

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 80 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO-CONSIF**
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**

DECISÃO: Trata-se de Ação Declaratória de Constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), tendo por objeto os §§3º e 4º do art. 790 da Consolidação das Leis do Trabalho, na redação dada pela Lei 13.467/2017.

A Requerente afirma que os órgãos da Justiça do Trabalho têm negado a vigência dos §§3º e 4º do art. 790 da CLT, ao aceitarem a mera declaração de hipossuficiência para a concessão do benefício da gratuidade de justiça.

Declara que a concessão da gratuidade de justiça nas causas trabalhistas somente deve ser concedida aos reclamantes que preencham, simultaneamente, os requisitos de percepção salarial igual ou inferior a 40% do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social e de comprovação da insuficiência de recursos para arcar com as custas do processo.

Alega que a exigência de comprovação da insuficiência de recursos para a concessão da gratuidade de justiça está em conformidade com o art. 5º, LXXIV, da Constituição da República.

A CONSIF afirma ser entidade sindical de grau superior, que congrega entidades representativas de instituições financeiras, atuantes em todo o território nacional, possuindo legitimidade ativa para representar os interesses e direitos dos seus representados.

Quanto a pertinência temática, alega que seus representados têm sido demandados em ações trabalhistas nas quais o teor dos §§ 3º e 4º do art. 790 da CLT não foram observados.

ADC 80 / DF

Sustenta ser cabível o ajuizamento de ação direta de constitucionalidade, porque há controvérsia judicial relevante sobre a aplicação dos dispositivos objeto da presente ação, evidenciada por decisões conflitantes no âmbito da Justiça do Trabalho.

Aduz que órgãos jurisdicionais da Justiça do Trabalho estão afastando a aplicação dos §§ 3º e 4º do art. 790 da CLT, sem declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos, violando a Súmula Vinculante 10 e o art. 97, da Constituição da República (cláusula de reserva de plenário).

Esclarece que o afastamento da legislação tem sido justificado pelo argumento de que a exigência de comprovação da insuficiência de recursos constitui condição mais gravosa à pessoa natural do que a prevista no Código de Processo Civil de 2015. Por esta razão, os órgão jurisdicionais tem afirmado que basta a declaração de hipossuficiência para a concessão da gratuidade, nos termos da Súmula 463, I, do Tribunal Superior do Trabalho.

Aponta que também há decisões que afirmam que a Súmula 463, do TST, restou superada com o advento da Lei 13.467. Dessa forma, após a reforma trabalhista, a mera declaração de hipossuficiência não seria suficiente para a concessão da gratuidade de justiça, sendo necessária a comprovação da insuficiência de recursos, nos termos dos §§ 3º e 4º, do art. 790, CLT.

Argumenta que o objetivo da exigência da comprovação de insuficiência foi dar objetividade e efetividade ao direito à assessoria jurídica integral e gratuita, e que os §§ 3º e 4º, do art. 790, da CLT devem ser aplicados conjuntamente, pois sua aplicação isolada implicaria em declaração velada de inconstitucionalidade.

Afirma que a desconsideração do requisito da comprovação de insuficiência de recursos viabiliza a fruição do benefício da gratuidade por pessoas que possuem condições de arcar com as custas processuais, desviando a finalidade do instituto da gratuidade, que se destina apenas aos demandantes economicamente vulneráveis.

Declara que a aplicação da regra geral prevista no Código de Processo Civil (art. 99, §§2º e 3º), em detrimento da regra específica,

ADC 80 / DF

estabelecida pelos §§3º e 4º, da Consolidação das Leis do Trabalho, viola o princípio da especialidade (art. 769, CLT).

Argumenta que não cabe a alegação de condição menos favorável nem a comparação entre diplomas infraconstitucionais para afastar a aplicação da regra específica da legislação trabalhista, tendo em vista que a Constituição da República assegura a gratuidade de justiça somente àqueles que comprovarem a insuficiência de recursos.

Cita pesquisa realizada pela Federação Nacional dos Bancos (FENABAN), alegando que tal estudo demonstrou que todos os demandantes que solicitaram a gratuidade de justiça em ações trabalhistas postuladas em face da FENABAN receberam o benefício, e que a maioria deles não preenchia o requisito salarial disposto no §3º do art. 790 da CLT.

Requer:

“a) a concessão de medida liminar, nos termos do art. 21 da Lei nº 9.868/1999, a fim de que seja imediatamente determinada: a.1) a suspensão da aplicação da Súmula nº 463, I, do Tribunal Superior do Trabalho até o julgamento definitivo da presente ADC;

a.2) a exigência de comprovação da condição de hipossuficiência de recursos, para fins de concessão do benefício da gratuidade de justiça, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 790 da CLT, na qualidade de pressuposto necessário à efetividade do direito assegurado pelo art. 5º, inciso LXXIV, CR/88;

b) no mérito, o julgamento pela procedência do pedido formulado na presente ADC para declarar:

b.1) a constitucionalidade absoluta dos §§ 3º e 4º do art. 790 da CLT, editados em consonância com os direitos fundamentais de assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, da CR/88), de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CR/88) e do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CR/88), assentando o entendimento de que o benefício da justiça gratuita somente será concedido à parte que efetivamente comprovar a insuficiência de recursos para o pagamento das custas do

ADC 80 / DF

processo, desde que perceba salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, não bastando a mera declaração de hipossuficiência;

b.2) a invalidade da Súmula nº 463, I, do Tribunal Superior do Trabalho, considerando sua incompatibilidade com as premissas norteadoras da concessão do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita, de acesso à justiça e do devido processo legal nos termos do art. 5º, incisos LXXIV, XXXV e LIV, da CR/88.”

Em parecer (eDoc 94), o Senado Federal afirma a constitucionalidade dos §§3º e 4º, da CLT, porque não foram declarados inconstitucionais no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.766 (Relator Min. Roberto Barroso, Plenário, Publicação 03.05.2022), em que foram analisadas várias das inovações trazidas pela reforma trabalhista ao texto da CLT.

Argumenta que o Supremo Tribunal Federal teria declarado a inconstitucionalidade dos referidos diplomas, por arrastamento, quando analisou as mudanças nas regras de concessão da gratuidade de justiça no âmbito da Justiça do Trabalho.

Assevera que o direito à gratuidade não foi suprimido, apenas regulamentado com o intuito de garantir os direitos de acesso ao judiciário e à prestação jurisdicional efetiva e célere.

Por fim, declara que os §§3º e 4º, da CLT estão em conformidade com a Constituição da República, além de objetivarem a efetividade de outros direitos constitucionalmente protegidos.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se em parecer assim ementado (eDoc 110):

“Direito Processual do Trabalho. §§ 3º e 4º do artigo 790 da CLT, na redação dada pela Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista) que estabelecem a exigência de comprovação de insuficiência econômica para a concessão do benefício da justiça gratuita. Existência de controvérsia judicial relevante. Súmula

ADC 80 / DF

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.”

Com base nestes mesmos argumentos, a Presidência da República pugnou pela procedência da ação (eDoc 99).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da ação. Cito a ementa do parecer apresentado (eDoc 113):

“AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E DIREITO PROCESSUAL DO TRABALHO. GRATUIDADE DA JUSTIÇA. ART. 790, §§ 3º E 4º, DA CLT, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI 13.467/2017. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ART. 99, § 3º, DO CPC. AUTODECLARAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA. OFENSA INDIRETA. AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA JURÍDICA DA CONTROVÉRSIA.

1. As confederações sindicais não têm legitimidade ativa para propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade em face de norma cujo conteúdo dirija-se indistintamente a todos os cidadãos e não apenas às categorias profissionais e econômicas que representam. Precedentes.

ADC 80 / DF

2. A pretensão de afastar a regra do art. 99, § 3º, do CPC – que presume verdadeira a autodeclaração de hipossuficiência – às causas em trâmite na Justiça do Trabalho implica ofensa meramente indireta ao texto constitucional.

3. Não demonstrado dissídio judicial relevante acerca da constitucionalidade da norma, que evidencie estado de incerteza quanto à presunção de sua constitucionalidade, não há de ser admitido o pedido de declaração de constitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 790 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

– Parecer pelo não conhecimento da ação.”

Solicitaram ingresso no feito na condição de *amici curiae* o advogado Fábio de Oliveira Ribeiro; a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee); o Instituto Mais Cidadania; a Confederação Nacional do Transporte (CNT); a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA); a Federação Interestadual dos Trabalhadores e Pesquisadores em Serviços de Telecomunicações (FITRATELP); a Confederação Nacional da Indústria (CNI); o Centro de Assistência Jurídica Gratuita da Universidade Federal Fluminense (CAJUUFF) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) (eDocs 40, 44, 51, 60, 75, 81, 86, 105, 115 e 122, respectivamente).

É o relatório. Decido.

A presente ação não deve ser conhecida em razão da ilegitimidade ativa da Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) e da inexistência de controvérsia judicial relevante.

Nas ações do controle concentrado de constitucionalidade, os legitimados especiais devem preencher os requisitos de procuração específica, abrangência nacional e pertinência temática, para comprovar sua legitimidade ativa.

“Ementa: PROGRAMA MAIS MÉDICOS. LEI 12.871/2013. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 621/2013. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. CONFEDERAÇÃO

ADC 80 / DF

NACIONAL DOS TRABALHADORES LIBERAIS
UNIVERSITÁRIOS REGULAMENTADOS – CNTU.
IRREGULARIDADE DO REGISTRO SINDICAL.
PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA.

[...]

2. O amplo rol de legitimados universais do art. 103 da Constituição não se coaduna com o afastamento do necessário vínculo entre o objeto impugnado e as finalidades próprias e específicas da confederação sindical. Ausência de pertinência temática.

3. Ilegitimidade ativa ad causam reconhecida”. (ADI 5037, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, Publicação 29.07.2020)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA DO CONVÊNIO ICMS 142/2018. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS (ABRAS). ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LIAME INDIRETO. AGRAVO DESPROVIDO.

[...]

2. A comprovação da pertinência temática exige a existência de correlação direta entre os objetivos específicos da entidade e o conteúdo da lei ou ato normativo impugnado.

3. Agravo regimental conhecido e desprovido”. (ADI 6249 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, Publicação 01.12.2022)

Como apontado pelo Procurador-Geral da República, não há pertinência temática entre a legislação questionada e os objetivos específicos da Requerente, uma vez que os §§3º e 4º do art. 790 da Consolidação das Leis do Trabalho são normas de aplicação geral. Dessa maneira, a CONSIF não possui legitimidade ativa para propor a ação.

Além disso, é requisito indispensável para o cabimento da ação direta de constitucionalidade a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da norma questionada.

Entende-se como controvérsia judicial relevante o estado de incerteza gerado por divergências sobre a legitimidade de uma lei,

ADC 80 / DF

colocando em risco a sua presunção de constitucionalidade (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021).

“EMENTA Agravo regimental em ação declaratória de constitucionalidade. Artigo 2º da Lei Federal nº 13.064, de 30 de dezembro de 2014. Ausência de **controvérsia judicial relevante**. Agravo a que se nega provimento.

1. O seguimento da ação declaratória pressupõe a existência de dissídio judicial em proporções relevantes acerca da constitucionalidade da norma que gere um estado de incerteza apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos. Precedentes: ADC 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 17/8/17; ADC 23-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/16; ADC 19, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 29/4/14; ADC 8 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/03.

2. A existência de uma única ação judicial (Ação Civil pública nº 2015.1.1.089140-8), ainda que tenha como escopo a declaração de inconstitucionalidade da norma questionada, não tem aptidão para constituir controvérsia judicial em proporção relevante. Tampouco detém tal potencialidade a mera concessão, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, de efeito suspensivo à apelação interposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios com o fito de reverter a sentença em que se julgou improcedente a ação civil pública. Embora a referida decisão tenha como efeito prático a suspensão da Lei Federal nº 13.064/2014, não foi ela proferida no contexto de um dissídio judicial de proporções relevantes acerca da constitucionalidade da norma, necessário para a caracterização do requisito previsto no art. 14, inciso III, da Lei nº 9.868/1999.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADC 40 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, Publicação 21.06.2018)

“Ementa. Direito Constitucional. Agravo regimental em

ADC 80 / DF

ação declaratória de constitucionalidade. Código Brasileiro de Trânsito. Ausência de controvérsia judicial relevante.

[...]

2. Em decorrência da presunção de validade das leis, a ação declaratória de constitucionalidade tem como pressuposto de admissibilidade a existência de controvérsia judicial relevante sobre a constitucionalidade da norma em análise.

3. Os precedentes apresentados pelo agravante não demonstram controvérsia relevante a respeito da validade do art. 257, § 7º, do CTB, mas somente refletem o entendimento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o referido dispositivo não afasta a possibilidade de acesso ao Judiciário para a comprovação da autoria de infração de trânsito.

4. O recurso não apresenta argumentos aptos a contrapor os fundamentos da decisão agravada, que deve ser mantida.

5. Agravo regimental a que se nega provimento”. (ADC 68 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, Publicação 03.05.2022)

No caso em análise, verifica-se que não há controvérsia judicial relevante, pois nas decisões apresentadas pela Requerente não houve a declaração de inconstitucionalidade das normas objeto da ação, apenas entendimentos divergentes a respeito da aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil.

As disputas sobre a aplicação subsidiária do CPC em relação à possibilidade de comprovação da insuficiência de recursos por meio de declaração de hipossuficiência não coloca em risco a presunção de constitucionalidade dos §§3º e 4º, da Consolidação das Leis do Trabalho.

Além disso, resalto que o art. 769 da CLT prevê a aplicação supletiva das normas processuais civis ao processo do trabalho, em caso de omissão, desde que não haja incompatibilidade.

Dessa forma, como o §4º do art. 790 determinou a comprovação da insuficiência de recursos, mas não informou como essa comprovação deveria ocorrer, pode-se, ao menos em tese, entender que o dispositivo foi

ADC 80 / DF

omisso, e que portanto, é cabível a aplicação subsidiária do CPC, que fornece um meio objetivo de comprovação, evitando que a concessão da gratuidade de justiça fique ao arbítrio do juiz.

Ante o exposto, com fundamento no art. 15 da Lei 9.868/99, não conheço da presente ação declaratória de constitucionalidade, em razão da ilegitimidade ativa da parte requerente e da inexistência de controvérsia judicial relevante.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 1º de agosto de 2023.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente