

FUNÇÃO PÚBLICA

Como são escolhidos os ministros das Cortes Superiores?

Critérios pouco claros dificultam avanço da diversidade e impessoalidade nos tribunais

ANNA CAROLINA MIGUEIS PEREIRA
ANA LUÍZA CALIL
CONRADO TRISTÃO
CAMILA CASTRO NEVES
RICARDO ALBERTO KANAYAMA



Fachada do STF iluminada de verde, com a estátua da justiça banhada de vermelho, parte da campanha Democracia Inabalada. Crédito: Fellipe Sampaio/SCO/STF

De tempos em tempos, a dança das cadeiras dos Tribunais Superiores vira pauta no Brasil. Nas últimas semanas, o debate foi aquecido com as recentes vagas abertas – e algumas já ocupadas – no Supremo Tribunal Federal (**STF**), Tribunal Superior Eleitoral (**TSE**), Superior Tribunal de Justiça (**STJ**) e Tribunal Superior do Trabalho (**TST**).

O debate público tem focado, sobretudo, os requisitos constitucionais exigidos do candidato à vaga, tais como a sua reputação e o seu preparo técnico, além dos motivos políticos e pessoais de quem escolhe e a forma de sabatina dos escolhidos. Informalmente, nomes são especulados e apostas são feitas. Há um escrutínio prévio da imprensa sobre os candidatos. Como na escolha de um jogador da seleção brasileira, cada cidadão tem o seu favorito – com a diferença de que, neste caso, o tempo na posição pode vir a ser longo.

A abertura das escolhas de ministros à arena pública, bem como o interesse midiático sobre o assunto, nem sempre foi intensa como é hoje. Como Felipe Recondo e Luiz Weber destacam no livro **Os Onze**, pouca atenção tinha a escolha de um ministro para o STF antes dos anos 2000. No projeto **História Oral do Supremo**, organizado por Fernando Fontainha, os antigos ministros relatam como os seus processos de escolha foram discretos e as suas sabinas relativamente tranquilas.

Contudo, seja em razão da crescente judicialização da política desde a Constituição de 1988, seja pelo conturbado contexto político-eleitoral dos últimos anos, a nomeação de um

ministro se tornou ponto de interesse da população. A escolha é estratégica para o chefe do Executivo federal e para os demais Poderes, em todos os níveis da federação.

Em meio ao burburinho em torno do tema, faz-se a pergunta: afinal, quais são os critérios oficiais para a escolha de ministros para as Cortes Superiores?

Para contribuir com o debate público, o presente artigo traz análise das disposições relativas à nomeação de ministros para as Cortes Superiores, com apontamentos acerca de suas semelhanças e diferenças e, ao final, algumas reflexões sobre o tema.

As escolhas dos ministros em cada Corte Superior

A composição, o mandato, o modo de escolha e os critérios para um ministro ser nomeado em uma Corte Superior são previstos na Constituição.

Em todas as Cortes Superiores, o presidente da República tem direito à escolha total ou parcial dos membros. Em alguns casos, sua escolha é livre; em outros, está limitada a uma lista feita por outra entidade. A sistemática tenta equacionar o sistema de freios e contrapesos da Constituição, ao permitir um múltiplo controle dessa seleção.

De modo geral, embora com variação de nomenclatura, três requisitos básicos são exigidos dos candidatos: (i) ter entre 35 e 70 anos de idade; (ii) possuir notável saber jurídico; e (iii) reputação ilibada. Além disso, com exceção do TSE, não há mandato para os ministros.

Supremo Tribunal Federal

Para o STF, a Constituição prevê, em seu art. 101, a composição de 11 ministros, com mais de 35 e menos de 70 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. O parágrafo único atribui a escolha ao presidente da República, a qual deve ser chancelada pela maioria absoluta do Senado. A escolha é livre em termos da origem do candidato à cadeira de ministro.

Superior Tribunal de Justiça

Diferente do STF, a composição do STJ tem limites proporcionais definidos – dentre o mínimo de 33 ministros, um terço deve ser oriundo de juízes dos Tribunais Regionais Federais; um terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça; e um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, alternadamente, indicados.

A previsão consta no art. 104 da Constituição e é complementada pelo art. 94, que define o rito das listas de indicação do MP, MPF e da advocacia.

Assim como para o STF, a Constituição prevê expressamente que os candidatos sejam brasileiros com mais de 35 e menos de 70 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado. Tal ponto se repetirá nos tribunais seguintes.

Tribunal Superior Eleitoral

O TSE tem algumas peculiaridades em relação à sua composição: a previsão de mandato de dois anos, no mínimo; e a corte é composta de 7 magistrados, sendo 3 juízes dentre os ministros do STF, 2 juízes dentre os ministros do STJ e 2 advogados indicados pelo STF.

Nos termos do art. 119 da Constituição, o STF e o STJ realizam a escolha dos seus membros mediante eleição por voto secreto. Já a escolha dos advogados, que são nomeados pelo presidente da República, é feita a partir de duas listas tríplices elaboradas pelo plenário do Supremo, que contém a indicação de seis advogados de notável saber jurídico e com idoneidade moral.

Tribunal Superior do Trabalho

Os membros do TST são oriundos de carreiras dedicadas à atuação nessa justiça especializada: dentre os 27 ministros, um quinto é ocupado dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício; e as demais vagas (no caso, a maioria) são ocupadas pelos juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho, oriundos da magistratura da carreira, indicados pelo próprio Tribunal Superior. A nomeação é feita pelo presidente, com a aprovação pela maioria absoluta do Senado, nos termos do art. 111-A da Constituição.

Superior Tribunal Militar

Para completar os apontamentos, ainda que não esteja presente no debate recente, a Constituição também dispõe sobre nomeação dos membros do STM. Nos termos do art. 123, o tribunal é composto por 15 ministros vitalícios, sendo 3 dentre oficiais-generais da Marinha, 4 dentre oficiais-generais do Exército, 3 dentre oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e 5 dentre civis.

A escolha abrange tanto profissionais da carreira como civis, para aumentar a legitimidade e pluralidade decisórias. Dentre os civis, a Constituição amarrou seus critérios no parágrafo único, dispondo que 3 serão advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional; e 2, por escolha paritária, dentre juízes auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar.

Tribunais Superiores, diversidade e impessoalidade

Apesar das diferenças institucionais inerentes à estrutura de cada Corte Superior, os critérios de escolha são relativamente abertos e se encontram no que se denomina “zona

cinzenta” – isto é, são critérios abstratos e indeterminados. À qualificação de “notável saber jurídico” e “reputação ilibada” podem ser atribuídos diferentes graus de exigência, pois não existem critérios firmes sobre esses dois termos.

Fato é que, com a progressiva importância e protagonismo do Judiciário no Brasil, as nomeações ganham fôlego como ferramentas políticas no diálogo entre Poderes.

A reboque desse protagonismo, outras pautas entram em cena, como a da diversidade nas Cortes Superiores. Na atual composição do STF, por exemplo, há apenas duas ministras, e uma delas, Rosa Weber, está com sua aposentadoria se aproximando. Ainda, a corte mais alta do país não tem um ministro negro neste momento. Cenário semelhante de desigualdade se perpetua nas demais Cortes Superiores e no próprio comando do Executivo federal.^[1]

Buscar uma sensibilização para esse debate é parte de uma interpretação sistemática da Constituição, ao considerarmos as Cortes Superiores como espaços de legitimação da sociedade.

Outro aspecto importante é o da impessoalidade: até que ponto é ou não é razoável limitar as escolhas por conta de relações de confiança estabelecidas no passado? As motivações pessoais do presidente são relevantes? Essa não é uma discussão restrita à escolha de ministros, mas comum a vários espaços no funcionalismo público, como nomeação de diretores de agências reguladoras, Tribunais de Contas, dentre outros.

Esse aspecto está diretamente relacionado à transparência e à impessoalidade nas escolhas, tanto de quem escolhe quanto de quem é escolhido. Alguns autores relembram a regulamentação da Argentina para a escolha dos ministros, que fixa procedimento, prazos e determinações aos atores envolvidos.^[2] A partir dessas regras, editadas em 2003, pretendeu-se aumentar o debate público sobre um tema considerado relevante.

É essencial, em momentos de transição como o atual, realizar uma análise crítica do ordenamento jurídico, a fim de interpretar de maneira adequada os critérios constitucionais e aplicá-los para fortalecer a legitimidade de tais escolhas. Essa tarefa não é simples, mas sua importância no contexto brasileiro é inegável.

^[1] **Levantamento de 2021** realizado pelo Núcleo de Inovação da Função Pública mostra que há, no setor público federal, uma desproporção na ordem de 65% de pessoas brancas em cargos de direção. Quanto à lente de gênero, apenas 30% de tais cargos eram ocupados por mulheres.

^[2] VIEIRA, Oscar Vilhena. Transparência na escolha dos novos ministros do STF. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/transparencia-escolha-novos-ministros-stf-artigo-oscar-vilhena-vieira>. MAROUBO, Felipe Pereira. O processo de escolha dos ministros de Cortes constitucionais: o debate

brasileiro à luz da legitimidade democrática e do direito comparado. Revista MPC-PR. V. 8, n. 4, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/74/69>.

ANNA CAROLINA MIGUEIS PEREIRA – Doutora e mestre em Direito Público pela Uerj. Pesquisadora do Uerj Reg.

ANA LUÍZA CALIL – Advogada e Consultora. Doutoranda em Direito Administrativo (USP). Fundadora e pesquisadora do UERJ Reg. Membro do Projeto Mulheres na Regulação. Administradora da página @oadmfica

CONRADO TRISTÃO – Mestre e doutorando em Direito pela FGV-SP. Coordenador executivo do Núcleo de Inovação da Função Pública – sbdp

CAMILA CASTRO NEVES – Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Pesquisadora do Núcleo de Inovação da Função Pública - sbdp. Advogada

RICARDO ALBERTO KANAYAMA – Mestre em Direito e Desenvolvimento e pós-graduado em Propriedade Intelectual e Novos Negócios pela FGV Direito SP. Bacharel em Direito pela UFPR. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Advogado em Curitiba

