



O princípio da plenitude institucional

16/07/2026

Em 2016, após a morte de Antonin Scalia, juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, Barack Obama indicou Merrick Garland para a vaga. O Senado não aprovou o nome nem o rejeitou. Simplesmente não deliberou. Encerrada a legislatura, a indicação foi devolvida ao presidente, e a vaga acabou preenchida no governo seguinte.¹

O episódio mostrou como a inação também pode produzir resultado. Sem prazo constitucional para deliberar, o Senado não precisava votar contra Garland. Bastava deixar o tempo correr.

O Brasil não viveu situação idêntica, mas conhece a mesma tensão entre o tempo da política e a preservação das instituições. A indicação de André Mendonça ao Supremo aguardou meses pela sabatina. Na sucessão aberta com a aposentadoria antecipada do ministro Luís Roberto Barroso, o nome de Jorge Messias foi anunciado em novembro de 2025, mais de quatro meses antes do envio formal da mensagem ao Senado. A indicação foi posteriormente apreciada e rejeitada pela Casa.²

Embora distintos, os episódios revelam um problema comum. A incompletude pode decorrer da demora na indicação, da retenção dos atos necessários à sua formalização ou da falta de deliberação pelo Senado. A questão é saber em que momento essa demora deixa de ser uma contingência política e passa a ter relevância constitucional.

É nesse ponto que proponho reconhecer um princípio constitucional implícito, o princípio da plenitude institucional. A ideia decorre da relação entre a composição dos órgãos de Estado e as competências que a Constituição distribuiu para recompô-los.

Tempo da recomposição institucional

A Constituição não determina em quantos dias o presidente da República deve indicar um nome para o Supremo, nem fixa prazo para que o Senado realize a sabatina e delibere. Da ausência de prazo, costuma-se concluir que o tempo da recomposição estaria inteiramente entregue à política.

Esse raciocínio confunde ausência de prazo com ausência de dever. A Constituição contém obrigações cujo cumprimento não foi submetido a calendário rígido. Nessas situações, o tempo juridicamente admissível depende da finalidade protegida e das circunstâncias concretas. O direito à duração razoável do processo, previsto no artigo 5º, LXXVIII, oferece um exemplo claro.

Marcelo Camargo/Agência Brasil

Nomeações para órgãos de Estado exigem tempo para negociação e exame do indicado. Algum intervalo entre a abertura da vaga e seu preenchimento é inevitável. O problema aparece quando a demora já não serve à formação da decisão e passa a manter incompleto, sem perspectiva definida, o órgão estruturado pela Constituição.



Ao distribuir competências, a Constituição também cria instituições permanentes e define sua composição. No caso do Supremo, o artigo 101 estabelece que o Tribunal se compõe de 11 ministros. O artigo 84, XIV, atribui ao presidente da República a nomeação depois da aprovação pelo Senado, enquanto o artigo 52, III, “a”, reserva ao Senado o exame da escolha.³

Tomados em conjunto, esses dispositivos formam um procedimento de recomposição. O artigo 101 indica a estrutura que deve ser restaurada quando surge uma vaga, e os arts. 84 e 52 distribuem os atos necessários para isso. O preenchimento da cadeira não fica, portanto, reduzido a uma conveniência dos agentes políticos. As competências foram instituídas para uma finalidade constitucional determinada.

Conteúdo da plenitude institucional

Por plenitude institucional entende-se o dever constitucional de recompor, em tempo razoável, os órgãos permanentes cuja composição tenha sido definida pela Constituição, preservando sua capacidade de exercer as funções que lhes foram atribuídas.

O princípio não exige ocupação ininterrupta de todos os cargos. Vacâncias fazem parte da vida das instituições, seja por aposentadoria, falecimento, renúncia ou término de mandato. Sempre haverá algum intervalo entre a abertura da vaga e seu preenchimento. O dever constitucional é o de conduzir a recomposição em tempo razoável.

A formulação retoma uma noção conhecida do direito público. Competências estatais não são faculdades concedidas para a satisfação dos interesses de seus titulares, mas poderes atribuídos para finalidades públicas e, nessa medida, deveres de agir.⁴ No procedimento de recomposição, cabe às autoridades indicadas pela Constituição exercer as etapas que lhes foram confiadas. A composição a ser preservada, contudo, não lhes pertence.

A vaga não se incorpora ao patrimônio político do presidente, do Senado ou de quem participa da deliberação. A inexistência de prazo expresso tampouco autoriza que essas competências sejam adiadas indefinidamente.

O princípio não fornece um prazo único para todas as hipóteses. Para saber se há mora, seria preciso considerar quanto tempo passou, o que foi feito nesse período, as razões apresentadas pelas autoridades e o impacto da vaga sobre o órgão. A negociação política e o exame do indicado podem justificar a demora. A paralisação sem razão institucional suficiente é situação diversa.

Embora o Supremo ofereça o exemplo mais evidente, a plenitude institucional não se limita à Corte. O princípio pode alcançar outros órgãos constitucionais permanentes quando a composição prevista for relevante para o exercício regular de suas atribuições. A análise dependerá da estrutura de cada órgão e dos efeitos concretos da vacância.

Consequências e limites do princípio

No plano interpretativo, a indicação presidencial, a apreciação pelo Senado e a nomeação compõem um procedimento constitucional voltado à recomposição do órgão. O tempo de exercício dessas competências não é juridicamente indiferente. Mesmo sem prazo determinado, uma demora prolongada pode adquirir relevância constitucional.

No plano organizacional, os próprios Poderes podem adotar mecanismos de autovinculação. O Senado, por exemplo, poderia estabelecer prazos internos para a tramitação da indicação, desde a designação do relator até a votação em Plenário. Se a comissão deixasse transcorrer o prazo sem deliberar, a matéria seguiria ao plenário. O Senado continuaria livre para aprovar ou rejeitar o nome, mas o silêncio não substituiria a decisão.

Rejeitar também é exercer a competência. Por isso, sucessivas rejeições de nomes diferentes não configurariam, por si sós, violação do princípio, desde que o procedimento continuasse a avançar e novas indicações fossem apresentadas em tempo razoável.

O Poder Executivo também poderia organizar internamente o processo de escolha, com procedimentos que favorecessem seu início e sua conclusão sem retirar do presidente a liberdade quanto ao nome indicado.

No plano jurisdicional, a questão é mais delicada. Se existe um dever constitucional de recomposição, uma inércia extrema talvez não possa permanecer inteiramente fora de qualquer controle. Em situações excepcionais, a demora prolongada poderia ser reconhecida como omissão de recomposição institucional.

Eventual controle ficaria restrito ao reconhecimento da mora e à necessidade de retomada do procedimento. O Judiciário não poderia substituir as competências atribuídas ao presidente e ao Senado.

Ação direta de inconstitucionalidade

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão seria a via processual mais próxima, embora sua adequação esteja longe de ser evidente. O artigo 12-B, I, da Lei 9.868/1999, ao tratar da petição inicial, alcança tanto a omissão relativa ao dever de legislar quanto a falta de providência de índole administrativa. A dificuldade está em saber se esse instrumento comporta uma omissão singular relacionada à recomposição de determinado órgão constitucional.⁵

No caso de uma vaga no próprio Supremo, surge uma objeção particular. Caberia ao Tribunal julgar a mora referente à recomposição de sua própria composição? O problema do *nemo iudex in causa sua* é real, porque uma decisão dessa natureza produziria efeitos imediatos sobre o órgão julgador.

Essa circunstância recomenda contenção. Um controle dessa espécie somente poderia ser admitido diante de inércia manifesta e prolongada, por meio de decisão limitada ao reconhecimento da mora e sem avanço sobre as escolhas reservadas ao presidente e ao Senado.

As dificuldades da resposta judicial não tornam o problema irrelevante. O constitucionalismo brasileiro desenvolveu instrumentos para enfrentar omissões legislativas e administrativas, mas refletiu pouco sobre aquelas que atingem a composição dos próprios órgãos de Estado. A demora excessiva altera as condições em que a instituição funciona, mesmo quando nenhum ato frontal tenha sido praticado contra ela.

O princípio da plenitude institucional preserva o espaço próprio da política. O presidente conserva a liberdade de escolha, e o Senado examina o nome e decide. A Constituição, porém, atribuiu essas competências para que fossem exercidas, e não para que a recomposição permanecesse indefinidamente suspensa.

A composição dos órgãos constitucionais não é uma sugestão dirigida aos agentes políticos. Integra a ordem constitucional que eles receberam o dever de preservar.

¹ CONGRESS.GOV. PN1258, Merrick B. Garland, Supreme Court of the United States, 114th Congress. Indicação recebida pelo Senado em 16 mar. 2016 e devolvida ao Presidente em 3 jan. 2017.

² SENADO FEDERAL. MSF 36/2021, indicação de André Luiz de Almeida Mendonça; MSF 7/2026, indicação de Jorge Rodrigo Araújo Messias; Senado aprova André Mendonça para o STF, 1º dez. 2021; Indicação de Jorge Messias ao STF é rejeitada pelo Senado, 29 abr. 2026.

³ Constituição Federal, arts. 52, III, “a”; 84, XIV; e 101.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 86-87. Sobre o poder-dever de agir, ver também GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 52.

⁵ Constituição Federal, art. 103; Lei 9.868/1999, arts. 12-A e 12-B, I.