



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

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

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 619585/2022

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 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
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face da mora do Congresso Nacional em regulamentar o art. 243 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 81, de 5.6.2014, na parte em que determina a expropriação, para fins de reforma agrária e de programas de habitação popular, das propriedades rurais e urbanas utilizadas para a exploração de trabalho escravo, impondo o confisco a fundo especial de todo bem de valor econômico apreendido em decorrência da referida prática.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

I. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

A redação original do art. 243, *caput*, da Constituição Federal de 1988 determinava a imediata expropriação das glebas de qualquer região do país onde fossem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, impondo sua destinação ao assentamento de colonos e ao cultivo de produtos alimentícios e de medicamentos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Já o parágrafo único do mesmo dispositivo impunha que todo e qualquer valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins seria alvo de confisco e de destinação em benefício de instituições e de pessoal especializados no tratamento e na recuperação de viciados e no aparelhamento e no custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico daquelas substâncias.

O dispositivo, em sua redação original, não tardou em ser regulamentado. Em 26.11.1991, foi editada a Lei federal 8.257, a qual se direcionou a regular a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas, na forma do que estatui a aludida norma constitucional.



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

A Lei 8.257/1991 não somente reiterou o que dispunha a redação original do art. 243 da Constituição Federal (art. 1º, *caput* e parágrafo único), como também definiu as plantas psicotrópicas e as glebas alcançadas pelas suas disposições (arts. 2º a 4º) e criou um procedimento judicial a ser instaurado por ação expropriatória especificamente direcionada à desapropriação dos imóveis onde forem localizadas culturas ilegais de psicotrópicos (arts. 6º a 15, 17, 20 e 23).

Posteriormente, houve edição do Decreto 577, de 24.6.1992, que se destinou a regulamentar a Lei 8.257/1991. Além de reiterar e pormenorizar alguns preceitos já previstos na lei regulamentada, aquela norma concedeu à Polícia Federal, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e à autoridade responsável pela representação judicial da União competência para adotar providências direcionadas à localização de culturas ilegais de plantas psicotrópicas e ao ajuizamento da ação expropriatória prevista na Lei 8.257/1991.

À época, encontrava-se em vigor a Lei 7.560, de 19.12.1986, que instituiu, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso – FUNCAB. A esse fundo, transformado pela Medida Provisória 885/2019 (convertida na Lei 13.886/2019) no Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD, gerido pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, destina-se



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

qualquer bem de valor econômico apreendido ou sequestrado em decorrência do tráfico de drogas ou de qualquer forma utilizado em atividades ilícitas de produção ou comercialização de drogas abusivas.

Compreende-se que o art. 243 da Constituição Federal, em sua redação original, encontrava-se devidamente regulamentado pela legislação infraconstitucional da União até aqui referida, não necessitando da edição de outras normas jurídicas para que suas disposições surtisserem efeitos.

Esse cenário mudou após a promulgação da Emenda Constitucional 81, de 5.6.2014, que alterou a redação do preceito constitucional.

Como se demonstrará, desde a edição da EC 81/2014, verifica-se a mora inconstitucional do Congresso Nacional em editar lei federal que regule a nova redação do art. 243 da Carta da República, notadamente na parte em que determina a expropriação, para fins de reforma agrária e de programas de habitação popular, das propriedades rurais e urbanas utilizadas para a exploração de trabalho escravo, impondo o confisco a fundo especial de todo bem de valor econômico apreendido em decorrência da referida prática.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

II. CABIMENTO DA AÇÃO

Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão pressupõe a existência de uma norma constitucional cuja efetividade dependa de adoção de medida por parte de poder da República ou 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.



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

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.

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

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

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

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.

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

*Não temos dúvida, portanto, em admitir que também a inercia 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 pelo 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.

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

Nesta ação direta, a inconstitucionalidade que se busca sanar refere-se à mora do Congresso Nacional em regulamentar o art. 243 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 81/2014, na parte em que determina a expropriação, para fins de reforma agrária e de programas de habitação popular, das propriedades rurais e urbanas utilizadas para a exploração de trabalho escravo, impondo o confisco a fundo especial de todo bem de valor econômico apreendido em decorrência da referida prática.

Decorridos mais de 8 anos desde a promulgação da EC 81/2014, não houve ainda a edição de lei federal que regule a nova redação dada ao art. 243 da Constituição Federal, nos termos referidos.

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 regulamentadora, permanecerá o art. 243 da Constituição Federal, na redação dada pela EC 81/2014, sem surtir integralmente os efeitos desejados pelo legislador constituinte.

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

III. FUNDAMENTAÇÃO

Estabelece o art. 243 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 81/2014:

*Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo **na forma da lei** serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)*

*Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, **na forma da lei**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014) – grifos acrescidos*

A norma em referência determina (i) a expropriação e a destinação a reforma agrária e a programas de habitação popular das propriedades situadas em território nacional onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei (*caput*), assim como (ii) o confisco e a destinação a fundo especial de todo bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo (parágrafo único); tudo a ser regulado “*na forma da lei*”, como exige textualmente o dispositivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como explicitado anteriormente, o preceito já havia sido regulamentado na sua redação original, que se restringia a exigir a imediata expropriação e a destinação ao assentamento de colonos, para cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, das glebas de qualquer região do país onde fossem localizadas culturais ilegais de plantas psicotrópicas, assim como impunha o confisco e a reversão, de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e na recuperação de viciados e no aparelhamento de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão ao crime de tráfico daquelas substâncias.

Com efeito, a norma constitucional fora objeto de regulamentação pela Lei federal 8.257/1991 e pelo Decreto 577/1992, que dispuseram sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas; e também pela Lei federal 7.560/1986, que instituiu fundo específico ao qual se destina qualquer bem de valor econômico apreendido ou sequestrado em decorrência do tráfico de drogas de abuso, ou de qualquer forma utilizado em atividades ilícitas de produção ou comercialização de drogas abusivas.

A Emenda Constitucional 81/2014, ao alterar a redação do art. 243 da Constituição Federal, passou a exigir a imposição daquelas mesmas medidas expropriatórias, confiscatórias e de destinação a fundo especial **também em**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

prejuízo de bens e de propriedades que vierem a ser apreendidos e onde for localizada a exploração de trabalho escravo.

Desde a entrada em vigor aludida Emenda Constitucional, a parte do art. 243 da Constituição Federal voltada ao combate da exploração de trabalho escravo não foi objeto de regulamentação pelo legislador infraconstitucional.

Algumas poucas proposições legislativas foram apresentadas no Senado Federal com o intuito de regulamentar as medidas destinadas ao combate da exploração de trabalho escravo, nos termos previstos no art. 243 da Carta da República, a saber: PL 1678/2021 e PLS 432/2013.

Ocorre que, até o momento, nenhuma delas obteve êxito no respectivo processo legislativo.

Desse modo, a despeito das iniciativas parlamentares, o fato é que a referida parte do art. 243 da Constituição Federal, com redação dada pela EC 81/2014, permanece há mais de 8 anos sem que o legislador nacional lhe confira eficácia e concretização, omissão no dever de legislar que acarreta prejuízos ao combate à exploração de trabalho escravo no país.

Mera existência de proposições legislativas em trâmite não basta, por si, para descaracterizar a omissão inconstitucional. Isso porque a inércia do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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”.⁵

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 protraí 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.

Encontra-se, por conseguinte, configurada a mora legislativa e, em consequência, a omissão inconstitucional em regulamentar o art. 243 da Constituição Federal, com redação dada pela EC 81/2014, na parte em que determina a expropriação, para fins de reforma agrária e de programas de habitação popular, das propriedades rurais e urbanas utilizadas para a exploração de trabalho

5 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

escravo, impondo o confisco a fundo especial de todo bem de valor econômico apreendido em decorrência da referida prática.

A ausência injustificada por prazo irrazoável da edição de norma federal configura omissão normativa sindicável pela via da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO 53-AgR/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* de 7.11.2019).

No que concerne à fixação de prazo para adoção de providências necessárias à edição de lei, desde o julgamento da ADI 2.061/DF (Rel. Min. Ilmar Galvão, *DJ* de 29.6.2001), entendia a jurisprudência da Corte que os 30 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação.

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 Supremo Tribunal Federal 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.

Dado o caráter obrigatório da edição de lei federal que regule a expropriação de propriedades onde for localizada exploração de trabalho escravo, e que discipline o confisco e a destinação a fundo especial de bens de valor econômico apreendidos em decorrência da referida prática, é cabível estabelecer prazo razoável para que o Congresso Nacional delibere e conclua o processo legislativo, aprovando a norma regulamentadora do aludido excerto do art. 243 da Constituição Federal, na redação dada pela EC 81/2014. Tal prazo não se confunde com o do art. 103, § 2º, da CF 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 (i) declarar a omissão inconstitucional na edição de lei federal que regulamente o art. 243 da CF, com redação dada pela EC 81/2014, na parte em que determina a expropriação, para fins de reforma agrária e de programas de habitação popular, das propriedades rurais e urbanas utilizadas para a exploração de trabalho escravo, impondo o confisco a fundo especial de todo bem de valor econômico apreendido em decorrência da referida prática; e (ii) fixar, por conseguinte, prazo razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

IV. PEDIDO CAUTELAR

O art. 12-F da Lei 9.868/1999 autoriza a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, tanto para ser determinada a suspensão da *“aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial”* ou de *“processos judiciais ou (...) procedimentos administrativos”* quanto para ser imposta *“outra providência a ser fixada pelo Tribunal”* (§ 1º – grifo acrescido).

Nesta ação direta de inconstitucionalidade por omissão, compreende-se estarem atendidos os requisitos necessários para concessão de medida cautelar, a fim de o Supremo Tribunal Federal fixar *“outra providência”*, tal como autoriza a parte final do aludido dispositivo legal.

Na hipótese, enquanto não for suprida pelo Congresso Nacional a omissão em regulamentar a parte do art. 243 da Constituição Federal direcionada ao combate da exploração do trabalho escravo, cabe a essa Corte Suprema conceder medida cautelar para determinar a imediata aplicação, em prol do combate da exploração do trabalho escravo, da legislação federal regulamentadora do trecho daquele mesmo dispositivo constitucional voltado à persecução de culturas ilegais de plantas psicotrópicas e do tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins.



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

Como exposto alhures, encontra-se devidamente regulamentado pelas Leis federais 8.257/1991 e 7.560/1986 e pelo Decreto 577/1992 o excerto do aludido dispositivo constitucional dirigido ao combate de culturas ilegais de psicotrópicos e do tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, tanto em sua redação original quanto na conferida pela EC 81/2014.

A referida legislação, além de criar um procedimento judicial instaurado por ação expropriatória e especificamente direcionado à desapropriação dos imóveis onde forem localizadas culturas ilegais de psicotrópicos, confere à Polícia Federal, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e à autoridade responsável pela representação judicial da União competência para adotar providências direcionadas à localização de culturas ilegais de plantas psicotrópicas, assim como para ajuizamento da indigitada ação expropriatória.

Até mesmo os bens de valor econômico apreendidos ou sequestrados em decorrência do tráfico de drogas de abuso, ou de qualquer forma utilizados em atividades ilícitas de produção ou comercialização de drogas abusivas, têm uma destinação certa prevista na aludida legislação. Conforme o art. 4º da Lei 7.560/1986, com redação dada pela Lei 13.886/2019, esses bens constituem recurso do Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD, gerido pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.



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

Em última análise, os diplomas em referência garantem efetiva concretização das medidas expropriatórias, confiscatórias e destinatórias previstas no art. 243 da Constituição Federal, no trecho concernente às plantas psicotrópicas e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins.

Conquanto o art. 243 da Constituição Federal não esteja integralmente regulamentado, é possível que o Supremo Tribunal Federal determine aos órgãos competentes do Poder Judiciário e do Poder Executivo a imediata aplicação da supracitada legislação também em prol do combate da exploração ao trabalho escravo, enquanto não for suprida pelo Congresso Nacional a omissão inconstitucional demonstrada nesta ação direta.

Embora a referida legislação não se volte nem tenha sido editada especificamente ao combate da exploração do trabalho escravo, as medidas expropriatórias, confiscatórias e destinatórias nela previstas mostram-se compatíveis e podem também ser aplicadas para essa mesma finalidade, no que couber e enquanto não for sanada a mora legislativa apontada nesta ação direta.

Com isso, caso o Supremo Tribunal Federal conceda medida cautelar para determinar a aplicação imediata das Leis federais 8.257/1991 e 7.560/1986 e do Decreto 577/1992, no que aplicável, também em prol do combate da exploração do trabalho escravo, as medidas previstas nestes diplomas garantirão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

a aplicação prática, ou ao menos aumentarão os efeitos, da parte atualmente não regulamentada do art. 243 da Constituição Federal.

A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*), portanto, está suficientemente caracterizada pelos argumentos deduzidos nesta petição. Já o perigo da demora (*periculum in mora*) decorre da circunstância de que, enquanto não for concedida a medida cautelar ora requerida, a parte atualmente não regulamentada do art. 243 da CF permanecerá não surtindo os efeitos desejados pelo constituinte reformador, já que as medidas expropriatórias, confiscatórias e destinatórias previstas na aludida norma constitucional permanecerão inócuas e inaplicáveis, em manifesto e contínuo prejuízo ao combate da exploração do trabalho escravo no país.

É caso, portanto, de concessão de medida cautelar para, enquanto não for suprida pelo Congresso Nacional a omissão inconstitucional em regulamentar a parte do art. 243 da CF direcionada ao combate da exploração do trabalho escravo, seja determinada aos órgãos competentes do Poder Judiciário e do Poder Executivo a imediata aplicação, em prol do combate daquela prática, da legislação federal regulamentadora do trecho daquele mesmo dispositivo constitucional voltado à persecução de culturas ilegais de plantas psicotrópicas e do tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, notadamente das Leis federais 8.257/1991 e 7.560/1986 e do Decreto 577/1992.



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

V. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal Federal conceda medida cautelar para os fins expostos acima e nos termos do art. 12-F da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia 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 que (i) seja declarada a omissão inconstitucional do Congresso Nacional na edição de lei que regulamente o art. 243 da Constituição Federal, com redação dada pela EC 81/2014, na parte em que determina a expropriação, para fins de reforma agrária e de programas de habitação popular, das propriedades rurais e urbanas utilizadas para a exploração de trabalho escravo, impondo o confisco a fundo especial de todo bem de valor econômico apreendido em decorrência da referida prática; (ii) seja fixado prazo razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa; e (iii) seja confirmada a medida cautelar anteriormente pleiteada, para que, enquanto não integralmente regulamentado o art. 243 da CF, na redação conferida pela EC 81/2014, seja determinada a aplicação, em prol do combate



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

da exploração do trabalho escravo, da legislação federal regulamentadora do trecho daquele mesmo dispositivo constitucional voltado à persecução de culturas ilegais de plantas psicotrópicas e do tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, notadamente das Leis federais 8.257/1991 e 7.560/1986 e do Decreto 577/1992.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

VF