O Sistema de Lista Tríplice nos Tribunais Judiciais Brasileiros[1]

Salvador Barberà[2]
Danilo Coelho[3]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta nota é analisar algumas particularidades dos diferentes sistemas de nomeação para os tribunais brasileiros que impactam a capacidade dos agentes envolvidos em influenciar a decisão final.

Segundo o art. 92 da Constituição Brasileira, o Poder Judiciário brasileiro é formado pelos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal (STF); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunal Superior do Trabalho (TST); Superior Tribunal Militar (STM); Tribunal Superior Eleitoral (TSE); Tribunais Regionais Federais (TRFs), Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); e Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal e territórios (TJs).

Com exceção do STF e do STM, os tribunais judiciais brasileiros utilizam o sistema de lista tríplice para o preenchimento parcial ou total de suas posições vacantes. A Constituição Federal determina que para o preenchimento de uma posição, cabe ao plenário do tribunal[4] formar uma lista tríplice e, em seguida, submetê-la à Presidência da República para indicação de um nome. Após a indicação, o candidato é enviado à aprovação do Senado. No caso dos TJs, a lista é submetida ao governador do estado e a aprovação ou não do indicado é decidida pela Assembleia Legislativa Estadual (ver Oliveira e Garoupa, 2011).

O sistema de lista tríplice é amplamente utilizado em outros Poderes da República como, por exemplo, nas nomeações de procuradores-gerais dos ministérios públicos estaduais e de reitores das universidades públicas federais.

Vários países, especialmente os latino-americanos, também utilizam variantes desse sistema para nomear os membros de tribunais de justiça e outros cargos públicos. Este sistema de lista tríplice é conhecido como "*rule of three names*" nos Estados Unidos, "*regla de la terna*" na Espanha e "sistema de lista tríplice" no Brasil.

A referência mais antiga da utilização desse sistema é do início do século VI. De acordo com a Enciclopédia Católica, nesse período, em várias localidades da Europa Oriental, os arcebispos nomeavam bispos a partir de listas tríplices propostas pelos clérigos e pelos líderes locais (ver Barberà e Coelho, 2010).

---

1. Esta nota faz parte de um projeto de pesquisa do Ipea sobre o desempenho do sistema de nomeação de ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

2. Professor de economia da *Universitat Autònoma* de Barcelona (UAB) e diretor do *Markets, Organizations and Votes in Economics* (Move).

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

4. No caso do TSE, quem prepara a lista tríplice é o plenário do STF.

Às vezes, o número de candidatos na lista é maior do que três e, por isso, este sistema é conhecido como "regra dos *k* nomes". Esta família de regras possui muitas variantes, com diferentes especificações, que podem ser determinantes no resultado final da nomeação. Por exemplo, no Chile, os membros da Suprema Corte são nomeados pelo presidente da República a partir de uma lista quíntupla proposta pelos membros desse tribunal.

Em suma, variantes do sistema de lista tríplice têm sido usadas em diferentes países, em períodos históricos distintos e em diversos contextos institucionais.

Essas regras exigem a separação dos indivíduos, normalmente, em dois grupos disjuntos que serão chamados aqui de conselho dos proponentes e conselho dos nomeadores. Dado um conjunto com *c* candidatos para um determinado cargo e um número inteiro *k* que seja maior do que um e menor do que *c*, os proponentes em conjunto selecionam *k* desses candidatos a serem submetidos aos nomeadores. Em seguida, estes escolhem um entre os *k* candidatos selecionados para o cargo.

Assim, a característica fundamental das regras dos *k* nomes é a de fornecer tanto aos proponentes (aqueles que selecionam os k), quanto aos nomeadores (aqueles que escolhem um entre os k) a oportunidade de influenciar o processo de nomeação. Os proponentes podem vetar *c-k* candidatos ao não votar por eles. Os nomeadores podem nomear qualquer candidato entre aqueles que não tenham sido vetados. Claramente, se *k* fosse igual a um, ou seja, se os proponentes pudessem vetar a todos menos um candidato, isso significaria que os nomeadores não teriam influência alguma na nomeação. Se *k=c*, isto é, se os proponentes tivessem que submeter todos os candidatos, sem poder vetar ninguém, então todo o poder de decisão estaria nas mãos dos nomeadores. Estes são casos extremos que estão excluídos dessa análise e que poderiam ser qualificados como sendo regras dos *k* nomes triviais, porque violam o espírito das regras que nos interessam. Mas, sua menção é digna de nota, dado que elas chamam a atenção ao principal objetivo das regras dos *k* nomes: proporcionar um compartilhamento de poder entre os diferentes agentes envolvidos no processo de nomeação.

Quando o conselho de proponentes ou de nomeadores é formado por mais de uma pessoa, existe a necessidade adicional de especificar qual é o sistema de votação adotado pelo conselho em questão para a tomada de decisão.

No caso brasileiro, a Constituição Federal não especifica qual deve ser o sistema de votação utilizado pelos tribunais para formar as listas tríplices. Essa matéria ficou a cargo dos regimentos internos dos tribunais.

Os tribunais brasileiros utilizam diferentes sistemas de votação e, para ilustrar a diferença entre eles, serão descritos, a seguir, os sistemas adotados pelo STJ e pelo TST. Uma característica em comum dos sistemas adotados por estes dois tribunais é que o candidato precisa ter o voto da maioria dos membros do tribunal para entrar na lista. No entanto, no STJ os votantes podem votar em mais de um candidato. Neste tribunal, em cada escrutínio, cada ministro tem o mesmo número de votos que o número de nomes que ainda faltam para entrar na lista. No TST, cada votante só vota em um candidato por escrutínio.

Os artigos 26 e 27 do regimento interno do STJ determinam que depois do primeiro escrutínio, se a lista não for totalmente preenchida, será efetuado segundo escrutínio e, se necessário, novos escrutínios. Concorrem, em cada escrutínio, candidatos em número correspondente ao dobro dos

nomes a serem inseridos na lista, de acordo com a ordem da votação alcançada no escrutínio anterior. Restando uma vaga a preencher, será considerado escolhido o candidato mais votado, com preferência ao mais idoso, em caso de empate.

O sistema do TST é mais simples do que o do STJ. O art. 4º do regimento interno estabelece que os nomes que irão compor a lista tríplice sejam escolhidos em escrutínios sucessivos, para o primeiro, o segundo e o terceiro nome integrante da lista, sendo escolhido em cada escrutínio aquele que obtiver votos da maioria absoluta. Caso não seja alcançada, a maioria absoluta procederá nova votação, na qual concorrerão os dois candidatos mais votados no escrutínio anterior.

Seguindo a classificação proposta por Barberà e Coelho (2010), os sistemas de votação do STJ e do TST são majoritários. Ou seja, concentram todo o poder nas mãos das coalizões majoritárias de votantes. Não é complicado verificar que essa afirmação é verdadeira. Basta imaginar uma situação hipotética em que a maioria dos votantes vote coordenadamente nos mesmos três candidatos. Nesse caso, sob esses dois sistemas, os três candidatos que receberam os votos da maioria irão compor a lista, sem que o restante dos votantes seja capaz de impedi-los.

Outras instituições utilizam sistemas de votação não majoritários, ou seja, coalizões minoritárias são capazes de influenciar a composição da lista. Por exemplo, nas universidades públicas federais, a eleição da lista tríplice de reitores é feita em escrutínio único, em que cada eleitor vota em apenas um candidato e os três mais votados compõem a lista. Logo, se um terço dos eleitores votar em um mesmo candidato, este constará na lista tríplice, independente da vontade dos outros dois terços dos votantes. Outro exemplo é o sistema de votação adotado pela Suprema Corte Chilena para a escolha da lista quíntupla a ser submetida ao presidente da República. Nesse sistema, cada votante vota em três nomes e os cincos mais votados compõem a lista.

Barberà e Coelho (2010 e 2013) demonstram que, em geral, um aumento no número de candidatos que devam ser selecionados (ou seja, aumento de k) e/ou a substituição de um sistema de votação majoritário por um não majoritário são alterações na regra vantajosas para aqueles que participam da escolha final (os nomeadores). A explicação é que essas alterações aumentam a capacidade das coalizões minoritárias de votantes de conseguirem incluir candidatos na lista tornando, assim, mais difícil para uma coalizão majoritária de votantes bloquear a inclusão dos candidatos favoritos dos nomeadores entre os k nomes selecionados.

Passa-se, agora, a comentar algumas particularidades do sistema de lista tríplice utilizado nos tribunais brasileiros.

2 NOMEAR ALGUÉM PARA UM TRIBUNAL

A nomeação para um tribunal não é idêntica à nomeação para um cargo unipessoal, como são as eleições para reitor e procuradores gerais. A nomeação para um tribunal torna a análise mais rica porque as preferências dos eleitores (tanto proponentes, quanto nomeadores) são influenciadas não só pelas qualidades intrínsecas dos candidatos, mas também pelas suas aptidões a fazer parte do tribunal. Os candidatos podem ser complementares aos demais membros do tribunal, ou então induzir algumas externalidades negativas ao grupo. Os candidatos podem ser semelhantes ou diferentes em relação ao antecessor no cargo, e cada uma destas duas possibilidades pode ser prejudicial ou benéfica. Isso abre novas questões que merecem um estudo mais aprofundado.

O STJ, o TST e os tribunais regionais e estaduais possuem vagas destinadas a magistrados, membros do Ministério Público (MP/MPT) e advogados. Essa heterogeneidade de carreiras revela a importância dada à complementaridade entre as habilidades dos ministros. Outra evidência é a regra não escrita que recomenda que a composição do plenário não tenha uma concentração excessiva de ministros oriundos de um mesmo TJ estadual ou TRF.

3 NOMEAR MAIS DE UM CANDIDATO

É possível que seja necessário eleger mais de uma pessoa. Isso ocorre, por exemplo, quando existe mais de uma posição vacante no tribunal. Neste caso, além de toda riqueza já descrita para o caso de uma nomeação, surgem novas possibilidades e problemas. É sempre possível recorrer à mesma regra dos *k* nomes, utilizando-a sucessivamente para escolher um candidato de cada vez. Mas, também é possível escolher os candidatos em um mesmo momento, aumentando o *k* correspondente. Então, cabe a pergunta se esses dois procedimentos seriam equivalentes e, em caso negativo, quais seriam as vantagens ou desvantagens de cada um deles.

Os regimentos internos dos Tribunais Federais da Primeira Região (TRF1) e da Quinta Região (TRF5) admitem que o plenário desses tribunais delibere, preliminarmente, sobre duas formas alternativas de se montar listas tríplices quando existirem duas ou mais vagas destinadas, por merecimento, a juízes federais. O plenário pode decidir se as listas, votadas simultaneamente, constituirão cada uma de três candidatos distintos ou se, composta a primeira lista tríplice, a segunda e as subsequentes deverão ser integradas pelos dois nomes remanescentes da lista formada anteriormente, acrescidas de mais um nome.

No STJ e no TST, quando existe mais de uma vaga aberta, o procedimento habitual é eleger uma única lista, cujo tamanho é igual ao número de vagas abertas mais dois. Logo, quando existem duas vagas, o tribunal encaminha uma lista quádrupla à Presidência da República, que indica dois nomes e, quando existem três, a lista submetida é quíntupla.

Segundo o art. 5º, incisos I e II do Regimento Interno do TST, quando houver mais de uma vaga a ser preenchida por membro do MPT ou por advogado, será formada uma lista tríplice para cada uma das listas sêxtuplas encaminhadas. Se para essas vagas o tribunal receber apenas uma lista sêxtupla para mais de uma vaga, formará uma só lista, com o número de candidatos igual ao das vagas mais dois.

No TSE, em relação às vagas destinadas aos advogados, cabe ao presidente da República nomear dois juízes entre seis advogados indicados pelo plenário do STF. O Regimento Interno do STF, art. 7º, inciso II, determina que para o preenchimento dessas duas vagas o STF submeta duas listas tríplices de advogados ao presidente da República.

4 MAIS DE DOIS ESTÁGIOS DE DECISÃO

No mesmo espírito, podemos complicar os procedimentos, adicionando diferentes estágios de seleção/veto, ao permitir que uma comissão inicial pré-selecione um conjunto de $k(1)$ candidatos e, em seguida, outro conselho subsequente refine a escolha anterior para $k(2)$ candidatos, com $k(2) < k(1)$, e proceder, dessa maneira, em vários outros estágios, até que um conjunto final de nomeadores termine por selecionar um dos candidatos que sobrevivam em todos os diferentes estágios de triagem. A análise formal destas

regras sequenciais não se difere muito do que conhecemos para o nosso caso padrão. No entanto, novas questões surgem: o que justifica os diferentes estágios de tomadas de decisão? Podem-se alegar vantagens ou desvantagens sistemáticas para o caso de dois estágios *versus* o caso de mais de dois estágios, ou se a escolha de um sobre o outro é uma questão histórica, sociológica ou um caso único?

No caso dos tribunais brasileiros, esses múltiplos estágios ocorrem quando a vaga aberta é de advogados; nesse caso, o Plenário recebe uma lista sêxtupla proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)[5] e também quando a vaga é destinada aos membros do MP, situação em que o conjunto de candidatos é formado pela união das listas sêxtuplas enviadas pelos MP federal, estaduais e do Distrito Federal e territórios.

5 INFORMANDO O GRAU DE APOIO RECEBIDO PELOS CANDIDATOS

Em muitas instituições, os proponentes não apenas submetem a lista, mais também informam sobre o número de votos recebidos por cada um dos candidatos. Em outros casos, como na eleição de bispos da Igreja Católica, os proponentes são proibidos de ordenar os nomes na lista ou mesmo de fornecer informação sobre o grau de apoio.

Os regimentos internos dos tribunais brasileiros determinam que os resultados dos escrutínios sejam divulgados publicamente e os candidatos figurem na lista em ordem decrescente dos sufrágios que obtiveram, respeitando, também, o número de ordem do escrutínio de entrada na lista. Esse procedimento pode ser interpretado como uma forma de dar mais transparência ao processo ou como uma estratégia de influenciar/constranger a decisão final dos nomeadores.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

Surpreendentemente, apesar da economia e da ciência política possuírem uma extensa bibliografia sobre regras de votação, existem poucos artigos que se dedicam especificamente ao estudo das regras dos *k* nomes.

Barberà e Coelho (2008) investigam se os diversos sistemas de votação utilizados na prática para selecionar os *k* candidatos são estáveis. Um sistema é considerado estável caso sempre selecione *k* candidatos, tal que nenhum candidato não selecionado seja considerado melhor do que algum candidato selecionado pela maioria dos votantes. Eles demonstram que todos os sistemas de votação utilizados na prática e documentados por eles não são estáveis caso os votantes não atuem estrategicamente.

Seguindo uma abordagem de teoria dos jogos, Barberà e Coelho (2010 e 2013) desenvolvem um modelo matemático que fornece uma métrica para se avaliar como o parâmetro *k*, o sistema de votação e o número de candidatos interferem na capacidade dos agentes de influenciar a decisão final. Em particular, Barberà e Coelho (2013) fornecem uma fórmula matemática para o valor ótimo de k, em função do número de candidatos, que é capaz de igualar o poder de influenciar a nomeação dos diferentes agentes envolvidos no processo.

Barberà e Coelho (2014) explicam quais são as vantagens e desvantagens da função de selecionar os *k* candidatos *vis-à-vis* a de escolher um dos *k* candidatos para o cargo. Essa questão é relevante porque, em alguns países, ao contrário do Brasil, o mais comum é ter lista tríplice proposta pelo

5. A única exceção é a lista tríplice de advogados preparada pelo STF para nomeação de juízes do TSE, que é formada sem a participação da OAB.

presidente da República. Por exemplo, o Senado mexicano nomeia os membros da Suprema Corte a partir de listas tríplices propostas pelo presidente da República. Os autores demonstram que, para a maioria dos valores de *k* em *{2, ..., c-1}*, será mais vantajoso ser quem seleciona os *k* candidatos somente se as preferências dos agentes em relação aos candidatos forem conhecidas.

Para concluir esta nota, é interessante observar que em decisões coletivas que envolvem conflitos de interesses, em geral, para ser alcançar um acordo, todas as partes têm que ceder um pouco. Algumas vezes, essa solução "de meio-termo" é alcançada por meio de um processo não estruturado de negociação e barganha, enquanto em outros casos os agentes optam por resolver a disputa por meio de métodos mais estruturados (instituições), pactuados de serem utilizados sempre que houver dissenso. Regras de votação são exemplos de tais instituições; em várias delas, o vencedor leva tudo e, por isso, a solução "de meio-termo" não é alcançada em cada decisão, e sim ao contrário, com perdedores aceitando as derrotas e os vencedores aceitando que haverá momentos em que eles não prevalecerão. Outras regras de votação promovem soluções "de meio-termo" em cada decisão, e esse é o caso das regras dos *k* nomes, em que os diferentes grupos têm os seus interesses parcialmente atendidos em cada decisão.

Outra questão interessante é discutir as razões alegadas para que as nomeações para alguns tribunais não estejam sob o domínio dessas regras, como é o caso do STF. E, quando elas são utilizadas, se elas seriam uma forma de se alcançar uma solução de "meio-termo" entre as partes que desejam ter algum poder de decisão, ou talvez, elas seriam um método de divisão de tarefas entre os agentes que seriam diferentemente qualificados para executar uma ou outra das diferentes funções de triagem e escolha, que caracterizam cada uma das etapas desses métodos. Esta discussão é importante para entender o que se deve esperar a partir da utilização de regras dos *k* nomes, em termos de previsão de resultados e em termos normativos e é, portanto, um pré-requisito para qualquer avaliação sobre os êxitos e fracassos dessas regras em satisfazer às expectativas daqueles que determinaram a sua utilização.

REFERÊNCIAS

BARBERÀ, S. e COELHO, D. How to choose a non-controversial list with k names. Social Choice and Welfare, v. 31(1), p. 79-96, 2008.

_____. On the rule of k names. Games and Economic Behavior, v. 70, p. 44-61, 2010.

_____. Balancing the power to appoint o□cers, 2013. Disponível em SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2265798>.

_____. On the advantages and disadvantages of being the □rst mover under the rule of k names (Mimeo), 2014.

OLIVEIRA, M. A. e Garoupa, N. Choosing judges in Brazil: reassessing legal transplants from the US. American Journal of Comparative Law 59(2): 529-561, 2011.