



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

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 764328/2023

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 mandamento de criminalização estatuído na parte final do art. 7º, X, da Constituição Federal, que impõe ao legislador o dever de tipificar como crime a conduta de retenção dolosa do salário do trabalhador urbano e rural.

I. CABIMENTO DA AÇÃO

Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão pressupõe a existência de uma norma constitucional cuja efetividade dependa



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

de 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 – no caso de, apesar de existente norma infraconstitucional, essa não satisfaz plenamente o preceito constitucional, porque insuficiente para concretizar direitos tutelados.

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



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

providências necessárias”, igualmente pode ser objeto de omissão inconstitucional e da correspondente ação direta.

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

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, p. 1.241-1.242.



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

*a atividade tipicamente administrativa que pudesse, de alguma maneira, afetar a efetividade de norma constitucional”.*²

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

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**

*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 inércia 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

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

³ *Idem*, p. 1.293-1.294.

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

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 omissão do Congresso Nacional em conferir efetividade ao mandamento de criminalização constante da parte final do art. 7º, X, da Constituição Federal. Esse estabelece:

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

(...)

X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

Decorridos mais de 34 anos desde a promulgação da Constituição Federal, não houve ainda a edição de lei federal que tipifique como crime a conduta de retenção dolosa do salário do trabalhador urbano e rural, o que se traduz em déficit de proteção ao direito social ao salário previsto naquele mesmo 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.



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

Enquanto não for editada lei federal que venha a tipificar como crime a conduta de retenção dolosa do salário, quem praticá-la continuará criminalmente impune, sem que o direito ao salário do trabalhador urbano e rural receba o nível adequado de proteção exigido constitucionalmente, com manifesta violação ao art. 7º, X, da Constituição Federal.

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

II. FUNDAMENTAÇÃO

O art. 7º, X, da Constituição Federal insere no rol dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais a *“proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa”*.

O dispositivo constitucional impôs ao legislador federal duas obrigações: (i) a de editar lei que disponha sobre a proteção do direito social ao salário do trabalhador urbano e rural; e (ii) a de aprovar lei direcionada a tipificar como crime a conduta de retenção dolosa do salário do trabalhador.

Compreende-se que o art. 7º, X, da Carta da República, ao impor que a retenção dolosa do salário do trabalhador seja tipificada como crime, pretendeu tanto coibir a prática dessa conduta por parte dos empregadores,



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

quanto conferir máxima proteção ao salário dos trabalhadores, a fim de que a defesa do direito social não se restrinja às esferas administrativa, cível e trabalhista, como também abranja a persecução penal pelo Estado brasileiro.

Muito embora o ordenamento jurídico já disponha de distintas normas legais voltadas à proteção do salário dos trabalhadores, notadamente de algumas previstas no Decreto-Lei 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho),⁵ até os dias atuais não foi editada lei que tipifique como crime a conduta de retenção dolosa do salário do trabalhador, o que configura descumprimento, pelo Congresso Nacional, da determinação estatuída na parte final do art. 7º, X, 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 tipificar como crime a conduta de retenção dolosa do salário do trabalhador, a saber: PL 3.223/2021 (Deputado Abou Anni), PL 3.009/2019 (Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados), PL 276/2019 (Deputado Rubens Otoni), PL 5.577/2016 (Deputado Cabo Daciolo), PL 3.883/2015 (Deputado Vicentinho), PL 5.501/2009 (Deputado Jovair Arantes),

5 A esse respeito, vide, por exemplo, os arts. 58-A, 59, 64, 65, 76, 78, 81, 82, 117, 118, 120, 124, 126, 142, 381, 392, 393, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 473, 478, 487 e 488 da CLT, que dispõem sobre o salário dos trabalhadores e disciplinam normas voltadas à garantia e à proteção desse direito social.



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

PL 5.147/2009 (Deputado Eduardo Valverde), PL 4.982/2009 (Deputado Iran Barbosa), PL 4.072/2008 (Deputado Juvenil), PL 5.118/2001 (Deputado José Carlos Coutinho), PL 4.225/1993 (Deputado Carlos Lupi), PL 2.508/1992 (Deputado Costa Ferreira), PL 892/1991 (Deputado Sarney Filho), PL 419/1991 (Deputado José Carlos Coutinho), PL 5.552/1990 (Deputado Geraldo Bulhões), PL 4.138/1989 (Deputado Francisco Amaral), PL 2.534/1989 (Deputado Koyu Iha), PL 1.654/1989 (Deputado Helio Rosas), PL 1.325/1988 (Deputado Jorge Arbage), PL 1.229/1998 (Deputado Solon Borges dos Reis), PLS 63/1990 (Senador Nelson Wedekin) e PLS 184/1991 (Senador Nelson Wedekin).

Nenhuma obteve êxito no respectivo processo legislativo.

Desse modo, a despeito das iniciativas parlamentares, o fato é que o mandamento de criminalização previsto na parte final do art. 7º, X, da Constituição Federal permanece há mais de 34 anos despido de eficácia e pendente de concretização, com prejuízo à adequada proteção do direito social ao salário previsto no mesmo dispositivo constitucional.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

legislativo já instaurado (*inertia deliberandi*), porquanto “só conferem exequibilidade a normas constitucionais medidas legislativas actuais e não futuras ou potenciais”.⁶

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 se inexistente projeto de lei: a persistência da falta de regulamentação para efetivação de norma constitucional ou para outra matéria dela pendente.

Decorridos mais de 34 anos desde a promulgação da Constituição Federal, configura-se a omissão do Congresso Nacional em tornar efetivo o mandamento de criminalização estatuído na parte final do art. 7º, X, da Carta da República.

Como reforço argumentativo, compreende-se que a não tipificação como crime da conduta de retenção dolosa do salário dos trabalhadores

6 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

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.)

O Ministro Gilmar Mendes, com base na doutrina e jurisprudência constitucional alemãs, também tratou da proibição da proteção deficiente dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 criminalizar a retenção dolosa do salário dos trabalhadores, contrariando exigência imposta pela parte final do art. 7º, X, da Constituição Federal, a conduta omissiva do legislador federal provoca redução arbitrária e injustificada do nível de proteção do direito social previsto naquela mesma norma constitucional, infringindo o princípio da proporcionalidade, derivado



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

do postulado do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição Federal), em sua dimensão substantiva.

Encontra-se, de todo modo, configurada a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em tornar efetivo o mandamento de criminalização estatuído na parte final do art. 7º, X, 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 Constituição 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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.)*

Dado o caráter obrigatório da edição lei federal que tipifique como crime a conduta de retenção dolosa do salário do trabalhador, é cabível estabelecer prazo razoável ao Congresso Nacional para que delibere e conclua o processo legislativo, aprovando a norma regulamentadora da parte final do art. 7º, X, da Constituição Federal. 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 mandamento de criminalização estatuído na parte final do art. 7º, X, da Constituição Federal, fixando, por conseguinte, prazo razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 mandamento de criminalização estatuído na parte final do art. 7º, X, 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