

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E DO TRABALHO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. PROTEÇÃO DO TRABALHADOR EM FACE DA AUTOMAÇÃO. RECONHECIMENTO DA OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. PEDIDO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão contra mora atribuída ao Congresso Nacional na regulamentação da proteção do trabalhador em face da automação, prevista no art. 7º, XXVII, da CF.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se se há omissão inconstitucional do Congresso Nacional na regulamentação do direito previsto no art. 7º, XXVII, da CF.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Constituição de 1988 busca compatibilizar os postulados da livre iniciativa e da valorização do trabalho humano (arts. 1º, IV e 170, CF), além de incentivar o desenvolvimento tecnológico (art. 218, *caput*, CF). Portanto, a proteção em face da automação não pode significar limitações ao avanço tecnológico.

ADO 73 / DF

4. Desde a Primeira Revolução Industrial, a evolução da tecnologia empregada nos meios de produção tem repercussões sobre a oferta e a qualidade dos postos de trabalho. A inovação tecnológica nos processos produtivos traz benefícios sociais ao tornar prescindível o trabalho humano em atividades insalubres ou perigosas e ao ampliar o tempo para o lazer, para a educação, para a cultura e para o convívio social. Por outro lado, cria desafios relacionados à busca do pleno emprego (art. 170, VIII, CF), tendo em vista a redução dos postos de trabalho.

5. A Revolução Tecnológica ou Digital insere novos elementos nessa equação, especialmente com o avanço e lapidação da inteligência artificial, sendo impossível parar a História e o desenvolvimento tecnológico. Estudos da OCDE, da OIT e do Fórum Econômico Mundial indicam a aceleração da automação, com a perda de postos de trabalho, e ressaltam a relevância desse tema para o mercado de trabalho do futuro.

6. As inovações tecnológicas também permitem a criação de novos postos de trabalho, mas pode levar tempo até que surjam empregos suficientes para substituir os perdidos. Além disso, as habilidades profissionais relacionadas às vagas extintas pela automação não necessariamente serão as mesmas exigidas para as novas posições. Entre as respostas possíveis, estão a promoção da capacitação científica e tecnológica (art. 218, CF) e o fortalecimento das redes de proteção social contra eventual desemprego.

7. Ainda que o dispositivo constitucional possa aparentar obsolescência diante da velocidade das transformações tecnológicas, permanece em vigor e impõe dever de atuação ao legislador. Enquanto não houver revogação expressa, a omissão normativa subsiste.

IV. DISPOSITIVO

8. Pedido julgado procedente, com o reconhecimento da mora inconstitucional.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, art. 1º, IV, 7º, XXII, XXVII, 170, *caput* e VIII, e 218, *caput*.

Jurisprudência relevante citada: ADI 3.682 (2007), rel. Min. Gilmar

ADO 73 / DF

Mendes; ADO 26 (2019), rel. Min. Celso de Mello; ADO 20 (2023), rel. Min. Marco Aurélio; e ADO 74 (2024), rel. Min. Gilmar Mendes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em conformidade com a ata de julgamento, em Sessão presidida pelo Ministro Edson Fachin, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, em conhecer da ação de inconstitucionalidade por omissão e julgar procedente o pedido, para reconhecer a existência de omissão inconstitucional na regulamentação da proteção do trabalhador em face da automação (art. 7º, XXVII, CF), fixando o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para que o Congresso Nacional supra a omissão legislativa. Tudo nos termos do voto do Relator.

Brasília, 14 de outubro de 2025.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

22/08/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, proposta pelo Procurador-Geral da República contra mora atribuída ao Congresso Nacional na regulamentação da proteção do trabalhador em face da automação, prevista no art. 7º, XXVII, da CF/1988. O dispositivo possui o seguinte teor:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)
XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

2. Sustenta que a proteção constitucional em face da automação impôs ao legislador o implemento de medidas direcionadas a proteger o trabalhador diante da progressiva dispensa do trabalho humano, substituído por dispositivos autômatos. Aduz que essa

ADO 73 / DF

substituição está cada vez mais frequente, em decorrência da inovação e do crescente desenvolvimento científico e tecnológico. Menciona estudo, realizado em 2017, que estima a perda de até 50% dos postos de trabalho, no Brasil, em função da automação, bem como em decorrência da utilização da tecnologia da informação e da inteligência artificial. Narra que a situação foi agravada pela pandemia de Covid-19, que incentivou as empresas a adotarem novas tecnologias para manter o processo produtivo ao mesmo tempo em que respeitavam os protocolos sanitários de isolamento e distanciamento social.

3. Argumenta que, além da perspectiva de inibir o aumento do desemprego pela evolução tecnológica, a proteção contra a automação busca proteger a saúde e a segurança do trabalhador, impondo ao legislador a criação de mecanismos que evitem sobrecargas laborais na interface com as máquinas. Nesse cenário, deve ser conferido tratamento conjunto às políticas de redução dos riscos inerentes ao trabalho (art. 7º, XXII, CF) e de proteção do trabalhador em face da automação (art. 7º, XXVII, CF).

4. O requerente relata que, após a promulgação da Constituição de 1988, diversas proposições foram apresentadas em ambas as Casas do Congresso Nacional, sem êxito no processo legislativo. Defende que a inércia do Congresso Nacional deve ser avaliada não apenas quanto à inauguração do processo de elaboração das leis, mas também no que tange à deliberação do processo legislativo já instaurado. Por fim, sustenta que a ausência de regulamentação do art. 7º, XXVII, da CF ofende o princípio da proporcionalidade, na vertente da vedação da proteção insuficiente, que impõe ao Estado o dever de tutelar, de maneira adequada, os direitos fundamentais. Requer a fixação de prazo razoável para que o Congresso Nacional delibere e conclua o processo legislativo, aprovando a norma regulamentadora da matéria.

5. Em 21.09.2022, adotei o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999,

ADO 73 / DF

requisitando informações à Presidência, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e solicitando parecer do Advogado-Geral da União (doc. 06).

6. O Senado Federal manifesta-se pela improcedência do pedido (doc. 09). Aduz que há diversos projetos de lei sobre a matéria, o que afasta a alegada mora inconstitucional, especialmente considerando a dificuldade de se regulamentar a automação das mais diversas categorias profissionais, bem como a velocidade dos avanços tecnológicos. Menciona, a título exemplificativo, os Projetos de Lei (PLs) n^{os} 74/1990, 17/1991 e 26/1994, já arquivados, além dos PLs n^{os} 4.035/2019 e 1.091/2019, em trâmite, respectivamente, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

7. No mesmo sentido, a Câmara dos Deputados manifesta-se pela ausência de mora inconstitucional (doc. 11). Sustenta que, desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de mora do legislador, sobretudo porque a análise da razoabilidade do prazo de deliberação deve levar em consideração a complexidade e os impactos sociais da medida. Cita os seguintes Projetos de Lei sobre a matéria: PLs n^{os} 2.313/1991, 1.213/1988, 2.151/1989, 3.765/1989, 790/1991, 2.611/2000, 1.366/1999, 1.091/2019, 2.197/2007, 6.101/1990, 2.867/1989, 4.195/1989, 2.902/1992, 3.053/1997 e 34/1999.

8. O Advogado-Geral da União manifesta-se pelo parcial conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido (doc. 14). Preliminarmente, sustenta a impossibilidade jurídica de fixação de prazo para a edição de norma regulamentadora do art. 7º, XXVII, da CF, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes e ao art. 103, § 2º, da CF. No mérito, argumenta que há diversas proposições legislativas apresentadas em ambas as Casas do Congresso Nacional visando a tornar efetiva a aplicabilidade da citada disposição constitucional, o que evidencia a ausência de inércia do legislador.

ADO 73 / DF

9. A Central Única dos Trabalhadores – CUT, o Partido Socialista Brasileiro – PSB, a Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho – ANPT e a Confederação Nacional da Indústria – CNI foram admitidos como *amici curiae*.

10. É o relatório.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT

ADV.(A/S) : JOSE EYMARD LOGUERCIO (01441/A/DF, 52504A/GO, 261256/RJ, 103250/SP)

AM. CURIAE. : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 409584/SP)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização da sustentação oral, o julgamento foi suspenso. Falou, pelo *amicus curiae* Central Única dos Trabalhadores - CUT, o Dr. Ricardo Quintas Carneiro. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 22.8.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF

RELATOR(A): MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE.: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT

ADV.(A/S): JOSE EYMARD LOGUERCIO (01441/A/DF, 52504A/GO, 261256/RJ, 103250/SP)

AM. CURIAE.: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S): RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 267802/RJ, 409584/SP, 4958/TO)

AM. CURIAE.: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO

ADV.(A/S): RUDI MEIRA CASSEL (80987/BA, 55641-A/CE, 22256/DF, 38605/ES, 165498/MG, 66451/PE, 170271/RJ, 49862A/RS, 421811/SP)

AM. CURIAE.: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S): ALEXANDRE VITORINO SILVA (15774/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização da sustentação oral, o julgamento foi suspenso. Falou, pelo amicus curiae Central Única dos Trabalhadores - CUT, o Dr. Ricardo Quintas Carneiro. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 22.8.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que conhecia da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e julgava procedente o pedido, para reconhecer a existência de omissão inconstitucional na regulamentação da proteção do trabalhador em face da automação (art. 7º, XXVII, CF), no que foi acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes, o processo foi destacado pelo Ministro Flávio Dino. Falaram: pelo interessado, o Dr. Rodrigo Pena Costa e Costa, Advogado do Senado Federal; e, pelo amicus curiae Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho, o Dr. Kin Sugai. Plenário, Sessão Virtual de 19.9.2025 a 26.9.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Aqui é uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo em vista a mora que atribui ao Congresso na regulamentação de um específico dispositivo constitucional, que é o art. 7º, XXVII, da Constituição, que tem o seguinte teor:

"Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei."

O Procurador-Geral sustenta que a proteção constitucional, em face da automação, impôs ao legislador o implemento de medidas direcionadas a proteger o trabalhador diante da progressiva dispensa do trabalho humano, substituído por dispositivos autômatos. Afirmar que essa substituição está cada vez mais crescente e menciona que um estudo concluiu que cerca de 50% dos postos de trabalho no Brasil, em função da automação, irão desaparecer e que essa situação foi agravada pela pandemia da covid-19. Essa é basicamente a capitulação dessa ação.

O Senado Federal manifestou-se pela improcedência do pedido; a Câmara dos Deputados, da mesma forma, entendeu não haver mora inconstitucional, e igualmente o Advogado-Geral da União. A Central Única dos Trabalhadores manifestou-se pela existência de mora.

Esse é um tema muito interessante, que é a previsão constitucional de proteção do trabalhador em face da automação.

É um voto breve, Presidente. A ciência vive de novas descobertas, e a economia e as sociedades capitalistas vivem das novas tecnologias que vão surgindo.

Há uma passagem clássica de Joseph Schumpeter, no livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, em que desenvolve esse conceito, que

ADO 73 / DF

é um conceito intrínseco ao capitalismo da destruição criativa. Sempre que surge uma nova tecnologia, uma tecnologia anterior se torna obsoleta, e há um impacto econômico que impacta o emprego, que impacta o modo de produção e impacta a economia como um todo.

A história da humanidade, pelo menos desde a Revolução Industrial, é essa: quando surge a máquina de tear, as costureiras e alfaiates vivem a disrupção em seus mercados; quando surgem novas técnicas de impressão, os linotipistas sofreram uma disrupção no seu mercado. Quem olha, hoje em dia, a atividade bancária, mesmo nos bancos tradicionais, possivelmente há menos da metade de empregados do setor bancário do que você tinha há vinte anos. E agora com as *fintechs* menos ainda. Portanto, é um pouco inevitável que as novas tecnologias impactem o mercado de trabalho. Tem sido assim desde sempre, e aqui é uma questão de nós pensarmos como o Direito e a importância da proteção dos trabalhadores deve lidar com a inevitabilidade do progresso e do avanço social.

Nós tivemos, desde a primeira revolução industrial lá no século XVIII, em que surge o vapor substituindo a força braçal humana como fonte de energia. Depois, na virada do século XIX para o XX, a gente tem a eletricidade como principal fonte de energia. E nós somos todos aqui contemporâneos da terceira revolução industrial que foi a revolução tecnológica, essa da segunda metade para o final do século passado, que foi a revolução da substituição da tecnologia analógica desse relógio aqui - custa caro, atrasa - pela tecnologia digital deste telefone celular. E aí essa terceira revolução industrial que é a revolução digital, ela também impactou a economia e o mercado de trabalho, ela universalizou os computadores pessoais, ela universalizou os telefones celulares e criou a internet conectando bilhões de pessoas em todo o mundo. É impossível narrar a quantidade de atividades que foram impactadas, dos correios até todo o tipo de comunicação humana.

E agora, Presidente, prezados Colegas, nós estamos diante de uma nova revolução industrial, que possivelmente vai ter um impacto estrutural maior ainda, que é a da inteligência artificial, que vai suprimir

ADO 73 / DF

uma grande quantidade de empregos. Há estudos que dizem que bem mais de 50% dos empregos que existem hoje vão desaparecer.

É verdade que vão surgir novos empregos, novas demandas. Segundo o Fórum Econômico Mundial, vai surgir mais emprego do que vai desaparecer. O único problema é que o motorista de Uber não vai se transformar num programador de computador e, portanto, há um *gap* que envolve capacitação e, possivelmente, redes de proteção social para as pessoas de uma maneira geral.

O que se chama de inteligência artificial é um rótulo genérico que engloba muita coisa. Você tem aprendizado de máquina, você tem processamento de linguagem natural, você tem computação afetiva e você tem, hoje, essa que assombra todos nós, que é a inteligência artificial generativa, que produz conteúdos, produz texto, produz imagem, produz sons. Se o sujeito quiser uma poesia de amor em versos de Camões, ela faz. Você pode ser um Cyrano de Bergerac contemporâneo, você pode enganar os outros, que é um grande poeta. Portanto, a gente tem que lidar com a circunstância de que as tecnologias surgem, elas são disruptivas e impactam, sim, o mercado de trabalho de uma maneira inexorável.

Como lidar com isso num sistema constitucional que prega a valorização do trabalho humano e, ao mesmo tempo, prega o desenvolvimento científico e tecnológico?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ministro Barroso, Vossa Excelência se lembra que, em 93 ou 94, nós dois participamos de um debate em que a OAB levou o então Senador Fernando Henrique Cardoso, Ministro naquela época, porque ele teria sido o autor dessa norma e que ele tinha apresentado, acho que em 90, um Projeto de Lei nº 74, sobre automação, e nós dois fomos debatedores?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Eu não me lembro, mas confio piamente na memória de Vossa Excelência.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ainda bem que Vossa Excelência confia em mim. Nós dois estávamos lá, era esse dispositivo.

ADO 73 / DF

Parece-me que ele foi o autor na Constituinte e ele foi ao Conselho, e nós dois participamos, no período do Presidente Marcello Lavenère, porque ele propôs um projeto de lei sobre automação.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Eu me lembro de ter participado de muitos congressos com Vossa Excelência, que era, aliás, a sensação dos congressos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas aí é porque Vossa Excelência é o Relator, por isso que eu estou falando, que nós dois estamos de novo na mesma situação.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Então.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não na mesma, agora Vossa Excelência vai votar, pelo menos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- O fato é que de lá pra cá...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Pois é, é outro mundo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Outro mundo, completamente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim, mas eu estou dizendo, e nós estamos cá, com o mesmo dispositivo, eu vou me lembrar até do projeto, mas foi um projeto de lei que eu acho que ele propôs em 90.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- É possível.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E que nós pusemos questões.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- É, eu sempre gosto de lembrar, acho que já falei isso aqui, primeiro você tem novos modelos de negócio: hoje em dia a gente faz compras pelo comércio eletrônico, as lojas de rua, muitas fecharam, as livrarias, uma tristeza, muitas fecharam, a gente ouve música, ninguém mais compra CD, a gente ouve música por *streaming*, a gente vê filmes também por *streaming*.

ADO 73 / DF

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E eu compro até vinil, segundo os meus sobrinhos, que eu chamava de LP.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Mas eu não tenho mais vitrola, já tive.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Esse aqui é o fato, como eu sou mais velha, eu tenho até, se bobear, uma radiola.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Como assim Vossa Excelência é mais velha? Ninguém diria.

Então, Presidente, eu só fiz esse breve relato, para descrever que não há como parar o avanço tecnológico. Portanto, quando se fala em proteger contra a automação, não é interromper a automação, não é interromper o desenvolvimento tecnológico. Eu acho que o que estamos falando é uma necessidade de capacitação das pessoas para a nova economia e de redes de proteção social numa eventual transição.

Felizmente, o Brasil vive um momento feliz de quase pleno emprego, ou pelo menos de menores taxas de desemprego, desde que se começou a computar a série histórica.

De modo que a Constituição, de fato, exige esta norma, e esta norma específica não foi editada. Então, é preciso reconhecer que há uma omissão, ainda quando se possa reconhecer uma certa obsolescência dessa norma.

De modo que, tudo que eu me animaria a fazer, Presidente, sem fixar prazo, nem fixar regulação alternativa, era reconhecer que existe uma omissão e deixar destacado que eu penso que o suprimimento dessa omissão deve se dar com providências de capacitação dos trabalhadores e de eventual rede de proteção social, que, no Brasil, inclusive, já existem em relação ao desemprego, mas especificamente em relação a isso.

Assim, a minha proposta é simplesmente julgar procedente o pedido para reconhecer a existência de uma omissão, sem, todavia, fixar um prazo específico, até porque penso que algum grau de legislação já existe, mas desejavelmente ela deveria ser voltada para esta situação específica de proteção dos trabalhadores em face das novas tecnologias, sobretudo as que produzem automação.

ADO 73 / DF

Mas só para lembrar, a automação é imprescindível. Nós tivemos um episódio aqui no Supremo do pobre homem que se explodiu aqui na porta, e se estiverem lembrados, quando a Polícia Federal foi até a casa dele, havia um dispositivo armado e que explodiu e só não feriu o policial, porque eles utilizaram um robô. Ou seja, situações de risco para a condição humana, a automação acaba funcionando muito melhor.

Com essa breve reflexão, Presidente, de que não é possível parar o progresso tecnológico, de que as sociedades capitalistas vivem mesmo dessa destruição criativa, de que falava o Schumpeter, com mudanças de tecnologia e impactos sobre o mercado de trabalho, o que me ocorre é dizer que, de fato, há uma omissão, julgo procedente o pedido. Em *obiter dictum*, eu penso que o sanar a omissão significa capacitar trabalhadores e, eventualmente, ter redes de proteção social.

É como voto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito obrigado, Ministro Barroso. Apenas para a Presidência bem compreender, Vossa Excelência, portanto, está declarando a existência de mora legislativa e, levando em conta que o dispositivo menciona a necessidade de uma regulamentação, na forma da lei, Vossa Excelência não conclui por um apelo ao legislador para que sane esta omissão?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)
- A minha conclusão é: pedido julgado procedente, com o reconhecimento da mora inconstitucional. Sempre que o Supremo reconhece uma mora inconstitucional, acho que está implícito um apelo ao legislador para saná-la, sem fixar prazo.

No fundo, acho que essa é uma norma que, progressivamente, não vou dizer que se tornou obsoleta, mas o tipo de avanço tecnológico que tivemos mudou muito as perspectivas de como lidar com esse fenômeno.

Eu me lembro que mil cientistas, os principais cientistas de inteligência artificial, fizeram um apelo às empresas e aos governos por uma moratória nas pesquisas com a inteligência artificial. Mil principais cientistas.

Sabe o que aconteceu, Ministro Flávio Dino? Nada. Ninguém parou.

ADO 73 / DF

Porque há uma corrida tecnológica em matéria de inteligência artificial. Portanto, acho que seria uma ingenuidade pensarmos que podemos limitar o avanço tecnológico. Então, o que me ocorre são mecanismos de capacitação e proteção do trabalhador.

Essa é a minha posição, Presidente.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL**VOTO:****O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão representa um compromisso com a efetividade e normatividade da Constituição, concebido pelo constituinte originário como verdadeira reação ao passado. Como já afirmei em sede doutrinária, a experiência constitucional brasileira é uma crônica da distância entre intenção e gesto, do desencontro entre norma e realidade, em boa parte por conta da omissão dos Poderes Públicos em dar cumprimento às suas normas.

2. A fiscalização das omissões constitucionais assume maior destaque nos sistemas baseados em constituições compromissórias e dirigentes, que, mais do que organizar e limitar o poder político, instituem direitos consubstanciados em prestações materiais exigíveis e impõem metas vinculantes para os poderes constituídos, muitas vezes carentes de densificação.

3. O art. 7º da CF é exemplo do caráter dirigente da Constituição: com o total de trinta e quatro incisos, o dispositivo elenca os direitos fundamentais dos trabalhadores urbanos e rurais. Nesse rol, há, em diversos momentos, referência expressa à necessidade de atuação do legislador para a concretização do direito. É o que ocorre, exemplificativamente, com a proteção da relação de emprego contra despedida arbitrária (art. 7º, I, CF); a fixação do salário mínimo (art. 7º, IV, CF), a regulamentação da participação nos lucros ou resultados (art. 7º, XI, CF), a licença-paternidade (art. 7º, XIX, CF/88), a proteção do mercado de trabalho da mulher (art. 7º, XX, CF) e a proteção em face à automação, aqui em análise.

4. A proteção em face da automação é norma definidora de direito, que impõe aos poderes constituídos o dever de legislar. Apesar do

ADO 73 / DF

comando constitucional, passados quase 35 anos da promulgação da Constituição, não houve regulamentação da matéria. O mero trâmite de projetos de lei não é suficiente para afastar a omissão inconstitucional na adoção de providência normativa que permita a efetivação do direito assegurado. Em razão dos constantes processos evolutivos das novas tecnologias, não seria possível ao texto constitucional fornecer o detalhamento necessário à proteção do trabalhador. A delegação ao legislador ordinário permite que o direito assegurado constitucionalmente acompanhe o avanço tecnológico. A atuação do Poder Legislativo mostra-se, portanto, imprescindível para conferir concretude à norma constitucional.

5. Reconhecida a omissão inconstitucional, é necessário investigar as balizas constitucionais para regulamentação do tema. Para tanto, é necessário ter em mente que a Constituição de 1988 busca, a todo tempo, compatibilizar os postulados da livre iniciativa e da valorização do trabalho humano (arts. 1º, IV e 170, CF), além de incentivar o desenvolvimento tecnológico (art. 218, caput, CF). Portanto, a proteção em face da automação não pode significar limitações ao avanço tecnológico.

6. A utilização da inovação tecnológica nos processos de produção, com a criação e aprimoramento de máquinas que passam a realizar tarefas até então só realizadas por trabalhadores, traz benefícios sociais ao tornar prescindível o trabalho humano em atividades insalubres e perigosas e ao ampliar o tempo para o lazer, para a educação, para a cultura e para o convívio social. Além disso, permite que produtos e processos sejam aprimorados, aumentando a competitividade das empresas, em favor tanto dos interesses dos consumidores como da geração de novos postos de trabalho. As novas tecnologias potencializam novos negócios e, com isso, favorecem a criação de funções relacionadas à operação, manutenção e aperfeiçoamento de artefatos e processos tecnológicos.

7. Por outro lado, a inovação tecnológica aplicada aos processos produtivos pode favorecer reestruturações organizacionais

ADO 73 / DF

baseadas na redução de postos de trabalho, adicionando um novo desafio à busca do pleno emprego (art. 170, VIII, CF). Além disso, pode gerar questões relacionadas à saúde e segurança no trabalho (art. 7º, XXII, CF), diante do risco de acidentes com o maquinário.

8. Note-se que a questão não é nova: desde a primeira Revolução Industrial, a evolução da tecnologia empregada nos meios de produção tem repercussões sobre a oferta e a qualidade dos postos de trabalho. O movimento Ludista, ocorrido na Inglaterra, entre 1811 e 1814, é exemplo do temor da automação no mundo no trabalho: insatisfeitos com a mecanização, os trabalhadores destruíam as máquinas, por considerá-las a causa dos problemas sociais enfrentados pela classe. O Direito do Trabalho convive, portanto, com essa dualidade apresentada pelo avanço tecnológico.

9. A Terceira Revolução Industrial a Revolução Tecnológica ou Digital, iniciada nas décadas finais do século XX, adiciona novos elementos a essa equação, especialmente com o avanço e lapidação da inteligência artificial. Se antes a máquina substituíra o trabalhador em funções mecânicas e repetitivas, hoje, o avanço vertiginoso da inteligência artificial começa a permitir a transferência de atividades e capacidades decisórias tipicamente humanas para máquinas que são alimentadas com dados, estatísticas e informações. Já se fala agora na Quarta Revolução Industrial, como desdobramento da Revolução Digital. De acordo com Klaus Schwab, fundador do Fórum Econômico Mundial, a Quarta Revolução Industrial é produto da fusão de tecnologias, que está misturando as linhas entre as esferas física, digital e biológica e, em alguma medida, redefinindo o que significa ser humano.

10. Como também já afirmei em sede doutrinária, as utilidades da inteligência artificial são incomensuráveis e vão desde robôs que realizam com maior precisão cirurgias delicadas até carros autônomos que causam muito menos acidentes do que os dirigidos por seres humanos. Os riscos também são elevados, alguns imediatos e outros de longo prazo. Entre os que já representam uma ameaça contemporânea está, justamente, o desaparecimento de empregos, com a substituição de

ADO 73 / DF

trabalhadores humanos por máquinas e a exclusão social dos que já não têm mais condições de se adaptar às novas demandas do mercado, que ficarão desprovidos de perspectivas e de poder político. Portanto, o futuro do trabalho dependerá das decisões que tomamos hoje.

11. Nesse novo cenário, a automação atinge, agora, o setor de serviços e trabalhadores com grau superior de formação profissional, em tarefas que passam a ser desempenhadas por novas tecnologias de informação e comunicação baseadas em algoritmos. Após o recente lançamento do ChatGPT, diversas matérias jornalísticas foram publicadas com a mesma pergunta: ChatGPT vai roubar meu emprego?. De acordo com os estudos divulgados, as profissões mais impactadas pelos chatbots seriam as de jornalista, tradutor, contabilista e programador.

12. Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE ressaltou, em 2018, que a automação voltou ao centro do debate por conta da crescente evolução da inteligência artificial. A popularização do uso da inteligência artificial tem o potencial de afetar empregos altamente qualificados que, no passado, estavam protegidos da automação. Na visão da OCDE, esse novo contexto torna a automação uma das principais questões relacionadas ao mercado de trabalho do futuro.

13. Também a Organização Internacional do Trabalho (OIT) está atenta aos impactos da automação no mundo do trabalho atual. A Nota Informativa divulgada pela Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho indica que, apesar das variações de percentuais nas avaliações de impacto, não há como ignorar que a automação mudará a natureza e a quantidade de tarefas a serem desempenhadas pela força de trabalho mundial, que se verá sem emprego ou forçada a mudar de profissão.

14. Estudo voltado a analisar o futuro do trabalho no Brasil, igualmente realizado pela OIT no ano de 2018, menciona análise elaborada pela consultoria McKinsey que estima uma perda de até 50% dos postos de trabalho no Brasil em função do crescente uso de processos automatizados, tecnologia de informação e inteligência artificial, capazes de substituir progressivamente trabalhos rotinizados, até mesmo aqueles

ADO 73 / DF

exercidos por trabalhadores altamente especializados. Também o Fórum Econômico Mundial reportou, em relatório de 2020, a aceleração em 68% da automação de tarefas, no Brasil, como resposta à epidemia da Covid-19.

15. O documento da OIT indica que as transformações tecnológicas no setor de tecnologia da informação e da comunicação, em especial a partir do final do século XX, têm causado desemprego em diversos segmentos econômicos. Podem ser citadas como exemplo a automatização no atendimento e prestação de serviços bancários, a mecanização no cultivo e na colheita de commodities agrícolas e a robotização na produção de veículos. Por outro lado, essas inovações permitem a criação de novos postos de trabalho, vindos, majoritariamente, do desenvolvimento, distribuição e gerenciamento de plataformas digitais, inovações, tecnologias, design, marcas e outros fatores intangíveis e da gestão das cadeias de valor. Milhões de empregos já estão sendo criados nessas áreas em países como Estados Unidos e Alemanha e na China. Não é, portanto, propriamente no chão de fábrica, mas no entorno dela que estará a criação de empregos.

16. A OCDE destaca, contudo, que os efeitos da automação sobre a perda de postos de trabalho podem ser repentinos, enquanto pode levar um tempo considerável até que novos empregos sejam criados para substituir os perdidos. Além disso, as habilidades profissionais dos empregos perdidos com a automação não necessariamente serão as mesmas exigidas pelos novos postos. Portanto, embora a automação também crie postos de trabalho, essas novas atividades não necessariamente serão exercidas pelo conjunto de trabalhadores que tiveram seus empregos suprimidos, a menos que lhes seja garantida a capacitação necessária para tanto. Esse cenário torna evidente a necessidade de se conferir especial atenção à profissionalização e treinamento dos trabalhadores para exercer essas novas atividades.

17. Em 2020, a OCDE divulgou novo estudo, que analisa o impacto da Covid-19 sobre a digitalização e automação do trabalho. A pandemia acelerou o processo de automação, tendo em vista que muitas

ADO 73 / DF

empresas recorreram a tecnologias de substituição de mão de obra, como forma de permitir a continuidade da atividade empresarial, com observância aos protocolos sanitários de distanciamento e isolamento social. Estima-se que quase metade dos empregos nos países pertencentes à OCDE sofra impactos pela automação: 32% têm um risco de automação entre 50% e 70%, enquanto outros 14% têm risco de automação superior a 70%. O estudo ressalta que, em geral, o risco de automação diminui à medida que o nível de qualificação dos empregos aumenta. Ademais, o impacto é maior sobre áreas menos urbanizadas. Portanto, se não houver uma regulamentação adequada, a automação pode reforçar as desigualdades sociais e regionais já existentes.

18. Nota-se, assim, que um dos principais aspectos na proteção em face da automação envolve o acesso a programas de capacitação quando o processo de introdução de novas tecnologias importar na redução de postos de trabalho. Desse modo, permite-se que o trabalhador, diante da automação da sua tarefa, seja realocado na mesma empresa ou, em caso de dispensa, seja reabsorvido pelo mercado de trabalho. Ressalto, nesse sentido, que a Constituição, ao tratar do incentivo ao desenvolvimento científico, determina ao Estado a promoção da capacitação científica e tecnológica (art. 218, CF).

19. Além da proteção relacionada ao desemprego estrutural, a automação tem, também, um conteúdo relacionado à segurança do trabalho, diante do risco de acidentes com o maquinário. Esse viés impõe ao empregador a adoção das medidas cabíveis para a preservação de um meio ambiente de trabalho saudável e seguro, tanto com a oferta de treinamento adequado aos empregados para a realização de atividades em sistemas automatizados, como com a não utilização de tecnologias lesivas e impositivas de ritmos extenuantes de trabalho.

20. Ressalto que tais preocupações já constam, inclusive, dos projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional (alguns deles já arquivados). O exame dessas propostas demonstra que as principais medidas protetivas estão relacionadas a (i) negociação entre empresas e sindicatos com o objetivo de atenuar os efeitos negativos e permitir o

ADO 73 / DF

reaproveitamento dos empregados em outras funções; (ii) priorização do vínculo de emprego de trabalhadores idosos, tendo em vista a maior dificuldade de realocação em um mercado de trabalho automatizado; (iii) criação de programas de treinamento, capacitação e aperfeiçoamento profissional, a cargo do Poder Público, das empresas ou dos sindicatos profissionais; e (iv) treinamento para exercício da nova atividade, com orientações sobre saúde e segurança no trabalho.

21. No mesmo sentido, em consulta pela Assessoria Internacional do STF por meio da Comissão de Veneza, países como Espanha, Holanda e República Tcheca, ressaltam que, apesar da inexistência de legislação específica sobre o tema, a proteção em face da automação engloba questões como (i) identificação e prevenção de riscos ocupacionais, com a implementação de normas de saúde e segurança no trabalho; (ii) treinamento e capacitação dos trabalhadores para adaptação e utilização das novas tecnologias; (iii) prevenção contra demissões por motivos técnicos ou econômicos, inclusive com possibilidade de deslocamento do empregado para outras funções dentro da empresa.

22. Nesse cenário, reconheço a omissão inconstitucional e, consequentemente, o dever de legislar a respeito da proteção do trabalhador em face da automação dentro das balizas fixadas pela Constituição de 1988. Deixo, contudo, de fixar prazo para atuação do Congresso Nacional e de definir regramento provisório sobre o tema. A regulamentação da matéria exige um equilíbrio tênue entre a intervenção estatal para proteção do trabalhador e o estímulo aos avanços tecnológicos, com a inevitável transformação dos modelos de produção. De fato, temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no Judiciário o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou de conhecimento específico. Também o risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejáveis pode recomendar uma posição de cautela e de deferência nessa matéria. Deve-se, portanto, respeitar a margem de discricionariedade do legislador com relação à opção pelo modelo de regulamentação a ser adotado.

23. Diante do exposto, conheço da ação direta de

ADO 73 / DF

inconstitucionalidade por omissão e julgo procedente o pedido, para reconhecer a existência de omissão inconstitucional na regulamentação da proteção do trabalhador em face da automação (art. 7º, XXVII, CF).

24. É como voto.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Saúdo novamente todos e todas.

Destaquei o processo, Presidente, e por aí início, por conta da relevância da matéria. Creio que é um dos temas jurídicos mais importantes do nosso tempo, por décadas vindouras, ao lado das mudanças climáticas, porque diz respeito à subsistência não só do humanismo como valor fundante do direito e do constitucionalismo, mas à subsistência do ser humano.

Porque a quarta etapa da revolução científico-tecnológica tem uma nuance qualitativa e não apenas quantitativa. Não se trata, portanto, de repetir modelos anteriores. Essa mudança qualitativa de essência está no fato de que se cuida de uma era de inovações substitutivas do engenho humano no que ele tem de mais nodal, que é a inteligência. Então, não é apenas o trabalho manual ou braçal, como os exemplos precedentes, que estão em xeque, mas vimos todos, semana passada, o advento de uma atriz 100% artificial com todas as aptidões para comover e convencer.

Isto, a meu ver - e quero louvar a sabedoria, Presidente, do legislador constituinte -, desafia as instituições na sua capacidade de dizer não, ainda que não seja uma postura ingênua de impedimento. O legislador constituinte em nenhum momento propugnou o impedimento de inovações tecnológicas, porque isto vulneraria uma tendência inexorável e, por outro lado, vulneraria um direito fundamental, qual seja, o direito fundamental à tecnologia.

O que o preceito constitucional do art. 7º nos instiga não é para impedir a automação, é para que haja uma legislação protetiva em relação aos efeitos da automação e pode consistir, como o eminente Relator, queridíssimo Professor Barroso, mencionou, sob a ótica da capacitação, sob a ótica do treinamento, sob a ótica de benefícios substitutivos.

Há quem imagine que essa parcela de tempo livre que seria derivada

ADO 73 / DF

da hiperautomação se transforme numa outra moldura, similar àquela que o Presidente Barroso mencionou de destruição criativa, do chamado ócio criativo. Então, você terá horas em que, como se estivéssemos numa civilização grega, as pessoas ficariam na Ágora e seriam custeadas para tanto. É uma utopia, quem sabe.

Ocorre, nobres Colegas, que não nos cabe fazer esse debate. O que o legislador constituinte definiu é que o Congresso Nacional deve fazê-lo. E creio que, *data venia* do eminente Professor Barroso, longe de uma obsolescência da norma, nós estamos diante de um cenário em que a norma se tornou mais prioritária ainda.

Em razão do quê? Em razão do fato de nós estarmos vivendo o limiar desta era do desemprego tecnológico, em que nós precisamos, sim, ter uma concordância prática entre a livre iniciativa, derivada do direito de propriedade e, por outro lado, aquilo que desde o art. 1º até o 170 está consagrado, referente aos chamados valores sociais do trabalho.

Nós precisamos debater, como sociedade e, aqui, como Tribunal, em que medida nós vamos assumir os riscos fiscais derivados de uma hiperautomação, porque, isto é óbvio, o sistema bismarckiano de repartição previdenciária não resiste se não houver reposição no mercado de contribuintes para custear a aposentadoria de uma legião crescente de idosos que, em face do desenvolvimento tecnológico na área da saúde e da melhoria das condições de vida no nosso país, tendem a viver cada vez mais. Então, é uma simetria muito aguda que nós estamos lidando de um caráter estratégico que deve, merece, a meu ver, como destacou o eminente Relator Barroso, um olhar atento do conjunto das instituições de Estado.

Eu lembro sempre que esse debate acerca da carga tributária percorre a humanidade há milênios. Mas vejamos o que aconteceu nesta semana no debate político legítimo. Houve uma propositura de crescimento da tributação das chamadas bets, as bets que mataram a zebrinha da loteria esportiva do Fantástico e fizeram com que a jogatina se desinstitucionalizasse de um jeito e penetrasse nos poros da sociedade, que os efeitos aí estão. Saúde mental destruída, economia familiar

ADO 73 / DF

destroçada, pessoas se suicidando. Esse incremento de tributação foi proposto e, repito, legitimamente, no jogo político, o Congresso rejeitou. Significa dizer, portanto, que nós temos um drama do *deficit* previdenciário ascendente, pelas causas estruturais que mencionei, e uma resistência imensa à substituição de outras formas de financiamento do Estado. A conta não fecha. O nome disso, em termos constitucionais, é irresponsabilidade fiscal, que hoje é irmã gêmea da irresponsabilidade social. Andam de mãos dadas em direção ao precipício.

Por isso mesmo, tenho apenas uma pequena dissonância em relação ao eminente Relator, e tenho uma intuição muito forte de que ele vai concordar comigo, no meu otimismo ontológico. Qual seja, Presidente, aquele relativo ao prazo. Porque todos nós conhecemos o Congresso, eu tive a honra de lá estar, como todos sabem, e repito isso não à guisa de currículo. Eu repito porque assumo a minha origem e porque muito aprendi lá, e defendo o Parlamento como instituição insubstituível, inafastável no jogo democrático.

Ocorre que nós vivemos, como o Ministro Gilmar me ensinou algumas décadas atrás, uma crise deliberativa no Poder Legislativo. E essas instigações constitucionais, portanto, ajudam o bom debate parlamentar, longe de atrapalhar. Então, a ponderação que faço, e o apelo ao meu mestre Luís Roberto Barroso, é que nós acrescentemos ao dispositivo que ele propõe algo clássico na jurisprudência do Supremo, que é o prazo. Proponho 18 meses, que é o prazo quase que rotineiramente aqui adotado.

Como o debate se dará daqui a 18 meses, nós não sabemos, mas o fato é que a eminente Ministra Cármen lembrou a longa sequência de projetos de lei apresentados desde o estimadíssimo e grande político brasileiro Fernando Henrique Cardoso. E se contam às dezenas projetos de lei que vêm desde os primórdios da mecanização das linhas fordistas de produção da indústria automobilística até a revolução digital. E nenhum é votado. Algo similar ao Marco Civil da Internet. E em que o Supremo, em boa hora, avançou um degrau na sua atividade de suprimimento das omissões inconstitucionais, que é o caso.

ADO 73 / DF

Por isso, concluo a minha manifestação apenas sublinhando a primacialidade do tema, a imprescindibilidade de que haja a concordância prática a que aludi sem nenhuma ilusão, sem nenhum intuito árcade de louvar o passado campestre em que as pessoas viviam de outra forma. Não, definitivamente não. Preservar o direito de inovação tecnológica, que é uma conquista da humanidade, com isso, concordo também. Lembro de que existia talão de cheque, lembro que comecei a trabalhar com máquina de escrever manual e papel carbono, e são dias que evidentemente foram superados pelo advento da tecnologia.

Então, não faço nenhum discurso passadista, mas louvo a intenção justa e a antevisão do legislador constituinte que, em 87 e 88, disse muito que bem, mas medidas protetivas são necessárias.

Daí a ponderação que faço em relação ao reconhecimento da omissão, que considero que, em si, já é um produto muito relevante desse julgamento, mas o acréscimo do prazo. E daí a 18 meses, vamos ver, espero que o Congresso Nacional, à semelhança de outros tantos temas, consiga fixar molduras, ainda que não definitivas, posto que, a bem da verdade, isso não existe, porque, se a inovação tecnológica é inevitável e se dá num ritmo alucinante, é claro que a legislação sempre estará atrás, e a jurisprudência sempre estará atrás. É da natureza da vida, saberemos, e os nossos pósteros saberão, onde isso vai resultar. Alguns acreditam que isso chega no reino de Deus. Outros acham que é uma torre de babel. Usando duas metáforas bíblicas. Não sabemos bem onde vai dar. Hoje estamos mais para torre de babel. Hoje, ilusão de alcançar o céu e disseminação de discórdia, de ultraindividualismo e de ódio numa proporção nunca antes vista na humanidade, que é o ódio monetizado.

Mas também não sou apocalíptico a esse ponto e creio que o Direito deve ocupar o seu papel, que inclusive é ser a instância do não para deter a marcha da insensatez. Se o Direito não diz não, se um tribunal não diz não, e a sociedade flui de acordo com impulsos primários ou de acordo com a ganância e o desejo insano pelo lucro a qualquer preço, a qualquer custo, o iluminismo, o humanismo, o liberalismo político, a Constituição e o constitucionalismo, esse ferramental todo vai ser obsoleto também?

ADO 73 / DF

Por isso, eu creio que um julgamento dessa natureza tem esse papel demarcador de uma visão acerca do processo histórico no Brasil e no mundo. Portanto, creio que nós devemos ir além no apelo ao legislador e fixar esse prazo de 18 meses.

É essa pequena nota de divergência que tenho em relação ao Ministro Barroso, e tenho a fortíssima impressão que vai ser superada em alguns minutos.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

1. Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR), em face da mora do Congresso Nacional no que se refere à regulamentação do art. 7º, inc. XXVII, da CF, que confere aos trabalhadores urbanos e rurais o direito social à proteção em face da automação.

2. O autor sustenta a necessidade de lei regulamentadora com vistas à criação de *“mecanismos que tutelem o emprego, a segurança e a saúde do trabalhador, decisivos para reduzir a desigualdade existente nas relações de trabalho”* (e-doc. 01, fl. 11), bem como em decorrência do princípio da proporcionalidade em sua dimensão positiva *“da qual deriva a vedação à proteção insuficiente, que impõe ao Estado (no particular, ao Poder Legislativo) o dever de tutelar de maneira adequada os direitos fundamentais”* (e-doc. 01, fl.

ADO 73 / DF

14).

3. Destaca que a mera propositura e tramitação de projetos de lei sobre a matéria — tal como no presente caso — mostra-se insuficiente para suplantare o estado de mora, uma vez que *“a inércia do Congresso Nacional há de ser avaliada não só quanto à inauguração do processo de elaboração das leis, mas também no que tange à deliberação sobre processo legislativo já instaurado (inertia deliberandi)”* (e-doc. 01, fl. 13).

4. Ao final, postula a procedência do pedido formulado para *“(i) declarar a omissão inconstitucional na edição de lei federal que torne efetivo o direito social à proteção em face da automação previsto no art. 7º, XXVII, da Constituição Federal; e (ii) fixar prazo razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa”* (e-doc. 01, fls. 18-19).

5. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal manifestaram-se pela inexistência de mora legislativa, com fundamento na existência de projetos de lei sobre o tema em tramitação, associado à complexidade de regulamentar a automação das mais diversas categorias profissionais, o que justificaria a extensão temporal do processo legislativo (e-docs. 09 e 11). A Advocacia Geral da União opinou pela improcedência do pedido (e-doc. 14).

6. Conheço da presente ação e, no mérito, entendo que é o caso de **procedência do pedido**, pelas razões a seguir demonstradas.

7. O autor questiona a suposta inércia do Congresso Nacional quanto à regulamentação do art. 7º, inc. XXVII, da CF, que dispõe:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

...

*XXVII — proteção em face da automação, **na forma da lei**”* (grifamos)

ADO 73 / DF

8. Em sua parte final, o dispositivo em questão abriga uma reserva legal (“*na forma da lei*”), a qual, no caso específico dos chamados direitos fundamentais sociais, tem a função de dirigir a atuação do legislador, a fim de que exerça sua competência constitucional de elaborar lei que permita o pleno exercício dos direitos por seus titulares.

9. A Constituição programa a *performance* do legislador, e, ao fazê-lo, atribui aos trabalhadores um autêntico direito a que lhes seja concedida uma prestação consistente na elaboração de lei concretizadora (direito à prestação normativa), com a qual a norma de direito fundamental adquire plena eficácia.

10. É precisamente quando em causa as designadas “normas de eficácia limitada” – isto é, na hipótese em que decorre da norma constitucional um dever (e não uma faculdade) de legislar – que eventual omissão do legislador é constitucionalmente relevante e, por conseguinte, apta a justificar o manejo dos mecanismos de controle das omissões inconstitucionais. **No presente caso, constato que o art. 7º, inc. XXVII é norma dessa natureza, uma vez que a Constituição atribuiu ao legislador um dever - e não uma faculdade - de legislar, razão pela qual a sua inércia, uma vez caracterizada, resulta em omissão inconstitucional.**

11. Ora, se, em alguns casos, especialmente naqueles relacionados à dimensão negativa dos direitos fundamentais, a elaboração da lei constitui uma decisão do legislador, em outros, como ocorre **em relação ao art. 7º, inc. XXVII, da CF**, tal decisão é tomada pelo próprio Poder Constituinte, de modo que **sobra ao legislador uma margem delimitada de discricionariedade, ou seja, cabe-lhe decidir como legislar, mas nunca se deverá ou não legislar.**

Tendo constatado que a norma inscrita no art. 7º, inc. XXVII, da CF é do tipo limitada, avanço a fim de averiguar se, de fato, a omissão está configurada.

12. Como ponto de partida, destaco que a mora legislativa pode se manifestar em fases distintas do processo legislativo. Na fase

ADO 73 / DF

inaugural/introdutória, ocorre quando não há propositura de projeto de lei destinado a regulamentar a matéria (*mora agendi*). Nesse caso, o legislador sequer impulsiona o processo legislativo, e, como consequência, a matéria nem mesmo chega a ocupar a pauta dos debates parlamentares. No entanto, a mora pode na fase constitutiva do processo legislativo. Nesse caso, o processo legislativo é inaugurado, mas o rito deixa de avançar à promulgação e publicação da lei (*mora deliberandi*).

13. É precisamente esse o tipo de omissão em que se encontra o Congresso Nacional quanto ao art. 7º, inc. XXVII, da CF. Quer dizer, no presente caso, a inércia do legislador ocorre durante o processo legislativo já iniciado por meio da apresentação de diversos projetos de lei sobre a matéria (em sua maioria arquivados e alguns em tramitação atual).

14. Ora, se a plena eficácia da norma constitucional depende de lei, enquanto não finalizado o processo legislativo não há lei em sentido genuíno, e a lacuna normativa subsiste no ordenamento jurídico. Desse modo, tanto afronta a Constituição a mora em iniciar o processo legislativo, quanto a mora em deliberar sobre projetos de lei em tramitação.

15. Por esse motivo, acompanho o entendimento, amplamente adotado por esta Corte, no sentido de que, **para vencer o estado de omissão inconstitucional, não basta que o processo legislativo seja iniciado, sendo necessário somar esforços para que ele avance, culminando da criação de lei infraconstitucional** (v. ADI 3.682, ADO, 26, ADO 30, ado 67, MI 758/DF, MI 796/DF, MI 809/SP, MI 824/DF, MI 834/DF, MI 874/DF, MI 912/DF, MI 970/DF, MI 1.001/DF, MI 3.633/DF, MI 4095/DF, MI 4.115/DF, MI 6.827/DF, MI 7.059/DF, MI 6.515-AgR/DF).

16. Sobre o ponto, destaco trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 3.682/MT, oportunidade na qual considerou a necessidade de revisão do entendimento, anteriormente adotado por este Supremo Tribunal, no sentido de que a mera existência de projeto de lei em tramitação seria suficiente para afastar a pecha da inconstitucionalidade por omissão:

“O Supremo Tribunal Federal tem considerado que,

ADO 73 / DF

desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador. Essa orientação há de ser adotada com temperamento. A complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas em prazo exíguo. O próprio constituinte houve por bem excluir do procedimento abreviado os projetos de código (CF, art. 64, § 4º), reconhecendo expressamente que obra dessa envergadura não poderia ser realizada de afogadilho. Haverá trabalhos legislativos de igual ou maior complexidade. Não se deve olvidar, outrossim, que as atividades parlamentares são caracterizadas por veementes discussões e difíceis negociações, que decorrem mesmo do processo democrático e do pluralismo político reconhecido e consagrado pela ordem constitucional (art. 1º, caput, e inciso I). Orlando Bitar, distinguindo os Poderes, dizia que o Legislativo é intermitente, o Executivo, permanente e o Judiciário só age provocado. Ou seja, o Legislativo pode parar por algum tempo, isto é, entrar em recesso. Essas peculiaridades da atividade parlamentar, que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam, todavia, uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. Não tenho dúvida, portanto, em admitir que também a inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Dessa forma, pode o Supremo Tribunal Federal reconhecer a mora do legislador em deliberar sobre a questão, declarando, assim, a inconstitucionalidade da omissão.” (ADI3.682/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 06.09.2007).

17. Por conseguinte, sem questionar os esforços envidados pelo Congresso Nacional em submeter o tema da proteção do trabalhador em face da automação ao debate parlamentar, compreendo que somente a

ADO 73 / DF

efetiva regulamentação da matéria por lei é suficiente para afastar o estado de omissão inconstitucional. Ressalto que **chego a tal conclusão mesmo considerando que a matéria sobre a qual versa o art. 7º, inc. XXVII, da CF carrega consigo uma indiscutível complexidade, especialmente porque perpassa tema marcado por incertezas, entre as quais o das possibilidades e limites do uso de novas tecnologias — especialmente da inteligência artificial — em substituição ao ser humano.**

18. Quanto ao ponto, recorro que, em suas manifestações, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e a Advocacia-Geral da União atribuem a tal complexidade a razão da demora na tramitação dos projetos de lei, pugnando pela descaracterização da omissão inconstitucional. Conforme entendem, a demora do processo legislativo não teria causa na “má vontade” política ou desídia do legislador em deliberar sobre a matéria, mas nas dificuldades que lhe são inerentes.

19. Apesar de concordar com a premissa de tal argumento (dificuldades associadas à matéria), não posso concordar com as suas conclusões. A complexidade do tema não pode servir de álibi para justificar um prolongamento desarrazoado do processo legislativo explicitamente exigido pela Constituição Federal, conforme o multicitado art. 7º, inc. XXVII, em vigor desde 1988. Lembro que a Constituição assegura o direito implícito ao “devido processo legislativo”, do qual decorre o dever de a elaboração das leis se dar em duração razoável (v. CATTONI, Marcelo. *Devido processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016).

20. Na lição de Jorge Miranda, a inconstitucionalidade por omissão decorre justamente de um juízo sobre o tempo em que a lei deveria ter sido elaborada e não foi. Conforme ensina:

“... o órgão de fiscalização, sem se substituir ao órgão legislativo, tem de medir e interpretar o tempo transcorrido – esse tempo que fora dado ao órgão legislativo para emanar a lei; e terá de concluir pela omissão sempre que, tudo ponderado, reconhecer que o

ADO 73 / DF

legislador não só podia como devia ter emitido a norma legal, diante de determinadas circunstâncias ou situações em que se colocou ou foi colocado.” (grifamos) (MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional – Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição. Tomo IV. Coimbra: Coimbra, 1996)

21. Ora, em nenhuma hipótese é possível considerar que, passados 36 (trinta e seis) anos da promulgação da Constituição e da apresentação do primeiro projeto de lei sobre a matéria (PL 1.213/1988), a inércia do Congresso Nacional seja justificável. Por outro lado, é exatamente em virtude do conjunto de incertezas que pairam sobre o assunto que a **sua regulamentação é emergencial**, sob pena de a omissão legislativa contribuir para acentuar a vulnerabilidade dos trabalhadores nas já assimétricas relações de trabalho.

22. No estágio atual de desenvolvimento tecnológico – distinto e seguramente mais avançado e complexo se comparado ao do momento em que promulgada a Constituição Federal –, o objetivo nuclear da proteção dos trabalhadores em face da automação consiste em evitar ou minimizar o chamado **desemprego tecnológico**, ou seja, a eliminação de postos de trabalho por meio da substituição, total ou parcial, da mão de obra humana por novas tecnologias (SCHWAB, Klaus. *Quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2019). Importante ressaltar que são absolutamente improcedentes os discursos de que a norma constitucional em tela estaria “obsoleta”. É exatamente o contrário, devendo ser homenageada a sabedoria dos legisladores constituintes originários ao consagrarem a proteção contra a automação no rol dos direitos fundamentais.

23. O incremento do desemprego tecnológico como resultado da automação, total ou parcial, das atividades laborais humanas deve ser compreendido como uma consequência possível do exercício desproporcional do princípio da livre iniciativa (art. 170, *caput*, da CF).

24. A regulamentação do art. 7º, inc. XXVII, da CF servirá, pois, para conformar os interesses legítimos inerentes à livre iniciativa -

ADO 73 / DF

relacionados à expansão da produção, redução dos seus custos e ampliação dos lucros - à necessidade de preservação e valorização do trabalho humano (art. 170, *caput*, da CF), sem desconsiderar o dever do estado de promover a inovação (art. 218 da CF).

25. Não é necessário ceder a discursos tecnodeterministas para concluir que **a automatização nas relações de trabalho é um fato**. Nesse sentido, ressalto os recentes resultados de pesquisa desenvolvida pela Universidade de Brasília (UnB) demonstrando a probabilidade de inteira automatização das mais diversas profissões (UNB. *Automation job*. Disponível em: https://lamfo.unb.br/?doing_wp_cron=1708444207.5031929016113281250000. Acesso em: 20 ago. 2024).

26. Logo, não se trata de esperar da lei que defina se é possível ou não fazer uso das novas tecnologias para automatizar, em alguma medida, atividades executadas, até então, por seres humanos, mas de almejar que a lei estabeleça em que circunstâncias isso é possível, sob quais condições e quais os seus limites.

27. *A contrario sensu*, podemos concluir que a inexistência de lei regulamentadora propicia um cenário desprovido de limites, cuja principal consequência é a possibilidade de aumento significativo dos níveis de desemprego no país, especialmente em virtude da eliminação de postos de trabalho em todos os níveis de especialização e qualificação.

28. Assim, devemos considerar que o direito fundamental social extraído do art. 7º, inc. XXVII, da CF possui uma dimensão institucional, que o eleva à condição de “elemento da ordem objetiva” (no sentido atribuído por HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Fabris, 1998). Como tal, deve ser compreendido como fonte de um dever atribuído ao legislador para que proteja de maneira suficiente os trabalhadores em face da automação (v. FINCATO, Denise. *Comentários ao art. 7º, inc. XXVII*. CANOTILHO, J. J. Gomes et. Al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Almedina/IDP/Saraiva, 2018)

29. Nesse sentido, como bem sustentou a Procuradoria Geral da República, o descumprimento do referido dever constitui uma

ADO 73 / DF

violação ao direito inscrito na norma constitucional, que se dá mediante omissão. A inércia do legislador afeta desproporcionalmente o direito em questão, violando a dimensão do princípio da proporcionalidade que determina a proibição de proteção deficiente.

30. Tal dever de proteção suficiente do trabalhador na forma do art. 7º, inc. XXVII, da CF harmoniza-se com a preocupação recentemente manifestada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no que se refere às transformações das relações de trabalho em virtude do avanço tecnológico, conforme bem demonstra o trecho do Parecer Consultivo sobre liberdade sindical abaixo transcrito:

“Do mesmo modo, deve-se destacar que os avanços da robotização, da automatização e da inteligência artificial na América Latina, embora em ritmo mais lento do que na Europa e nos Estados Unidos, vêm provocando profundas transformações e impactos no mercado de trabalho, com efeitos ainda incertos na vida dos trabalhadores, como a criação ou extinção de postos de trabalho, as qualificações necessárias para executar novas tarefas e o aumento de acordos alternativos de trabalho.”
(OEA. Corte IDH. Parecer Consultivo - liberdade sindical. 2019. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_3_2019_por.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024)

31. A regulamentação do art. 7º, inc. XXVII, da CF deve ser compreendida, ainda, como uma exigência decorrente da previsão do valor social do trabalho como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. IV, da CF), o que evidencia a preocupação do Poder Constituinte em assegurar que o desempenho das atividades laborais seja fonte de promoção do mínimo existencial, e garanta, dessa maneira, condições efetivas de exercício da cidadania.

32. No mesmo sentido, o art. 170, da CF prevê a valorização do trabalho humano (*caput*) entre os fundamentos da ordem econômica constitucional e a busca do pleno emprego (inc. VIII) entre os seus

ADO 73 / DF

princípios. **Deles decorre o imperativo de que a transformação provocada pela implementação de novas tecnologias nas relações de trabalho não se faça à revelia da necessária proteção do trabalho desempenhado pelo homem.**

33. Não desconsidero, igualmente, que a proteção do trabalhador em face da automação é também um meio de promoção e proteção de outros direitos fundamentais, cujo acesso, em ampla medida, depende da remuneração obtida pelo trabalhador pelo exercício da atividade laboral. Cito, apenas para ilustrar, os direitos à saúde (art. 6º c/c 196 e seq., da Constituição Federal) à educação (art. 6º c/c 205 e seq., da Constituição Federal) e à moradia (art. 6º da Constituição Federal), seguramente relacionados ao mínimo existencial. **Também ressalto o “risco fiscal” para a Seguridade Social decorrente da redução do número de trabalhadores e, por conseguinte, da diminuição das contribuições previdenciárias.** Idêntico alerta é cabível em face da ameaça à arrecadação de outros fundos e serviços de interesse público, a exemplo do FGTS e do Sistema “S”.

34. Embora o perigo da automação seja frequentemente associado ao aumento do desemprego pela eliminação dos postos de trabalhos, atento para o fato de que ela também pode servir para impedir ou dificultar o acesso ao trabalho, especialmente por parte de grupos minoritários, como resultado da utilização de sistemas de inteligência artificial para **recrutamento de trabalhadores de maneira automatizada, que, reproduzindo eventuais preconceitos de seus programadores, produzirão uma verdadeira seletividade por discriminação algorítmica.**

35. Assim, como alertam Laura Schertel Mendes, Danilo Doneda e Virgílio Almeida Virgílio Almeida, “a regulamentação de governança de IA deve enfrentar novos problemas que precisam ser enquadrados através de lentes sociais e éticas, como... [a] destruição dos postos de trabalho” (MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Daniel; ALMEIDA, Virgílio. On the development of ai governance frameworks. *IEEE Internet Computing*. v. 27, n. 1, p. 70-74, 2023).

36. Nesse seguimento, observando o bloco de normas

ADO 73 / DF

constitucionais instituidoras de direitos fundamentais dos trabalhadores, entendo pela necessidade da lei regulamentadora em questão, ainda, como forma de proteger e promover, simultaneamente, os direitos a não ser despedido arbitrariamente (inciso I), à proteção do mercado de trabalho da mulher (inciso XX), à redução dos riscos inerentes ao trabalho (inciso XXII) e à proibição de discriminação, especialmente admissional, do trabalhador pessoa com deficiência (inciso XXI).

37. Como se não fosse suficiente a extensão do impacto da automação sobre o trabalhador individualmente considerado, anoto que a regulamentação se justifica também por uma razão de natureza transindividual. Há um verdadeiro interesse público em que a automação no âmbito das relações de trabalho seja disciplinada por lei, uma vez que os impactos do desemprego tecnológico e da seletividade algorítmica discriminatória transcendem o trabalhador diretamente considerado, afetando a coletividade.

38. Entre as soluções legislativas já apresentadas para equilibrar a automação com a preservação do trabalho humano e o reconhecimento do seu valor social, destaco o PL 1.091/2019, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. A proposição legislativa prevê um conjunto de estratégias com vistas a gerenciar os riscos da automação sobre as relações de trabalho, entre as quais a realização obrigatória de negociação coletiva prévia, o reaproveitamento e realocação da mão de obra humana substituída, e até mesmo a instituição de alíquotas adicionais progressivas por desemprego associado à automação, no âmbito do Programa de Integração Social:

“Art. 2º. A adoção ou implantação da automação, conforme definida nesta Lei, será obrigatoriamente precedida de negociação coletiva com o sindicato representativo da categoria profissional.

...

Art. 5º. As pessoas naturais, jurídicas ou entes despersonalizados que adotarem qualquer método de automação devem garantir, aos empregados

ADO 73 / DF

remanescentes, as mesmas ou melhores condições de trabalho.

...

§ 4º Os empregados do sexo feminino, os aprendizes, os idosos e aqueles com maior número de filhos ou dependentes, respeitados os percentuais dos segmentos especialmente protegidos, terão precedência, nesta ordem, no processo de reaproveitamento e realocação de mão de obra.

...

Art. 11. A União instituirá, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, alíquotas adicionais progressivas para a contribuição social do empregador para o Programa de Integração Social, incidentes sobre o respectivo faturamento, nas hipóteses de automação determinante de demissões coletivas que impliquem índice de rotatividade da força de trabalho superior ao índice médio de rotatividade do setor, observados, em todo caso, os termos dos artigos 7º, XXVII, 195, I, “b”, e 239”.

39. Em tramitação conjunta com ele, o recente PL 2.421/2023 objetiva a criação de um Fundo de Renda Básica, cuja finalidade “*será a redistribuição de renda para trabalhadores que tiveram suas atividades produtivas precarizadas, demandando-lhes maior qualificação para uma atividade de menor remuneração, devido ao avanço da inteligência artificial no mercado de trabalho*” (art. 6º). Por sua vez, o PLS 4.035/2019, trilhando caminho semelhante ao PL 1.091/1999, estabelece um conjunto de limites aos processos de automação, fazendo recair sobre o empregador o dever de atender a condições para a substituição do trabalho humano por tecnologia:

“Art. 3º São condições cumulativas para a implantação de programa de automação: I – comunicar à entidade representativa dos trabalhadores, inclusive daqueles prestadores de serviço, com antecedência mínima

ADO 73 / DF

de seis meses do início da implantação, sobre os objetivos, extensão e cronograma do programa pretendido, para abertura de negociação coletiva que inclua medidas de redução dos efeitos da automação; II – estabelecer prioridades setoriais no processo de automação, para início por aqueles de maior, periculosidade, insalubridade e penosidade; III – impedir que o processo de automação acarrete a intensificação ou extensão do trabalho com o rebaixamento remuneratório, ou aumento de jornada, de ritmo de trabalho ou de meta. IV - impedir que o processo de automação gere efeitos negativos em relação à saúde e segurança no trabalho; V – oferecer aos trabalhadores Plano de Desligamento Voluntário, com explicitação de seus critérios; e VI – indenizar o trabalhador dispensado no valor mínimo de três vezes a sua maior remuneração mensal, nos últimos doze meses de trabalho, sem prejuízo de outras verbas a que tenha direito por força da ruptura contratual. Parágrafo único. As metas de produção devem ser fixadas somente mediante negociação coletiva”.

40. A breve análise dos referidos projetos confirma a possibilidade de harmonizar, por meio de lei regulamentadora, o exercício da livre iniciativa (art. 170, *caput*, da CF), em consonância com o compromisso constitucional com a inovação (art. 218 da CF) e com o desenvolvimento econômico, sem descuidar a necessária proteção ao trabalhador. Dessa forma, considerada a existência de um dever de proteção por parte do Estado no que se refere ao direito fundamental social previsto no art. 7º, inc. XXVII, da CF, reforçam-se os motivos pelos quais a omissão congressual deve ser considerada inconstitucional.

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na presente ação direta**, a fim de:

I. DECLARAR, nos termos do § 2º, do art. 103

ADO 73 / DF

da CF, a omissão inconstitucional do Congresso Nacional no que se refere à disciplina do art. 7º, inciso XXVII, da CF, que elenca, entre os direitos dos trabalhadores, a sua proteção em face da automação;

II. FIXAR o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para que o Congresso Nacional sane a omissão inconstitucional, na forma do art. 103, § 2º, da CF c/c o art. 12-H, *caput*, da Lei nº. 9.868/99.

É como voto.

09/10/2025

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO
FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

(RELATOR) - Presidente, eu preciso dizer, vou fazer algumas reflexões sobre o caso. As reflexões tributárias e previdenciárias do Ministro Flávio Dino, eu vou deixar de fora, embora as considere muito importante.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - É porque Vossa Excelência vai viver muito e precisa que paguem a sua aposentadoria em algum momento.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

(RELATOR) - Eu preciso dizer que, na minha versão original do voto, de fato, eu fixava um prazo. Eu só não fixei, mas não tenho nenhuma dificuldade de fixá-lo, se esse for o entendimento do Tribunal, por conta da velocidade da transformação e de uma certa imprevisibilidade.

Há, no Congresso, elaborado pelo Ministro Cueva, pela Professora Laura Schertel, o Programa de Regulação da Inteligência Artificial, com parâmetros, mas qual é a dificuldade de se regular essas matérias no mundo em que estamos vivendo? É a velocidade da

ADO 73 / DF

transformação.

Eu eu gosto de lembrar, escrevi recentemente, o telefone fixo, aquele preto que a gente mantinha na sala de casa, numa mesinha com distinção e declarava no imposto de renda. Eu me lembro quando eu me casei, em 1994, o meu patrimônio era um apartamento, que eu estava pagando, um carro, que eu estava pagando, e um telefone, que declarávamos no imposto de renda.

O telefone fixo levou 75 anos pra chegar a 100 milhões de usuários. O telefone celular levou 16 anos. A internet levou 7 anos pra chegar a 100 milhões de usuários. O ChatGPT, que é a inteligência artificial generativa original, chegou a 100 milhões de usuários em 2 meses. E quando saiu o ChatGPT era um assombro e era único, mas agora já tem Claude, Perplexity, DeepSeek, Gemini, Copilot, Lama, Notebook, ou seja, as coisas estão acontecendo com grande velocidade.

Por isso, eu não quis fixar um prazo, mas eu reconheço, como disse o Ministro Flávio Dino, que a tradição é nós estabelecermos um prazo e de 18 meses. De modo que, se esse for o entendimento... Eu prefiro deixar em aberto para deixar uma certa margem continuada de discricionariedade, mas não me oponho.

ADO 73 / DF

As preocupações do Ministro Flávio Dino, a que aqui eu me associo, vão acontecer, porque a inteligência artificial - que é um assunto que eu tenho procurado estudar - não é só uma nova tecnologia disruptiva de uma tecnologia anterior, ela é estruturalmente transformadora da sociedade e, talvez, do próprio papel da condição humana, porque as coisas vão mudar.

O Yuval Noah Harari, que é um intelectual público israelense, um historiador, tem uma passagem em que ele diz que a inteligência artificial já hackeou o sistema operacional da condição humana, que é a capacidade de comunicação e que, portanto, ela pode criar poesia, ela pode criar uma atriz, ela pode criar um quadro, a gente não vai saber mais nem como funcionam os direitos autorais na vida, porque a inteligência artificial tem essa capacidade criativa.

Então, a disrupção, eu acho que é maior do que o que a gente é capaz de antecipar, embora, Ministro Flávio Dino, olhando o mercado de trabalho hoje, felizmente no Brasil, eu vou concluindo que boa parte das coisas que a gente teme na vida não acontecem e, portanto, pode ser que não venha esse desemprego em massa.

Só para registrar, só mais uma passagem, Ministro

ADO 73 / DF

Flávio, como a vida vai ficar diferente. Eu li recentemente, infelizmente não consigo dar o crédito de memória, mas um sujeito descreveu que, se uma jovem ou um jovem tiver dois pretendentes e estiver em dúvida, o Google é capaz de decidir melhor do que os próprios interessados, só cruzando as informações que já tem sobre todos eles.

Embora isso seja uma *boutade*, uma brincadeira, a verdade dramática é que algumas das decisões mais importantes das nossas vidas vão passar a poder ser tomadas fora da gente, heteronomamente. E isto é uma mudança do pilar sobre o qual nós fomos criados, que é o do livre arbítrio, da autonomia da vontade e da autodeterminação. A partir do momento que algumas das escolhas decisivas das nossas vidas puderem ser tomadas melhor fora da gente. E por que melhor? Porque a inteligência artificial é capaz de armazenar muito mais informação e de processá-las com muito mais velocidade.

De modo que eu compartilho das preocupações de Vossa Excelência e só para, sem alarmar ninguém, mas porque o debate é bom, a maior de todas as preocupações é com a chamada singularidade, que é o risco de a inteligência artificial desenvolver consciência de si mesma e vontade própria, porque isso, aliada à robótica que lhe dá

ADO 73 / DF

mobilidade, como ela processa muito mais informação que o cérebro humano e com muito mais velocidade, vão dominar o mundo. Parece ficção científica, porém, e aqui citando o Harari de novo, no último livro dele chamado *Nexus*, ele diz os cientistas dizem que esse risco de acontecer a singularidade é de 10%. Quando eu li a primeira vez, achei que era um risco baixo, mas, em seguida, ele faz a pergunta fatídica: você entraria em um avião se o projetista do avião dissesse que há 10% de chance de ele cair? Eu não entraria.

Portanto, é só para dizer que esse debate que, em boa hora, o Ministro Flávio Dino suscitou é o debate que vai pautar, ao lado da mudança climática, eu concordo, as nossas vidas pelos próximos tempos e vai mudá-las de uma maneira muito estrutural. Como penso isso, eu achei melhor não fixar um prazo, mas não tenho nenhuma dificuldade de aquiescer a um prazo de dezoito meses, se esse for o sentimento predominante do Tribunal.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL**DEBATE**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Apenas subscrevo a importância deste debate. Creio que esse é um dos temas mais relevantes, de fato, que nós temos para discutir e que desafia a jurisdição constitucional, quiçá até mesmo para fixar um determinado prazo, como talvez, eventualmente, o Tribunal possa se encaminhar.

Ministra Cármen.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Apenas para fazer uma observação, como o colegiado é verdadeiramente importante. Cada um de nós lê uma norma - o Direito é palavra - e fixa em um ponto. Todas as vezes que eu vejo isso e estudando este caso, eu me fixei, Ministro Flávio, na palavra proteção e a ênfase aqui está sendo dada à automação. Quando Vossa Excelência fala no humanismo, porque não há Direito se não for para o ser humano, pelo menos até agora, quer dizer, nós estamos falando de automação ou das tecnologias ou das redes sociais, como em outros debates, a serviço do ser humano.

Estou aqui na mesma condição, que já até citei, do Charlie Chaplin em *Tempos Modernos*. As máquinas são feitas para os homens, o Direito é uma criação humana para a boa convivência. Então, o como proteger é que me preocupa. Agora, a dinâmica da automação, realmente pode se deixar em aberto, inclusive pelas normas jurídicas. A proteção não, porque senão se perde a humanidade.

Então, a ênfase que cada um dá ao ler um dispositivo tão direto, são direitos dos trabalhadores, proteção em face da automação, nos termos da lei. Eu me fixei no que era a proteção e que eu acho que é o sentido da norma constitucional.

Haja, talvez, como o legislador criar as cercas, os limites, a estrutura, mas a automação realmente não há como segurar. A proteção, sem isso, não precisa de ter Direito, se não for para proteger o ser humano.

ADO 73 / DF

Como é importante o colegiado, para cada um ter o seu olhar e desses olhares diferentes e do consenso, então, ter-se isso. Mas apenas esse comentário.

Mas eu só, também, Ministro Barroso, olhei aqui, era o Projeto de Lei nº 74, do Fernando Henrique.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Achei aqui também.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Achou, não é? Pois é, então, minha memória não está tão falha. Há pessoas que têm problema para lembrar, e eu tenho problema para esquecer. Queria até esquecer algumas coisas de vez em quando, principalmente algumas pessoas, e não consigo - por enquanto.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Eu li, assim, quase como uma ameaça.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu lembro de Vossa Excelência com tanto carinho, eu quero para sempre me lembrar de Vossa Excelência, sempre no meu coração, não consigo esquecê-lo.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - É recíproco.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Ministro Gilmar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, estamos focando em um tema que talvez seja dos mais difíceis da jurisdição constitucional, que é a questão do controle da omissão inconstitucional. É um dos grandes desafios.

Todos sabem que o debate de controle de constitucionalidade das leis evoluiu dentro de um modelo em que os direitos fundamentais, em princípio, eram direitos de caráter negativo. Portanto, impunham ao Estado um dever de abstenção. Logo, em relação às leis, em geral, se houvesse alguma extrapolação, essas leis poderiam ser declaradas inconstitucionais e nulas. Essa era a fórmula básica.

Quando se começa a discutir numa perspectiva institucionalista e a dizer que se ferem direitos fundamentais a partir da não edição de leis, nós passamos a ter também um problema funcional: como fazer o

ADO 73 / DF

legislador atuar nessa ideia? Aí temos uma série de debates.

Aqui, a dogmática alemã avançou de maneira significativa, fazendo, por exemplo, o chamado apelo ao legislador - a ideia da *Apellentscheidung* -, basicamente declarando, sobretudo, direito pré-constitucional, dizendo que a lei é ainda constitucional - as leis anteriores - e remetendo ao legislador esse recado.

Discutiu-se muito o que significava essa decisão. E a doutrina, massivamente, chegou à conclusão de que isso seria um *obiter dictum*, uma coisa dita de passagem, não teria um significado mandamental. Por isso, a doutrina também desenvolveu a chamada declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade - aqui, dizendo: nesse caso, é uma decisão mandamental.

Mas é curioso que o apelo ao legislador na Alemanha, embora não tivesse valor jurídico em princípio, produz um efeito inequívoco. Normalmente, o legislador se apresta a responder àquela decisão do tribunal, como se fosse só um aviso: não volte essa lei aqui, porque iremos declará-la inconstitucional. Mas isso funciona como se fosse uma decisão de caráter mandamental.

A outra decisão, a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, nenhuma dúvida, porque, aqui, já está assente essa ideia.

No caso específico - que agora o Ministro Barroso, o Ministro Dino e a Ministra Cármen inferem -, temos, de fato, uma norma extremamente relevante e, talvez, de execução muito complexa.

O próprio Harari, como o Ministro Barroso apontou, discute essa perspectiva, de, em um dado momento, nós termos a substituição de mão de obra em diferentes setores.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Mão de obra intelectual, não é só braçal.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Isso. E aí, ele fala na perspectiva de se ter uma renda mínima, a ideia de se engendrar uma fórmula para essas pessoas. Cita, inclusive, exemplos daquelas pessoas que se dedicam a estudar a Bíblia, por exemplo, em Israel, e que recebem

ADO 73 / DF

uma remuneração para isso.

Há, porém, abordagens mais prosaicas. O próprio Professor José Roberto Afonso, tem se dedicado a essa temática no campo da economia, colocando posições mais terrestres, diz ser necessário que nos dediquemos à melhoria de formação dos trabalhadores, para que eles possam passar por uma reciclagem, e elogia inclusive a existência o Sistema S no Brasil, e acha que precisava ser mais estimulado e cobrado, porque esse é um grande desafio.

Nessa perspectiva colocada pelo Ministro Dino, é fundamental que tenhamos esse olhar, no sentido de verticalizarmos a proteção.

O que estamos fazendo, se o sujeito - usando a expressão - se torna dispensável, se determinadas atividades - e temos vários prognósticos -, determinadas profissões irão desaparecer - e muitas, nós já sabemos, que já desapareceram ao longo do tempo? Então, coloca-se essa questão.

De fato, é um desafio enorme. De modo que a mim me parece que também eu concordaria com a necessidade de fixar um prazo, ainda que nós saibamos que isto é um *provisorium*. E essa é inclusive uma das diferenças que a gente faz entre a jurisdição constitucional e a decisão legislativa, porque até nos sistemas de técnica legislativa em geral, por exemplo, muitas leis já se assumem como provisórias, a chamada *sunset legislation*, no modelo americano, tem um prazo, e ela pode ser confirmada ou não, mas isso é inerente ao processo legislativo.

Mesmo que viesse uma lei sobre esse tema, ou de maneira mais ampla, ou até várias leis, porque me parece que pode suscitar uma série de perspectivas e, portanto, diferentes deveres, talvez, ligados não só, eu não pensaria na proibição da automação, mas à necessidade de que houvesse cuidados nesse sentido, mas o impacto que isso tem na atividade de emprego, por exemplo, e o que fazer com pessoas que, daqui a pouco, não têm outra perspectiva. Aí vêm questões que precisamos, de fato, levar em conta. E daí a necessidade, talvez, de que esse comando seja visto numa perspectiva bastante mais abrangente.

Mas isso seria um *provisorium*, *vis-à-vis*, por exemplo, das decisões judiciais, que, em princípio, seriam vocacionadas a - usar também uma

ADO 73 / DF

expressão restritiva - uma maior definitividade. Então, esse é um ponto que me parece relevante.

E a propósito da reflexão trazida pelo Ministro Barroso sobre essa escolha de *partners*, de parceiros, esses dias eu ouvi uma referência que pode ser na piada aqui. Um casal, que já teve relacionamento no passado, pessoas conhecidas, um deles decidiu fazer proposta de reatar as relações. Ela ficou reflexiva e disse: "Eu vou conversar com Deus." E foi para uma igreja, abriu a Bíblia e pediu uma luz, uma iluminação, uma sugestão. Deus não deve ter falado com ela, pelo menos da maneira direta, mas, passou pouco tempo, ela teve fome e decidiu ir ao restaurante do qual tinha boas memórias e tal, o casal passara momentos interessantes lá. Ela chegou, o restaurante estava fechado. E este proponente do reatamento das relações estava lá em algazarras. Então Deus falou com ela, dizendo, talvez que ela não devesse seguir aquele caminho. Mas isso era só uma brincadeira a propósito da tarefa difícil da adivinhação.

Mas a mim me parece que fixar o prazo pode ser extremamente interessante, embora nós saibamos que esta tarefa é extremamente complexa e é bom que, na ordem, na decisão de caráter mandamental, aí é preciso assumir que nós passemos ao Congresso, que levemos em conta esse sentido da proteção, que não é apenas de impedir a automação, mas, na verdade, de levar em conta, de pensar-se na possibilidade de adequação formativa das pessoas nesse contexto extremamente adverso que ocorre.

Então, gostaria de pontuar esse aspecto.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, renovo meus cumprimentos e lembro aqui, em complemento ao que já foi dito pelos Colegas, que a Constituição prevê um capítulo inteiro sobre ciência, tecnologia e inovação. Esse capítulo, aliás, determina ao Estado que promova, incentive o uso de tecnologias, desenvolvimento, inovação. Por outro lado, a Constituição prevê um comando expresso de proteção em face da automação, que é um fenômeno ligado justamente à tecnologia.

Então, me parece que, passados os 37 anos da edição da Constituição, e não havendo uma lei específica que trate dessa proteção, que atenda plenamente a esse comando, nós temos aqui, realmente, uma situação de omissão.

É certo que o Congresso, recentemente, por exemplo, editou a Lei nº 14.533, que trata da Política Nacional de Educação Digital, mas me parece insuficiente para atender plenamente esse comando do art. 7º, XXVII.

Então, estou plenamente de acordo com as considerações que foram trazidas pelos eminentes Colegas, em especial pelo eminente Relator, para declarar omissão inconstitucional.

Por outro lado, também acredito que a fixação do prazo, tal como proposta pelo eminente Ministro Flávio Dino, possa ser necessária, porque essa proteção, embora o Ministro Luís Roberto Barroso tenha, com razão, dito que a tecnologia muda o tempo todo, eu penso que, se não tiver, desde logo, uma lei que atenda esse comando da proteção, nós ficaremos sempre aguardando o atendimento desse comando.

Lembro aqui que, recentemente, julgamos a ADO 20, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, redator do acórdão o Ministro-Presidente Edson Fachin, que tratou da licença-paternidade, e fixamos um prazo de 18 meses ao Poder Legislativo, assim como na ADO 74, da relatoria do

ADO 73 / DF

Ministro Gilmar Mendes, que tratou do adicional de penosidade, na qual também fixamos um prazo de 18 meses. Ambas as ações foram julgadas no ano 2024.

Então, considero que também essa técnica poderia ser aplicada no presente caso.

Desse modo, estou acompanhando o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, Relator desta ação, e já adianto ter bastante simpatia pela proposta feita pelo eminente Ministro Flávio Dino.

É como voto, Senhor Presidente.

09/10/2025**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, proposta pelo Procurador-Geral da República em face de afirmada mora do Congresso Nacional em tornar efetivo o art. 7º, XXVII, da Constituição Federal.

Em síntese, alega o Procurador-Geral da República:

Decorridos mais de 33 anos desde a promulgação da Constituição Federal, não houve ainda a edição de lei federal que regulamente o art. 7º, XXVII, da Carta da República, o que se traduz em déficit na tutela do direito fundamental à proteção em face da automação previsto no dispositivo constitucional.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão é, portanto, o instrumento processual adequado para exortar o Poder Legislativo a adotar “providências necessárias” (art. 103, § 2º, da CF) direcionadas a sanar a omissão inconstitucional sob

ADO 73 / DF

testilha.

Enquanto não for editada lei federal que crie mecanismos aptos a proteger os trabalhadores urbanos e rurais perante a automação, aquele direito fundamental não receberá o nível de proteção exigido constitucionalmente, com violação ao art. 7º, XXVII, da Constituição Federal (doc. 1, p. 6).

Ao final, requer:

[...] que seja julgado procedente o pedido, para (i) declarar a omissão inconstitucional na edição de lei federal que torne efetivo o direito social à proteção em face da automação previsto no art. 7º, XXVII, da Constituição Federal; e (ii) fixar prazo razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa (doc. 1, pp. 18-19).

O Senado-Federal requereu a improcedência do pedido, em razões assim ementadas:

ADO 73. Inconstitucionalidade por omissão. Regulamentação da automação. Art. 7º, inc. XXVII, da Constituição Federal. Projetos de lei tramitando no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Complexidade da matéria. Dificuldade de produzir consensos políticos. Pela improcedência dos pedidos (doc. 9, p. 1).

A Câmara dos Deputados sustentou que inexistente mora legislativa, em razão da dificuldade do tema e da existência de diversos projetos de lei que tramitaram e ainda tramitam em ambas as casas do Congresso Nacional (doc. 11).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, em manifestação com a seguinte ementa:

Direitos sociais. Suposta omissão inconstitucional

ADO 73 / DF

imputada ao Congresso Nacional quanto à regulamentação do artigo 7º, inciso XXVII, da Constituição Federal, que confere aos trabalhadores urbanos e rurais o direito social à proteção em face da automação. Preliminar. Impossibilidade jurídica do pedido de fixação de prazo para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. Mérito. Ausência de mora legislativa. Existência de diversos projetos de lei em trâmite tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. A questão exige amplo debate, não apenas entre os parlamentares, mas também com a sociedade civil, tendo-se em vista a necessidade de se considerar os diversos interesses envolvidos, os quais podem ser antagônicos, dificultando a formação de consensos. O Congresso Nacional tem buscado, para equacionar satisfatoriamente a questão, encontrar o equilíbrio entre a necessária proteção do trabalho humano e a livre iniciativa, contemplando, ainda, o relevante incentivo aos avanços tecnológicos cruciais para o desenvolvimento dos meios de produção e para o crescimento do mercado nacional. Manifestação pelo parcial conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido (doc. 14, p. 1).

O feito foi inicialmente posto em julgamento no Plenário Virtual de 19/9/2025 a 26/9/2025. Na oportunidade, Sua Excelência, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso proferiu seu voto pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, no seguinte sentido:

[...] reconheço a omissão inconstitucional e, conseqüentemente, o dever de legislar a respeito da proteção do trabalhador em face da automação dentro das balizas fixadas pela Constituição de 1988. Deixo, contudo, de fixar prazo para atuação do Congresso Nacional e de definir regramento provisório sobre o tema.

O processo foi destacado pelo Ministro Flávio Dino e foi incluído para julgamento em sessão presencial.

ADO 73 / DF

É o relatório.

Acompanho Sua Excelência, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, pela procedência desta Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, pelos motivos a seguir expostos.

O artigo 7º, XXII, da Constituição Federal prevê:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

Preliminarmente, observo que a literalidade do dispositivo constitucional protege o trabalhador “em face da automação”. Porém, decorridos 37 anos da promulgação da Constituição de 1988, desde logo proponho uma visão mais ampliada da realidade do mercado de trabalho, para que tal proteção não seja somente pensada em face da “automação”, que pode ter um conceito mais ou menos restrito às indústrias e aos campos, mas em face da evolução tecnológica que pode atingir direitos dos trabalhadores em todas as áreas.

Na história, a humanidade sempre buscou a modernização de instrumentos e processos de produção, de forma a produzir mais e melhores resultados, com o menor esforço. A busca da eficiência é algo salutar e sempre presente em todos os povos.

Mais recentemente, porém, o processo de evolução tecnológica tem sido cada vez mais acelerado, no que se obtém níveis de eficiência de processos de produção cada vez maior. A economia globalizada, facilitada pelos meios de transporte e de comunicação, permite que produtos e empresas concorram entre si, em busca de um mercado consumidor cada vez mais exigente.

ADO 73 / DF

Leciona Denise Pires Fincato:

A automação é fenômeno ligado à tecnologia, com múltiplos objetivos, impactos e feições. Afeta às relações laborais não havendo mais dúvidas de que se trata de algo irrefreável no meio produtivo.

[...]

Sem dúvida, é via tecnologia que os grandes saltos e rupturas de desenvolvimento se processam. Basta que se mencionem as grandes invenções (escrita, eletricidade, *internet*) e se observar o que lhes sobreveio no campo o trabalho (In. JJ Gomes Canotilho, Gilmar Mendes, et al. *Comentário a Constituição do Brasil*. 3ª edição revista e atualizada. Saraiva; IDP; Almedina, 2023, pp. 623-624).

A Constituição de 1988 reconhece a importância dos avanços tecnológicos para o desenvolvimento econômico e social. A ciência e a tecnologia mereceram todo o Capítulo IV dentro do Título VIII (“Da Ordem Social”). O incentivo a pesquisa e à tecnologia faz parte também da “política agrícola” (art. 187, III). O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SCTI) adquiriu *status* constitucional com a Emenda Constitucional 85/2015. A pesquisa tecnológica tem como objetivo constitucional “o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (art. 218, § 2º, da Constituição Federal).

Portanto, deixo claro que, além de serem realidades históricas, a evolução tecnológica e a inovação são objetivos legítimos, previstos constitucionalmente, e devem ser buscados nos setores público e privado.

O desenvolvimento humano deve, no entanto, ser inclusivo e beneficiar a todos. Para tanto, deve-se reconhecer que a evolução tecnológica pode ter como consequência a exclusão de pessoas, em especial as menos qualificadas do mercado de trabalho.

ADO 73 / DF

Isso porque, como é de conhecimento comum, trabalhadores, antes essenciais na produção, têm sido substituídos por máquinas e computadores.

Tal fenômeno vem causando, em todo mundo, problemas sociais, como o desemprego e diminuição dos valores da remuneração paga pelo trabalho, ao excluir do processo produtivo pessoas menos qualificadas para o uso das novas tecnologias.

Além disso, o uso de processos produtivos automatizados em indústrias e no campo pode ter como consequência um ambiente de trabalho mais insalubre e perigosos e prejudicar a saúde e segurança dos trabalhadores.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, há 37 anos, fez uma opção política que reconhece a importância da evolução tecnológica, mas também protege o trabalhador. A automação e as evoluções tecnológicas são boas e importantes, no entanto, o trabalhador deve ser protegido dos seus efeitos deletérios.

Nas palavras de José Miguel Garcia Medina:

Note-se que a Constituição reconhece que a presença de processos mecânicos ou eletrônicos tendentes a interferir no trabalho humano é algo com o que se deve lidar, tendo essa circunstância como inevitável; estabelece, no entanto, a necessidade de proteger o trabalhador contra a automação.

[...]

Tais mudanças não devem se operar de modo a sacrificar a existência de trabalho humano, pois isso contraria a dignidade da pessoa (art. 1º, III, da Constituição). Cumpre à lei prever mecanismos que propiciem a atualização do trabalhador, a fim de poder fazer frente às evoluções tecnológicas ou, ainda, que permitam que o trabalhador tenha condições de se adaptar a

ADO 73 / DF

uma outra profissão, assegurando a ele condições de continuar a trabalhar com dignidade (*Constituição federal comentada*. 8ª edição revista, atualizada e ampliada, Revista dos Tribunais, 2024, p. 277).

Nesse contexto, impõe-se verificar se há omissão legislativa constitucionalmente relevante, a exigir intervenção do Supremo Tribunal Federal na matéria.

As Casas do Congresso Nacional e a Advocacia-Geral da União apresentaram manifestações de que tramitam e tramitaram diversas propostas legislativas que pretendiam regulamentar o direito fundamental previsto no art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal (docs. 9, 11 e 14).

No entanto, a mera tramitação ou existência de projetos de lei não é suficientemente apta a impedir o reconhecimento da omissão legislativa. Nesse sentido, os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de

ADO 73 / DF

existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios (ADI 3.682/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 6/9/2007 - grifei).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO DE GARANTIA DAS EXECUÇÕES TRABALHISTAS PREVISTAS NO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 45/2004.

ADO 73 / DF

PROJETO DE LEI EM TRAMITAÇÃO HÁ DEZESSEIS ANOS. CONFIGURAÇÃO DA *INERTIA DELIBERANDI*. PRECEDENTES. INSTITUIÇÃO DO FUNDO DE GARANTIA DAS EXECUÇÕES TRABALHISTAS COMO GARANTIA DA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO JULGADA PROCEDENTE (ADO 27/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 28/8/2023).

É certo, ainda, que existem também iniciativas governamentais de inclusão e aprimoramento tecnológico de trabalhadores. Há diversos programas que estimulam a inclusão digital e a qualificação dos trabalhadores, como os desenvolvidos pelo “Sistema S”. Há ainda diplomas legislativos que tratam da matéria, como a Política Nacional de Informática (Lei n. 7.232/1984), a Lei n. 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e a Lei n. 14.533/2023 que institui a “Política Nacional de Educação Digital”.

Porém, apesar de tratarem do assunto, a legislação e as iniciativas hoje existentes não podem ser consideradas suficientes para a regulamentação do art. 7º, XXVII, da Constituição Federal, que determina que sejam estipuladas, por lei, medidas de proteção ao trabalhador em face das consequências das novas tecnologias.

Feitas essas considerações, a princípio, divergiria parcialmente de Sua Excelência, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, pois considero que o tempo transcorrido da vigência do texto constitucional - 37 anos - e a rápida evolução tecnológica atual são suficientes para justificar a necessidade que o Supremo Tribunal Federal estabeleça um prazo para a regulamentação da matéria pelo Poder Legislativo.

Nesse ponto, observo que, em casos semelhantes referente a proteção aos direitos sociais, o Supremo Tribunal Federal tem estipulado

ADO 73 / DF

o prazo de 18 meses para o Poder Legislativo sanar a omissão inconstitucionais.

Nessa linha: ADO 20/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 2/4/2024, sobre licença paternidade; e ADO 74/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25/6/2024, que tratou do adicional de penosidade.

No caso concreto, porém, diante dos argumentos levantados em sessão presencial do Plenário de 9/10/2025, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso retificou seu voto para fixar o prazo de 24 meses para que o Congresso Nacional supra a omissão legislativa, no que foi acompanhado à unanimidade pelos demais Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Posto isso, acompanho Sua Excelência, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade, para reconhecer a omissão constitucional na regulamentação do art. 7º, XXVII, da Constituição Federal, fixando, desde logo, o prazo de 24 meses para a regulamentação deste direito fundamental pelo Poder Legislativo.

É como voto.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA -

Agradeço, Senhor Presidente, renovando os cumprimentos.

Eu primeiro louvo o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, com toda a reflexão teórica e filosófica que Sua Excelência também trouxe, os ensinamentos bíblicos, também babelescos, vamos dizer, de outras naturezas, do Ministro Flávio Dino, citando realmente que nós vivemos uma era em transformação.

Eu confesso que a omissão constitucional é bastante latente. Depois de mais de 30 anos, nós não temos uma regulamentação, mas também trazendo, na minha perspectiva, algumas justificativas.

Há uma série de leis que trazem já programas de capacitação, programas de assistência social, de reinclusão, de reinserção no mercado de trabalho, que já se fazem presentes, e talvez por isso algo que me chamou a atenção.

A ação, a ADO, ela foi proposta pelo Procurador-Geral da República, não foi por entidades de classes trabalhadoras. Dos

ADO 73 / DF

registros que eu busquei aqui, apenas a CUT se habilitou como *amicus curiae*. Não obstante ter havido destaque, não houve sustentações orais, em defesa até desse direito a essa regulamentação, por parte da lei, de forma expressa, hoje, no Plenário, o que me faz crer que, em alguma medida, essa proteção para a realidade atual já vem sendo buscada ou, em alguma medida, também equalizada.

Assim, a consideração que faço de não fixação de prazo considera essa complexidade de normas e de políticas públicas, e até de políticas privadas - o Ministro Gilmar fez referência ao Sistema S -, que já buscam, em alguma medida, trazer um amparo ou suprir essa lacuna de omissão constitucional.

Eu confesso que, provavelmente, em 18 meses, nós não vamos ter o ápice de uma eventual situação futura, aí sim crítica, em que todos esses atores - trabalhadores e vários setores - demandarão ao próprio legislador e, eventualmente, ao próprio Supremo, uma regulamentação talvez mais adequada. A minha sensação, ou a minha compreensão até, é que, em 18 meses, qualquer regulamentação legal será insatisfatória para os momentos críticos que possivelmente teremos ao

ADO 73 / DF

longo das décadas.

Assim, em princípio, ainda que também não me manifeste em oposição à fixação de prazo, entendo que, à luz da fotografia de hoje, seria suficiente essa atenção de registro de uma omissão inconstitucional, o que não significa dizer que, mais à frente, tenhamos até que ter uma compreensão distinta desse quadro e do impacto dessa inovação.

Eu fico preocupado de, eventualmente, à luz de uma compreensão minha de que as forças sociais que demandariam essa regulamentação não se fazerem latentes e de nós, em alguma medida, demandarmos o legislador a cumprir num prazo específico essa regulamentação legal, criarmos custos de transação que impactem o próprio avanço tecnológico.

Então, nós já vivemos num país que vive a reboque dos avanços tecnológicos e talvez criemos custos de transação, além dos que já temos e são muitos - relembro grandes políticas sociais que nos fazem ter hoje quase uma situação de pleno emprego; já mecanismos de políticas públicas, mecanismos de gestão privada das próprias

ADO 73 / DF

corporações de busca de capacitação dos seus trabalhadores e colaboradores -, razão pela qual adiro à tese inicial do Ministro Barroso, também aberto, no futuro, a uma melhor reflexão à luz de um novo quadro de realidade factual e social.

É como voto, Senhor Presidente.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

DEBATE II

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Presidente, um breve comentário.

Eu já me coloquei à disposição para reajustar para fixação do prazo, se a maioria entender assim, na linha da proposta do Ministro Flávio Dino. Mas, apenas retomando a reflexão, eu, como qualquer juiz, não gosto de dar comandos que não vão ser cumpridos. Em algumas situações, nós fixamos um prazo e reservamos para o Tribunal o papel de regular em caso de omissão do Congresso. E acho que há situações em que nós temos capacidade institucional para fazê-lo.

Esta, todavia, não me parece ser uma delas. Eu não saberia como regular a proteção do trabalhador contra a automação, se o Congresso não cumprir o prazo. De modo que, lembrando o meu saudoso e querido mestre José Carlos Barbosa Moreira, a nossa determinação seria um pouco um sino sem badalo, porque, se o Congresso não cumprir, vai ficar por isso mesmo, pois nós não teríamos condições de regular isso. Eu assim penso. Por isso que eu tenho dúvida, mas não uma dúvida radical.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro Relator?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Pois não, Ministro Toffoli, com prazer ouço Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Cumprimento, novamente, todas e todos, em especial, agora, o eminente Relator.

Eu só gostaria de destacar – daqui a pouco estamos chegando ao horário do intervalo –, para uma reflexão maior, duas coisas: primeiro, que esse dispositivo vem da Constituição Originária, ele vem de 1988, ele não vem da era da inteligência artificial, ele não vem da era das redes sociais, como nós a conhecemos hoje, embora, evidentemente, a

ADO 73 / DF

Constituição de 1988, para orgulho de nós brasileiros, seja a Constituição mais avançada que existe no mundo democrático até hoje. E nós temos que ter orgulho, e temos muito orgulho de ser os garantes dessa Carta.

E, aqui, eu penso que o debate para além da proteção do emprego e do trabalho deve ter em conta este outro lado: como preparar o trabalhador para ser habilitado com as novas tecnologias? Então, estabelecer um prazo ou não estabelecer um prazo? Nós, como garantes da Constituição, temos que considerar que não se trata apenas daquela proteção do trabalhador estabelecida pelo Constituinte de 1988, que pensou na proteção do emprego e do trabalho. Trata-se também de como habilitar o trabalhador, de apelarmos ao legislador para ter um olhar diferente para o mundo de hoje. E, nós sabemos, o Brasil tem um **deficit** de programadores, por exemplo, de mais de um milhão de pessoas na área tecnológica. Nós temos **deficit** de pessoas que saibam usar, para fins profissionais, os aparelhos que nós usamos para nos comunicar. Então, a proteção do trabalho e do trabalhador diante da automação de hoje não é mais a mesma de há 37 anos.

Sem adiantar voto, eu só gostaria de trazer esse olhar para a reflexão conjunta, para que a mensagem passada, – estabelecendo o prazo ou não, porque a discussão ficou em prazo – seja sobre a proteção. A Ministra **Cármem Lúcia** tocou nesse ponto. O verbo principal aqui é a proteção do trabalhador. Como proteger o trabalhador, como disse a Ministra **Cármem Lúcia**, neste mundo de hoje? Então é disso que se trata, é uma proteção, não em relação ao eventual fim do trabalho. O carro substituiu a carruagem e a carroça; o carro de boi, o trator substituiu; mas o trabalhador foi habilitado a essas novas tecnologias de então. As pessoas aprenderam e houve mecanismos de apoio para exatamente estabelecer essas condições de proteção do trabalho e do trabalhador às novas tecnologias.

Então, eu acho que essa é a grande questão que nós deveríamos passar de mensagem para o Congresso, independentemente de prazo ou não.

Desculpando-me, agradeço pelo aparte ao eminente Relator.

ADO 73 / DF

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Concede-me também um aparte, Ministro-Relator?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- É claro, com muito prazer. Eu, inclusive, já concluí.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Acho também que o Ministro Toffoli traz um apontamento importante. Não fixar prazo não significa não regulamentar. Mas eu faço até referência no meu voto escrito sobre essa capacidade institucional. Não me sentiria seguro, caso o prazo não seja cumprido, de trazer essa regulamentação. Eu faço referência a um precedente, a ADC 42, da relatoria do Ministro Luiz Fux, que caminha nesse sentido, apenas para consignar também essa preocupação de minha parte.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Presidente, apenas uma frase.

Eu concordo com a observação quanto à nossa capacidade institucional, obviamente limitada, porém, por isso mesmo é que temos que fixar o prazo. Para impulsionar o Congresso a colmatar a lacuna. Porque com o prazo, eles já não estão cumprindo, como o Ministro Gilmar mencionou, sem prazo, isso vai conduzir à inocuidade. E aí, Presidente Barroso, Ministro Barroso, não se trata nem de não ter o badalo do sino, é de não ter nem o sino, porque, se o Congresso não legisla, e o Supremo diz que não é capaz de suprir a lacuna inconstitucional, significa condenar a norma à total inefetividade.

Então, é uma perspectiva digamos mais pragmática, eu diria, em relação ao implemento. Claro, em última análise - fizemos em relação ao Marco Civil da Internet -, eu creio que a fixação do prazo de 18 ou de 24 meses, sempre com essa nota de provisoriedade.

Era apenas essa observação.

Obrigado, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Eu já concluí. Eu mantenho a minha posição de não fixação de prazo, mas, de novo, cedendo à vontade da maioria e reajustando se esse for o entendimento que prevalecer.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada pelo Procurador-Geral da República com o objetivo de ver reconhecida a mora do Poder Legislativo na edição de lei destinada a conferir efetividade ao art. 7º, XXVII, da Constituição da República, que assegura aos trabalhadores urbanos e rurais “proteção em face da automação, na forma da lei”.

Afirma-se que, decorridas décadas desde a promulgação da Carta de 1988, permanece sem regulamentação comando que visa a mitigar impactos da substituição tecnológica sobre o emprego, a renda, a qualificação e a saúde e segurança no trabalho.

Requer-se o reconhecimento da omissão inconstitucional, com fixação de prazo para o Congresso Nacional legislar e, se for o caso, a definição de parâmetros provisórios que orientem a interpretação e a

ADO 73 / DF

atuação administrativa enquanto perdurar o quadro normativo incompleto.

O processo teve tramitação regular, conforme bem lançado relatório do eminente Relator.

Pois bem.

A ação é cabível. O art. 103, § 2º, da Constituição prevê a ação direta por omissão para assegurar a efetividade de norma constitucional dependente de integração normativa. A omissão alegada recai sobre direito social fundamental, inscrito no rol do art. 7º e dotado de densidade normativa suficiente para exigir providência legislativa.

A legitimidade ativa e a utilidade da prestação jurisdicional estão presentes.

Conheço da ação. Passo ao mérito.

A cláusula da proteção em face da automação, que provavelmente coloca a nossa Constituição Federal na singular posição de único documento constitucional do século passado a enunciar esse tipo de proteção, que podemos dizer quase profética, nasceu de um diagnóstico social nítido nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987: a modernização tecnológica eleva a produtividade, mas altera o equilíbrio do mercado de trabalho, frequentemente desempregando grupos específicos de trabalhadores.

As minutas iniciais na Constituinte cogitaram fórmulas mais densas – participação do trabalhador nos ganhos de produtividade, redução de jornada, requalificação obrigatória e diálogo social estruturado na adoção de novas tecnologias. O texto final, porém, optou por norma remissiva (“na forma da lei”), justamente porque os constituintes reconheceram a

ADO 73 / DF

complexidade técnica e a variação setorial e regional do fenômeno, delegando ao legislador a calibragem fina do tema. A norma ficou, assim, como um lembrete da importância fundamental desse tema, que deveria ser revisitado a tempo e modo pelo legislador.

Aqui, relembro o que disse o ministro Dias Toffoli: àquela época não se imaginaria a evolução tecnológica a que chegamos hoje.

Não faltaram projetos de lei, logo em seguida à promulgação da Constituição, postulando a regulamentação do dispositivo. A petição inicial menciona quase duas dezenas deles, a saber: PL n. 4.035/2019 (senador Paulo Paim), PLS n. 26/1994 (senador Albano Franco), PLS n. 17/1991 (senador Fernando Henrique Cardoso), PLS n. 74/1990 (senador Fernando Henrique Cardoso), PL n. 1.091/2019 (deputado Wolney Queiroz), PL n. 2.611/2000 (deputado Freire Júnior), PL n. 1.366/1999 (deputado Paulo Paim), PL n. 34/1999 (deputado Paulo Rocha), PL n. 3.053/1997 (deputado Milton Mendes), PL n. 325/1991 (deputado Nelson Proença), PL n. 790/1991 (deputado Freire Júnior), PL n. 2.313/1991 (deputado Luiz Soyer), PL n. 4.691/1990 (deputado Gandi Jamil), PL n. 6.101/1990 (deputado Jose Carlos Saboia), PL n. 4.195/1989 (deputado Nelton Friedrich), PL n. 2.867/1989 (deputado Costa Ferreira) e PL n. 2.151/1989 (deputada Cristina Tavares).

Um desses projetos, em especial, resume com clareza os motivos pelos quais o legislador entendia necessária e conveniente a regulamentação do citado dispositivo constitucional. Refiro-me ao Projeto de Lei n. 2.902/1992¹, de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso.

Na justificativa à proposição, partia-se do reconhecimento de que a modernização tecnológica era um processo inevitável nas sociedades industriais. O autor do projeto observou que o avanço da **automação** –

1 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18794>. Acesso em: 8 out. 2025.

ADO 73 / DF

entendida como a substituição progressiva do trabalho humano por máquinas e sistemas informatizados – provocava profunda reestruturação na economia, na organização do trabalho e nas qualificações exigidas dos trabalhadores. Tal processo, embora trouxesse ganhos de produtividade e eficiência, também gerava tensões sociais, desemprego técnico e exclusão de segmentos vulneráveis da força de trabalho. Por isso, o projeto buscava dar efetividade ao inciso XXVII do art. 7º da Constituição de 1988, que assegurava ao trabalhador “proteção em face da automação, na forma da lei”.

O então senador Fernando Henrique Cardoso argumentou, ainda, que a inserção do Brasil na nova ordem mundial de produção e divisão do trabalho dependeria do desenvolvimento de uma política de racionalização tecnológica capaz de modernizar o parque produtivo nacional sem agravar a desigualdade e o desemprego. Ele reconhecia na automação um fenômeno inerente ao capitalismo contemporâneo que não poderia ser impedido, sob pena de condenar o país ao atraso e à dependência tecnológica. Todavia, sustentava a necessidade de criar mecanismos de transição que garantissem a adaptação social e econômica a essa nova realidade.

O projeto também enfatizava o papel estratégico da educação, determinando a inclusão obrigatória do ensino de informática nos currículos escolares, no intuito de preparar as novas gerações para um mundo produtivo cada vez mais automatizado. A dispensa de empregados em razão da introdução de tecnologias deveria ser considerada sem justa causa, com direito a indenização em dobro, refletindo a preocupação com a proteção jurídica e material do trabalhador.

Vê-se, portanto, que essa justificativa tocava nos pontos essenciais do problema: por um lado, a automação se mostra um processo inevitável da lógica subjacente à economia industrializada, que busca incessantemente

ADO 73 / DF

o aumento de produtividade e a redução de custos por meio de avanços técnicos; por outro, as consequências econômicas dela para a sociedade podem e devem ser ajustadas pelo legislador, de modo a distribuir adequadamente os ônus e bônus de sua adoção.

A ideia que se imaginava nos anos 1990 era impor ao processo tecnológico deveres de civilidade: negociação coletiva, transparência dos planos de mudança, requalificação real (não decorativa), prioridade para grupos mais vulneráveis e compensações materiais quando houvesse perda efetiva de postos.

A justificativa do projeto antecipava, com boa intuição, que proteção social eficaz não se esgotaria em indenização *ex post*. Ela exigiria arranjos *ex ante* capazes de modular o impacto da transição tecnológica: cronograma de implantação com participação dos trabalhadores, avaliações de impacto sobre empregos, metas de requalificação com orçamento, e portas de saída para quem não pudesse ser reaproveitado.

Nada obstante a clareza de propósitos e o acerto evidente de algumas medidas postuladas em várias iniciativas parlamentares, o fato é que nenhum projeto nesse sentido chegou a ser aprovado no Congresso Nacional em mais de três décadas de discussões. Isso pode dar a medida exata da complexidade da questão.

E ela se agravou profundamente nos últimos três anos, com o avanço da inteligência artificial. Se no fim da década de 1990 o que se tinha em mente quando se falava em **automação** eram máquinas em linhas de montagem, que substituíam mãos e braços humanos na conexão e soldagem de artefatos, agora já existem robôs de conversação. São os chamados Grandes Modelos de Linguagem, capazes de simular com notável eficiência a própria capacidade de cognição e comunicação humana, e que prometem **automatizar** inclusive o trabalho de colarinho-branco, com vasta substituição de mão de obra humana.

ADO 73 / DF

A **automação**, assim, deixou de ser tema exclusivo da indústria mecânica e passou a ter impacto transversal sobre a sociedade. Isso nos leva a uma conclusão óbvia: não há solução única para o problema do desemprego gerado por **automação**. Setores, portes empresariais e regiões exigem respostas específicas e apropriadas a cada perfil.

Então, já adiantando a minha posição, penso que a ideia de que se pode criar uma lei geral para regular os efeitos da automação sobre a empregabilidade, no contexto histórico atual, é viável, mas desde que se faça com olhos, ao mesmo tempo, no humanismo e no desenvolvimento tecnológico.

A propósito dessas mudanças, houve um caso bastante interessante no Tribunal a comprovar que a percepção do que é a automação mudou profundamente. Refiro-me ao MI 618, relatado pela eminente ministra Cármen Lúcia. Naquele processo, que ingressou na Corte ainda no fim do século passado, um bancário pedia a regulamentação do inciso XXVII do art. 7º da Constituição, alegando que havia sido demitido em razão da incorporação, pelo banco onde trabalhava, de processos de automação.

A Relatora, em decisão monocrática que extinguiu o feito, destacou que automação, na concepção constitucional original, queria dizer respeito apenas a processos que **substituísem pessoas por máquinas** na execução dos trabalhos, e **não qualquer inovação tecnológica**. Isso, de fato, era o que se verificava naquele momento histórico (em 2014). **Automação** era algo distante, próprio de ambientes sofisticados, como indústrias com linhas de montagem de alta tecnologia. Mesmo os caixas eletrônicos de bancos, que àquela altura já eram comuns no dia a dia das pessoas, não eram considerados mecanismos de **automação**, porque não substituíam trabalhadores, mas apenas aumentavam o leque de possibilidades de prestação do serviço bancário.

ADO 73 / DF

Ocorre que hoje a **automação** se espalhou pelos processos mais simples de gestão de empresas. Há realmente muitos meios de substituir trabalhadores por mecanismos ditos inteligentes, sobretudo no ambiente digital, onde várias empresas operam a maior parte do tempo.

Então, automação continua tendo o sentido de substituição de humanos por máquinas, mas a frequência e a escala em que isso acontece é tão maior e mais diversificada, que podemos dizer que estamos diante de um novo fenômeno.

O legislador, intuitivamente, tem evitado regulamentar o caso geral da proteção em face da automação, não exatamente por omissão, mas pela percepção da dificuldade e da falta de maturidade das soluções até aqui criadas.

Isso não tem impedido que, aqui e ali, hajam sido produzidas normas setoriais a respeito de automação. Por exemplo, ainda nos anos 2000 editou-se uma lei federal proibindo bombas de autosserviço em postos de abastecimento de combustível (Lei n. 9.956/2000). A medida veio depois de uma grande distribuidora começar a instalar bombas automatizadas.

Mais recentemente, algumas leis estaduais e distritais tentaram impedir a bilhetagem eletrônica nos ônibus urbanos ou, quando menos, obrigar a presença de um cobrador humano em cada veículo de transporte coletivo. Inclusive fui Relator da ADI 3.889, proposta contra a Lei distrital n. 3.923, de 19 de dezembro de 2006, que cuidava justamente desse tema.

No caso, dispositivo da lei estabelecia para a empresa de ônibus do Serviço de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal que viesse a implantar dispositivos de leitura e registro de oferta e demanda para a cobrança de tarifas pelo sistema de bilhetagem eletrônica o dever de

ADO 73 / DF

assegurar, em cada veículo e durante todo o itinerário, funções de um assistente de bordo, **de forma a manter o emprego de cobrador.**

Esta Corte, por maioria, declarou inconstitucional tal dispositivo, por invadir área de competência legislativa da União.

Esses dois exemplos revelam um padrão: quando surgem choques tecnológicos, a resposta normativa fácil tem sido proibir por decreto ou impor redundância humana obrigatória como tentativa de preservar artificialmente postos de trabalho.

Na hipótese da Lei distrital n. 3.923/2006, o Tribunal acertou ao reconhecer o vício de competência legislativa na ADI 3.889; mas, para além da técnica federativa, o desenho de política pública era ruim também: amarrava-se a organização do trabalho a uma figura funcional específica, congelando a inovação e os ganhos potenciais de eficiência e serviço.

Alternativa mais fiel à Constituição e mais inteligente socialmente troca o binômio “pode/não pode” por governança de transição. Parte-se de **neutralidade tecnológica**: o Estado fixa fins públicos (segurança, acessibilidade, qualidade, emprego decente, modicidade), não cristaliza o meio técnico e deixa que as negociações coletivas avancem na proteção dos trabalhadores. Assim, admite-se o importante papel da inovação na melhora geral das condições de vida no país.

Há quem defenda que um desemprego amplo, catalisado por IA, terá de ser amortecido não pela proibição da inovação ou pela imposição de empregos desnecessários, mas por benefícios sociais financiados mediante tributação sobre ganhos extraordinários de produtividade (especialmente de grandes plataformas e fornecedores de modelos). Goste-se ou não de um imposto sobre o uso de tecnologias capazes de automatizar tarefas, é difícil negar que a fatura social da **automação** terá

ADO 73 / DF

de ser repartida, e o canal clássico para isso, em democracias constitucionais, é a seguridade social.

Seja como for, o que hoje me parece evidente é que a edição de uma **lei geral** sobre proteção do empregado em face da automação ficou muito mais complexa do que era em 1988 e nas três décadas seguintes, seja pela própria superação cada vez maior da própria figura do empregado como trabalhador típico, seja pela massificação da automação em vários campos da convivência humana, e não apenas nas atividades produtivas.

Não se pode perder de vista também que, atualmente, regular a automação não é mais só tema de proteção trabalhista: é decisão com amplos **efeitos geopolíticos**, pois define o lugar do país nas cadeias globais de valor digital. Cada obrigação adicional para o empreendedor mexe na competitividade internacional do país e pode deslocar investimentos e talentos para jurisdições mais previsíveis e abertas. Ao mesmo tempo, padrões técnicos e jurídicos viram **poder de projeção**, enquanto controles de exportação, acesso a semicondutores e dependência de nuvens estrangeiras expõem **vulnerabilidades** de soberania tecnológica.

Em suma: limitar inovação sai caro quando a regra mata a escala de produção, trava pesquisa e desenvolvimento e empurra *startups* para fora. O caminho estratégico é tratar a regulação como política industrial de longo curso: neutralidade tecnológica com fins públicos claros; aceleração de aprendizado; interoperabilidade e portabilidade para evitar aprisionamento; compras públicas inteligentes que criem mercado; e metas de capacitação que formem capacidade estatal computacional. Assim, em vez de caminhar para a irrelevância em termos tecnológicos, o país passa a ter voz onde se decide o futuro técnico, econômico e jurídico da **automação**.

De fato, a mora legislativa existe, pelo visto, mas não é de fácil

ADO 73 / DF

superação.

Basta observar a experiência europeia: o *AI Act* entrou em vigor em 1º.8.2024, com aplicação em fases – proibições e alfabetização desde 2.2.2025; obrigações para modelos de uso geral (GPAI) desde 2.8.2025; plena aplicação em 2.8.2026, com extensão a 2.8.2027 para certos sistemas de alto risco embutidos em produtos regulados. Houve pressões enormes por pausa e atraso na publicação do Código de Práticas para GPAI (publicado em 10.7.2025), mas a Comissão manteve os prazos legais.

Qual é a lição para nós?

Primeiro: regra única para regular automação em todos os setores é miragem. A proteção aos trabalhadores deverá ter camadas e ser setorial e até regionalmente diferente, com negociação prévia e transparência nas empresas; cláusulas de automação em concessões e compras públicas; fundos de transição e benefícios públicos para quem perder renda; e, no plano macro, previdência social preparada para amortecer ciclos e financiar requalificação contínua.

Segundo: diante de uma transformação que ainda está se definindo, a melhor posição do legislador é sequencial, começando por padrões mínimos (informação, avaliação de impacto, requalificação com compromisso de vaga, portabilidade de benefícios) e densificação conforme forem amadurecendo a tecnologia e as evidências das repercussões sobre o mercado de trabalho.

A Constituição pediu proteção “em face” da automação, não “contra” a automação; o caminho, portanto, é transição justa, financiada por quem captura ganhos excepcionais e entregue por sistemas públicos capazes de implementar suas regras.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido formulado na ação, para

ADO 73 / DF

reconhecer a omissão legislativa e, assim como fez o eminente Relator, exortar o Congresso Nacional para a adoção das providências legislativas.

Em relação à fixação de prazo, minhas razões me levam a adotar a posição inicial do Ministro Relator, porque penso de igual forma, e agora me sinto bem ombreado, visto que Sua Excelência disse que se, eventualmente, fixarmos prazo e o Supremo tiver de elaborar, em substituição ao legislador, uma pletora de normas, no atual momento eu não saberia como isso poderia ser feito.

Digo mais: tenho sérias dúvidas se a solução legislativa será uma única norma – como já adianto no voto, norma única para todas as situações – ou um arcabouço normativo com atos regulamentares para cada setor. Há uma diferença amazônica entre as diversas tecnologias. Então, acredito ou numa regra geral mais simples, que possibilite ao legislador atuação pontual, ou num complexo normativo que tende a ser mais abrangente.

Então, no momento, minha posição é a de acompanhar o Relator em seu posicionamento original. Porém, se, eventualmente, a maioria se formar no sentido da fixação de um prazo, estarei de acordo – porque também tem razão o ministro Flávio Dino: não sabemos por quanto tempo isso pode demorar. Mas eu alertaria, como fez o ministro André Mendonça, que o próximo ano é de eleições, de sorte que a fixação do prazo, a meu sentir, teria de ser um pouco mais alargada.

É como voto.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, cumprimento novamente Vossa Excelência, os Colegas e o eminente Relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

Presidente, sintetizarei minha posição. Assim como todos os demais, reconheço a mora do Congresso Nacional. Eu saliento, Presidente - e esse foi o ensinamento desde o início do Professor Canotilho -, que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão veio buscar combater o que se denomina síndrome de inefetividade das normas constitucionais. A norma constitucional, como essa hoje presente e aqui discutida, uma norma constitucional que, passados 37 anos, não foi regulamentada e, com isso, torna uma proteção constitucional do direito social do trabalhador em uma proteção inefetiva.

Por outro lado - e já desde logo pedindo vênias às posições em contrário, entendo que deve ser fixado o prazo -, o próprio Professor Canotilho, analisando a questão portuguesa e a doutrina nacional também, começou a apontar que nós não tínhamos resolvido o problema da inefetividade; nós tínhamos ampliado, porque o que antes era síndrome de inefetividade das normas constitucionais passou a ser síndrome de inefetividade das normas constitucionais e da decisão judicial, quando essa decisão judicial simplesmente declarava em atraso, declarava em mora o Congresso Nacional.

Exatamente por isso, esse Supremo Tribunal Federal começou a fixar prazo. E, exatamente por isso, esse Supremo Tribunal Federal em vários casos, quando o prazo não foi cumprido, passou a estipular regras mínimas. Eu, assim como o Ministro Barroso e os demais Ministros, também acho que não é o caso de o Supremo Tribunal Federal, se o prazo estabelecido não for cumprido, querer regulamentar detalhadamente tudo. Mas não concordo que, se o prazo fixado não for cumprido, a decisão judicial não poderia ser complementada, como fizemos em outros

ADO 73 / DF

casos.

E dou alguns exemplos, e conversava com Vossa Excelência, Presidente, no intervalo. Veja, reconhecida a mora, dado um prazo, que também, em virtude do ano eleitoral de 2026, me parece que deva ser, Ministro Flávio, um pouco estendido, dois anos, se não houver essa edição da norma, nós vamos possibilitar a cada trabalhador que for prejudicado por essa ausência de regulamentação que ele possa ingressar para defender o seu direito no caso concreto, porque não houve só ausência de regulamentação da norma funcional, houve desrespeito a uma decisão judicial.

E poderíamos aqui, com alguns *standards*, e fizemos isso recentemente com a questão das *big techs*, se não houver regulamentação, poderíamos estabelecer normas minimalistas, mas protetivas do trabalhador. Por exemplo, que se impedisse demissão em massa porque determinado ramo de atividade contratou programas de computador, inteligência artificial, demissão em massa sem um prazo para que o trabalhador pudesse se adequar, o trabalhador pudesse, por exemplo, procurar um novo emprego.

Uma outra norma possível, a alteração tecnológica da empresa não permitiria, por exemplo, uma substituição imediata dos trabalhadores por outros. A empresa deveria estar obrigada a treinar, dar um curso de capacidade para esses trabalhadores. Então, é possível, e óbvio, o mais adequado, o mais desejado é que o Congresso Nacional regule. Agora, mesmo na ausência de regulamentação, num prazo estipulado pelo Supremo Tribunal Federal, o Supremo não invadiria a competência do Congresso regulamentando, mas poderia estabelecer alguns modelos importantes, protetivos, que serviriam para todas, se não para todas, para grande parte das categorias.

Nesse sentido, me parece importante a fixação do prazo, porque a ausência de fixação de prazo, aí sim, se não houve desrespeito a um prazo fixado, nós não poderíamos também depois regulamentar, mesmo que fossem dois, três, quatro, cinco questões protetivas aos trabalhadores.

Dessa forma, Presidente, assim como os demais, julgo procedente,

ADO 73 / DF

declarando em mora o Congresso Nacional e fixando um prazo que me parece deva ser um prazo de dois anos - nessa questão de prazo, o eminente Relator disse que também estaria propenso a analisar, e acho que o Ministro Flávio, primeiro a divergir, também estaria a se adequar nesse prazo um pouquinho mais estendido.

É esse o voto, Presidente.

09/10/2025

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO
FEDERAL**

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Presidente,

desculpe, apenas para informar que, diante das ponderações do Ministro
Kassio e, agora, Sua Excelência o Ministro Alexandre propondo
objetivamente 24 meses, adapto meu voto para 24 meses, tendo em vista a
eleição que a Ministra Cármen tinha lembrado.

Obrigado!

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, novamente saudando Vossa Excelência e os demais integrantes da Corte, a digressão jusfilosófica feita pelo Ministro Luís Roberto Barroso antes de entrar no tema, rememorou-me duas obras fantásticas. A primeira, do escritor egípcio Eric Hobsbawm, que escreveu "*A Era dos Extremos: O Breve Século XX*", quando tivemos ali duas Guerras Mundiais, a queda do Muro de Berlim, etc. Já naquela época, ele advertia que os homens deveriam se acostumar a navegar pela internet ao invés de navegar pelos mares.

Ali, no final do século XX, já se mostrava essa evolução tecnológica a que se referiu, com muita propriedade, o Ministro Luís Roberto Barroso.

Já, agora, em tempos modernos, chegamos inclusive à inteligência artificial, que tanto nos auxilia, complementarmente, com os robôs que temos, o outro autor, o Professor Yuval Harari, da Universidade de Jerusalém, na obra *Nexus*, assenta que alguns trabalhos realmente desaparecerão, outros mudarão, e novos trabalhos surgirão.

ADO 73 / DF

À luz dessa visão retrospectiva e prospectiva, verifico que o Congresso Nacional tem vários projetos de lei no sentido reclamado pelo art. 7º da Constituição Federal.

Esses projetos estão todos parados. Em razão disso, entendo que deveríamos ter realmente uma autocontenção e deferir ao Parlamento essa discussão. Penso que não temos expertise para isso.

Por outro lado, ficarmos sem uma determinação objetiva poderia parecer ser esse nosso julgado uma mera divagação acadêmica. Estamos enfrentando um artigo da Constituição, mas qual é a solução que estamos dando?

Em meu modo de ver, eu ficaria com a contenção do Ministro Barroso, no sentido de não precisar prazo e que houvesse a determinação para que o Congresso Nacional desse andamento aos projetos que lá já estão tramitando.

Evidentemente, em uma ação declaratória por omissão deve sair algum comando do Supremo oficiando ao Congresso, dizendo que julgamos procedente, que há mora legislativa.

Com o acréscimo de que eles deem andamento a todos os projetos que eles têm em tramitação naquela Casa, sem fixação de prazo, acho que já seria um bom recado em relação ao Parlamento.

Eu ficaria então com o voto originário do Ministro Barroso, que não fixa prazo, mas apenas como consequência da ação declaratória, oficiaria ao Congresso para que dê andamento a vários projetos de lei em tramitação, que visem exatamente a atender esse direito social inserido no art. 7º da Constituição Federal.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA

VOTO VOGAL**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, renovo os cumprimentos a todas e a todos.

Senhor Presidente, há vários projetos de lei, e eu destacaria um de 2019, do Senador Paulo Paim, que, inclusive, é o único parlamentar ininterruptamente em mandato no Parlamento Brasileiro que foi constituinte. Outros deixaram o Parlamento para ser governador, para ocupar outros cargos e estão ainda hoje no Parlamento, mas ininterruptamente apenas o Senador Paulo Paim.

Ele tem um projeto de lei que vai muito ao encontro daquilo que foi falado aqui por alguns dos colegas, que é trazer a questão de demissão em massa para a negociação coletiva, a questão de ter uma promoção do trabalhador e outros projetos de lei aos quais o Ministro **Nunes Marques** fez referência.

Não há dúvida de que o Congresso tem colocado projetos de lei em pauta para a discussão, mas não há dúvida de que nós somos, por

ADO 73 / DF

mandamento constitucional, os guardas da Constituição. Nesse sentido, é evidente que, após mais de 30 anos do texto originário – lembrando que esse dispositivo está no texto originário –, como outros colegas e eu dissemos, a leitura hoje da Constituição transcende a proteção do trabalho para a promoção do trabalhador. Não é só protegê-lo de um eventual desemprego ou do fim do emprego, mas adequar a sociedade para uma nova situação de realidade econômica, tecnológica e social com a qual, infelizmente, o processo educacional brasileiro ainda está em débito. Ultrapassa a própria promoção de proteção do trabalhador para uma promoção e proteção da educação para o trabalho e para a atual realidade em que se encontra nossa humanidade.

Senhor Presidente, entendo que, como guardas da Constituição, temos, sim, que fixar um prazo. Como o voto divergente se readequou para 24 meses, adiro a esse prazo, mas trazendo esse enfoque para que o Congresso Nacional olhe para a ideia de proteção não só como a proteção do emprego, mas como a promoção da capacitação dos trabalhadores, para essa nova realidade tecnológica, pois, talvez, não estejamos olhando para isso. Esse aspecto, que outros colegas também abordaram, fica aqui como um **obiter dictum** de minha parte.

Voto, então – e penso que nisso não há divergência –, pela procedência da ação quanto à omissão inconstitucional do Congresso Nacional, ou seja, da mora do Congresso Nacional, fixando o prazo agora projetado em 24 meses, a partir da divergência do Ministro **Flávio Dino**.

É como voto, Senhor Presidente.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Boa tarde, mais uma vez, Presidente.

Gostaria apenas de reforçar o que já havia falado em relação à omissão inconstitucional. Penso ser importante, como assentamos, salvo engano, no caso do direito de greve do servidor público, que não se trata de uma eventual omissão, mas algo como uma sistemática recalcitrância.

Acredito ser uma confusão - inclusive, no debate político, esse é um problema de mudança de cultura constitucional - afirmar que, ao não legislar, o legislador estaria exercendo uma faculdade. Isso é um equívoco, porque aqui é um dever constitucional legislar. O legislador dispõe, sim, de um espaço enorme de conformação, claro, e poderá atuar dentro desse espaço. Eventualmente, pode-se até discutir uma proteção insuficiente, mas é fundamental que isso seja apontado.

Neste caso, se se considera ser uma omissão originária do Texto Constitucional, é uma recalcitrância sistêmica. Muitas vezes, temos tido situações, por exemplo, no caso da assistência social, da Lei de Loas, em que inicialmente falávamos de uma omissão total, absoluta. Depois veio a lei, e passamos a ter discussões sobre uma eventual omissão parcial sobre o cálculo de um quarto do salário mínimo. Esse é um dado importante, mas é importante pontuar que estamos diante não de um espaço em que o legislador disponha de uma discricionariedade legislativa quanto a fazer ou não uma lei. É importante que se aceite isso, daí talvez a relevância da fixação de um prazo. Acho que é fundamental. Se há esse consenso em relação ao prazo, não me parece que haja necessidade de fazer maiores debates. Pode-se encaminhar no sentido dos 24 meses.

Tivemos vários debates sobre essa temática dentro desse espaço. Por exemplo, a questão do direito de greve dos servidores públicos, em que falávamos de uma recalcitrância. Mas ali, obviamente, tínhamos uma legislação paradigma na esfera da atividade empregatícia, especialmente

ADO 73 / DF

os critérios para os serviços delegados, os serviços concedidos, em que havia critérios de regras do direito do trabalhista. Adotamos, portanto, aquela solução. É bastante interessante que, naquele caso, demos a solução e, até hoje, não tivemos legislação sobre o assunto. Houve até um debate útil, na medida em que o Supremo assume essa função, chamemos assim, supletiva, legislativa ou normativa - para não usar a expressão legislativa, que parece desestimular a atividade parlamentar.

Discutindo a matéria de omissão, agora, no art. 7º, tivemos um outro caso, a questão do aviso prévio proporcional, deferido ao legislador. Nesse caso, foi uma situação curiosa, porque havia uma animação, no Plenário de se fazer uma disposição normativa supletiva. Desenhava-se uma regra de 3 para se chegar a um critério enquanto o legislador não tivesse deliberado. Na época, fiz algumas ponderações e acabei sugerindo que houvesse a interrupção do julgamento para que pudéssemos consolidar as posições.

Tive um aprendizado nesse caso, porque, interrompido o julgamento, pessoas envolvidas, posicionadas nas duas partes da contenda, começaram a aparecer no Tribunal para discutir a necessidade de que aquilo fosse resolvido. Permitiu-me, Ministro Flávio, perceber que um dos obstáculos do processo deliberativo congressional tem a ver com os eventuais eleitores interessados, que fazem um jogo de pressão e acabam produzindo, portanto, essa inércia. Foi um caso curioso, porque, depois do *brainstorming* que se tinha feito naquela sessão, houve uma deliberação do Congresso, que fixou os critérios para o aviso prévio proporcional.

É uma questão interessante, porque realmente a fixação há de provir do legislador em casos que tais. Certamente, na questão, por exemplo, de aviso prévio proporcional, se tivermos empregados com muitos anos de serviço e se houver um tratamento extremamente generoso, muito provavelmente essas chamadas engenharias institucionais levarão a demissões seletivas para que ele não acumule esse tempo. É necessário que o próprio legislador faça a calibragem, considerando a cultura laboral existente, por isso que vários países adotam critérios e faixas diferentes. É importante que o legislador tome a decisão e, eventualmente, possa fazer

ADO 73 / DF

os devidos ajustes.

O tema é bastante interessante, em um momento em que há muita discussão sobre o protagonismo do Supremo Tribunal Federal, que chamam de ativismo. Tenho pontuado que é a própria Constituição que reclama, não o ativismo, mas uma atitude proativa do Tribunal, ao fixar o dever constitucional de legislar e o controle da omissão, que temos que encaminhar. É preciso compreender isso no contexto da Constituição.

De modo que, Presidente, subscrevo as razões já esboçadas pelo eminente Relator, pelo Ministro Flávio e por outros que o acompanharam para entender que, de fato, deve-se julgar a ação procedente e fixar um prazo, que, neste caso, fica de 24 meses.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA

V O T O VOGAL

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, proposta pelo Procurador-Geral da República, contra de alegada mora do Congresso Nacional em regulamentar o art. 7º, XXVII, da Constituição Federal, que estipula, aos trabalhadores urbanos e rurais, o direito à proteção em face da automação.

Colaciono a redação do dispositivo constitucional que fundamenta a ação ora em exame:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;”

O requerente sustenta que a inexistência de regulamentação do direito social à proteção em face da automação consubstancia uma

ADO 73 / DF

omissão inconstitucional por impedir a plena eficácia do art. 7º, XXIII, da Constituição Federal.

Narra o crescimento da automação no Brasil, o que, segundo alega, já teria iniciado o processo de perda significativa dos postos de trabalho. Nesse contexto, acentua que, embora a Constituição Federal não proíba a automação, é necessário que se estabeleça um regulamento a respeito do avanço tecnológico nas empresas, de modo a instituir mecanismos que tutelem o emprego, a segurança e a saúde do trabalhador.

Requer a procedência do pedido, para (i) declarar a mora do Congresso Nacional na regulamentação do direito social à proteção em face da automação e (ii) estipular prazo razoável para suprimento da mora.

Tanto o Senado Federal (eDOC. 9) quanto a Câmara dos Deputados (eDOC. 11) pugnam pela improcedência do pedido, destacando a tramitação de projetos de lei que visam regulamentar o dispositivo constitucional em questão e a dificuldade de alcançar consensos políticos mínimos sobre o tema.

O Advogado-Geral da União manifesta-se pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido, nos termos da seguinte ementa:

“Direitos sociais. Suposta omissão inconstitucional imputada ao Congresso Nacional quanto à regulamentação do artigo 7º, inciso XXVII, da Constituição Federal, que confere aos trabalhadores urbanos e rurais o direito social à proteção em face da automação. Preliminar. Impossibilidade jurídica do pedido de fixação de prazo para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. Mérito. Ausência de mora legislativa. Existência de diversos projetos de lei em trâmite tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. A questão exige amplo debate, não apenas entre os parlamentares, mas também com a sociedade civil, tendo-se em vista a necessidade de se considerar os diversos interesses envolvidos, os quais podem ser antagônicos, dificultando a formação de consensos. O Congresso Nacional tem buscado, para equacionar satisfatoriamente a questão, encontrar o equilíbrio entre a

ADO 73 / DF

necessária proteção do trabalho humano e a livre iniciativa, contemplando, ainda, o relevante incentivo aos avanços tecnológicos cruciais para o desenvolvimento dos meios de produção e para o crescimento do mercado nacional. Manifestação pelo parcial conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.” (eDOC. 14)

É o relatório. **Passo a votar.**

Destaco desde já que acompanho o voto do Relator, pelo conhecimento da ação e, no mérito, por sua procedência para declarar a omissão legislativa inconstitucional sem, entretanto, fixar prazo para o Congresso Nacional legislar a respeito.

Como já destaquei em sede doutrinária sobre o fenômeno da inconstitucionalidade por omissão e da ADO:

“Não parece subsistir dúvida de que a concretização da Constituição há de ser efetivada, fundamentalmente, mediante a promulgação de lei. Os princípios da democracia e do Estado de Direito (art. 1º) têm na lei instrumento essencial. Não se trata aqui apenas de editar normas reguladoras das mais diversas relações, mas de assegurar a sua legitimidade mediante a aprovação por órgãos democraticamente eleitos. (...)

Todas essas considerações estão a demonstrar que a concretização da ordem fundamental estabelecida na Constituição de 1988 carece, nas linhas essenciais, de lei. Compete às instancias políticas e, precipuamente, ao legislador, a tarefa de construção do Estado constitucional. Como a Constituição não basta em si mesma, têm os órgãos legislativos o poder e o dever de empresar conformação à realidade social. A omissão legislativa constitui, portanto, objeto fundamental da ação direta de inconstitucionalidade em apreço.” (Gilmar Ferreira Mendes / Paulo Gonet Branco, *Curso de Direito Constitucional*, 20ª ed., São Paulo, Saraiva, 2025, pp. 1284-5).

No presente caso, o exame do histórico da Assembleia Nacional

ADO 73 / DF

Constituinte de 1987-1988 é revelador da complexidade do tema.

A redação ao final aprovada do art. 7º, inciso XXVII, da Constituição Federal foi definida na fase “S” (emendas de Plenário ao substitutivo da Comissão de Sistematização). As redações anteriores do dispositivo previam, por exemplo, *“Participação dos trabalhadores nas vantagens advindas do processo de automação, mediante a redução da jornada de trabalho e/ou a distribuição dos benefícios decorrentes do aumento de produtividade gerada pela automação”* (Fase A – Anteprojeto do Relator na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação), *“participação dos trabalhadores nas vantagens advindas do processo de automação;”* (Fase C – Anteprojeto da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação), e *“As conquistas tecnológicas e a automação não prejudicarão o direito adquirido dos trabalhadores”* (Fase H – Anteprojeto da Comissão da Ordem Social) (<https://bd.camara.leg.br/bd/items/ee8d87ca-3641-4604-80ca-9a2a93f4302f>)

Isso revela que, já durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, houve discussões específicas sobre o tema e propostas mais e menos abrangentes sobre os termos nos quais se daria a disciplina jurídica protetiva dos trabalhadores em face das consequências da automação.

Optou-se pela redação mais ampla, o que pode ser interpretado justamente como a tentativa de estabelecer um dever de legislar, sem, entretanto, apontar quais providências específicas deverão ser adotadas pela legislação em concreto.

Já à época da Constituinte, portanto, o quadro revelava matéria de grande complexidade técnica, econômica e social que deve ser resolvida mediante o devido processo legislativo, em que se efetivamente abra diálogo mediante audiências e consultas públicas, bem como outros instrumentos de participação social, para que se encontre um equilíbrio politicamente viável entre a necessidade de proteção do trabalhador e o necessário desenvolvimento tecnológico brasileiro, respaldado também pela Constituição Federal, com destaque para seu art. 218.

Acrescente-se que no cenário atual da chamada quarta Revolução

ADO 73 / DF

Industrial há uma série de tecnologias novas, como a inteligência artificial, desenvolvimento de robôs autônomos e interfaces homem-máquina, entre outras. Isso reforça a complexidade do tema que deve ser enfrentado pelo Congresso Nacional, que dispõe de ampla margem de apreciação para disciplinar a matéria.

Conforme o portal da Câmara dos Deputados, foram apresentados 18 projetos de lei para regulamentar o dispositivo em questão. Além deles, há outros projetos como os mencionados nas manifestações do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Os projetos revelam uma diversidade de propostas e medidas protetivas, passando, como destacado pelo Relator por *“(i) negociação entre empresas e sindicatos com o objetivo de atenuar os efeitos negativos e permitir o reaproveitamento dos empregados em outras funções; (ii) priorização do vínculo de emprego de trabalhadores idosos, tendo em vista a maior dificuldade de realocação em um mercado de trabalho automatizado; (iii) criação de programas de treinamento, capacitação e aperfeiçoamento profissional, a cargo do Poder Público, das empresas ou dos sindicatos profissionais; e (iv) treinamento para exercício da nova atividade, com orientações sobre saúde e segurança no trabalho.”* (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes-Brasileiras/constituicao-cidada/regulamentacao/dispositivo>)

Como já assentado na jurisprudência deste STF, a mera tramitação de projetos de lei não significa o adimplemento da obrigação constitucional de legislar (ver, por exemplo, ADI 3.682, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09/05/2007 e, mais recentemente, ADO 38, Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28/08/2023). A inconstitucionalidade da mora legislativa, portanto, não é afastada pela atividade parlamentar que, após prazo razoável, não chega a editar norma jurídica sobre o tema de fundo. No caso presente, considerando-se que se trata de norma constante da redação original da Constituição Federal de 1988, há manifesta omissão legislativa inconstitucional.

Conclui-se, portanto, que há uma obrigação constitucional de legislar que deve ser reconhecida no presente caso e que, de modo

ADO 73 / DF

inconstitucional, não foi até o momento cumprida. Registro que a falta de definição de prazo específico para o legislador criar as normas legais necessárias não impede que, no futuro e caso elas não sejam editadas, o Supremo Tribunal Federal venha a revisitar o tema, se assim for demandado.

Diante do exposto, voto pelo conhecimento da ação e, no mérito, por sua procedência para declarar-se a inconstitucionalidade por omissão em razão da falta de edição das normas legais exigidas pelo art. 7º, inciso XXVII, da Constituição Federal.

É como voto.

09/10/2025

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO
FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Só um comentário sobre esse último ponto que o Ministro Gilmar anotou, que penso ser muito importante: o uso impróprio da palavra "ativismo" em relação à atuação do Supremo.

Já tenho dito que o Supremo tem algum grau de protagonismo. O arranjo institucional brasileiro trouxe para a Constituição muitas matérias que, em outras partes do mundo, são deixadas para a política. A questão previdenciária é uma questão jurídica, a questão ambiental é uma questão jurídica, a questão de proteção das comunidades indígenas é uma questão jurídica.

O Supremo tem um certo protagonismo na medida em que a Constituição trata de muitas matérias e é relativamente fácil provocar a atuação do Supremo - frequentemente provocada pela própria política e pelos partidos.

Esse grau de protagonismo que a Constituição deu ao Supremo não se confunde com ativismo. Ativismo é criação judicial de direito, ativismo é se levar um princípio vago para criar direito para regular uma situação que não foi prevista nem pelo legislador nem pelo constituinte.

São raríssimos os casos em que fizemos isso. Lembro: uniões homoafetivas, que foi um caso importante - acho que a criminalização da homofobia talvez tenha sido um caso -, mas se contam nos dedos os casos que se pode considerar como ativismo em sentido técnico: criação judicial do Direito. Mesmo no caso das plataformas digitais, tínhamos dois casos para resolver.

O Tribunal tem que ter critérios para resolver os seus casos, até porque tem que aplicar os mesmos critérios aos próximos casos. Não legislamos propriamente, estabelecemos os parâmetros que utilizaremos até que o Congresso atue.

ADO 73 / DF

Reconhecer algum grau de protagonismo, maior talvez do que de outras Cortes do mundo, não significa ativismo. Ativismo é uma posição de criação do Direito onde não havia. Isso se faz muito excepcionalmente e só onde a Constituição exige.

No caso, respeitando as divergências da homofobia, a Constituição exigia, tinha um mandado legislativo naquela matéria e o Ministro Celso entendeu dessa forma e foi a maioria. No caso das uniões homoafetivas, o não discriminar as pessoas em razão da sua orientação sexual com base na igualdade e na dignidade humana é extraído da Constituição.

Acho que, nesse ponto que o Ministro Gilmar destacou, a palavra ativismo é um pouco utilizada atecnicamente para criticar qualquer decisão que a pessoa não goste, mas, na verdade, não é isso que acontece.

Muito obrigado, Presidente.

09/10/2025

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO
FEDERAL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Eu
estou também para efeito da votação juntando declaração de voto.

Acompanho a procedência proposta por Sua Excelência o eminente
Ministro-Relator e igualmente a sugestão dos 24 meses, como fixação de
um prazo para que a omissão legislativa seja suprida.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o relatório bem lançado pelo e. Ministro Roberto Barroso.

Rememoro, brevemente, que se trata de ação direta de inconstitucionalidade por omissão proposta pela Procuradoria-Geral da República em face do Congresso Nacional em razão da mora legislativa para editar a lei prevista no art. 7º, XXVII, da Constituição da República, que confere aos trabalhadores urbanos e rurais o direito social à proteção em face da automação.

Alega-se a violação ao dever constitucional de legislar a respeito do tema, decorridos mais de trinta e três anos da promulgação da Constituição Federal.

Destaca o aspecto multidimensional da proteção em face da automação, visto que além da *“além da perspectiva de inibir a desempregabilidade tecnológica, almeja proteger a saúde e a segurança do trabalhador (...)”* (eDOC 1, p. 11).

ADO 73 / DF

Invoca o princípio da proporcionalidade em sua acepção positiva, do qual decorre a vedação à proteção insuficiente na tutela dos direitos fundamentais. E também o princípio da proporcionalidade, derivado do postulado do devido processo legal, em sua dimensão substantiva.

Afirma que *“ao não regulamentar o art. 7º, XXVII, da CF, a conduta omissiva do legislador federal provoca uma redução arbitrária e injustificada do nível de proteção do direito social previsto naquela mesma norma constitucional”* (eDOC 1, p. 15).

Lista ainda as diversas proposições legislativas apresentadas em ambas as Casas do Congresso Nacional com o intuito de regulamentar o direito social à proteção em face da automação, para afirmar que *“nenhuma dessas proposições, contudo, obteve êxito no respectivo processo legislativo”* (eDOC 1, p. 12).

Requer que seja julgada procedente o pedido, para: (i) declarar a omissão inconstitucional na edição de lei federal que torne efetivo o direito social à proteção em face da automação previsto no art. 7º, XXVII, da Constituição Federal; e (ii) fixar prazo razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa.

A advocacia do Senado Federal informou que a matéria é complexa e que encontra dificuldade de produzir consensos políticos. Manifesta-se pela improcedência dos pedidos tendo em vista a ausência de mora legislativa, porquanto há projetos de lei tramitando a respeito (eDOC 9).

No mesmo sentido, manifestou-se a Câmara dos Deputados. Busca afastar a alegação de inconstitucionalidade omissiva por *inertia deliberandi*, sob o argumento de que o Poder Legislativo tem empenhado esforços na regulamentação do art. 7º, XXVII, objeto de diversas proposições nas Casas do Congresso.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação, porquanto haveria a impossibilidade jurídica do pedido no tocante à fixação de prazo para que o Congresso Nacional supra a suposta omissão inconstitucional. No mérito, opina pela improcedência do pedido, em razão da complexidade da ação e da inexistência de omissão inconstitucional – por existirem projetos de lei a respeito do tema

ADO 73 / DF

tramitando no Congresso Nacional.

A Central Única dos Trabalhadores – CUT, o Partido Socialista Brasileiro -PSB, a Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho e a Confederação Nacional da Indústria - CNI foram admitidos como *amici curiae* pelo e Relator.

O processo foi pautado para a Sessão do Plenário Virtual de 19.09.2025 a 26.09.2025. Em seu voto o e. Relator, Ministro Roberto Barroso, conhecia da ação e julgava procedente o pedido, para reconhecer a existência de omissão inconstitucional na regulamentação da proteção do trabalhador em face da automação. Deixava, contudo, de fixar prazo para atuação do Congresso Nacional. Ainda naquela Sessão Virtual, o Ministro Alexandre de Moraes acompanhou o voto do Relator. Na sequência, o Ministro Flávio Dino pediu o destaque do feito.

Era o que havia para rememorar.

Passo ao voto.

A questão constitucional posta na presente ação direta diz respeito à inércia do legislador ordinário brasileiro em regulamentar o art. 7º, XXVII, da Constituição da República, que confere aos trabalhadores urbanos e rurais o direito social à proteção em face da automação.

Estão presentes todos os requisitos legais e constitucionais autorizadores do processamento e julgamento dos pedidos formulados na presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A AGU suscita como preliminar a impossibilidade jurídica do pedido, ao argumento de que a pretensão ao estabelecimento de prazo ao legislador para regulamentar dispositivo constitucional viola o princípio da separação de poderes.

Referida preliminar deve ser rejeitada, eis que esta Corte já decidiu que a Constituição da República não consiste em mera carta de enunciação de direitos, devendo ter sua concretude respeitada por todos os Poderes e, portanto, não há que se falar em invasão das funções de um Poder pelo outro na determinação de prazo razoável para que o

ADO 73 / DF

Congresso Nacional cumpra seu mister constitucional:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inertia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as

ADO 73 / DF

providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.

(ADI 3682, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09-05-2007, Dje-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00037 EMENT VOL-02288-02 PP-00277 RTJ VOL-00202-02 PP-00583)

Afasto, portanto, a preliminar aventada.

No mérito, voto por julgar procedente o pedido.

A questão constitucional que ora se coloca sob exame desta Suprema Corte nos convida a atualizar o significado do significante automação à luz dos desafios contemporâneos. Em 1988 a proteção em face da automação possuía sentido muito distinto do atual. Em uma sociedade ainda em vias de industrialização, o desafio era assegurar a proteção aos empregados e o desenvolvimento sustentável nacional. O presente nos interpela com novos desafios em razão da quarta revolução industrial, da digitalização da economia e da vida. Portanto, é à luz deste contexto que o Supremo Tribunal Federal deve atualizar o sentido do inciso XXVII, art. 7º.

Se durante o processo constituinte, o processo de automação estava basicamente restrito à produção industrial, passadas quase quatro décadas, a automação avançou para processos negociais, atividades artísticas e atendimento no comércio varejista. Fácil constatar, portanto, que ao longo desse período o crescimento exponencial da automação, seja em sua abrangência ou intensidade, passou a atingir uma diversidade de

ADO 73 / DF

relações sociais e trabalhistas, ainda mais significativas do que aquelas antecipadas pelo constituinte.

A complexidade e relevância que a temática passou a envolver, especialmente em sua interface com a inteligência artificial, a plataformização do mercado de trabalho e a circulação de informações, demanda do Poder Legislativo uma mirada urgente e profunda. Diferente desses e outros temas que desafiam enormemente a sociedade contemporânea, contudo, a proteção em face da automação tem, por opção do constituinte originário, status de direito fundamental dos trabalhadores, razão suficiente para não mais comportar adiamentos.

Logo, como premissa da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, aponto a necessidade de uma atuação dos agentes políticos no fomento de políticas públicas que possibilitem a concretização dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, como é o caso da proteção à automação, sempre de forma ativa e prospectiva.

Conforme já registrei, por ocasião do julgamento da ADO 20, do qual restei Redator para o acórdão, Dje 02.04.2024, o efeito dirigente dos direitos fundamentais impõe que exista um esforço coletivo por partes dos agentes políticos e públicos, vinculados a todas as funções de poder, no sentido de concretizar e potencializar a eficácia das normas constitucionais, especialmente quando expressamente reconhecidas pelo legislador constituinte originário como direitos fundamentais.

Tenho afirmado que o Poder Judiciário não deve substituir nem o legislador nem o gestor. Mas, contra uma inação jurisdicional, geralmente fundada em uma antiquada compreensão sobre a separação dos Poderes, é possível, sim, conceber um papel de relevo ao Poder Judiciário na efetivação de direitos fundamentais, pois a adoção de medidas tomadas por juízes para efetivar esses direitos ajuda a promover a deliberação democrática ao dirigir a atenção pública a interesses que, de outra forma, seriam ignorados na vida pública diária. (GODOY, Miguel Gualano de. *Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella*. São Paulo: Saraiva, 2012.)

O Supremo Tribunal Federal tem como missão institucional servir ao

ADO 73 / DF

sistema constitucional como guardião da efetiva concretização dos comandos normativos constitucionais. Reafirmo ser possível, assim, uma atuação do Poder Judiciário que não seja cegamente omissa e nem irresponsavelmente ativista, mas que garanta os direitos fundamentais expressamente postos pelo poder constituinte. Uma compreensão sobre a separação de poderes que se atenha ao tradicional entendimento de que ao Poder Judiciário cabe apenas ser deferente às escolhas do Executivo e do Legislativo demonstra uma limitada concepção de democracia, segundo a qual as escolhas majoritárias dos representantes do povo (gestores e legisladores) são inquestionáveis.

E essa compreensão minimalista de democracia acaba por permitir que direitos fundamentais de minorias, especialmente aquelas que são invisibilizadas, marginalizadas e excluídas sejam sistematicamente violados. Uma compreensão robusta de democracia deve, ao contrário, possibilitar que grupos oprimidos e excluídos tenham suas situações de precariedade constitucional expostas e que, diante da violação de seus direitos fundamentais, o Poder Judiciário os garanta. Este mesmo argumento já esteve em meu voto no RE 592581, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 01.02.2016.

No presente caso, as discussões sobre a existência ou não de um dever de legislar sobre a proteção em face da automação não resistem. O mandamento constitucional é claro, e adotando norma de eficácia limitada, impõe ao legislador a edição de lei regulamentadora do direito. Eis o teor do dispositivo constitucional:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

Uma vez demonstrado o dever imposto ao Congresso Nacional pelo art. 7º, XXVII, resta saber se persiste a inação da autoridade normativa competente.

No julgamento da ADO 26, o Relator e. Ministro Celso de Mello, em

ADO 73 / DF

exame dos requisitos condicionantes dessa espécie de controle de constitucionalidade, assim sublinhou:

“O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental.

A situação de inconstitucionalidade, portanto, pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um “facere”, gera a inconstitucionalidade por ação.

Pode ocorrer, no entanto, como sucede na espécie ora em exame, que o Poder Público deixe de adotar as medidas legislativas, que sejam necessárias para tornar efetivos, operantes e exequíveis os próprios preceitos da Constituição. Em tal situação, o Estado abstém-se de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs. Desse “non facere” ou “non praestare”, resulta a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

Impende enfatizar, bem por isso, que as omissões inconstitucionais dos Poderes do Estado, notadamente do Legislativo, não podem ser toleradas, eis que o desprestígio da Constituição – resultante da inércia de órgãos meramente constituídos – representa um dos mais tormentosos aspectos do processo de desvalorização funcional da Lei Fundamental da República, ao mesmo tempo em que estimula, gravemente, a erosão da consciência constitucional, evidenciando, desse modo, o inaceitável desprezo dos direitos básicos e das liberdades públicas pelo aparelho estatal.

Cumprе reconhecer, desse modo, que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão – considerada a sua específica destinação constitucional – busca neutralizar as consequências lesivas decorrentes da ausência de regulamentação normativa de preceitos inscritos na Carta Política e que dependem da intervenção concretizadora do legislador, traduzindo significativa reação jurídico-institucional do vigente ordenamento político, que a estruturou como

ADO 73 / DF

instrumento destinado a impedir o desprestígio da própria Carta da República.

A imposição constitucional de legislar, de um lado, e a situação de omissão abusiva no adimplemento da prestação legislativa, de outro – caracterizada, esta última, diante do estado de mora no legislador, pela superação excessiva de prazo razoável –, qualificam-se, desse modo, como requisitos condicionantes da declaração de inconstitucionalidade por omissão.

Isso significa, portanto, que a ação direta por omissão deve ser vista e qualificada como instrumento de concretização das cláusulas constitucionais frustradas, em sua eficácia, pela inaceitável omissão do Poder Público, impedindo-se, desse modo, que se degrade a Constituição à inadmissível condição subalterna de um estatuto subordinado à vontade ordinária do legislador comum.

A ação direta por omissão, por isso mesmo, deve traduzir significativa reação jurisdicional autorizada pela Carta Política, que a forjou como instrumento destinado a impedir o desprestígio da própria Constituição, consideradas as graves consequências que decorrem do desrespeito ao texto da Lei Fundamental, seja por ação do Estado, seja, como no caso, por omissão – e prolongada inércia – do Poder Público.”

Na linha da valiosa lição jurisprudencial supracitada, e do precedente firmado na ADI nº 3.682, e reafirmado nas ADOs 20, 25, 30, há evidências no caso que permitem valorar negativamente a *inertia deliberandi* do Congresso Nacional.

Em suas manifestações, o Presidente do Senado Federal, o Presidente da Câmara dos Deputados, bem como Advocacia-Geral da União argumentam pela inexistência de mora em virtude da tramitação, atual ou pretérita, de diversos projetos de lei que tratam da regulamentação daquele dispositivo constitucional. Cito, a título exemplificativo: PL 4035/2019, PL 1091/2019, PL 2611/2000, PLS 26/1994, PLS 17/1991, PL 2313/1991, PLS 74/1990, PL 6101/1990, PL 4195/1989, PL 2151/1989.

A mera existência destes projetos não se revela suficientes para debelar a inconstitucionalidade por omissão, porquanto sua tramitação

ADO 73 / DF

não se fez concluir em prazo razoável. Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, verifica-se, por exemplo, que o projeto de lei mais recente sobre a matéria, proposto há mais de seis anos, está com sua tramitação paralisada desde 23.05.2023, encontrando-se pronto para a pauta da Comissão de Assuntos Sociais desde aquela data.

A noção de razoabilidade temporal aqui empregada deve ser lida em contraste com a relevância crescente do tema na sociedade contemporânea. Não obstante se reconheça a complexidade e o permanente grau de impermanência sobre a questão que envolve a automação e os impactos das inovações tecnológicas no mercado de trabalho, passados mais de 37 anos da promulgação da Constituição não pode ser considerada suficiente a mera proposição legislativa ou, ainda que seja, os trâmites iniciais do processo legislativo.

Constato a existência de um concreto estado de inércia do Poder Legislativo, caracterizado pela ausência de discussões atuais nos Plenários das Casas Legislativas, ausência de deliberações ou de impulso e movimentação institucionais a respeito da matéria. É sempre atual, a este propósito, a conhecida lição do professor Jorge Miranda:

*“Quando ainda nem está aprovado o projecto ou a proposta, continua a dar-se a inconstitucionalidade por omissão. Esta deve apurar-se independentemente de qualquer iter conducente ao seu suprimento, porquanto só conferem exequibilidade a normas constitucionais medidas legislativas actuais e não futuras ou potenciais. A observação da prática parlamentar – com dezenas e dezenas de iniciativas legislativas, sem qualquer seguimento – leva outrossim a esta conclusão. Ao invés, se o processo já está concluído no órgão legislativo competente e se dele já não depende a edição de norma, não se justifica mais qualquer juízo de inconstitucionalidade sobre o seu comportamento. No entanto, obviamente a omissão só desaparece com a entrada em vigor da norma” (MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, t. VI, p. 324-325).*

Nestes termos, voto pelo reconhecimento da mora inconstitucional do Congresso Nacional.

ADO 73 / DF

Diante do exposto, julgo o pedido de declaração da omissão inconstitucional procedente, quanto à regulamentação do artigo 7º, XXVII, da CRFB, determinando-se o prazo de 24 meses ao Congresso Nacional para sanar a omissão, o que se não ocorrer, autorizará o Supremo Tribunal Federal a deliberar sobre o tema.

É como voto.

09/10/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73 DISTRITO FEDERAL

REAJUSTE DE VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Eu faria o seguinte. A minha posição é a minoritária, em que fui acompanhado pelo Ministro André, Ministro Kassio e Ministro Fux. Eu entenderia de não fixar prazo pela razão que enunciei, por entender que, ao final do prazo, nós não teríamos condições de tomar nenhuma providência. Porém, como disse ao início, sendo a posição da maioria a da fixação do prazo, eu ressalvo a minha opinião e reajusto para 24 meses.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Eminente...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Pois, não, Ministro André.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Isso, eminente Relator, era isso que eu ia considerar. Acho que nenhum de nós que acompanhou inicialmente Vossa Excelência o fez em uma posição de intransigência em relação à questão, fizemos em uma compreensão de reconhecimento da omissão e, ao mesmo tempo, da importância da discussão.

Então, dentro desse contexto, eu mesmo fiz uma consideração que eu não consideraria o prazo, considerando a fotografia atual, mas não necessariamente, conforme a evolução da própria realidade fática, considerar, no futuro, uma outra situação. Assim, eu pondero, não só da minha parte, mas eventualmente até do Ministro Nunes Marques e do Ministro Fux, aderirmos a essa questão, preservando-se a posição da tese em geral que foi trazida por Vossa Excelência, essa não há divergência. O único ponto dissonante, eu diria assim, foi a questão do prazo. Então, a minha sugestão ao Colegiado seria talvez nós todos convergirmos nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito obrigado, Ministro André Mendonça!

ADO 73 / DF

Eu recebo a informação de que o Ministro Kassio Nunes Marques também está indo nessa direção.

Consulto o Ministro Luiz Fux se também se posta nessa linha.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Também reajusto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito obrigado!

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 73

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT

ADV.(A/S) : JOSE EYMARD LOGUERCIO (01441/A/DF, 52504A/GO, 261256/RJ, 103250/SP)

AM. CURIAE. : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 267802/RJ, 409584/SP, 4958/TO)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (80987/BA, 55641-A/CE, 22256/DF, 38605/ES, 165498/MG, 66451/PE, 170271/RJ, 49862A/RS, 421811/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : ALEXANDRE VITORINO SILVA (15774/DF)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização da sustentação oral, o julgamento foi suspenso. Falou, pelo *amicus curiae* Central Única dos Trabalhadores - CUT, o Dr. Ricardo Quintas Carneiro. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 22.8.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que conhecia da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e julgava procedente o pedido, para reconhecer a existência de omissão inconstitucional na regulamentação da proteção do trabalhador em face da automação (art. 7º, XXVII, CF), no que foi acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes, o processo foi destacado pelo Ministro Flávio Dino. Falaram: pelo interessado, o Dr. Rodrigo Pena Costa e Costa, Advogado do Senado Federal; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho, o Dr. Kin Sugai. Plenário, Sessão Virtual de 19.9.2025 a 26.9.2025.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e julgou procedente o pedido, para reconhecer a existência de omissão inconstitucional na regulamentação da proteção do trabalhador em face da automação (art. 7º, XXVII, CF), fixando o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para que o Congresso Nacional supra a omissão legislativa. Tudo

nos termos do voto do Relator. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 9.10.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário