



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 135 /2018 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 184.148/2018

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 38/DF

REQUERENTE: Governador do Estado do Pará
INTERESSADO(S): Congresso Nacional
RELATOR: Ministro Luiz Fux

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DISCIPLINA DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL À POPULAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RECONHECIMENTO DA MORA LEGISLATIVA NO JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADI'S 4.947/DF, 4.963/PB, 4.965/PB, 5.020/DF e 5.028/DF. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE RESOLUÇÃO EDITADA PELO TSE SOBRE A MATÉRIA (RESOLUÇÃO 23.389/2013), POR USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL. PERSISTÊNCIA DA OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. SIMPLES EXISTÊNCIA DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL NÃO DESCARACTERIZA A SITUAÇÃO DE MORA. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO AO PODER LEGISLATIVO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. APLICAÇÃO PROVISÓRIA DO REGRAMENTO EDITADO PELO TSE.

- 1. Não edição de lei complementar que discipline efetivamente a representação por Estado e pelo Distrito Federal na Câmara dos Deputados, proporcionalmente à população, caracteriza omissão inconstitucional em dar efetividade ao art. 45, § 1º, da Constituição da República.**
 - 2. O Supremo Tribunal Federal pode reconhecer omissão do Legislativo na regulamentação de norma constitucional e estipular prazo razoável para superação da inatividade legislativa. Precedentes.**
 - 3. Possibilidade de adoção provisória de parâmetros de resolução TSE, até que suprida a omissão inconstitucional.**
- Parecer pela procedência do pedido.**

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Pará em face de mora do Congresso Nacional em editar a lei complementar a que se refere o artigo 45, § 1º, da Constituição da República. O dispositivo constitucional trata da regulamentação legal da representação proporcional à população de cada Estado e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados.

O autor afirma ter o Congresso Nacional suprido parcialmente a omissão com a edição da Lei Complementar 78, de 30 de dezembro de 1993, que definiu em 513 o número máximo de membros da Câmara Federal e estabeleceu que o Estado mais populoso fosse representado por setenta deputados. Todavia, o diploma não estabeleceu a representação de cada unidade da federação e nem o critério de ajuste em razão de mudanças demográficas nos anos anteriores às eleições. Pondera que, passados quase 30 anos desde a promulgação da Constituição de 1988, não há legislação que discipline a matéria.

Postula que o Supremo Tribunal Federal defina provisoriamente a representação de cada Estado e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e os respectivos critérios de ajuste, por meio de sentença integrativa de natureza aditiva, com utilização dos critérios da Resolução 23.389, de 9 de abril de 2013, do Tribunal Superior Eleitoral.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 5).

O Presidente do Senado Federal suscitou a impossibilidade jurídica do pedido, por importar atuação do Supremo Tribunal Federal como legislador positivo. Informou haver propostas de regulamentação da exigência constitucional de representação parlamentar proporcional em estágio avançado de tramitação no Congresso Nacional – projetos de lei complementar 221/2013, 251/2015 e 315/2016, no Senado Federal, e projeto de lei complementar 180/1997 e apensos, na Câmara dos Deputados –, o que descaracterizaria a alegação de mora legislativa. A seu ver, a pretensão do requerente seria obter declaração de igual conteúdo à proferida no julgamento da ADI 4.947/DF, a denotar a falta de interesse de agir (peça 9).

A Advogada-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento e, sucessivamente, pela improcedência do pedido, na linha das informações do Senado Federal (peça 11).

É o relatório.

II

O art. 45, § 1º, da Constituição da República disciplinou o sistema de representação proporcional da Câmara dos Deputados nos seguintes termos:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º. O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Da norma constitucional, extraem-se os seguintes elementos: (i) lei complementar deve definir o número total de deputados federais e a representação por Estado e pelo Distrito Federal; (ii) a distribuição tem por critério a proporção populacional de cada unidade federativa; (iii) cada ente federado deve ter, no mínimo, oito e, no máximo, setenta deputados; (iv) no ano anterior às eleições, deve haver ajustes a fim de manter a proporção entre o número de representantes e a respectiva população representada.

Em 1993, foi editada a Lei Complementar 78, que fixou o número total de deputados em 513 e instituiu, como critério para distribuição das vagas, a atualização estatística demográfica fornecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

Art. 2º Nenhum dos Estados membros da Federação terá menos de oito deputados federais.

Parágrafo único. Cada Território Federal será representado por quatro deputados federais.

Art. 3º O Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

A lei complementar em questão não estabeleceu expressamente a representação de cada Estado e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados. O parágrafo único do art. 1º do diploma dispunha competir ao Tribunal Superior Eleitoral, após os devidos cálculos, “fornecer” aos tribunais regionais eleitorais e aos partidos políticos o número de cadeiras da Câmara a serem disputadas em cada unidade federativa. O texto do dispositivo não deixava claro a quem competiria elaborar os referidos cálculos da representação proporcional: ao IBGE, ao Congresso Nacional ou ao próprio TSE.

Não obstante a falta de definição no diploma, a partir das balizas legais, o Tribunal Superior Eleitoral editou sucessivas resoluções que fixaram o número de deputados por unidade da federação na Câmara dos Deputados.¹ Apesar das mudanças na distribuição demográfica da população brasileira, os atos editados pelo TSE mantinham sempre a mesma representação eleita para aquela Casa legislativa em 1990, com exceção da representação do Estado de São Paulo, aumentada de 60 para 70 deputados em decorrência do art. 3º da LC 78/1993.

Após o transcurso de mais de 19 anos da promulgação da LC 78/1993, sem a edição de outra norma a respeito da matéria pelo Congresso Nacional, o TSE finalmente realizou os cálculos previstos no art. 1º, *caput*, do diploma e estabeleceu uma redistribuição das vagas da Câmara dos Deputados, por meio da Resolução 23.389, de 9 de abril de 2013:

Art. 1º Para a legislatura que se iniciará em 2015, a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, observados os resultados do XII Recenseamento Geral do Brasil (Censo 2010) divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, será a seguinte:

CÂMARA DOS DEPUTADOS

ESTADO	NÚMERO DE DEPUTADOS
São Paulo	70
Minas Gerais	55
Rio de Janeiro	45

¹ Cf. distribuição definida pelas Resoluções TSE 20.896/2001, 22.144/2006 e 23.220/2010, válidas para as eleições de 2002, 2006 e 2010, respectivamente.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Bahia	39
Rio Grande do Sul	30
Paraná	29
Ceará	24
Pernambuco	24
Pará	21
Maranhão	18
Goiás	17
Santa Catarina	17
Paraíba	10
Amazonas	9
Espírito Santo	9
Acre	8
Alagoas	8
Amapá	8
Distrito Federal	8
Mato Grosso do Sul	8
Mato Grosso	8
Piauí	8
Rio Grande do Norte	8
Rondônia	8
Roraima	8
Sergipe	8
Tocantins	8
TOTAL	513

Art. 2º Em relação à Câmara e Assembleias Legislativas, a legislatura a ser iniciada em 2015 terá o seguinte número de deputados(as):

CÂMARA E ASSEMBLEIAS LEGISLATIVA

ESTADO	NÚMERO DE DEPUTADOS
São Paulo	94
Minas Gerais	79
Rio de Janeiro	69

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Bahia	63
Rio Grande do Sul	54
Paraná	53
Ceará	48
Pernambuco	48
Pará	45
Maranhão	42
Goiás	41
Santa Catarina	41
Paraíba	30
Amazonas	27
Espírito Santo	27
Acre	24
Alagoas	24
Amapá	24
Distrito Federal	24
Mato Grosso do Sul	24
Mato Grosso	24
Piauí	24
Rio Grande do Norte	24
Rondônia	24
Roraima	24
Sergipe	24
Tocantins	24
TOTAL	1049

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

A tabela abaixo sintetiza as alterações promovidas por esta resolução, em relação à distribuição até então vigente:

ESTADO	DISTRIBUIÇÃO 2010 ²	RESOLUÇÃO 23.389/2013	VARIAÇÃO
SP	70	70	0
MG	53	55	+2
RJ	46	45	-1
BA	39	39	0
RS	31	30	-1
PR	30	29	-1
PE	25	24	-1
CE	22	24	+2
MA	18	18	0
PA	17	21	+4
GO	17	17	0
SC	16	17	+1
PB	12	10	-2
ES	10	9	-1
PI	10	8	-2
AL	9	8	-1
AM	8	9	+1
AC	8	8	0
AP	8	8	0
DF	8	8	0
MS	8	8	0
MT	8	8	0
RN	8	8	0
RO	8	8	0
RR	8	8	0
SE	8	8	0
TO	8	8	0
Total	513	513	0

Em 1º de julho de 2014, todavia, ao julgar conjuntamente as ações diretas de inconstitucionalidade 4.947/DF, 4.963/PB, 4.965/PB, 5.020/DF e 5.028/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do regramento editado pelo TSE, por inovar indevidamente o ordenamento jurídico e invadir o campo constitucionalmente

2 Segundo a distribuição definida pelas Resoluções TSE 20.896/2001, 22.144/2006 e 23.220/2010, válidas para as eleições de 2002, 2006 e 2010, respectivamente.

reservado ao legislador complementar. Confira-se a ementa da ADI 4.965/PB (destaques acrescidos):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. 1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. **A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado.** Precedentes. 2. Embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo. 3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral. 4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza. 5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão. 6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso. 7. **Inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, sem modulação de efeitos.³

3 STF. Plenário. ADI 4.965/PB. Rel.: Min. GILMAR MENDES. Red. p/ acórdão: Min. ROSA WEBER. 1/7/2014. *DJe*

Na mesma ocasião, a Suprema Corte também reconheceu a inconstitucionalidade da omissão legislativa parcial do art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 78/1993, no que se refere à definição da representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, proporcionalmente à população. Eis a ementa do julgado da ADI 4.947/DF (destaques acrescidos):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. ART. 1º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 78/1993. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. 1. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza. 2. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão. 3. **Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78/1993 por omissão do legislador complementar quanto aos comandos do art. 45, § 1º, da Carta Política de definição do número total de parlamentares e da representação por ente federado.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, sem modulação de efeitos.⁴

Quase 4 anos passados desde o julgamento conjunto das referidas ações, ainda não houve edição da norma regulamentadora do art. 45, § 1º, da Constituição da República. Ao contrário do que afirmam o Senado Federal e a Advocacia-Geral da União, em suas manifestações, a mera existência de projetos de lei complementar em tramitação no Congresso Nacional não descaracteriza a omissão legislativa inconstitucional.

Tal entendimento foi firmado por essa Suprema Corte no julgamento da ADI 3.682/MT, quando assentou que “a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto

213, 30 out. 2014.

4 STF. Plenário. ADI 4.947/DF. Rel.: Min. GILMAR MENDES. Red. p/ acórdão: Min. ROSA WEBER. 1/7/2014. *DJe* 213, 30 out. 2014.

da ação direta de inconstitucionalidade por omissão”, uma vez que a negligência ou a desídia na discussão e na aprovação de leis é potencialmente lesiva à ordem constitucional.⁵

A respeito do tema, observa Gilmar Ferreira Mendes, em obra doutrinária:

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. Ressalvada a hipótese de utilização do procedimento abreviado previsto no art. 64, §§ 1º e 2º, da Constituição, não se estabeleceram prazos para a apreciação dos projetos de lei. Observe-se que, mesmo nos casos desse procedimento abreviado, não há garantia quanto à aprovação dentro de determinado prazo, uma vez que o modelo de processo legislativo estabelecido pela Constituição não contempla a aprovação por decurso de prazo.

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?

O Supremo Tribunal Federal vinha considerando que, desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador.

Essa orientação haverá 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). [...]

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 temos dúvida, portanto, em admitir que também a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Assim, pode o Supremo Tribunal Federal reconhecer a mora do legislador em deliberar sobre questão, declarando, assim, a inconstitucionalidade da omissão.⁶

Por conseguinte, resta plenamente configurada mora legislativa e, em consequência, omissão inconstitucional em dar cumprimento ao comando contido no art. 45, § 1º, da Constituição da República.

5 STF. Plenário. ADI 3.682/MT. Relator: Ministro GILMAR MENDES. *Diário da Justiça*, 6 set. 2007.

6 MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO: comentários à Lei n. 9.868/99*. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 389-391.

Quanto à fixação de prazo para se adotarem as providências necessárias à edição da lei, desde o julgamento da ADI 2.061/DF, a jurisprudência da Corte era de que os 30 dias previstos no art. 103, § 2º, da CR se aplicavam somente às atribuições administrativas do chefe do Executivo, como se vê do julgado a seguir:

ACÇÃO 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.⁷

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.⁸

Com base nessa compreensão, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal tem flexibilizado o entendimento de que a decisão, nessa hipótese, se deva limitar a constatar a inconstitucionalidade da omissão. Tanto no controle abstrato⁹ quanto no concreto,¹⁰ vem admitido fixação de prazo para providências necessárias ao cumprimento dos deveres constitucionais. Nesse sentido foi a decisão na mencionada ADI 3.682/MT. Confira-se trecho da ementa do julgado (sem destaque no original):

[...] 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.

7 STF Plenário. ADI 2.061/DF. Rel.: Min. ILMAR GALVÃO. 25/4/2001, un. *DJ*, 29 jun. 2001, p. 33.

8 STF Plenário. MC na ADI 293/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 6/6/1990, un. *DJ*, 16 abr. 1993, p. 6.429.

9 STF. Plenário. ADI 2.240/BA. Rel.: Min. EROS GRAU. 9/5/2007, un. *DJ eletrônico* 72, 3 ago. 2007; STF. Plenário. ADI 3.682/MT. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 9/5/2007, un. *DJe* 96, 6 set. 2007.

10 STF. Plenário. Mandado de injunção 283/DF. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 20/3/1991, maioria. *DJ* 14 nov. 1991, p. 16.355; STF. Plenário. MI 232/RJ. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 2/8/1991, maioria. *DJ*, 27 mar. 1992, p. 3.800.

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 ([...]) 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.

Portanto, dado o caráter obrigatório da edição de lei complementar para estabelecer a representação proporcional de cada Estado e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e os respectivos critérios de ajustes, e considerando o entendimento recente dessa Suprema Corte no que se refere às omissões inconstitucionais, é cabível estabelecimento de prazo para que o Congresso Nacional conclua o processo legislativo, delibere e aprove a norma. Esse 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 retromencionadas.

Por fim, merece acolhida o pedido de aplicação provisória dos critérios de distribuição de vagas estabelecidos pela Resolução 23.389/2013 do TSE, caso o Congresso Nacional não supra a omissão inconstitucional em prazo razoável fixado pela Corte.

Ao julgar mandados de injunção, a jurisprudência da Corte desenvolveu-se para admitir a possibilidade de se estabelecer “solução normativa” de omissões legislativas levadas a seu conhecimento. No julgamento paradigmático do MI 708/DF¹¹, o voto do relator, Ministro GILMAR MENDES, evidencia essa evolução:

As decisões proferidas nos Mandados de Injunção nos 283 (Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE), 232 (Relator: MOREIRA ALVES) e 284 (Relator: CELSO DE MELLO) sinalizam uma nova compreensão do instituto e a admissão de uma solução “normativa” para a decisão judicial.

Assim, no caso relativo à omissão legislativa quanto aos critérios de indenização devida aos anistiados (art. 8º do ADCT), o Tribunal entendeu que, em face da omissão, os eventuais afetados poderiam dirigir-se diretamente ao juiz competente que haveria de fixar o montante na forma do direito comum (Cf., nesse sentido, MI nº 562-DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE, *DJ* 20.6.2003; e MI nº 543-DF, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, *DJ* 24.5.2002). Em outro precedente relevante, considerou-se que a falta de lei não impedia que a entidade beneficente gozasse da imunidade constitucional expressamente reconhecida (Cf. MI nº 679, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJ* 17.12.2002).

11 STF. Plenário. MI 708/DF. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 25/10/2007, maioria. *DJe* 206, 31 out. 2008.

As decisões referidas indicam que o Supremo Tribunal Federal aceitou a possibilidade de uma regulação provisória pelo próprio Judiciário, uma espécie de sentença aditiva, se se utilizar a denominação do direito italiano.

Naquele caso, decidiu por aplicação aos servidores públicos da Lei 7.783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada. A Corte até conferiu efeito *erga omnes* à decisão normativa.

Tal entendimento foi reafirmado em julgado recente, no qual discutiu mora legislativa na regulamentação do direito social a aviso prévio de trabalhadores, previsto no inciso XXI do art. 7º da CR:

Mandado de injunção. 2. Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço. Art. 7º, XXI, da Constituição Federal. 3. Ausência de regulamentação. 4. Ação julgada procedente. 5. Indicação de adiamento com vistas a consolidar proposta conciliatória de concretização do direito ao aviso prévio proporcional. 6. Retomado o julgamento. 7. Advento da Lei 12.506/2011, que regulamentou o direito ao aviso prévio proporcional. 8. Aplicação judicial de parâmetros idênticos aos da referida legislação. 9. Autorização para que os ministros apliquem monocraticamente esse entendimento aos mandados de injunção pendentes de julgamento, desde que impetrados antes do advento da lei regulamentadora. 10. Mandado de injunção julgado procedente.¹²

A declaração de nulidade da Resolução 23.389/2013 do TSE, proferida no julgamento da ADI 4.965/PB, não se embasou em incompatibilidade material entre seu conteúdo e a Constituição da República, mas se ateve ao aspecto formal, atinente à falta de competência do TSE para editá-la. Sobre o contexto que levou à edição da norma, seus objetivos e a idoneidade dos critérios de repartição da representação proporcional nela previstos, observou o Ministro Gilmar Mendes, vencido na ocasião (inteiro teor do acórdão, pp. 31-32):

[...] o comando constitucional é claro ao fixar a regra segundo a qual a distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados deve observar a proporcionalidade da população de cada unidade federativa, dentro das balizas constitucionalmente previstas.

Ocorre que o TSE (tampouco o Congresso Nacional) nunca atualizou as bancadas, de modo que, a rigor, excepcionando-se a correção da bancada paulista e da bancada dos novos Estados de Amapá e Roraima, jamais foi dado cumprimento ao mandamento constitucional que determina que a representação na Câmara deverá observar a proporcionalidade da população existente em cada unidade da Federação, no ano anterior às eleições.

Deve-se ressaltar que o Tribunal Superior Eleitoral tentou proceder à referida atualização em algumas oportunidades. [...]

Realizado o Censo pelo IBGE em 2010, o TSE viu-se munido dos dados seguros, necessários e suficientes para que se procedesse à atualização das bancadas dos entes

¹² STF. Plenário. MI 943/DF. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 6/2/2013, un. *DJe* 81, 2 maio 2013.

federados na Câmara dos Deputados, em obediência ao comando do art. 45 § 1º, da CF/88.

Assim, o TSE iniciou o procedimento de elaboração da referida norma, o qual contou com audiências públicas, que serviram à oitiva dos cidadãos, Estados, Ministério Público, entre outros interessados.

O procedimento culminou com a aprovação da Resolução 23.389, de 9 de abril de 2013 (também objeto de impugnação), que, finalmente, fez as alterações necessárias para que as bancadas dos entes federados da Câmara dos Deputados guardassem maior proporção relativamente às suas respectivas populações atuais.

O Ministro Luís Roberto Barroso também trouxe relevantes considerações a respeito do regramento editado pelo TSE (inteiro teor do acórdão, pp. 78-79):

30. Apenas para registro, vale notar que o TSE foi bastante prudente, do ponto de vista técnico, na interpretação dos comandos aplicáveis. Considerando que a LC nº 78/1993 não teria esgotado o assunto, os Ministros do TSE recorreram a outro diploma, igualmente pertinente no caso: o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), que traz normas bastante específicas quanto à distribuição *proporcional* (por partidos) dos assentos na Câmara dos Deputados (art. 106 e ss.). Assim, em vez de criar critérios próprios, o Tribunal Superior Eleitoral valeu-se da integração por analogia (LINDB, art. 4º), invocando normas muito afins ao tema que se lhe apresentava. E tudo isso – ressalte-se – para pôr fim a uma situação inequivocamente inconstitucional de congelamento prolongado da representação dos Estados e do Distrito Federal. Aqui, mais do que em outras matérias, a inércia era apenas aparente: a imutabilidade das bancadas não preserva o *status quo* político. Ao revés, aprofundava a desproporção já existente em favor daqueles entes a quem não interessava a exigência constitucional de proporcionalidade. A Constituição exige ajustes e a Justiça Eleitoral os promoveu. Sem inventar; recorrendo a normas já vigentes. Trata-se de uma operação jurídica normal e bastante simples. Sua ousadia está nos interesses a que se contrapôs e na coragem de fazê-lo; não na técnica de decisão.

Assim, diante do grave impacto que a omissão legislativa de quase 30 anos tem provocado no sistema democrático representativo delineado pelo art. 45, § 1º, da CR, e levando em conta a jurisprudência recente do STF acerca da viabilidade de estabelecimento judicial de soluções normativas provisórias em controle concentrado de constitucionalidade, não parece haver obstáculo à adoção, como parâmetro normativo, do regramento contido na Resolução 23.389/2013 do TSE, na hipótese de o Congresso Nacional deixar de cumprir o seu dever constitucional e editar a norma que exige o mencionado preceito constitucional.

III

Pelo exposto, a Procuradoria-Geral da República opina pela procedência do pedido.

Brasília, 17 de outubro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

AMO