todo respeito às posições em sentido contrário, penso que se mostra admissível a inversão da presunção acima do limite referido. Assim, a estipulação de que o deferimento da gratuidade de justiça, para quem aufera remuneração superior ao patamar presumido em lei, passe a recair o dever de comprovar efetivamente a insuficiência de recursos revela-se consentânea com o preceito constitucional que demanda tal comprovação.

Essa distribuição probatória favorece, por meio de presunção relativa, os economicamente vulneráveis e exige prova daqueles que, por presunção legal, têm maior possibilidade de arcar com os custos processuais, sem ocasionar transgressão ao direito de acesso à jurisdição.

A bem da verdade, a solução normativa no sentido da existência de uma presunção relativa até certo limite e inversão do ônus probatório acima dele harmoniza-se com a lógica constitucional da gratuidade como instrumento distributivo e com a obrigação estatal de racionalizar recursos públicos escassos.

Não se trata de obstaculizar o acesso ao Judiciário, mas de estruturar o acesso de forma a maximizar sua efetividade: ao reduzir o incentivo à litigância temerária, preserva-se a capacidade julgadora do sistema e assegura-se que os recursos destinados à gratuidade de justiça cheguem, prioritariamente, a quem deles efetivamente depende para exercer direitos fundamentais.

Na hipótese, contudo, uma vez admitida a legitimidade da adoção dessas espécies de critérios objetivos surge uma problemática constitucional sistêmica, pois os parâmetros estipulados no art. 790, §§ 3º e 4º, da CLT, restringem-se ao âmbito da Justiça do Trabalho.

Nessa circunstância, não estamos diante de nulidade do conteúdo

normativo celetista, mas de incompletude normativa do ordenamento como um todo: a adoção de critérios objetivos apenas para um ramo jurisdicional cria uma diferenciação normativa que vulnera o princípio da isonomia entre jurisdicionados em situações economicamente equivalentes.

É nessa conjuntura que incide a figura da omissão parcial relativa, com as consequências teóricas e práticas que a doutrina especializada descreveu. Como já lecionou Jörn Ipsen, “*o que se apresenta é a inconstitucionalidade de uma relação normativa (verfassungswidrige Normrelation)*” (IPSEN. Jörn. *Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*. Baden-Baden, 1980, p. 213 e ss). É assim porque, na omissão parcial, “*a inconstitucionalidade não reside nesta ou naquela norma, mas na disciplina normativa diferenciada (Unterschiedlichkeit der Regelung)*”, que vulnera o princípio da isonomia.

Quanto ao ponto, em sede doutrinária, envolvendo situação similar à vislumbrada na hipótese, já tive a oportunidade de pontificar que

“O princípio da isonomia pode ser visto tanto como exigência de tratamento igualitário (*Gleichbehandlungsgebot*), quanto como proibição de tratamento discriminatório (*Ungleichbehandlungsverbot*). A lesão ao princípio da isonomia oferece problemas sobretudo quando se tem a chamada ‘*exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade*’ (*willkürlicher Begünstigungsausschluss*). ”

Tem-se urna ‘exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade’ se a norma afronta ao princípio da isonomia, concedendo vantagens ou benefícios a determinados segmentos ou grupos sem contemplar outros que se encontram em condições idênticas.

Essa exclusão pode verificar-se de forma concludente ou explícita. Ela é concludente se a lei concede benefícios apenas a determinado grupo; a exclusão de benefícios é explícita se a lei geral que outorga determinados benefícios a certo grupo exclui

sua aplicação a outros segmentos.

O postulado da igualdade pressupõe a existência de, pelo menos, duas situações que se encontram numa relação de comparação. Essa relatividade do postulado da isonomia leva, segundo Maurer, a uma inconstitucionalidade relativa (*relative Verfassungswidrigkeit*), porém, não no sentido de uma inconstitucionalidade menos grave. É que inconstitucional não se afigura a norma 'A' ou 'B', mas a disciplina diferenciada das situações (*die Unterschiedlichkeit der Regelung*)."  
(MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. In: *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, n. 8, 2004, p. 131-142)

Essa peculiaridade do princípio da isonomia vem atrelada à impossibilidade de solução da inconstitucionalidade com adoção do mesmo instrumental utilizado para afastar ofensas aos direitos de liberdade e de propriedade, qual seja, a declaração de nulidade *ipso jure* (MAURER, Harmut. *Zur Verfassungswidrigkeitsklärung von Gesetzen*. In: *Im Dienst an Recht und Staat: Festschrift für Werner Weber*. Berlim: Dunker und Humboldt, 1974, p. 345).

A jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha ilustra bem o raciocínio: no caso Teuerungszulage (BVerfGE 8, 1, Primeiro Senado, 11 de junho de 1958), entendeu-se que, em situações de omissão parcial, uma declaração de nulidade "*causaria uma situação na qual a ordem constitucional seria respeitada menos ainda*".

Em outros termos, quando a inconstitucionalidade advém não do conteúdo da norma existente, mas da diferença normativa injustificada entre situações análogas, a solução adequada, muitas vezes, não é suprimir o regime válido, o que ocasionaria o aprofundamento de uma inconstitucionalidade, mas, sim, buscar outras técnicas decisórios que mantenham a integridade do ordenamento jurídico.

Na ADI 7.727-MC-Ref/DF (Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 25.4.2025, DJe 7.5.2025), o Tribunal deparou-se como uma situação

## ADC 80 / DF

peculiar que envolvia tanto uma inconstitucionalidade por ação quanto por omissão. Na oportunidade o Plenário desta Corte analisava dispositivos da Emenda Constitucional 103/2019 – especificamente os arts. 5º, *caput* e § 3º; e 10, § 2º, I – que fixavam, em geral, como requisito para aposentadoria dos policiais civis do Distrito Federal, dos policiais da Câmara dos Deputados, dos policiais do Senado Federal, dos policiais federais, dos policiais rodoviários federais, dos policiais ferroviários federais, bem assim dos agentes penitenciários e socioeducativos que haviam ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor de referida emenda, a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos.

A requerente argumentava, em síntese, que o princípio da isonomia exigia o estabelecimento de critérios distintos para aposentadoria de homens e mulheres, motivo pelo qual sustentava que as normas questionadas, ao estipularem requisitos idênticos para ambos os sexos, teriam incorrido em manifesta inconstitucionalidade. Ou seja, segundo a requerente, a incompatibilidade com o texto constitucional residia sobretudo na disciplina normativa diferenciada envolvendo as carreiras de segurança pública.

O Tribunal, a partir do voto do Ministro Flávio Dino, Relator, empreendeu um exame histórico-constitucional do regime jurídico das aposentadorias, destacando que a distinção de requisitos etários por sexo constitui tradição normativa consolidada e encontra respaldo inclusive em outras disposições da própria Emenda Constitucional 103/2019. Assim, em relação às carreiras acima mencionadas, exatamente porque não foram fixados critérios desiguais entre homens e mulheres, o Plenário desta Corte concluiu pela transgressão ao princípio da isonomia.

Nesse compasso, diante da transgressão ao princípio da isonomia, o Tribunal estendeu o regime aplicável aos servidores públicos em geral para os servidores públicos integrantes das carreiras anteriormente especificadas.

Tenho para mim, desse modo, que a disciplina restrita aos §§ 3º e 4º

## ADC 80 / DF

do art. 790 da CLT, revela-se inconstitucional enquanto fenômeno relacional, pois instaura uma diferenciação normativa injustificada entre jurisdicionados submetidos a ramos distintos do Poder Judiciário.

Situações essencialmente idênticas – pleito de gratuidade por pessoas físicas que alegam insuficiência de recursos – recebem tratamentos radicalmente distintos a depender do ramo do Judiciário no qual se litiga. Enquanto no Poder Judiciário trabalhista há uma presunção legal relativa de hipossuficiência para pessoas que recebem salário igual ou inferior a determinado patamar e, para pessoas que recebem acima desse valor, há efetiva necessidade de comprovação da insuficiência de recursos, nos demais ramos do Poder Judiciário, por força das normas do CPC, a autodeclaração de pessoa física mostra-se suficiente para o deferimento da gratuidade de justiça.

Essa assimetria normativa produz cenários heterodoxos e, sob certa perspectiva, incompatíveis com os postulados que informam o texto constitucional. Enquanto o jurisdicionado trabalhista encontra-se submetido a critérios objetivos de aferição de hipossuficiência – inclusive a necessidade de comprovação efetiva acima do limite legal –, litigantes em outros ramos podem acessar a gratuidade judicial mediante simples autodeclaração. O resultado é que indivíduos em situações econômicas substancialmente semelhantes são tratados de forma diametralmente oposta a depender apenas da natureza da causa.

A discrepância evidencia uma desarmonia sistêmica: o mesmo Estado-juiz, em sua função jurisdicional, adota critérios estritos para aferição de necessidade em um setor e critérios demasiadamente amplos e lenientes em outros, produzindo um quadro regulatório incoerente que não encontra respaldo na Constituição Federal.

A bem da verdade, a atual concepção de concessão do benefício da gratuidade de justiça, fundada em mera autodeclaração, tem gerado situações esdrúxulas, como evidencia a recente decisão do Superior Tribunal de Justiça na **AR 4.914-AgInt-EDcl/DF** (Red. p/ acórdão Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, j. 5.6.2025, DJe 15.9.2025). Em tal caso, a

## ADC 80 / DF

despeito do elevado padrão remuneratório e do considerável patrimônio do requerente, o STJ deferiu o benefício em favor de um Desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. O exame limitou-se a considerar suficiente a declaração de insuficiência de recursos, atribuindo-se à sua palavra e à sua posição no Poder Judiciário presunção de veracidade. Pois bem, o mesmo magistrado, de janeiro a outubro de 2025, já recebeu dos cofres públicos, em termos de valores líquidos, aproximadamente R\$ 885.000,00 (oitocentos e oitenta e cinco mil reais), conforme registra o Portal da Transparência.

Esse quadro configura, segundo penso, verdadeira hipótese de inconstitucionalidade por omissão parcial relativa, uma vez que a incompatibilidade com o texto constitucional não reside em qualquer excesso normativo da CLT, mas na *"Unterschiedlichkeit der Regelung"*, a diferença de tratamento sem fundamento constitucional plausível.

Em outros termos, o vício de inconstitucionalidade não reside propriamente na norma celetista, mas na ausência de disciplina equivalente nos demais ramos, o que acaba por privilegiar de modo arbitrário determinados litigantes, ao passo que impõe ônus a outros em situações virtualmente idênticas, o que gera manifesta violação ao princípio da isonomia (CF, art. 5º, *caput*).

Na minha visão, diante desse quadro normativo, a solução constitucionalmente adequada, no caso, consiste em estender os critérios objetivos previstos nos §§ 3º e 4º do art. 790 da CLT a todo o Poder Judiciário, até que o legislador supere a omissão parcial relativa aqui identificada.

Essa técnica decisória revela-se necessária, pois impede que a nulidade agrave a desigualdade e, ao mesmo tempo, realinha o sistema às exigências do princípio da isonomia. Ao promover a uniformização dos critérios de aferição da insuficiência de recursos, viabiliza-se a coerência normativa que o texto constitucional demanda, evitando que litigantes em idênticas situações econômicas recebam tratamentos discrepantes a depender exclusivamente do ramo jurisdicional competente.

## **ADC 80 / DF**

Mas não é só. Essa solução concretiza, de maneira mais efetiva e consistente, os valores constitucionais do acesso à justiça, da responsabilidade no uso dos recursos públicos e da proteção judicial efetiva. A extensão dos critérios celetistas – que combinam presunção relativa de hipossuficiência com exigência de comprovação objetiva acima de certo patamar – atua como mecanismo racional de incentivo, desencorajando demandas frívolas ou sem respaldo jurídico e preservando a gratuidade para aqueles que genuinamente dela necessitam.

Desse modo, ao sanar a omissão parcial e ao uniformizar o regime jurídico da gratuidade, promove-se um arranjo normativo mais estável, eficiente e conforme à Constituição Federal, que, simultaneamente, assegura a igualdade, fortalece a credibilidade institucional e reafirma o compromisso do Estado com a tutela jurisdicional efetiva.

Obviamente, o saneamento da omissão ora constatada, mediante extensão dos critérios da CLT para todo Poder Judiciário, consubstancia solução provisória, até posterior adequação legislativa, oportunidade na qual o Legislativo poderá, inclusive, estabelecer critérios mais objetivos para, nos casos sobre os quais não recai presunção de hipossuficiência, aferição da insuficiência de recursos para arcar com os ônus financeiros do processo.

### ***3) Art. 790, § 3º, da CLT: superveniência de alteração legislativa relevante***

Penso que o exame detido do art. 790, § 3º, da CLT, que fixa uma presunção legal relativa de hipossuficiência para aqueles que recebem até 40% do teto do Regime Geral de Previdência Social, demanda uma análise das circunstâncias fático-normativas supervenientes à Lei 13.467/2017. Tal revela-se necessário na medida em que podemos estar diante de uma inconstitucionalização superveniente.

Em sede doutrinária, discorri sobre o processo de

inconstitucionalização:

"A doutrina admite a caracterização da inconstitucionalidade da lei tendo em vista significativa alteração das relações fáticas.

Assim, a norma legal que não podia ser acoimada de inconstitucional, ao tempo de sua edição, torna-se suscetível de censura judicial em virtude de uma profunda mudança nas relações fáticas, configurando o processo de inconstitucionalização (*der Prozess des Verfassungswidrigwerdens*).

A dogmática jurídica limita-se a distinguir os atos constitucionais dos atos inconstitucionais. A declaração de inconstitucionalidade supõe a simples declaração ou o singelo reconhecimento de uma situação preexistente. O processo de inconstitucionalização (*Verfassungswidrigwerden*) não se coloca como alternativa dogmática, salvo quando resultante de uma mudança das relações fáticas. Eventual alteração no entendimento jurisprudencial, com a consequente afirmação da inconstitucionalidade de uma situação, até então considerada constitucional, não autoriza a caracterização da inconstitucionalidade superveniente. Esforça-se por contornar o inevitável embaraço decorrente desse modelo, afirmado que a mudança no entendimento jurisprudencial ensejou apenas o reconhecimento da inconstitucionalidade, anteriormente configurada.

Talvez um dos temas mais ricos da teoria do direito e da moderna teoria constitucional seja aquele relativo à evolução da jurisprudência e, especialmente, a possível mutação constitucional, decorrente de uma nova interpretação da Constituição. Como esclarece Carlos Blanco de Moraes, novas interpretações surgem a partir de alterações tácitas ou implícitas no texto constitucional, sem prejuízo de se manterem intocadas as letras dos preceitos. Segundo o autor, 'a mutação informal não é um instituto, mas um fenômeno. E um

fenômeno difícil de definir, de limitar e de qualificar quanto à sua natureza, pese o fato de, como realidade fática e jurídica, produzir impactos incontornáveis no plano da metódica da interpretação constitucional, da legitimidade democrática e da separação de poderes'. Se as repercuções das mutações constitucionais no plano material são inegáveis, são inúmeros também os desafios no plano do processo em geral e, sobretudo, do processo constitucional.

Nesse sentido, vale registrar a douta observação de Larenz:

'De entre os factores que dão motivo a uma revisão e, com isso, frequentemente, a uma modificação da interpretação anterior, cabe uma importância proeminente à alteração da situação normativa. Trata-se a este propósito de que as relações fácticas ou usos que o legislador histórico tinha perante si e em conformidade aos quais projectou a sua regulação, para os quais a tinha pensado, variaram de tal modo que a norma dada deixou de se 'ajustar' às novas relações. É o factor temporal que se faz notar aqui. Qualquer lei está, como facto histórico, em relação actuante com o seu tempo. Mas o tempo também não está em quietude; o que no momento da gênese da lei actuava de modo determinado, desejado pelo legislador, pode posteriormente actuar de um modo que nem sequer o legislador previu, nem, se o pudesse ter previsto, estaria disposto a aprovar. Mas, uma vez que a lei, dado que pretende ter também validade para uma multiplicidade de casos futuros, procura também garantir uma certa constância nas relações inter-humanas, a qual é, por seu lado, pressuposto de muitas disposições orientadas para o futuro, nem toda a modificação de relações acarreta por si só, de imediato, uma alteração do conteúdo da norma. Existe a princípio, ao invés, uma relação de tensão que só impele a uma solução – por via de uma interpretação

modificada ou de um desenvolvimento judicial do Direito – quando a insuficiência do entendimento anterior da lei passou a ser ‘evidente’.

Nesses casos, fica evidente que o Tribunal não poderá ‘fingir’ que sempre pensara dessa forma. Daí a necessidade de, em tais casos, fazer o ajuste do resultado, adotando técnica de decisão que, tanto quanto possível, traduza a mudança de valoração. No plano constitucional, esses casos de mudança na concepção jurídica podem produzir uma mutação normativa ou a evolução na interpretação, permitindo que venha a ser reconhecida a inconstitucionalidade de situações anteriormente consideradas legítimas.” (MENDES; BRANCO. *op. cit.*, p. 1.132-1.134)

Com essas considerações, reitero, entendo ser o caso de reavaliar, à luz das alterações normativas e econômico-sociais supervenientes, o critério legal estipulado para presunção de hipossuficiência para efeito de deferimento do benefício da gratuidade de justiça.

Quando instituído, em 2017, o parâmetro legal guardava relação de conexidade com o contexto socioeconômico então vigente, particularmente porque representava patamar de renda situado em torno de dois salários-mínimos meio. Contudo, a evolução normativa e a dinâmica econômica subsequente produziram um cenário significativamente distinto, tornando o parâmetro celetista materialmente inadequado para cumprir a função constitucional de identificar quem efetivamente carece de assistência estatal para litigar.

Dados objetivos evidenciam essa defasagem. Em 2017, o salário-mínimo era de R\$ 937,00 e o teto do RGPS situava-se em aproximadamente R\$ 5.531,31, de modo que o limite de 40% correspondia a cerca de R\$ 2.212,52, o que correspondia a 2,36 salários-mínimos. Em 2025, no entanto, o salário-mínimo foi majorado para R\$ 1.518,00, enquanto o teto do regime geral de previdência alcançou R\$ 8.157,41,

## ADC 80 / DF

fazendo com que o mesmo limite correspondesse a R\$ 3.262,96, o que evidencia uma redução para 2,14 salários-mínimos.

A diminuição dessa razão, embora aparentemente modesta, evidencia que a elevação do salário-mínimo superou a evolução do teto do regime geral de previdência, alterando a relação material entre o piso da remuneração e o valor tomado como referência para presunção de hipossuficiência.

Esse deslocamento material é reforçado por mudanças normativas significativas, em especial pela edição da Lei 15.270, de 26 de novembro de 2025, que promoveu profunda reestruturação no sistema de tributação da renda.

O legislador, ao redefinir os patamares de renda considerados adequados para fins de tributação de renda, adotou montante substancialmente superior ao inscrito no art. 790, § 3º, da CLT. Segundo a atual legislação, os rendimentos tributáveis mensais de até R\$ 5.000,00 estão sujeitos a redução do imposto de renda, de modo que o imposto devido corresponde a zero.

Nos termos da justificativa apresentada pelo Presidente da República, essa “*redução qualificada do imposto sobre a renda das pessoas físicas, que atinge majoritariamente o trabalhador com menor poder aquisitivo, visa beneficiar as classes C, D e E e disponibilizar mais renda para o atendimento das necessidades prioritárias do trabalhador*”.

Tal revisão legislativa indica que a própria compreensão estatal acerca da renda necessária ao atendimento das necessidades básicas foi alterada, o que afeta diretamente a racionalidade do critério celetista de presunção de insuficiência.

A conjugação desses fatores demonstra que, tal como sucedeu no caso do LOAS ([Rcl 4.374/PE](#), de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 18.4.2013, DJe 4.9.2013, v.g.), o limite legal celetista passou por um processo de inconstitucionalização superveniente: não porque fosse originalmente incompatível com o texto constitucional, mas porque perdeu aderência à realidade normativa e econômica contemporânea.

## ADC 80 / DF

Nessa linha, uma vez constatada a inconstitucionalização superveniente do parâmetro inicialmente adotado pelo legislação, necessário perquirir, até mesmo para estabelecimento de uma solução provisória, até aprovação de nova legislação em consonância com o texto constitucional, qual o critério mais atual, objetivo e coerente com o sistema para efeito de estipular uma presunção da hipossuficiência.

Entendo, nesse contexto, com a devida vênia dos entendimentos em sentido contrário, que se mostra adequada a utilização dos parâmetros resultantes da reestruturação do imposto de renda, nos termos da Lei 15.270/2025, que refletem, de forma normativa e atualizada, a renda que o Estado considera compatível com a suficiência de recursos.

A lógica da tributação da renda, ao identificar faixas salariais essenciais à manutenção de uma existência digna, fornece elemento objetivo, uniforme e aplicável em âmbito nacional, apto a orientar a aferição da insuficiência econômica também no campo do acesso à justiça. Trata-se, portanto, de critério legal, dotado de clareza, previsibilidade e aderência ao princípio da isonomia.

Desse modo, o parâmetro adequado a ser adotado para a presunção legal relativa de hipossuficiência, para efeito de deferimento da gratuidade de justiça, deve corresponder ao valor de R\$ 5.000,00, atualmente previsto pela Lei 15.270/2025 como limite de renda não sujeito à tributação.

Com efeito, nos termos do art. 6º da mencionada lei, o Poder Executivo deverá encaminhar, no prazo de um ano, projeto de lei destinado a instituir a Política Nacional de Atualização dos Valores da Tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física. Uma vez implementada tal política – ou tão logo sejam atualizados os valores pertinentes –, os efeitos dessas atualizações devem operar automaticamente sobre o montante aqui adotado como parâmetro de presunção relativa de hipossuficiência, preservando a coerência sistêmica entre a política fiscal e a política de acesso à justiça.

Não se pode desconsiderar, contudo, que historicamente têm

## ADC 80 / DF

ocorrido longos períodos de ausência de atualização da tabela do Imposto de Renda. Assim, buscando evitar a cristalização de um parâmetro defasado, entendo que, na ausência de atualização anual da tabela, o valor ora adotado deve ser corrigido pelo IPCA, índice amplamente utilizado para a mensuração da inflação, recentemente adotado para atualização monetária de precatórios (EC 136/2025) e frequentemente empregado como referência oficial para a atualização de valores públicos.

Essa solução assegura que o critério de presunção de hipossuficiência permaneça materialmente adequado ao longo do tempo, garantindo estabilidade, proporcionalidade e fidelidade ao comando constitucional que orienta a concessão da gratuidade de justiça apenas àqueles que efetivamente não dispõem de recursos para arcar com os custos do processo.

É preciso registrar, apenas para que não pairem quaisquer dúvidas, que, em relação aos assistidos pela Defensoria Pública, também recai presunção de hipossuficiência, mesmo porque, em geral, as regras para atendimento pela Defensoria Pública são mais restritivas que o patamar remuneratório ora adotado de forma provisória.

Cuida-se de esclarecimento que, ao mesmo tempo em que patenteia o importante papel desempenhado por tal instituição, evidencia, de forma clara e inequívoca, que o estabelecimento de presunção relativa legal e de enrijecimento dos parâmetros para concessão da gratuidade de justiça não significa restrição de acesso ao Poder Judiciário, mas, sim, medida necessária para assegurar que o benefício seja direcionado a quem dele realmente necessita, evitando distorções, promovendo o uso responsável do sistema de justiça e garantindo a efetividade da tutela jurisdicional aos economicamente vulneráveis.

Tudo isso numa perspectiva de aprimorar a seletividade constitucionalmente exigida, reforçando a racionalidade distributiva do instituto e resguardando o núcleo essencial do direito fundamental de acesso à jurisdição.

#### 4) Síntese conclusiva

Diante de todas as considerações expostas, abro esse tópico apenas e tão somente para explicitar, de forma clara e inequívoca, os efeitos que advêm deste voto.

Em *primeiro lugar*, há de ser declarada a inconstitucionalidade da expressão “*a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social*”, constante do art. 790, § 3º, da CLT, bem assim atribuída interpretação conforme à Constituição a tal dispositivo, para estabelecer, como solução normativa provisória, até posterior intervenção legislativa, presunção relativa de insuficiência de recursos, para efeito de concessão da gratuidade de justiça, aos que perceberem, atualmente, renda igual ou inferior a R\$ 5.000,00, nos termos da Lei 15.270/2025. As futuras alterações na legislação do imposto de renda, especificamente no ponto em que definem a faixa de tributação zero, deverão refletir automaticamente sobre esse parâmetro, garantindo sua permanente adequação material. Ademais, na hipótese de inexistir atualização anual da tabela do imposto de renda, impõe-se a correção do referido valor pelo IPCA, a fim de preservar a coerência do critério adotado e evitar a defasagem do montante utilizado como indicador de hipossuficiência econômica.

Nesse sentido, as pessoas que recebem salário igual ou inferior a R\$ 5.000,00, *a priori*, para efeito de deferimento da gratuidade de justiça, devem ser presumidas hipossuficientes. Nesses casos, mostra-se suficiente a demonstração, pela pessoa física, de que percebe salário limitado a tal patamar, sendo, pois, ônus, se o caso, da parte *ex adversa* ilidir referida presunção relativa.

Em *segundo lugar*, nos termos do art. 790, § 4º, da CLT, aqueles que auferem salário superior ao patamar acima estipulado – atualmente, R\$ 5.000,00 – e que pretendem obter o benefício da gratuidade de justiça, devem demonstrar, *in concreto*, a efetiva insuficiência de recursos para pagamento dos ônus inerentes ao processo judicial. Nessa hipótese,

## ADC 80 / DF

portanto, recai sobre quem postula o encargo de comprovar a hipossuficiência.

Vale ressaltar que a legislação confere uma certa modulação no deferimento da gratuidade de justiça, legitimando sua concessão somente em relação a alguns atos ou a redução percentual de despesas processuais, dentre outros. Tais instrumentos devem ser melhor manejados diante dessa nova realidade.

Como decorrência direta de tais conclusões, não há espaço para manutenção do teor da Súmula 463, I, do Tribunal Superior do Trabalho, motivo pelo qual há de ser declarada inconstitucional.

Em *terceiro lugar*, as disposições acima devem ser aplicadas a todos os ramos do Poder Judiciário, não apenas no âmbito da Justiça do Trabalho, na medida em que, tal como amplamente exposto neste voto, diante da omissão inconstitucional parcial, se revela indispensável a extensão de tal disciplina normativa como método necessário e eficaz para efetivação do texto constitucional.

Em razão de tudo quanto exposto, fica claro que tanto o Superior Tribunal de Justiça quanto o Tribunal Superior do Trabalho deverão promover a revisão das respectivas jurisprudências, firmadas, inclusive, sob o regime de repetitivos, para adequação às diretrizes estabelecidas por este Supremo Tribunal Federal. Dito de forma clara, ficam superadas as teses estipuladas no tema 1.178 do STJ e no tema 21 do TST.

### 5) Modulação

Note-se que a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade de dispositivo normativo é um poder conferido ao Supremo Tribunal Federal pelo art. 27 da Lei 9.868/1999, condicionado à presença de interesse social e à necessidade de garantir a segurança jurídica aos jurisdicionados.

Tal instituto busca evitar que a decisão proferida por esta Corte

afete, de forma negativa e relevante, importantes valores sociais, especialmente os princípios da boa-fé e da confiança legítima. Além disso, tem como objetivo resguardar a segurança jurídica, preservando situações consolidadas e impedindo verdadeira desordem administrativa.

Galen Lacerda ressalta que "*podemos e devemos considerar a existência de direitos adquiridos processuais, oriundos dos próprios atos ou fatos jurídicos processuais, que emergem, em cada processo, do dinamismo desse relacionamento jurídico complexo*", os quais "*se configuram no âmbito do direito público e, por isto, sofrem o condicionamento resultante de grau de indisponibilidade dos valores sobre os quais incidem*" (LACERDA, Galeno. *O novo direito processual civil e os feitos pendentes*. Rio de Janeiro: Forense, 1974, p. 12-13).

Nesse sentido, é inegável que a proposta ora apresentada representa uma mudança de paradigma na questão relativa à gratuidade de justiça, sobretudo no âmbito dos demais ramos do Poder Judiciário. A adoção imediata desses parâmetros, sem qualquer limitação temporal, poderia ensejar revisões em massa de decisões concessivas já proferidas, gerar instabilidade sistêmica e comprometer direitos processuais formados sob a égide da disciplina anteriormente vigente, inclusive quanto à previsibilidade dos encargos financeiros associados ao processo.

Desse modo, mostra-se indispensável modular os efeitos da presente decisão para que produza eficácia *ex nunc*, a partir da publicação da ata de julgamento. Assim, os novos parâmetros de aferição da hipossuficiência e a uniformização do regime jurídico da gratuidade de justiça aplicar-se-ão exclusivamente aos processos ajuizados após esse marco temporal.

## **6) Conclusão**

Ante o exposto, pedindo vênia às compreensões em sentido contrário, **divirjo** do eminente Ministro Edson Fachin, para julgar parcialmente procedentes os pedidos formulados na petição inicial, em ordem a

(i) declarar a constitucionalidade da expressão “*a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social*” constante do art. 790, § 3º, da CLT;

(ii) atribuir interpretação conforme à Constituição Federal ao § 3º do art. 790 da CLT, para, até ulterior adequação legislativa, estabelecer, para efeito de deferimento da gratuidade de justiça, presunção relativa de insuficiência de recursos para aqueles que recebem, atualmente, salário igual ou inferior a R\$ 5.000,00, consoante previsto na Lei 15.270/2025, sendo certo que as eventuais atualizações na legislação do imposto de renda refletem automaticamente em tal patamar; na hipótese de inexistir atualização anual da tabela do imposto de renda, impõe-se a correção do referido valor pelo IPCA;

(iii) estipular que, nos termos do art. 790, § 4º, da CLT, aqueles que auferem salário superior ao patamar acima estipulado – atualmente, R\$ 5.000,00 – e que pretendem obter o benefício da gratuidade de justiça, devem demonstrar, *in concreto*, a efetiva insuficiência de recursos para pagamento dos ônus inerentes ao processo judicial;

(iv) declarar a constitucionalidade por omissão parcial do art. 790, §§ 3º e 4º, da CLT, determinando, desde logo, como forma da saneamento da omissão ora constatada, até posterior adequação legislativa, a aplicação de tais disposições a todos os ramos do Poder Judiciário, não apenas no âmbito da Justiça do Trabalho;

(v) declarar a constitucionalidade da Súmula 463, I, do Tribunal Superior do Trabalho;

(vi) modular os efeitos desta decisão, de modo que produza efeitos *ex nunc*, a contar da publicação da ata de julgamento de mérito, sendo aplicável, portanto, somente aos processos ajuizados a partir de tal marco.

**É como voto.**