

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 644 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO
GROSSO**
INTDO.(A/S) : **SENADO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO:

Cuida-se de arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas pelo Partido Social Democrático – PSD Diretório Nacional (ADPF 643) e pelo Governador do Estado do Mato Grosso (ADPF 644), com pedido de liminar, “para dar aos art. 28, III, art. 32, V, e art. 45, todos da Resolução nº 93, de 1970, do Senado Federal (Regimento Interno do Senado Federal - Doc. nº03) interpretação conforme à Constituição Federal” a fim de reparar lesão a Preceitos Fundamentais previstos nos arts. 1º, 46, 1º, e 60, §4º, I e nos arts. 2º, 60, § 4º, III, e 44 da CF/88.

Em suas razões iniciais, sustentam, em síntese, existir lesão aos citados preceitos pelo “fato de que não existe no ordenamento jurídico brasileiro disposição normativa sobre as providências a serem tomadas para impedir que um Estado da Federação permaneça sub representado no Senado Federal até a realização das eleições previstas no art. 224, §3º, do Código Eleitoral e a posse do Senador por ela eleito, nas hipóteses em que a Justiça Eleitoral decreta a perda de mandato de um Senador eleito e a concomitante cassação dos diplomas dos seus suplentes”.

Afirmam, então, ser necessário atribuir interpretação conforme à Constituição Federal aos dispositivos do Regimento Interno do Senado que tratam da vacância por perda do cargo (arts. 28, III e 32, V) e dos critérios de sua sucessão (art. 45).

Defendem, essencialmente, que o art. 45 do RISF previu a convocação de suplente nos casos de vaga, de afastamento do exercício do mandato para investidura nos cargos referidos no art. 39, II, ou de licença por prazo superior a cento e vinte dias, tendo silenciado, todavia, sobre a forma de sucessão quando a vacância se opera sobre toda a chapa

ADPF 644 MC / DF

senatorial eleita. Tal omissão representaria flagrante inconstitucionalidade, pois implicaria em sub representação de um Estado no Senado da República.

Argumentam que embora a Constituição Federal não possua regra definidora do modo de substituição temporária da vaga de senador em caso de cassação de mandato da chapa pela Justiça Eleitoral, seus princípios implícitos e “toda a mecânica do nosso federalismo e da nossa separação de poderes pressupõe a existência de um Senado Federal onde os Estados necessariamente devem ser representados com igualdade”.

No ponto, sustentam que a adoção do bicameralismo seria desdobramento universal da decisão fundamental pela Forma Federativa, sistema no qual cabe ao Senado Federal a representação dos Estados, sob regra constitucional que determina que cada Estado e o Distrito Federal devem ter três senadores (art. 46, § 1º), de modo que

“qualquer ato ou omissão que diminua a representação dos Estados ou do Distrito Federal na Câmara Alta viola não apenas a própria regra segundo a qual os Estados e o DF devem ter o mesmo número de Senadores, mas também as demais disposições constitucionais sobre o Senado Federal (sua composição, seu funcionamento, suas competências) e sobre a própria opção política do Constituinte pela Forma Federativa de Estado” (inicial da ADPF nº 643).

Asseveram que a CF/88, com vistas à proteção da democracia, previu, para o caso de vacância no cargo de senadores a suplência (art. 46, §3º) e, havendo falhas na suplência, a realização de novas eleições (art. 56, §2º). Todavia, prosseguem, “no caso do Senado Federal, justamente em razão da vedação à sub representação dos Estados no Senado Federal, coloca-se o problema da ocupação interina do cargo de Senador da República até que as novas eleições supram a vacância gerada pela perda do mandato”.

Argui-se, ainda, que no âmbito legislativo não se tem instrumento disciplinador dessa situação. Apontam que mesmo com a edição da lei nº

ADPF 644 MC / DF

13.165/15 (que passou a exigir que, em caso de perda de mandato do candidato eleito em eleição majoritária, o preenchimento definitivo só poderia ser feito por meio de nova eleição), se teria disciplinado apenas “a questão do uso das eleições para o preenchimento de vagas entre períodos eleitorais”, universalizando a exigência de eleições independente do número de votos anulado, sem, contudo, que se tenha disposto sobre a “forma de preenchimento de vagas surgidas no Senado Federal em razão da decretação de perda de mandatos pela Justiça Eleitoral”. Afirma, então que, idealmente, para que a lesão aos preceitos fundamentais não ocorresse com essa situação seria preciso:

“que alguma disposição normativa determinasse alguma forma de nomeação de um senador interino para compor a representação senatorial do respectivo Estado, ou do DF, até que seja empossado o senador eleito nos termos do art. 224, §3º, do Código Eleitoral”

Concluem que, diante do alegado vazio normativo, e do fato de que “antes da Lei 13.165 de 2015, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral prestigiavam a eleição já realizada, nomeando um candidato já por elas sufragado” (ADPF nº 644), seria necessária:

“a concessão de interpretação conforme à Constituição ao art. 45, do RISF, para que nas hipóteses de vacância, em razão da cassação, pela Justiça Eleitoral, da chapa senatorial eleita, justamente porque não haverá suplentes, seja dada posse interina aos legítimos substitutos, quais sejam os candidatos imediatamente mais bem votados na eleição em que ocorreu a cassação, até que seja empossado o eleito no pleito suplementar previsto no art. 224, §3º, do Código Eleitoral”.

Afirmam presente o perigo a demora, ante a “existência de decisão do Tribunal Superior Eleitoral declarando a perda do mandato da Senadora da República pelo Estado de Mato Grosso, Senadora Selma Arruda, sem a consequente convocação de substituto para representar o

ADPF 644 MC / DF

Estado interinamente, até que o novo eleito esteja em condições de desempenhar esse encargo representativo” (ADPF nº 643).

Semelhante ponderação foi realizada nos autos da presente ADPF nº 644, em que se asseverou que o “estado do Mato Grosso está na iminência, com o fim do recesso do Poder Legislativo, de findar-se subrepresentado no sistema legislativo brasileiro”.

É o relato do necessário. Decido.

Considero presente a urgência para fins do art. 13, VIII, do RISTF, tendo em vista que a sessão legislativa terá início no **primeiro dia útil do mês vindouro** (art. 57, §1º, da CF/88), com **iminente declaração de perda do cargo** de senadora eleita pelo Estado do Mato Grosso. Nessa hipótese, consoante a regra constitucional do art. 55, § 3º da CF/88, cabe à Mesa dessa Casa **declarar** a perda do mandato, **observados os critérios previstos na mesma norma. Assim, a sessão legislativa se inicia com o risco iminente da sub-representação do referido Estado.**

Tenho, ademais, por constatada a **probabilidade do direito**, uma vez que evidenciada a potencial lesão ao princípio federativo, pilar constitucional que, dada sua relevância, vem enunciado já no **caput** do primeiro artigo da Constituição Federal, além de ser consagrado, ainda, como cláusula pétrea constitucional (art. 60, § 4º, I, da CF/88).

Com efeito, na análise precária que compete a esta Presidência, tenho por relevante consignar que a Constituição Federal prezou, de modo indelével, pelo equilíbrio representativo entre os estados da Federação no Senado Federal, tendo expressamente consignado que eventual vacância definitiva do cargo de senador seria suprida mediante eleição (art. 56, §2º, da CF/88), a denotar o intuito constitucional de consagração da necessária e permanente ocupação da tríade representativa de cada estado nas altas deliberações legislativas, políticas e fiscalizatórias atribuídas ao Senado.

Não se despreza que a Constituição admitiu a vacância do cargo nas hipóteses em que restantes menos de quinze meses para o término do mandato. Todavia, **trata-se de sopesamento único do próprio constituinte** entre a situação de vacância do cargo e o elevado ônus de

ADPF 644 MC / DF

realização de novas eleições, a reforçar a compreensão de que, salvo nessa hipótese (e abstraídos, ainda, os afastamentos de cunho temporário insertos no art. 56, I e II, da CF/88), não previu o texto constitucional outra situação de vazio de poder senatorial.

E assim era de se esperar, dado que o Senado Federal integra os mecanismos de equilíbrio na relação entre o governo central e o governo dos Estados da Federação, função que, se prejudicada, implicaria maior centralização do Poder, em prejuízo não apenas ao estado sub-representado, mas também a todas as forças políticas regionais frente ao ente central.

Saliente-se, por oportuno, que não deve se perder de vista que a previsão constitucional única de vazio de poder data da própria promulgação da Constituição Federal, em época, portanto, em que a realização de novas eleições se mostrava sobremaneira mais onerosa relativamente aos dias atuais, o que justificava, àquele tempo, o sopesamento em favor da vacância no limite temporal de até 15 meses, como restou previsto no Texto Maior.

Com maior razão, assim, se justifica, nos tempos atuais, a prevalência da previsão constitucional de ocupação permanente do cargo de senador, operando-se, quando constatada sua vacância em período superior a 15 meses, a realização de novas eleições e, *pari passu*, – conforme interpretação sistemática de seus comandos – **a convocação do candidato remanescente de maior votação nominal no pleito ao Senado pelo mesmo estado para assunção temporária no mandato.**

Na lição sempre viva do Ministro **Carlos Maximiliano**,

“[q]uando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, , 1992, p.

247).

Lembro, a propósito, a advertência do Ministro **Eros Grau** de que “não se deve interpretar a Constituição em tiras, aos pedaços. A interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito, a Constituição, no seu todo” (GRAU, Eros. **Por que tenho medo dos juízes**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 84-85).

Premente, assim, a interpretação sistemática ao caso dos autos, considerando-se relevante o caso concreto citado em que o mandato que restou cassado tem sua extensão do ano de 2019 ao ano de 2027, sob lapso temporal restante deveras significativo.

Salvo melhor juízo, portanto, o texto constitucional deve iluminar as disposições normativas atinentes à vacância do cargo de senador, de modo a que sejam interpretadas com observância da superação desse vazio de poder por meio de novas eleições (art. 56, §2º, da CF/88) e da assunção temporária no mandato pelo candidato remanescente de maior votação nominal no pleito ao Senado.

Pelo exposto, concedo a liminar requerida **ad referendum** do Plenário, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 45 do RISF, para que na hipótese de eventual vacância, em razão da cassação, pela Justiça Eleitoral, da chapa senatorial eleita, seja dada posse interina ao legítimo substituto, qual seja o candidato imediatamente mais bem votado na eleição em que ocorreu a cassação, até que seja empossado o eleito no pleito suplementar ordenado pelo art. 56, § 2º, da CF/88.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 31 de janeiro de 2020

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Presidente

Documento assinado digitalmente