



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 366555/2022

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, 103, VI e § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

em face da mora do Congresso Nacional em tornar efetivo o art. 7º, XXVII, da Constituição Federal, que confere aos trabalhadores urbanos e rurais o direito social à proteção em face da automação.

I. CABIMENTO DA AÇÃO

O cabimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão pressupõe a existência de norma constitucional cuja efetividade dependa de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

adoção de medida por parte de poder da República ou de órgão da administração pública.

Omissão legislativa que dá ensejo à propositura desse instrumento de controle concentrado tanto pode ser total – caracterizada pela existência de lacuna normativa sobre a matéria – quanto parcial – na hipótese em que, apesar de existente ato normativo infraconstitucional, esse for insuficiente a efetivar a norma constitucional.

Acerca da omissão suscetível de impugnação por meio de ADO, afirma Luiz Guilherme Marinoni:

(...) A omissão inconstitucional, objeto da ação direta de inconstitucionalidade, é, em princípio, normativa. É a falta da edição de norma – cuja incumbência é, em regra, do Legislativo, mas que também pode ser do Executivo e até mesmo do Judiciário – que abre oportunidade à propositura da ação. Neste sentido, pode ser objeto da ação a ausência de ato de caráter geral, abstrato e obrigatório.

Assim, a ação não permite questionar apenas a ausência de atos normativos primários, mas também a falta de atos normativos secundários, como os regulamentos, de competência do Executivo, e, eventualmente, até mesmo a inexistência de atos normativos cabíveis ao Judiciário.

No caso em que a lei não contém os elementos que lhe dão condição de aplicabilidade, a falta de regulamento é empecilho evidente para a efetividade da norma constitucional. Porém, a falta de ato de caráter não normativo, inclusive por poder ser enquadrado na previsão do art. 103, § 2º, da CF, que remete à ciência para a “adoção de providências necessárias”, igualmente pode ser objeto de omissão inconstitucional e da correspondente ação direta.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Pense-se, por exemplo, na falta de organização do Judiciário ou na insuficiência de estruturação da saúde pública. É possível falar, nessas hipóteses, de falta de tutela fático-concreta aos direitos fundamentais, que, como é óbvio, não sofrem apenas com a carência de tutela normativa, mas também com a ausência de tutela fática de natureza administrativa. Portanto, a omissão inconstitucional, objeto da ação, não decorre, necessariamente, de previsão de legislar contida em norma constitucional, mas pode advir da falta ou da insuficiência de norma, ou de prestação fático-administrativa, para proteger ou viabilizar a realização de um direito fundamental. Evidencia-se, neste momento, que o legislador não tem dever apenas quando a norma constitucional expressamente lhe impõe a edição de lei, mas também quando um direito fundamental carece, em vista da sua natureza e estrutura, de norma infraconstitucional, especialmente para lhe outorgar tutela de proteção.¹

Em obra doutrinária, assinala Gilmar Mendes que o controle abstrato da omissão inconstitucional é essencial para a preservação da força normativa da Constituição e volta-se, precipuamente, à “defesa da ordem fundamental contra condutas com ela incompatíveis”, tendo por objeto a “mera inconstitucionalidade morosa dos órgãos competentes para a concretização da norma constitucional”, abarcando tal controle “não só a atividade legislativa, mas também a atividade tipicamente administrativa que pudesse, de alguma maneira, afetar a efetividade de norma constitucional”.²

- 1 MARINONI, Luiz Guilherme. O Sistema Constitucional Brasileiro. In: SARLET, Ingo Wolfgang; ____; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 1.241-1.242.
- 2 MENDES, Gilmar F., BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1.289-1.291.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Sobre a chamada *inertia deliberandi* – é dizer, a mora do parlamento em concluir o processo legislativo e promulgar leis –, observa ainda:

(...) a concretização da ordem fundamental estabelecida na Constituição de 1988 carece, nas linhas essenciais, de lei. Compete às instâncias 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 emprestar conformação à realidade social. A omissão legislativa constitui, portanto, objeto fundamental da ação direta de inconstitucionalidade em apreço.

Esta pode ter como objeto todo o ato complexo que forma o processo legislativo, nas suas diferentes fases. Destinatário principal da ordem a ser emanada pelo órgão judiciário é o Poder Legislativo. (...)

Questão que ainda está a merecer melhor exame diz respeito à inertia deliberandi (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas. Enquanto a sanção e o veto estão disciplinados, de forma relativamente precisa, no texto constitucional, inclusive no que concerne a prazos (art. 66), a deliberação não mereceu do constituinte, no tocante a esse aspecto, uma disciplina mais minuciosa. (...)

Quid juris, então, se os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre projeto de lei em tramitação? Ter-se-ia aqui uma omissão passível de vir a ser considerada morosa no processo de controle abstrato da omissão?

(...) 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 temos dúvida, portanto, em admitir que também a inertia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade da omissão. Assim, pode o Supremo Tribunal Federal reconhecer a mora do legislador em deliberar sobre questão, declarando, assim, a inconstitucionalidade da omissão.³

3 *Idem*, p. 1.293-1.294.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Também ao analisar a inércia legislativa, Anna Cândida da Cunha Ferraz caracteriza-a como um dos processos informais de mutação da Constituição:

A inércia provoca mutação inconstitucional na Constituição quando a omissão dos poderes constituídos é intencional, provisória mas prolongada, de tal sorte que paralisa a aplicação da norma constitucional, evidentemente não desejada pelo constituinte. Configura, na verdade, uma inconstitucionalidade por omissão, figura hoje consagrada inclusive na Constituição Brasileira de 1988. Como modalidade de processo de mutação da constituição a inércia é processo pernicioso, que acarreta consequências desastrosas à vida constitucional dos Estados. De um lado porque, ao contrário dos demais processos de mutação, raramente busca adaptar a Constituição à realidade. De outro, porque arrasta consigo, quase que invariavelmente, a descrença na Constituição.⁴

Omissão inconstitucional que enseja a propositura de ADO, assim, advém não somente da falta de legislação expressamente exigida por dispositivo do texto constitucional, mas também da ausência ou insuficiência de prestação – legislativa ou fático-administrativa – que obste a concretização de regras e princípios insertos na Lei Maior.

Nesta ação, a inconstitucionalidade que se busca sanar refere-se à mora do Congresso Nacional em tornar efetivo o art. 7º, XXVII, da Constituição Federal. Esse estabelece:

4 FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). *Direito Constitucional: teoria geral da constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 791.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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;

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 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.

Desse modo, no ver da Procuradoria-Geral da República, é cabível esta ação direta de inconstitucionalidade por omissão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

II. FUNDAMENTAÇÃO

O desenvolvimento tecnológico e a automação estão na gênese do Direito do Trabalho, o qual é produto cultural da Revolução Industrial, concebido para garantir condições mais modernas, porém civilizadas de gestão da força laboral.⁵

A proteção do trabalhador está na essência desse ramo e foi assumida pelo poder constituinte originário no art. 7º, XXVII, da Constituição Federal, ao inserir, no rol dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, a *“proteção em face da automação, na forma da lei”*.

O dispositivo não somente elevou a proteção em face da automação ao nível de direito fundamental dos trabalhadores, como impôs ao legislador federal a obrigação específica de editar lei para regulamentar referido direito.

A automação que a norma constitucional busca proteger pode ser conceitualmente entendida como *“fenômeno ligado à tecnologia”* consubstanciado *“pela mecanização do sistema produtivo através do uso de máquinas e robôs para o*

5 ARAUJO, Adriane Reis. *A proteção em face da automação e o limite ao poder de direção empresarial*. In: ARAUJO, Adriane Reis de; D'AMBROSO, José Ferlin (coords.). Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 491.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*desempenho de certas atividades, notoriamente em substituição (parcial ou total) ao trabalho humano”.*⁶

Definição similar foi dada pela Ministra Cármen Lúcia em decisão monocrática proferida no Mandado de Injunção 618/MG (DJe de 2.10.2014), ao afirmar que a automação caracteriza-se pela substituição do “*trabalho humano pelo de máquinas*”.

Compreende-se que o art. 7º, XXVII, da CF, ao inserir no rol de direitos sociais a proteção em face da automação e exigir que receba disciplina “*na forma da lei*”, impôs ao legislador o implemento de medidas direcionadas a proteger o trabalhador diante da progressiva dispensa do trabalho humano, substituído por dispositivos autômatos, o que tem se mostrado cada vez mais presente em decorrência da inovação e do crescente desenvolvimento científico e tecnológico experimentado pela sociedade mundial na atualidade.

Estudo realizado pela Consultoria McKinsey, em 2017, estimou 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.⁷

6 FINCATO, Denise Pires. “Art. 7º, XXVII – Proteção em face da automação, na forma da Lei”. In. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.200.

7 MCKINSEY, Global Institute. *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automations*, 2017. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckin->



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Referido estudo é mencionado pela Organização Internacional do Trabalho, ao analisar o futuro do trabalho no Brasil, manifestando pessimismo quanto ao crescimento de postos de trabalho capazes de absorver os trabalhadores que perderam seus empregos:

No que toca à inserção do Brasil em um quadro de mudanças globais na organização da produção e das formas de produção, foram destacados os fortes impactos no mundo do trabalho causados pela crise econômica global, bem como os processos de redução e precarização de postos de trabalho relacionados à globalização, o desenvolvimento tecnológico e à manufatura avançada. O papel desempenhado pelas tecnologias de informação, pela automação e pela robotização foi amplamente analisado. Um dos estudos que recebeu menções nas discussões foi a análise elaborada pela consultoria McKinsey que estimou 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 progressivamente substituir trabalhos rotinizados, até mesmo aqueles exercidos por trabalhadores altamente especializados.⁸

Semelhantemente, a epidemia provocada pela Covid19 intensificou a automação dos postos de trabalho, exigindo que as empresas adotassem novas tecnologias para manter o processo produtivo e respeitar, ao mesmo tempo,

[sey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/what%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/mgi-j-obs-lost-jobs-gained-report-december-6-2017.pdf](https://www.oit.org.br/pt-br/publicacoes/publicacoes/sectores/industria-e-setor-social/insights/que-futuro-do-trabalho-no-brasil-quer-dizer-para-2025) Acesso em: 30.6.2022.

- 8 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartites*, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_626908.pdf Acesso em 30.6.2022, p. 8.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

os protocolos sanitários.⁹ O Fórum Econômico Mundial (2020) reportou a aceleração em 68% da automação de tarefas, no Brasil, como resposta à epidemia da Covid-19.¹⁰

Embora tenha dedicado diversas normas direcionadas ao estímulo e à proteção tanto do desenvolvimento científico e tecnológico como da inovação,¹¹ a Carta da República de 1988, ao editar o ora discutido art. 7º, XXVII, partiu da premissa de que a ciência, a tecnologia e a inovação, amplamente reconhecidos como fundamentais para o país, apresentam potencial para produzir máquinas capazes de substituir o trabalho desempenhado pelo ser humano e, se utilizadas em larga escala nos meios de produção, de gerar perda massiva de empregos, em prejuízo dos trabalhadores.

Assim, conquanto não proíba a automação, o art. 7º, XXVII, da CF exige que o ordenamento jurídico adote providências legislativas voltadas a

- 9 JUNQUEIRA, A.; LIMA, Y. O.; SOUZA, J. M. *Potenciais impactos da Indústria 4.0 sobre os trabalhadores: percepções de brasileiros e portugueses*. Rev. Bras. Eco. Soc. Trab. / BJSLE Braz. J. Soc. Lab. Econ., Campinas, v. 3, e021010, 2021 - ISSN 2674-9564.
- 10 World Economic Forum (WEF) (2020). *Future of Jobs Report 2020*. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf Acesso em 30.6.2022.
- 11 A esse respeito, vide, por exemplo, os arts. 218 a 219-B da Constituição Federal, que integram um capítulo inteiro da Lei Maior dedicado exatamente à ciência, à tecnologia e à inovação, estabelecendo distintas regras voltadas à promoção, ao incentivo, ao financiamento e à proteção do desenvolvimento científico, tecnológico e da inovação no país.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

proteger os trabalhadores diante desse inevitável fenômeno e coíbe o tratamento do homem como uma simples engrenagem da máquina.

Nesse contexto, prevista há mais de três décadas na Carta Maior como direito social, a proteção em face da automação consubstancia preceito multidimensional. Além da perspectiva de inibir a desempregabilidade tecnológica, almeja proteger a saúde e a segurança do trabalhador, impondo ao legislador a criação de mecanismos que evitem abusos e sobrecargas laborais na interface com as máquinas, bem como inspira a regulamentação do avanço de novas tecnologias nas empresas,¹² concedendo tratamento conjunto às políticas de redução dos riscos inerentes ao trabalho (CF, art. 7º, XXII) e de proteção do trabalhador em face da automação (CF, art. 7º, XXVII).

A proteção do trabalhador em face da automação há de gerar, portanto, em uma perspectiva atual, mecanismos que tutelem o emprego, a segurança e a saúde do trabalhador, decisivos para reduzir a desigualdade existente nas relações de trabalho e para assegurar a efetiva implementação do direito fundamental previsto no art. 7º, XXVII, da Constituição Federal.

Em que pese a importância do direito social em referência, decorridos mais de 33 anos desde a promulgação da Constituição Federal, ainda não foi editada lei federal que o regulamente, o que configura descumprimento, pelo

12 ARAUJO, *op. cit.*, p. 495.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Congresso Nacional, do dever de legislar estabelecido pelo art. 7º, XXVII, da Constituição Federal.

Após a promulgação da Lei Fundamental, diversas proposições legislativas foram apresentadas em ambas as Casas do Congresso Nacional com o intuito de regulamentar o direito social à proteção em face da automação, previsto no art. 7º, XXVII, da Constituição Federal, a saber:

PL 4035/2019 (Senador Paulo Paim), PLS 26/1994 (Senador Albano Franco), PLS 17/1991 (Senador Fernando Henrique Cardoso), PLS 74/1990 (Senador Fernando Henrique Cardoso), PL 1091/2019 (Deputado Wolney Queiroz), PL 2611/2000 (Deputado Freire Júnior), PL 1366/1999 (Deputado Paulo Paim), PL 34/1999 (Deputado Paulo Rocha), PL 3053/1997 (Deputado Milton Mendes), PL 325/1991 (Deputado Nelson Proença), PL 790/1991 (Deputado Freire Júnior), PL 2313/1991 (Deputado Luiz Soyer), PL 4691/1990 (Deputado Gandi Jamil), PL 6101/1990 (Deputado Jose Carlos Saboia), PL 4195/1989 (Deputado Nelton Friedrich), PL 2867/1989 (Deputado Costa Ferreira) e PL 2151/1989 (Deputada Cristina Tavares).

Nenhuma dessas proposições, contudo, obteve êxito no respectivo processo legislativo.

Desse modo, a despeito das iniciativas parlamentares, o art. 7º, XXVII, da Constituição Federal permanece há mais de 33 anos despido de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

regulamentação, com prejuízo à adequada tutela do direito social à proteção do trabalho em face da automação.

Mera existência de proposições legislativas em trâmite, por si, não basta para descaracterizar a omissão inconstitucional. Isso porque 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*), porquanto “só conferem exequibilidade a normas constitucionais medidas legislativas actuais e não futuras ou potenciais”.¹³

Essa compreensão, aliás, foi encampada pela Corte no julgamento da ADI 3.682/MT (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 6.9.2007), quando assentou que “a *inertia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão*”, uma vez que a demora na discussão e na aprovação de leis é potencialmente lesiva à ordem constitucional.

Tal ocorre em casos como o presente, em que o processo legislativo se procrastina há tanto tempo que o efeito prático é o mesmo da inexistência de projetos de leis: a persistência da falta de regulamentação para efetivação da norma constitucional.

13 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. Tomo II (Constituição e inconstitucionalidade), p. 523.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Configura-se, assim, a omissão do Congresso Nacional em tornar efetivo o direito social à proteção do trabalho em face da automação previsto no art. 7º, XXVII, da Constituição Federal.

Como reforço argumentativo, compreende-se que a falta de regulamentação do art. 7º, XXVII, da Constituição Federal também ofende o princípio da proporcionalidade em sua acepção 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.

Sobre tal princípio, discorreu o Ministro Roberto Barroso em voto proferido no RE 878.694/MG, salientando que “*o Estado também viola a Constituição (...) quando não atua de modo adequado e satisfatório para proteger bens jurídicos relevantes*”:

O princípio da proporcionalidade, tal como é hoje compreendido, não possui apenas uma dimensão negativa, relativa à vedação do excesso, que atua como limite às restrições de direitos fundamentais que se mostrem inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais em sentido estrito. Ele abrange, ainda, uma dimensão positiva, referente à vedação à proteção estatal insuficiente de direitos e princípios constitucionalmente tutelados. A ideia nesse caso é a de que o Estado também viola a Constituição quando deixa de agir ou quando não atua de modo adequado e satisfatório para proteger bens jurídicos relevantes. Tal princípio tem sido aplicado pela jurisprudência desta Corte em diversas ocasiões para afastar a incidência de normas que impliquem a tutela deficiente de preceitos constitucionais.

(RE 878.694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 6.2.2018.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Ministro Gilmar Mendes, com base na doutrina e jurisprudência constitucional alemãs, também tratou da proibição da proteção deficiente dos direitos fundamentais no julgamento do HC 102.087/MG, em que foi relator para o acórdão:

Assim, na dogmática alemã, é conhecida a diferenciação entre o princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (Übermassverbot) e como proibição de proteção deficiente (Untermassverbot). No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como proibições de intervenção. No segundo, a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (...) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será adequado caso não proteja o direito fundamental de maneira ótima; não será necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo for inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção.
(HC 102.087/MG, Rel. Min. Celso de Mello, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJe 159, de 14.8.2012) – Grifo nosso.

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, infringindo o princípio da proporcionalidade, derivado do postulado do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), em sua dimensão substantiva.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Encontra-se, de todo modo, configurada a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em tornar efetivo o direito social à proteção em face da automação, previsto no art. 7º, XXVII, da Constituição Federal.

No que concerne à fixação de prazo para adoção de providências necessárias à edição de lei, desde o julgamento da ADI 2.061/DF, entendia a jurisprudência da Corte que os trinta dias previstos no art. 103, § 2º, da CF somente se aplicavam a atribuições administrativas do Chefe do Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998).

Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, a, da CF. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98. Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação. (ADI 2.061/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 29.6.2001)

Ocorre, por outro lado, que “a Constituição não pode se submeter à vontade dos Poderes constituídos nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste – enquanto for respeitada – constituirá a garantia



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos” (ADI-MC 293/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16.4.1993).

Com base nessa compreensão, a jurisprudência posterior do STF tem flexibilizado o entendimento de que a decisão em ADO deva se limitar a constatar a inconstitucionalidade da omissão, passando a admitir fixação de prazo para providências necessárias ao cumprimento dos deveres impostos pela norma mais importante do país, a Constituição Federal. Nesse sentido, colhe-se trecho da ementa da mencionada ADI 3.682/MT:

(...) 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 n^{os} 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. (Grifos nossos.)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Dado o caráter obrigatório da edição lei federal que regulamente o direito social à proteção em face da automação, é cabível estabelecer prazo razoável ao Congresso Nacional para que delibere e conclua o processo legislativo, aprovando a norma regulamentadora do art. 7º, XXVII, da CF. Tal prazo não se confunde com o do art. 103, § 2º, da Lei Maior e do art. 12-H, § 1º, da Lei 9.868/1999, mas respeita as garantias constitucionais mencionadas.

Por esse motivo, incumbe a essa Corte Suprema declarar a omissão inconstitucional na edição de lei federal que torne efetivo o direito social à proteção em face da automação, fixando, por conseguinte, prazo razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa.

III. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham informações do Congresso Nacional e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 12-E, § 2º, da Lei 9.868/1999. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula 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,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

XXVII, da Constituição Federal; e (ii) fixar prazo razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

VF