

Nota Técnica 16 | 2021

**ANÁLISE DO PROJETO DE
CONVERSÃO EM LEI DA MPV
N.º 1.045/2021: que institui o
novo programa emergencial de
Manutenção do Emprego e da
Renda e outras disposições.**



IBDP
Instituto Brasileiro de
Direito Previdenciário

NOTA TÉCNICA 16/2021

ANÁLISE DO PROJETO DE CONVERSÃO EM LEI DA MPV N.º 1.045/2021: que institui o novo programa emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e outras disposições.

O IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, entidade de cunho científico-jurídico, no uso de suas atribuições que tem entre os seus objetivos a produção de material informativo sobre seguridade social e temas jurídicos relacionados, buscando proporcionar conteúdos de acesso universal para a classe de operadores do direito, bem como para a sociedade, vem apresentar análise técnica sobre a modificação das regras de acesso à Assistência Judiciária Gratuita, a partir de emendas parlamentares inseridos no projeto de conversão em lei da MPV N.º 1.045/2021

A Câmara dos Deputados aprovou, em 12/08/2021, a Medida Provisória (MP) 1045/21, que renova o programa de redução ou suspensão de salários e jornada de trabalho com o pagamento de um benefício emergencial aos trabalhadores. As regras valem para quem tem carteira assinada e para os contratos de aprendizagem e de jornada parcial. O projeto agora será examinado pelo Senado.

O substitutivo aprovado, do deputado Christino Aureo (PP-RJ), inclui vários outros temas no texto, como programas de primeiro emprego e de qualificação profissional, mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e definição de quem pode contar com gratuidade no acesso à Justiça.

Considerando os escopos do IBDP, a presente nota técnica fará considerações sobre a juridicidade das restrições à justiça gratuita incluídas nos artigos 89, 90 e 91 do projeto de conversão em lei.

Em suma, o substitutivo **amplia** significativamente o texto original da MPV inserindo alterações na **Lei n.º 5.010**, de 30 de maio de 1966, que organiza a Justiça Federal de primeira instância, **a Lei n.º 10.259**, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no

âmbito da Justiça Federal, e, finalmente, a **Lei n.º 13.105**, de 16 de março de 2015, o Código de Processo Civil.

Pontuem-se as alterações promovidas nas referidas leis em quadro comparativo com as redações atuais e as modificadas no texto aprovado pela Câmara dos Deputados:

| Lei | Redação atual | Acréscimo aprovado no Projeto de Conversão em lei |
|----------------------------|--|---|
| <p>Lei 5.010/66</p> | <p>Art. 45. As custas serão pagas na primeira instância, pela forma estabelecida no Regimento, e compreenderão todos os atos do processo, inclusive a subida do recurso, dela ficando isentos os beneficiados com a Justiça gratuita. Na segunda instância não serão devidas custas, salvo nas certidões e traslados. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 253, de 1967)</p> <p>Parágrafo único. As custas recebidas serão relacionadas e recolhidas, semanalmente, pelo Chefe da Secretaria, à repartição federal arrecadadora competente, mediante guia visada pelo Juiz, como renda extraordinária da União. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 253, de 1967)</p> | <p><i>“Art. 45-A. Terá direito à gratuidade de que trata o art. 45 desta Lei a pessoa pertencente à família de baixa renda, assim entendida:</i></p> <p><i>I - aquela com renda familiar mensal per capita de até 1/2 (meio) salário mínimo; ou</i></p> <p><i>II - aquela com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos.</i></p> <p><i>§ 1º A prova da condição de que trata o caput deste artigo será realizada por meio da apresentação pelo autor do comprovante de habilitação em cadastro oficial do Governo federal instituído para programas sociais, não bastando, para a concessão da gratuidade, a mera declaração de hipossuficiência econômica firmada pela parte ou por seu procurador.</i></p> <p><i>§ 2º Condenado o beneficiário da assistência judiciária gratuita ao pagamento de honorários, desde que não tenha obtido em juízo, ainda que em outro processo, créditos suficientes para suportar a despesa, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas no prazo de 5 (cinco) anos, contado do trânsito em julgado da decisão, se o credor demonstrar que deixou de</i></p> |

| | | |
|--|---|--|
| | | <p><i>existir a situação prevista no caput deste artigo.</i></p> <p><i>§ 3º Findo o prazo de 5 (cinco) anos a que se refere o § 2º deste artigo, as obrigações decorrentes da sucumbência do beneficiário da assistência judiciária gratuita que ainda não estiverem sendo executadas ficam extintas.”</i></p> |
| <p>Lei 10.259/01</p> | <p>Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.</p> <p>(...)</p> | <p>“Art. 3º-A. O acesso ao Juizado Especial Federal Cível independerá do pagamento de custas, taxas ou despesas processuais <u>apenas na hipótese de concessão de assistência judiciária gratuita.</u></p> <p>§ 1º Terá direito à gratuidade prevista no caput deste artigo a pessoa pertencente à família de baixa renda, assim entendida:</p> <p>I - aquela com renda familiar mensal per capita de até 1/2 (meio) salário mínimo; ou</p> <p>II - aquela com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos.</p> <p>§ 2º A prova da condição de que trata o § 1º deste artigo será realizada por meio da apresentação pelo autor do comprovante de habilitação em cadastro oficial do Governo Federal instituído para programas sociais, não bastando, para a concessão da gratuidade, a mera declaração de hipossuficiência econômica firmada pela parte ou por seu procurador.</p> <p>§ 3º Condenado o beneficiário da assistência judiciária gratuita ao pagamento de honorários, desde que não tenha obtido em juízo, ainda que em outro processo, créditos suficientes para suportar a despesa, as obrigações decorrentes de sua sucumbência</p> |

| | | |
|-------------------------------------|--|---|
| | | <p>ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas no prazo de 5 (cinco) anos, contado do trânsito em julgado da decisão, se o credor demonstrar que deixou de existir a situação de prevista no § 1º deste artigo.</p> <p>§ 4º Findo o prazo de 5 (cinco) anos a que se refere o § 3º deste artigo, as obrigações decorrentes da sucumbência do beneficiário da assistência judiciária gratuita que ainda não estiverem sendo executadas ficam extintas.”</p> <p>...</p> <p>“Art. 12.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 2º Nas ações previdenciárias e relativas à assistência social, a realização de exame pericial, quando necessário, ocorrerá antes da citação e será facultada às partes a indicação de assistentes técnicos.</p> <p>§ 3º Para instrução das ações de que trata o § 2º deste artigo, a administração pública federal conferirá acesso aos juizes, por meio eletrônico e independentemente de intimação, aos processos administrativos de requerimento de reconhecimento de direitos, incluídos os laudos de exames periciais eventualmente realizados.” (NR)</p> |
| <p>Lei 13.105</p> | <p>Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º Vencido o beneficiário, as obrigações decorrentes de sua</p> | <p>“Art. 99-A. Terá direito à gratuidade de que trata o art. 98 desta Lei a pessoa pertencente à família de baixa renda, assim entendida:</p> <p>I - aquela com renda familiar mensal per capita de até 1/2 (meio) salário mínimo; ou</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | <p>sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos 5 (cinco) anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguindo-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário.</p> <p>(...)</p> <p>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.</p> <p>§ 1º Se superveniente à primeira manifestação da parte na instância, o pedido poderá ser formulado por petição simples, nos autos do próprio processo, e não suspenderá seu curso.</p> <p>§ 2º O juiz somente poderá indeferir o pedido se houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos pressupostos legais para a concessão de gratuidade, devendo, antes de indeferir o pedido, determinar à parte a comprovação do preenchimento dos referidos pressupostos.</p> <p><u>§ 3º Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural.</u></p> <p>(...)</p> | <p>II - aquela com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos.</p> <p>§ 1º A prova da condição de que trata o caput deste artigo será realizada por meio da apresentação pelo autor do comprovante de habilitação em cadastro oficial do Governo Federal instituído para programas sociais, não bastando, para a concessão da gratuidade, a mera declaração de hipossuficiência econômica firmada pela parte ou por seu procurador.</p> <p>§ 2º Condenado o beneficiário da assistência judiciária gratuita ao pagamento de honorários, desde que não tenha obtido em juízo, ainda que em outro processo, créditos suficientes para suportar a despesa, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas no prazo de 5 (cinco) anos, contado do trânsito em julgado da decisão, se o credor demonstrar que deixou de existir a situação prevista no caput.</p> <p>§ 3º Findo o prazo de 5 (cinco) anos a que se refere o § 2º deste artigo, as obrigações decorrentes da sucumbência do beneficiário da assistência judiciária gratuita que ainda não estiverem sendo executadas ficam extintas.</p> <p>.....</p> <p>Art. 93. Ficam <u>revogados</u>:</p> <p>VI - o § 3º do artigo 98 e o § 3º do art. 99 da Lei nº 13.105, de 2015.”</p> |
|--|---|---|

Nesse sentido, importa serem considerados os pontos relevantes para maior compreensão e alcance dessa alteração legislativa, dentro do sistema

processual previdenciário, bem como no tocante à constitucionalidade e amplitude do tema.

Numa primeira análise, depreende-se que as alterações feitas na [Medida Provisória \(MP\) 1.045](#), originariamente gestada para instituir programa emergencial de manutenção de emprego e renda, transformou-a num Projeto de Lei de Conversão que promove profundas alterações no regime jurídico processual de concessão de justiça gratuita para os litigantes de baixa renda.

Pelas regras vigentes, presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural (art. 99, §3º, do CPC), não sendo impostos critérios objetivos de renda para fins de exclusão da parte aos benefícios da gratuidade da justiça.

O texto do deputado Christino Áureo (PP-RJ), aprovado pela Câmara dos Deputados, no entanto, imprime radical alteração nas atuais regras, a começar pela **inversão do ônus da prova** de hipossuficiência que passaria pesar sobre o beneficiário solicitante, a partir da comprovação de pertencer à família de baixa renda, assim entendida aquela com familiar mensal per capita (por pessoa da família) de meio salário-mínimo, ou renda familiar de até três mínimos (R\$ 3.330), e desde que habilitado em cadastro oficial do Governo Federal instituído para programas sociais. (Cadunico)

A abrupta tentativa de transferir à parte em processo judicial o ônus da prova da insuficiência de recursos, além de ferir o acesso à justiça, garantia constitucional da República Federativa do Brasil, indica fortemente um afunilamento desse acesso, por conta da restrição à assistência judiciária gratuita, e um retrocesso civilizatório de um trabalho construído nos últimos 40 anos de existência da Justiça Federal. (VAZ) ¹

¹VAZ, Paulo Afonso Brum. Direito Hoje | Assistência judiciária gratuita e judicialização: sobre a possibilidade de definição jurisprudencial de um parâmetro inicial objetivo para o seu deferimento no processo previdenciário. 2021. Encontrado em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1416

Por ordem lógica dos argumentos, cumpre, preliminarmente, apontar as **inconstitucionalidades formais** presentes no examinado projeto de conversão em lei.

Essencialmente, identifica-se pelo menos duas (2) inconstitucionalidades formais na MPV em questão:

- i) não há pertinência temática entre o conteúdo normativo dos artigos 89 a 91, decorrente de emenda parlamentar, e a proposição original encaminhada pelo Presidente da República (“**contrabando legislativo**”);
- ii) ocorreu afronta ao art. 62, § 1º, I, “b”, da CF, que proíbe a edição de medidas provisórias sobre direito processual civil;

Ora, como já destacado, a Medida Provisória (MPV) nº 1.045, de 27 de abril de 2021, encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 171, de 2021, institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho.

Os objetivos do Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda são, nos termos do art. 2º da MPV: preservar o emprego e a renda; garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e reduzir o impacto social decorrente das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

O texto original da MPV n.º 1.045, dispunha de apenas vinte e cinco (25) artigos, todos voltados à instituição de Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, além de medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), no âmbito das relações de trabalho. **Este é o conteúdo temático seminal da MPV**

A MPV foi dividida nos seguintes capítulos e seções: CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES PRELIMINARES; CAPÍTULO II: DO NOVO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA; Seção I: Da instituição, dos objetivos e das medidas do Novo Programa Emergencial; Seção II: Do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; Seção III: Da redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; Seção IV: Da suspensão temporária do contrato de trabalho; Seção V: Das disposições comuns às medidas do Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; e CAPÍTULO III: DISPOSIÇÕES FINAIS.

Com o acolhimento de inúmeras emendas parlamentares, o texto do projeto de conversão em lei da MPV aprovado pela Câmara foi drasticamente **ampliado**, passando de **vinte e cinco (25)** para **noventa e quatro (94) artigos**, entre os quais foram inseridas as mencionadas alterações às e as Leis nºs 5.010, de 30 de maio de 1966, 10.259, de 12 de julho de 2001, e 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

A propositura de emendas parlamentares não é vedada no ordenamento jurídico brasileiro, porém deve haver correlação temática ao tema proposto na MP. Isso porque o processo legislativo especial foi previsto constitucionalmente apenas para analisar o objeto disciplinado originariamente no texto da MPV apresentado pelo PR. Ou seja, somente aqueles temas que, na origem e somente nela, são reputados como de relevância e urgência. Esse rito especial da MPV — que se estende ao projeto de conversão em lei — poderia abarcar apenas emendas parlamentares que guardassem pertinência temática originalmente definida, restando que toda a matéria constante do projeto esteja adstrita ao objeto delimitado no âmbito da MPV.

Do cotejo entre o texto original da MPV e o aprovado pela Câmara, ressoa manifesta a ampliação do escopo daquele ato normativo, inserindo-se, nos artigos 89 a 91, emendas parlamentares cujo conteúdo (regras de concessão de justiça gratuita) não reserva mínima pertinência temática em relação à proposição original encaminhada pelo Presidente da República, o que se convencionou chamar de “**jabuti**” ou “**contrabando legislativo**”.

Ora, enquanto o objeto pioneiro da MPV era tratar de Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, além de medidas complementares para mitigar os efeitos da pandemia nas relações de trabalho, o projeto aprovado, aproveitando a “carona”, admitiu substancial mudança no regime jurídico processual da concessão da justiça gratuita para pessoas de baixa renda, dificultando o acesso à justiça aos mais carentes, na contramão, inclusive, dos propósitos motivadores da MPV que, no âmbito trabalhista, buscava proteger os interesses dos cidadãos hipossuficientes.

Observe-se que não se está diante de uma situação na qual houve a ampliação da ideia original por ocasião do processo legislativo de aprovação da MPV. Não é isso. Com efeito, os dispositivos que regulamentam o acesso à justiça gratuita nenhuma relação guardam com o escopo seminal da MPV de proteção de empregos e renda ante a situação de calamidade pública imposta pela pandemia de COVID-19.

A ausência de pertinência temática entre a matéria veiculada na emenda parlamentar e o objeto da medida provisória submetida à conversão em lei como revelado acima, constitui afronta ao princípio democrático, ao postulado da separação entre os Poderes e à garantia do devido processo legislativo, nos termos da jurisprudência vinculante do e. STF, *in verbis*:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida

provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

2. *Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.*

3. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.*

(ADI 5127, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016)

Apesar de a Constituição (CF) não ter expressamente disposto no art. 62 a impossibilidade de se transbordar a temática da Medida Provisória, o exercício da faculdade parlamentar de emenda não é incondicionado. Na acima reproduzida decisão emanada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127/DF, o STF considerou ser incompatível com a CF a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com MP submetida a sua apreciação. Esse entendimento decorre de uma nova interpretação da CF em relação a esse costume, à luz do fato de que a prática seria reiterada há muito tempo. Assim, a decisão põe fim a controvérsias acerca da natureza, constitucional, do pressuposto de pertinência temática das emendas parlamentares.

Lembre-se que o entendimento do STF está em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe, em seu artigo 7º, II, que “a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

A outra inconstitucionalidade formal está na afronta ao art. 62, § 1º, I, “b”, da CF, que proíbe a edição de medidas provisórias sobre direito processual civil e, inequivocamente, os acréscimos promovidos nos artigos 89 a 91 do projeto

de conversão em lei tratam de matéria de natureza processual concernente aos requisitos de acesso aos benefícios da justiça gratuita.

Quanto ao mérito, os artigos 89 a 91 do PLV incorrem em inconstitucionalidade material na medida em que impõem restrições às garantias fundamentais de assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV) e do acesso à Justiça (art. 5º, XXXV), afrontando também os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), e dos objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I) e de erradicação da pobreza e da marginalização, bem como de redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), além de afronta ao direito fundamental à isonomia (art. 5º, caput).

Como citado pelo Ministro Edson Fachin, em voto lavrado na ADI 5.766/DF, que discute a inconstitucionalidade de restrições impostas ao direito fundamental à gratuidade e, por consequência, ao acesso à Justiça, perante a jurisdição trabalhista, o jurista norte-americano Peter Messitte, em artigo doutrinário sobre o direito fundamental à gratuidade da Justiça no Brasil, narra a história da assistência jurídica gratuita no Brasil, especialmente evidenciando a legislação e os programas relacionados a esse direito de inegável importância para o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. (MESSITTE, Peter. Assistência Judiciária no Brasil: uma pequena história. In Revista da Faculdade de Direito da UFMG, p. 126-150.)

Desde a Constituição de 1934, o direito à gratuidade da justiça é reconhecido como um direito de âmbito 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.)

Resgate-se que, na tradição legislativa brasileira, o legislador filiou-se ao regime jurídico de **presunção** da insuficiência de recursos do postulante judicial de baixa renda. Afinal, dos obstáculos, que comumente são indicados ao acesso à Justiça, os de ordem econômica costumam ser os primeiros e mais evidentes. Considerando que os custos da litigação perante o Poder Judiciário são muito altos, e que a jurisdição cível é bastante onerosa para os cidadãos em geral, verifica-se que há um afastamento significativo das classes economicamente mais frágeis do acesso à Justiça institucionalizada.

Originalmente, a assistência judiciária gratuita vinha integralmente regulada pela Lei n. 1.060/1950, que definia os pressupostos para a respectiva concessão, não havendo exigência de o cidadão comprovar sua condição de hipossuficiente para usufruir dos benefícios da justiça gratuita. O art. 4º da referida lei, cujo §1º, na redação vigente desde 1986 (dada pela Lei n. 7.510), estabelecia que se presume pobre, até prova em contrário, quem afirmar essa condição nos termos dessa lei, sob pena de pagamento até o décuplo das custas processuais.

Com o advento da Lei n.º 13.105, o Código de Processo Civil vigente, vários trechos da Lei n.º 1.060 foram revogados, porém, **não houve mudança na demonstração da condição de necessitado**, para fins de obtenção da gratuidade, relativamente à pessoa natural. É bastante a “declaração de insuficiência” firmada pelo interessado.

A legislação atual não fixa critérios objetivos de renda para caracterização do direito aos benefícios da justiça não onerosa, e quando a jurisprudência o faz elege critérios diferentes², mas há um consenso de que, sobre gratuidade de justiça, o exame judicial **não pode se amparar unicamente em critério objetivo**, sem deixar de considerar a situação financeira concreta da parte interessada (STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp nº 1.463.237, rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 16.02.2017; STJ, 2ª Turma, REsp nº 1.706.497, rel.

² Há, também, entendimento firmado em incidente de uniformização de jurisprudência, no âmbito da 4ª Região, no sentido do não cabimento do uso de critérios objetivos para informar presunção legal de pobreza (TRF4, AC nº 5008804-40.2012.404.7100, Rel. Des. Federal Néfi Cordeiro, julgado em 28-2-2013).

Ministro Og Fernandes, julg. 06.02.2018; STJ, 3ª Turma, AgInt no REsp nº 1.703.327, rel. Ministra Nancy Andrichi, julg. 06.03.2018).

Ante seu caráter restritivo, os artigos 89 a 91 do PLV examinado implica afronta à Constituição Federal, artigo 5º, XXXV,³ ao excluir de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de Direito, a partir da cristalização de parâmetros de renda com potencial de excluir grande massa de cidadãos que não podem arcar com as custas e despesas processuais sem prejuízo da própria subsistência e do seu grupo familiar.

Ademais, há que se considerar que o critério de renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo ou de renda familiar mensal de até 3 (três) salários-mínimos, quanto mais associado à inscrição no CADÚNICO, parâmetro utilizado no Projeto de Lei de conversão da MPV n.º 1.045/2021, também não se adequa à realidade do acesso de pessoas, em especial aos processos previdenciários.

É fundamental refletir que a parte que busca(rá) o reconhecimento do seu direito a um benefício previdenciário de natureza alimentar, já o teve negado na via administrativa (condição da ação, segundo o tema 350 do STF⁴), e, não raro, está em situação de vulnerabilidade social (maternidade, idade avançada, incapacidade etc) e, na maioria dos casos, sem trabalho que lhe garanta a subsistência. Exigir desse ser humano o ônus da prova da condição de miserabilidade e ainda mais limitar tal condição a inflexível e baixo patamar remuneratório passa além da atividade legislativa em buscar a economia ao Estado, mas a um sinônimo de desumanidade civilizatória.

Não se vislumbra para a configuração da gratuidade da justiça a sua condição de miserabilidade social, mas o aspecto de hipossuficiência

³“ O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

⁴ O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 631.240, Rel. Min. Roberto Barroso, Sessão Plenária realizada em 3/9/2014, Tema 350 da Repercussão Geral, firmou entendimento pela compatibilidade do prévio requerimento administrativo com o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, observadas determinadas exceções

econômico-financeira do interessado, de modo que outros fatores e elementos de fato devem ser considerados pelo magistrado.

A rigidez da via legislativa em positivar questões que devem ser tratadas de forma subjetiva, dentro de um aspecto fático-processual fere o direito fundamental da gratuidade da justiça, e por consequência o acesso a ela.

Considerando a afinidade entre o destinatário da norma trabalhista e o da norma previdenciária, ao caso examinado, aplica-se integralmente os fundamentos do magistral voto do Ministro Fachin, na ADI 5.766, quanto a inconstitucionalidade das restrições à justiça gratuita na justiça do trabalho, *in verbis*:

“É preciso reconhecer, também, a relação da gratuidade da Justiça e, conseqüentemente, do acesso à Justiça, com a isonomia. A desigualdade social gerada pelas dificuldades de acesso isonômico à educação, mercado de trabalho, saúde, dentre outros direitos de cunho econômico, social e cultural, impõe que seja reforçado o âmbito de proteção do direito que garante outros direitos, especialmente a isonomia.

A restrição, no âmbito trabalhista, das situações em que o trabalhador terá acesso aos benefícios da gratuidade da justiça, pode conter em si a aniquilação do único caminho de que dispõem esses cidadãos para verem garantidos seus direitos sociais trabalhistas.

A defesa em juízo de direitos fundamentais que não foram espontaneamente cumpridos ao longo da vigência dos respectivos contratos de trabalho, em muitas situações, depende da dispensa inicial e definitiva das custas do processo e despesas daí decorrentes, sob pena de não ser viável a defesa dos interesses legítimos dos trabalhadores.

E, nesse contexto, a Lei 13.467/2017 atualizou, no âmbito da chamada reforma

trabalhista, o modelo de gratuidade da Justiça Laboral, impondo condições restritivas ao exercício desse direito por parte dos litigantes trabalhadores.

Ainda que sejam consideradas adequadas, necessárias e razoáveis as restrições impostas ao âmbito de proteção dos direitos fundamentais à gratuidade e acesso à Justiça pelo legislador ordinário, duvidosa apresenta-se a sua constitucionalidade em concreto, ou seja, aquela aferida diante das diversas e possíveis situações da realidade, em que se vislumbra a consequência de esvaziamento do interesse dos trabalhadores, que na condição de hipossuficientes econômicos, não terão como demandar na Justiça Trabalhista, em virtude do receio de que suas demandas, ainda que vencedoras, retornem-lhes muito pouco do valor econômico efetivamente perseguido e, eventualmente, devido.

É preciso restabelecer a integralidade do direito fundamental de acesso gratuito à Justiça Trabalhista, especialmente pelo fato de que, sem a possibilidade do seu pleno exercício por parte dos trabalhadores, é muito provável que estes cidadãos não reúnam as condições mínimas necessárias para reivindicar seus direitos perante esta Justiça Especializada.

Assim sendo, impõe-se, nesse contexto, uma interpretação que garanta a máxima efetividade desse direito fundamental, sob pena de esvaziar-se, por meio de sucessivas restrições, ele próprio e todos os demais direitos por ele assegurados

Quando se está a tratar de restrições legislativas impostas a garantias fundamentais, como é o caso do benefício da gratuidade da Justiça e, como consequência, do próprio acesso à Justiça, o risco de violação em cascata de direitos fundamentais é iminente e real, pois não

se está a resguardar apenas o âmbito de proteção desses direitos fundamentais em si, mas de todo um sistema jurídico-constitucional de direitos fundamentais deles dependente.

Mesmo que os interesses contrapostos a justificar as restrições impostas pela legislação ora impugnada sejam assegurar uma maior responsabilidade e um maior compromisso com a litigância para a defesa dos direitos sociais trabalhistas, verifica-se, a partir de tais restrições, uma possibilidade real de negar-se direitos fundamentais dos trabalhadores pela imposição de barreiras que tornam inacessíveis os meios de reivindicação judicial de direitos, o que não se pode admitir no contexto de um Estado Democrático de Direito.

O desrespeito das relações contratuais, no ambiente laboral, exige por parte do legislador ordinário que sejam facilitados, e, não, dificultados, os meios legalmente reconhecidos para que os trabalhadores possam ver garantidos os seus direitos fundamentais de origem trabalhista.

O benefício da gratuidade da Justiça é uma dessas garantias fundamentais, cuja finalidade precípua foi, na linha das constituições brasileiras anteriores, dar máxima efetividade ao direito fundamental de acesso à Justiça por parte dos titulares de direitos fundamentais que não estejam em condições de arcar com os custos financeiros de uma demanda judicial.

O conteúdo mesmo do direito à gratuidade da Justiça, cujos requisitos essenciais para o seu exercício são aferidos, há décadas, na forma da legislação de regência (Lei 1.060/1950 e, atualmente, c/c Lei 13.105/2015), impõe-se, inclusive perante o legislador infraconstitucional, como um direito fundamental da parte que não tem recursos para custear uma demanda judicial.”



Por fim, verifica-se no presente caso, vício de constitucionalidade e ausência de motivos ensejadores reais e previsíveis nos termos apresentados no presente projeto, agravados por vias não inteligíveis, imprecisas e duvidosas resultando e comprometendo o sistema de acesso ao Poder Judiciário.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO

DIRETORIA CIENTÍFICA



IBDP

*Instituto Brasileiro de
Direito Previdenciário*