



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO GERAL  
E PROCESSUAL



## **A NOMEAÇÃO DA PROCURADORA GERAL DA REPÚBLICA**

Arranjos institucionais informais na indicação para a chefia do Ministério Público Federal

Aluno: Renan Apolônio de Sá Silva

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Flavianne Nóbrega

Examinador Interno: Prof. José Luiz Delgado

Examinador Externo: Prof. Marcelo Casseb Continentino (UPE)

Recife

2018

Renan Apolônio de Sá Silva

## **A NOMEAÇÃO DA PROCURADORA GERAL DA REPÚBLICA**

Arranjos institucionais informais na indicação para a chefia do Ministério Público Federal

Monografia apresentada à Faculdade de Direito do Recife para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

DIREITO CONSTITUCIONAL.  
COSTUMES JURÍDICOS. CIÊNCIAS  
POLÍTICAS. INSTITUIÇÕES INFORMAIS.  
HISTÓRIA E DIREITO. PROCURADORIA  
GERAL DA REPÚBLICA.

Recife

208

## Sumário

Dedicatória- - - - -	5
Agradecimentos - - - - -	6
Epígrafe - - - - -	7
Resumo - - - - -	8
Introdução - - - - -	9
1. Sobre Costumes e Instituições - - - - -	13
1.1. Normas Constitucionais não escritas - - - - -	13
1.2. O Costume Jurídico - - - - -	15
1.3. Instituições Informais - - - - -	20
1.3.1. Considerações Preliminares - - - - -	20
1.3.2. O Novo Institucionalismo - - - - -	20
1.3.3. A Análise Institucional - - - - -	22
1.3.4. As Instituições Informais – em busca de definições - - - - -	22
1.4. Costumes e Instituições Informais – possíveis comparações - - - - -	25
1.5. Costumes e Instituições Informais na Constituição - - - - -	27
2. Histórico das nomeações à Procuradoria Geral da República - - - - -	29
2.1. Escolha livre e demissão <i>ad nutum</i> : desenhos institucionais na experiência constitucional de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 - - - - -	29
2.2. A discussão a respeito nomeação à Procuradoria Geral da República no período de transição democrática - - - - -	33
2.3. A norma constitucional (formal) de 1988 - - - - -	38
2.4. As nomeações para a PGR pós 88 - - - - -	38
2.4.1. Aristides Junqueira (1989-1995) - - - - -	38

2.4.2. Geraldo Brindeiro (1995-2003) - - - - -	39
2.4.3. Críticas ao modo de escolha do PGR - - - - -	40
2.4.4. As nomeações à PGR entre 2003 e 2015 – a era dos “tuiuiús” - - - - -	42
2.4.5. A sucessão de Rodrigo Janot – controvérsias sobre o procedimento de escolha - -	43
3. Concluindo – uma avaliação dos critérios empregados para as nomeações à Procuradoria Geral da República - - - - -	47
3.1. Verificação da formação de um costume jurídico - - - - -	47
3.2. Verificação da formação de uma instituição informal - - - - -	48
3.3. A nomeação de 2017 e seu impacto no arranjo institucional - - - - -	50
Referências Bibliográficas - - - - -	51

DEDICO este trabalho às seguintes mulheres:

*Marta*, a minha mãe;

*Necy*, a minha avó;

*Flavianne Nóbrega*, a minha orientadora;

*Carmen Lúcia*, a Presidente do Supremo Tribunal Federal;

*Laurita Vaz*, a Presidente do Superior Tribunal de Justiça;

*Grace Mendonça*, a Advogada Geral da União;

e àquela que é o objeto deste estudo – o cientista também deve render alguma homenagem a seu objeto de pesquisa, pois, sem este, o que seria do cientista? –

*Raquel Dodge*, a Procuradora Geral da República.

## Agradecimentos

Neste espaço, quero deixar registrado meus agradecimentos a alguns dos professores desta Faculdade de Direito do Recife, os quais de uma e de outra forma contribuíram para minha formação jurídica e para a elaboração deste trabalho monográfico – não somente pelo fato de terem sido meus professores curricularmente – alguns, aliás, não o foram –, mas por serem exemplo de professores, de pessoas dedicadas ao estudo e à prática do direito – José Luiz Delgado, Flavianne Nóbrega, Marcelo Casseb, André Régis, André Rosa.

Ademais, não posso esquecer de meus colegas de graduação, pelo companheirismo e apoio – Anderson Ferreira, Marcelo Rodrigues, Paulo Gomes Jr, Joane Oliveira, Raul Albuquerque, Daniela de Lima, Gabriela Moura, Luciana Santiago, Julienne Diniz, Marcel Oliveira, Jonatas Henrique, Inácio Buonafina Callado Jr. Não me esqueço também dos (hoje) mestrandos Pedro Alves e Silvério Souto Maior, pelo apoio, exemplo e orientações que me dão sempre.

Agradeço, ainda, a todas as funcionárias da Biblioteca, do Arquivo e da Hemeroteca da Faculdade de Direito do Recife, que homenageio nas pessoas de Marinês Vidal, Maria Carvalho, Ingrid Rique, e Karine Vilela, por todo o apoio e dedicação dispensados a mim e a todos os demais alunos desta nobre Faculdade, pelo zelo que tem em preservar e potencializar o grande e histórico material conservado nesta Faculdade.

Este trabalho deve também agradecimentos ao grupo de pesquisa Teoria e História Constitucional Brasileira (coordenado pelo professor Marcelo Casseb) e ao Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais (coordenado pela professora Flavianne Nóbrega).

*Tratava-se, inquestionavelmente, de um bom sujeito. Mas seu proclamado júbilo quanto à eficácia de uma insignificante filigrana jurídica, na qual estava pessoalmente interessado e que agora vinha a exacerbar ainda mais uma situação já por si tão trágica, ficou valendo para mim como objeto de mais uma lição no que concerne às limitações humanas em matéria de sensibilidade e simpatia.*

Trecho do diário de John Seward, dia 20 de setembro de 1890. IN: STOCKER, Bram. **Drácula**.

## RESUMO

Esta monografia consiste na apresentação de pesquisa a respeito da existência de regras não escritas e/ou informais, além de possíveis arranjos informais, com o fim de identificar qual o estado da arte em relação aos critérios empregados para a escolha do chefe do Ministério Público Federal. Consequentemente, se observa qual o desenho institucional real da atuação da Procuradoria Geral da República, em especial quanto à sua autonomia e independência, objetivos traçados na Constituição da República. Para atingir tais propósitos, a pesquisa foi desenvolvida de forma interdisciplinar, tentando conciliar as ciências jurídicas, políticas e a história. Neste trabalho, utiliza-se a interdisciplinaridade em sentido estrito, de forma que as ciências mencionadas são utilizadas harmonicamente, sem perder suas características próprias. No primeiro capítulo, delinea-se o referencial teórico que dá substrato para a identificação de regras não escritas, notadamente os costumes jurídicos e as instituições informais, buscando desenvolver conceitos, pressupostos e métodos de identificação desse tipo de regras. Em seguida, são apresentados dados históricos que nos permitam analisar desenhos institucionais formais e informais da PGR na história republicana do Brasil, destacando-se o período de transição democrática, e norma formal da Constituição de 1988. Também são analisadas todas as nomeações à Procuradoria Geral da República após a entrada em vigor da Constituição de 1988. Ao fim, são feitas análises conclusivas dos dados obtidos, verificando se de fato formou-se um costume jurídico, uma instituição informal, e quais as repercussões da nomeação de Raquel Dodge no desenho político-institucional da PGR.

## INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso oferece à comunidade acadêmica o resultado de uma pesquisa elaborada ao longo de dois anos a respeito da existência de regras não escritas e/ou informais para a indicação do chefe do Ministério Público Federal.

Ao longo de seus mandatos os Presidentes Lula e Dilma nomearam para a Procuradoria Geral da República apenas os primeiros colocados em votação realizada pela Associação Nacional dos Procuradores da República entre seus associados.

Contudo, em maio de 2016, o então Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, concedeu entrevista à Folha de São Paulo, na qual foi questionado a respeito do tratamento que seria dado à autonomia de certos órgãos, entre eles o Ministério Público.

Na referida entrevista<sup>1</sup>, o ministro reconheceu não haver, no texto da Constituição, norma que determine a realização de eleição entre os Procuradores da República (realizada pela Associação Nacional dos Procuradores da República) para compor a chamada “Lista Tríplice” remetida à Presidência da República para servir de base à escolha do novo ocupante da PGR, e que menos ainda há a obrigatoriedade de se nomear o candidato mais votado na referida Lista.

As declarações do Ministro geraram certa polêmica no meio jurídico e político, o que levou o então Vice-Presidente no exercício da Presidência, Michel Temer, a posicionar-se no sentido de manter o que chamou de *tradição* de respeitar a “Lista Tríplice”<sup>2</sup>, levando, em seguida, a uma retratação do Ministro<sup>3</sup>.

E mais recentemente, em 2017, o já presidente da República Michel Temer, ao indicar um nome para a sucessão do então Procurador Geral, Rodrigo Janot, escolheu alguém integrante da Lista, mas não o primeiro colocado na votação, optando, em realidade, pela Procuradora Raquel Dodge, a segunda mais votada.

Nosso objeto é, portanto – como aliás o título deste trabalho sugere – as regras para a nomeação da Procuradoria Geral da República (PGR).

---

<sup>1</sup> BÉRGAMO, Mônica. Nenhum direito é absoluto, e país precisa funcionar, diz ministro da Justiça. Folha de São Paulo [online], São Paulo, 16 mai. 2016. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1771609-nenhum-direito-e-absoluto-e-pais-precisa-funcionar-diz-ministro-da-justica.shtml>

<sup>2</sup> PORTO, Gustavo. Temer desautoriza ministro e diz que mantém escolha do procurador-geral através de lista tríplice. O Estado de São Paulo [online], São Paulo, 16 mai. 2016. Notícias. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-desautoriza-ministro-e-diz-que-mantem-escolha-do-procurador-geral-atraves-de-lista-triplice,10000051505>

<sup>3</sup> Ministro da Justiça diz que não falou com Temer sobre regras para nomear procurador-geral. **O Globo** [online], São Paulo, 16 jun. 2016. Brasil. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-da-justica-diz-que-nao-falou-com-temer-sobre-regras-para-nomear-procurador-geral-19316300>

A pesquisa foi desenvolvida de forma interdisciplinar, tentando conciliar as ciências jurídicas, políticas e a história.

A interdisciplinaridade, entendida em seu sentido amplo, genérico, é um princípio científico, metodológico, e significa interação entre disciplinas científicas distintas, e engloba três diferentes métodos específicos, quais sejam: a) a multidisciplinaridade (onde, apesar de ser utilizada mais de uma disciplina científica para observar o objeto estudado, essas disciplinas mantêm-se separadas); b) a interdisciplinaridade em sentido estrito (quando as disciplinas colaboram entre si, contribuindo numa construção comum de conhecimento); e c) a transdisciplinaridade (na qual se diluem as fronteiras entre as disciplinas científicas, não havendo que se falar em autonomia disciplinar).<sup>4</sup>

A interdisciplinaridade, como princípio, vem sendo adotada pela Universidade Federal de Pernambuco, conforme registrado em matéria publicada no informativo oficial da Universidade, na qual foi citado o professor Paulo Goes, Pró-reitor de Assuntos Acadêmicos, que referiu-se em dois momentos a tal princípio:

Estamos absolutamente convencidos de que a UFPE precisa de um novo modelo de gestão para os seus cursos de graduação. Esse modelo deve ser norteado pelos princípios da interdisciplinaridade, da internacionalização e da integração com o mundo do trabalho. (...)

Nós estamos num momento revisionista. A Universidade tem que ser flexível e atenta às transformações de cada época. Ela tem que assumir a defesa intransigente de universidade como patrimônio público e encarar a interdisciplinaridade como princípio; consolidando uma formação autônoma, cidadã e crítica.<sup>5</sup>

Neste trabalho, utilizaremos preferencialmente a interdisciplinaridade em sentido estrito, ou seja, o método no qual as disciplinas científicas são utilizadas simultaneamente, em cooperação, havendo entre elas uma relação de *interdependência*. Nesse sentido, a interdisciplinaridade ocupa um nível intermediário entre a multidisciplinaridade, e a transdisciplinaridade.

As ciências jurídicas foram utilizadas para a compreensão das normas constitucionais (formais) de nomeação à PGR na Constituição atual e nas anteriores, e para tornar possível verificar a ocorrência de um costume jurídico.

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, confira-se: HOFF, Debora Nayar. DEWES, Homero. RATHMANN, Régis. BRICH, Kelly Lissandra. PADULA, Antônio Domingos. Os desafios da pesquisa e ensino interdisciplinares. In: **Revista Brasileira de Pós-Graduação, Brasília**, v. 4, n. 7, p. 44-46, 62-64, nov. 2004 Disponível em: <http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/119>

<sup>5</sup> BRITO, Eliza. UFPE investe na formação docente e na interdisciplinaridade. **INCampus**, Recife, mai. 2017. p. 2 Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/39070/181743/Incampus+-+maio+de+2017/526ffda1-10ca-4cd8-9df4-86a48000b4b6> (Grifei)

Das ciências políticas foram empregadas as ferramentas trazidas pelo Novo Institucionalismo, que permitem identificar possíveis arranjos institucionais informais, os quais, invariavelmente, são essenciais para captar a realidade.

Falando a respeito da análise institucional, em importante estudo sobre as instituições informais no sistema político brasileiro, Nivaldo Adão Ferreira Júnior chega a afirmar que:

reconhecer que as instituições informais são parte da explicação do fenômeno institucional e não considerá-las nas análises redundante em incompletude dos resultados apresentados. Portanto, para a real apreensão do todo institucional, deve prevalecer uma visão sistêmica, não compartimentada, que albergue as instituições formais e informais, superando os estudos que desconsideram as dimensões informais ou que se limitam a reconhecer sua existência.<sup>6</sup>

Qualquer trabalho acadêmico que se dedique a estudar a tomada de decisões políticas deve não somente reconhecer a existência das regras informais que conduzem essas escolhas, mas deve considerá-las e estudá-las com a mesma intensidade com que se estudam as regras formalmente criadas, para que se obtenha a real apreensão do todo institucional. Essa é a ideia básica da análise institucional

Ademais, se queremos atingir essa real apreensão, indispensável se faz a interdisciplinaridade científica, utilizando tantos aparatos científicos quanto for possível. Por isso, apesar de se tratar de uma monografia de formação jurídica, a ciência política não será deixada de lado.

Por sua vez, a abordagem histórica será utilizada para a obtenção e exposição de dados relevantes ao tema pesquisado em cada período histórico, contribuindo para a captação da realidade político-institucional da república brasileira em suas distintas fases.

Dessa forma, no primeiro capítulo procuramos delinear o referencial teórico que dá substrato para a identificação de regras não escritas, notadamente os costumes jurídicos e as instituições informais. Nessa parte do trabalho, procura-se delinear conceitos, pressupostos e métodos de identificação desse tipo de regras.

Na segunda parte da monografia, pretendemos apresentar dados e análises históricas que nos permitam vislumbrar os desenhos institucionais formais e informais existentes na história republicana do Brasil, dando destaque ao período de transição democrática, à norma formal da Constituição de 1988.

---

<sup>6</sup> FERREIRA JÚNIOR, N. A.. Instituições informais, consolidação e mudanças institucionais: estado da arte e agenda de pesquisa para o Parlamento Brasileiro. In: VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2015, Lima-Peru. p. 6. Grifei. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/31080/instituicoes\\_informais\\_ferreira.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/31080/instituicoes_informais_ferreira.pdf?sequence=1) Acesso em 11 de maio de 2018.

Ademais, é feita uma análise pormenorizada das nomeações à Procuradoria Geral da República após a promulgação da Constituição de 88, subdivididas em quatro períodos: nomeações de Aristides Junqueira, de Geraldo Brindeiro, dos PGRs votados em Lista Tríplice e a sucessão de Rodrigo Janot, em que a atual Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, foi indicada pelo atual Presidente da República, Michel Temer.

Ao fim, a título de considerações finais, fazemos uma análise final dos dados obtidos, para verificar concretamente se de fato ocorreu a formação de um costume jurídico, de uma instituição informal, e as possíveis repercussões da nomeação de Raquel Dodge no arranjo político-institucional.

Trata-se, então, de tema e metodologia atuais e relevantíssimos para a sociedade brasileira.

## Sobre Costumes e Instituições

Não se pode conhecer devidamente o ordenamento jurídico, político ou social de qualquer sociedade observando-se unicamente suas normas jurídicas escritas.

Seria o mesmo que tentar compreender o trabalho da cozinha de um restaurante lendo apenas as receitas utilizadas pelo chefe de cozinha. Tal tentativa ignoraria algo que é da mais alta importância – a prática, os padrões reais de comportamento dos indivíduos que participam do processo de elaboração dos alimentos a serem servidos, e inúmeros outros fatores que influenciam na feitura e na qualidade da comida consumida ali.

O mesmo ocorre com as práticas políticas, sociais e jurídicas, que não se desenvolvem apenas em cumprimento de preceitos formais, formalmente estabelecidos. Em realidade, essas práticas decorrem maioritariamente de outros fatores que não a Lei escrita.

### 1.1. Normas Constitucionais não escritas

O reconhecimento da presença de normas não escritas em nosso sistema constitucional remonta aos primeiros estudos do pensamento constitucional brasileiro.

Já em 1842, o Conselheiro José Maria de Avellar Brotero – primeiro professor de Direito Constitucional do Brasil – afirma, com um tom tão seguro e em linguagem para nós já tão distante, presentes em todo o livro, que:

A história e as viagens nos mostram que em todos os lugares os homens reunidos em sociedades mais ou menos perfeitas, organizadas com mais ou menos sabedoria e arte, e que devem sua origem a convenções tácitas ou formais, presumidas ou reciprocamente consentidas.<sup>7</sup>

E conclui, então, que as constituições “*nem sempre tem por base atos escritos*”<sup>8</sup>.

Mais adiante, em outra parte de sua obra, retoma brevemente o tema, e reafirma que as normas constitucionais – ou “*leis fundamentais*”, como ele as chama – podem ser “*escritas, tácitas, presumidas ou reciprocamente consentidas*”<sup>9</sup>.

Para o autor, as convenções formais e reciprocamente consentidas são a Lei, e as tácitas ou presumidas são as normas não escritas.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> BROTERO, José Maria de Avellar. **A Filosofia do Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 26

<sup>8</sup> BROTERO, op. cit. p. 27

<sup>9</sup> BROTERO, op. cit. pp. 96-97

<sup>10</sup> A imprecisão terminológica presente nas referências de Brotero aqui trazidas deve-se ao fato de que a ciência na época do referido professor ainda não se tinha desenvolvido a ponto de se investigar a fundo essas normas, sobretudo as instituições informais. Esse problema, feliz ou infelizmente, não era exclusivamente brasileiro, pois as ciências políticas ainda não se haviam firmado, separadamente do Direito Público e Constitucional. Daí não utilizar o autor a linguagem técnica que atualmente, embasados pelo referencial teórico moderno, empregamos.

Por esta razão, nesta primeira parte vamos nos dedicar a apresentar as normas de comportamento que surgem a partir dos comportamentos dos indivíduos, a partir da prática dos indivíduos – individualmente e coletivamente, institucionalmente. São, algumas delas, normas propriamente jurídicas, e outras apenas sociais ou políticas. Tentaremos abarcar o maior número possível desses tipos, dentro dos limites do corte metodológico indicado na Introdução, dando ênfase, em razão disso, aos costumes jurídicos e às instituições informais, em âmbito constitucional.

Uadi Lamêgo Bulos, reconhecendo também a presença desse tipo de norma, encerra artigo de sua autoria afirmando expressivamente que:

**as constituições não se encerram nos limites de suas normas.** Estão em permanente progresso, em eterno *devenir*. Embora venham contidas num instrumento formal, jamais se imobilizam, não se estratificam. Evoluem no dia-a-dia, por meio dos costumes, das interpretações e decisões jurisprudenciais, nas lições dos professores de direito, nas argumentações dos advogados. O seu *ser* reside no estar-se realizando, porque não são documentos prontos e acabados. **As constituições têm vida!**<sup>11</sup>

Uadi Lamêgo segue, no artigo já referido, a afirmar com segurança que a prática constitucional é entendida como fonte de normas constitucionais, por meio do que denomina (amparado em Georges Burdeau) *poder constituinte difuso*<sup>12</sup>.

A partir da prática é que se desenvolvem várias espécies normativas, entre elas os costumes, os precedentes, as praxes e as convenções constitucionais<sup>13</sup>, todos tendo como base o *usus*, o hábito de se repetir certos padrões de comportamento, certas regras, certos modos de proceder.

As praxes, em seu entender, são “os usos a que falta a certeza de sua obrigatoriedade”, ou seja, são práticas repetidas apenas por serem conhecidas e pelo fato de seus agentes estarem com elas habituados, ainda que não estejam convencidos da necessidade de seguir o padrão estabelecido pelas praxes. Uadi dá como exemplo as praxes parlamentares.<sup>14</sup>

Já os precedentes são “decisões de índole política, mediante as quais os órgãos do poder manifestam o modo como assumem as respectivas competências em face de outros órgãos ou de outras entidades”, e não se confundem com os precedentes judiciais<sup>15</sup>, os quais são espécie distinta de precedente, e que, em muitos países (sobretudo nos que seguem a tradição britânica) são tidos como verdadeiras fontes do direito positivo, por revelarem, em sua *ratio decidendi*, normas jurídicas.

---

<sup>11</sup> BULOS, Uadi Lamêgo. op. cit. p. 107. Grifei.

<sup>12</sup> BULOS, Uadi Lamêgo. op. cit. p. 95.

<sup>13</sup> BULOS, Uadi Lamêgo. op. cit. p. 96.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Idem.

Quanto às convenções, há duas espécies de regras que podem receber esse nome, as presentes nos sistemas de origem francesa de Constituição escrita, e as que surgem nos países que seguem a tradição inglesa de Constituição costumeira (incluindo-se os Estados Unidos que, apesar de terem uma Constituição escrita, têm uma ênfase maior no elemento cultural e histórico que no escrito).

As constituições que tendem mais para o modelo francês as convenções são usos mais complexos “acordos ou consensos, explícitos ou implícitos, entre os protagonistas da vida político-institucional”.

Já no modelo de matriz britânica, as convenções se mostram como o meio termo entre o uso simples e o costume jurídico propriamente dito, pois são práticas demasiado reiteradas mas que não tem juridicidade formalmente definida, compondo uma “ordem normativa *sui generis*”.<sup>16</sup>

## 1.2. O Costume Jurídico

Agora, no que concerne às normas jurídicas costumeiras (que se aproximam do cerne de nosso estudo mais que as formas de regras resumidamente apresentadas acima, e que são chamadas de *costumes jurídicos* e de *normas consuetudinárias*), traçaremos o seguinte curso: iniciaremos dedicando-nos à doutrina clássica sobre o conceito dessas normas, o que nos possibilitará detalhar-lhe os caracteres, os seus elementos constitutivos, e, como resultado disso, poderemos identificar quais os critérios que se deve utilizar para que se possa afirmar a existência do costume e sua validade como norma jurídica, distinguindo-o de meros usos.

André Franco Montoro, em sua *Introdução*, afirma serem os costumes jurídicos, a mais antiga fonte do direito<sup>17</sup>. Paulo Nader, também em obra de *Introdução*, defende ser o costume “a expressão mais legítima e autêntica do Direito, pois produto voluntário das relações de vida”<sup>18</sup>.

Incorretamente chamados de *direito não escrito*, em realidade não se opõem à forma escrita, mas às fórmulas legisladas, é dizer, às normas criadas por um processo legislativo, como observa Montoro<sup>19</sup>.

As normas jurídicas costumeiras podem ser definidas, a grosso modo, como sendo regras de conduta que se originam dos comportamentos dos indivíduos, são hábitos e usos qualificados, que recebem valor jurídico, são tidos como norma jurídica.

---

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 398.

<sup>18</sup> NADER, Paulo. **Introdução do Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 152.

<sup>19</sup> MONTORO, André Franco. op. cit. p. 398.

Para alguns, como Walter Ceneviva, a força de tais normas dentro do ordenamento jurídico não pode ser ignorada, sendo inútil qualquer tentativa por sua inferiorização em relação às outras formas racionais de criação do direito:

O processo legislativo não é, entretanto, o único método de criar normas jurídicas. Legisladores como Justiniano e Napoleão procuraram excluir os outros métodos. Não tiveram êxito. Normas de direito consuetudinário se formaram à margem da esfera da legislação escrita e a alteraram.<sup>20</sup>

É extremamente relevante, para compreender melhor as normas consuetudinárias, saber como surgem. Segundo Paulo Nader:

A formação do costume é lenta e decorre da necessidade social de fórmulas práticas para resolverem problemas em jogo. (...) Diante de uma situação concreta, não definida por qualquer norma vigente, as partes envolvidas, com base no senso comum e no sentido natural de justiça, adotam uma solução que, por ser racional e acorde com o bem comum, vai servir de modelo para casos semelhantes. Essa pluralidade de casos, na sucessão do tempo, cria a norma costumeira.<sup>21</sup>

Somente um retoque merece a citação acima transcrita – a formação do costume jurídico nem sempre tem como pressuposto a existência de uma lacuna no direito posto, muitas vezes os indivíduos adotam certos padrões de comportamento em casos para os quais já há normas positivadas, o fazendo, contudo, por desconhecê-las ou não aceitarem a norma já existente.

Eduardo García Máynez, comentando a teoria de Jellinek, resume o surgimento dos costumes da seguinte forma:

Cuando un hábito social se prolonga, acaba por producir, en la consciencia de los individuos que lo practican, la creencia de que es obligatorio. De esta suerte, lo normal, lo acostumbrado, transformase en lo debido, y lo que es un principio fue simple uso, es visto más tarde como manifestación del respeto a un deber<sup>22</sup>.

Desta forma, as normas costumeiras nascem, assim como toda norma, da necessidade que a humanidade tem de fixar padrões de comportamento, preenchendo as lacunas deixadas pela falta de normas preexistentes. As normas costumeiras se constituem, de modo semelhante às demais, por um elemento subjetivo, psicológico, que corresponde à crença de que a norma costumeira é obrigatória; e um elemento objetivo, material, que consiste exatamente no hábito, na conduta prolongadamente repetida.

---

<sup>20</sup> CENEIVA, Walter, op. cit. p. 26.

<sup>21</sup> NADER, Paulo, op. cit. p. 150. Grifei.

<sup>22</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Editorial Porrúa: México D.F., 1980. p. 62. Grifei.

Entretanto, o *processo* de surgimento das normas consuetudinárias, como já sugerido pelos mencionados doutrinadores, é totalmente distinto do processo de criação das demais espécies normativas. E isso ocorre, essencialmente, em função dos atores responsáveis pela criação de tal espécie de norma – os costumes são criados por aqueles que a ele são sujeitos, como afirma Erick Wilson Pereira:

A diferença real entre direito consuetudinário e direito estatutário consiste no fato de que o primeiro é uma criação de direito descentralizada. O direito consuetudinário é criado pelos indivíduos a ele sujeitos, enquanto que o direito estatutário é criado por órgãos especiais instituídos para esse fim.<sup>23</sup>

O elemento objetivo – também chamado material e exterior – é o uso, o hábito, a prática. Como Montoro relembra<sup>24</sup>, que os romanos sintetizaram em quatro palavras-chave a definição desse elemento – *longa inveterada diuturna consuetudo*. Máynes, a sua vez, assevera que o hábito deve ser uma “*práctica suficientemente prolongada de un determinado proceder*”<sup>25</sup>.

Paulo Nader aponta mais detalhadamente o que corresponde ao elemento material, indicando ser este composto por uma pluralidade de atos, praticada por um longo tempo, sempre sob uma única fórmula<sup>26</sup>. A prática deve ser reiterada por uma série de distintos personagens os quais, independentemente de qualquer outra circunstância particular, agem de modo constante e uniforme, sem interrupções.

É o elemento material – importante destacar – que confere existência ao costume.

Importante questão diz respeito à quantidade de vezes e por quanto tempo os atos jurídicos devem ser repetidos até que se possa considerar a prática suficientemente repetida como para caracterizar o costume como norma jurídica existente.

Concordamos com Nader quando entende que “o quantitativo de atos e de tempo deve ser o suficiente para gerar, na consciência popular, a convicção da obrigatoriedade da prática social”<sup>27</sup>.

Deste exato ponto passamos à análise do segundo elemento, o psicológico – ou subjetivo, ou interno – que confere validade jusnormativa ao costume. Montoro, a esse propósito, menciona as expressões romanas *opinio necessitatis* e *opinio juris*, que significam a “*convicção de que é obrigatório, de que constitui uma regra ou preceito correspondente a uma necessidade jurídica*”<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> PEREIRA, Erick Wilson. **Direito Eleitoral: interpretação e aplicação nas normas constitucionais eleitorais**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 137.

<sup>24</sup> MONTORO, André Franco. op. cit. p.399.

<sup>25</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. op. cit. p. 62.

<sup>26</sup> NADER, Paulo. op. cit. p. 152.

<sup>27</sup> NADER, Paulo. op. cit. p. 153. Grifei.

<sup>28</sup> MONTORO, André Franco. op. cit. pp. 398 e 399.

Paulo Nader também utiliza a palavra *convicção* para referir-se ao elemento psicológico dos costumes, pois afirma ser necessária, como já mencionado, não somente certa quantidade de atos e certo espaço de tempo, mas que surja a “*convicção da obrigatoriedade da prática social*”, a “*convicção de que a prática social reiterada, constante e uniforme é necessária e obrigatória*”<sup>29</sup>.

E mais ainda, acrescenta Nader, tal convicção deve ser forte o suficiente para gerar a “*certeza de que a norma adotada espontaneamente pela sociedade possui valor jurídico*”<sup>30</sup>. A dúvida ou contenda a respeito da prática, ainda que repetida por certo tempo, descaracteriza o uso como norma costumeira.

Desta forma, devemos reconhecer que no exato momento em que *cria raízes no pensamento social*<sup>31</sup>, o hábito reveste-se de validade como norma jurídica.

Erick Wilson Pereira, didaticamente, acrescenta ao debate, o seguinte comentário:

No costume, o aplicador do direito deve observar que os indivíduos interpretam estar agindo conforme norma obrigatória qualquer, mesmo inexistente de forma estatutária. Eles acreditam que estão desempenhando um dever jurídico ou exercendo um direito jurídico.<sup>32</sup>

O próprio Hans Kelsen, por sua vez, reconhece a normatividade dos costumes jurídicos, e enfatiza que os indivíduos, ao agirem de acordo com os costumes, não creem estar inovando na ordem jurídica, mas creem estar agindo conforme uma norma preexistente a sua ação, não restando-lhes a possibilidade de optar por outra conduta sem ferir o direito.<sup>33</sup>

Paulo Nader chega a ir mais a fundo na análise da natureza dos costumes que se fazem norma jurídica, ao compará-los com as leis, a fonte do direito mencionada por vezes como sinônimo do próprio direito:

Enquanto a lei é um processo intelectual que se baseia em fatos e expressa opinião do Estado, o costume é uma prática gerada espontaneamente pelas forças sociais e ainda, segundo alguns autores, de forma consciente. A lei é Direito que aspira à efetividade e o costume é norma efetiva que aspira à validade<sup>34</sup>.

Direito que aspira à efetividade. Norma que aspira à validade.

Enquanto que a lei é norma que primeiro existe no mundo jurídico para depois chegar ao mundo dos fatos, o costume primeiro existe na realidade factual, somente depois do que pode chegar a existir como norma.

---

<sup>29</sup> NADER, Paulo. op. cit. p. 153.

<sup>30</sup> idem.

<sup>31</sup> idem

<sup>32</sup> PEREIRA, Erick Wilson, op. cit. p. 138. Grifei.

<sup>33</sup> KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 167.

<sup>34</sup> NADER, Paulo. op. cit. p. 150.

Assim, na lei, o primeiro elemento que surge é o psicológico, a crença de que é uma norma jurídica, de que há o dever e/ou a necessidade de obedecê-la. Contudo, é possível que nunca chegue a desenvolver seu elemento material – em outras palavras, é possível que nunca seja obedecida, que não chegue a ser aplicada, que não seja observada na prática, pois aquilo que *deve ser* nem sempre *é*. Sua aspiração à validade pode não se realizar jamais...

Diferente processo ocorre com o costume jurídico. As normas costumeiras somente chegam a obter validade jurídica quando já atingiram plena eficácia no mundo material. É um *ser* que se transforma em *dever-ser*, como diria Camões, “*por virtude do muito imaginar*”<sup>35</sup>, ou seja, já tanto se imaginou, tanto se a idealizou, tanto se acreditou que existisse a regra, tanto se viveu como se ela existisse, que de fato surgiu a norma.

Não são normas aplicadas eventualmente, ou por conveniência. São regras exaustivamente praticadas, repetidas e seguidas, havendo, por conseguinte, consenso unânime na sociedade – ao menos na sociedade juridicamente esclarecida – a respeito de sua obrigatoriedade.

Resumimos, por ora, o conceito de Costumes Jurídicos com a síntese de Uadi Lamêgo Bulos:

Os costumes são, assim, a observância geral, constante e uniforme de uma conduta pelos membros do grupo social, sendo integrados por dois elementos: um objetivo e outro subjetivo. O elemento objetivo, material, fático ou externo, revela-se pela repetição de um procedimento – seria o *usus*. Já o elemento subjetivo, psicológico ou interno, resulta da convicção generalizada de sua exigibilidade, da crença de que a obrigatoriedade da norma é indispensável – trata-se da *opinio juris et necessitatis*, que consiste na certeza de que a observância da norma consuetudinária equivale a uma aquiescência jurídica, disto resultando a sua obrigatoriedade.<sup>36</sup>

Como dissemos, para que surja um Costume Jurídico, não basta que um certo padrão de conduta seja seguido com base em uma mera conveniência política, não se aceita a existência de um costume somente com base em práticas transitórias, ou não unânimes – há requisitos mais complexos para sua configuração.

O mesmo não ocorre, porém, com as *instituições informais*.

---

<sup>35</sup> Soneto de Luís Vaz de Camões: “*Transforma-se o amador na cousa amada, / Por virtude do muito imaginar: / Não tenho logo mais que desejar, / Pois em mim tenho a parte desejada. / Se nella está minha alma transformada, / Que mais deseja o corpo de alcançar? / Em si somente póde descansar, / Pois com elle tal alma está liada. / Mas esta linda e pura semidea, / Que como o accidente em seu sojeito, / Assi com a alma minha se confôrma; / Está no pensamento como idea; / E o vivo e puro amor de que sou feito, / Como a materia simples busca a fôrma.*” CAMÕES, Luís Vaz de. Obras completas de Luis de Camões. Paris, Officina Typographica de Fain e Thunot, 1843. p. 6.

<sup>36</sup> BULOS, Uadi Lamêgo. Costume Constitucional. IN: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 33 n. 131 jul./set. 1996. p. 97

### 1.3. As Instituições Informais

#### 1.3.1. Considerações preliminares

Ao iniciar nossa jornada no mundo das instituições informais, é necessário fazer a seguinte observação: aqui não empregamos o vocábulo *instituição* com seu significado orgânico – *instituição* como sinônimo de *organização* – mas, sim, em seu significado normativo – *instituição* como norma, regra, o que se pode aplicar tanto às regras jurídicas quanto às não jurídicas.

As organizações, ainda assim, são de grande importância para a análise institucional, pois são conjuntos de indivíduos que jogam o jogo institucional, e é nelas que os indivíduos atuam, praticam, criam e transformam as instituições formais e informais.

Traçando um paralelo com o mundo jurídico, podemos dizer, parafraseando Paulo Nader, que um conjunto de *instituições*, de normas, de regras, de princípios que versam sobre uma mesma matéria, compõe um *instituto*.<sup>37</sup>

#### 1.3.2. O Novo Institucionalismo

Nosso estudo sobre as instituições informais será feito sob o prisma teórico do Neoinstitucionalismo<sup>38</sup> – que não adota uma teoria particular, não cria uma nova teoria, mas adota “*uma postura crítica em relação às teorias*”<sup>39</sup>.

A perspectiva no Novo Institucionalismo tem como pressuposto “*conhecer a realidade das instituições estatais*”<sup>40</sup> além daquilo que simplesmente está no papel – procura-se conhecer as regras reais e efetivas, não se restringindo a investigação às instituições formais. Até mesmo porque o grande propósito da análise institucional é explicar os fenômenos que não podem ser explicados apenas pelas regras formais.

Em realidade, o Neoinstitucionalismo, ao contrário das correntes anteriores, não somente reconhece que as instituições informais são relevantes<sup>41</sup>, como as põe no centro do debate:

Observa-se de antemão que a virada neoinstitucionalista esteve preocupada em capturar o elemento informal das instituições, trazendo-o para seu

---

<sup>37</sup>NADER, Paulo. op. cit. p. 82. Cito: “*Instituto Jurídico* é a reunião de normas jurídicas afins, que rege um tipo de relação social ou interesse e que se identifica pelo fim que procura realizar. *É uma parte da ordem jurídica e, como esta, deve apresentar algumas qualidades: harmonia, coerência lógica, unidade de fim. Enquanto a ordem jurídica dispõe sobre a generalidade das relações sociais, o instituto se fixa apenas em um tipo de relação ou de interesse: adoção, pátrio poder, naturalização, hipoteca etc. (...) Diversos institutos afins formam um ramo, e o conjunto destes, a ordem jurídica.*”

<sup>38</sup> As expressões Neoinstitucionalismo e Novo Institucionalismo serão, aqui, empregadas como sinônimas.

<sup>39</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Entre o Brasil Formal e o Brasil Real – Ministério Público, Arranjos Institucionais Informais e jogos ocultos entre os poderes**. João Pessoa: Ideia, 2013. p. 28.

<sup>40</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens...** op. cit. p. 89.

<sup>41</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens...** op. cit. p. 92.

núcleo significativo. O novo institucionalismo caracteriza-se por se ocupar tanto com as convenções informais da vida política e estatal, quanto às constituições formais e estruturas organizacionais.<sup>42</sup>

Daí, podemos deduzir que as instituições podem possuir ao mesmo tempo um elemento formal ou informal – ou mesmo apenas um ou outro. As instituições, contudo, raramente são puramente formais ou informais, em geral apresentam ambas as características.

Ademais, é importante destacar que as linhas teóricas anteriores ao Neoinstitucionalismo adotavam em suas análises uma perspectiva Microanalítica (feita *a posteriori*, que superestima as preferências individuais como definidoras das instituições informais) ou uma perspectiva Macroanalítica (feita *a priori*, que superestima as estruturas sociais como o ponto central das instituições, de modo determinista).

O Novo institucionalismo, por outro lado, adota um método Mesoanalítico, observando tanto a estrutura construída sobre os indivíduos, quanto as condutas adotadas por estes, como fatores que contribuem para a formação e modificação das instituições, em determinado espaço e em determinado período temporal.

A pesquisadora britânica Vivien Lowndes elencou as seis principais características do Novo Institucionalismo, resumidas pela professora Flavianne Nóbrega, em dissertação dedicada ao estudo das relações reais de poder no Brasil – e envolvendo o Ministério Público. São elas:

Primeiro, o novo institucionalismo passa a focar nas regras do jogo e não apenas nas organizações. (...)

Segundo, o novo institucionalismo, como visto no tópico anterior, passa a focar também nas instituições informais. (...)

Terceiro, o novo institucionalismo passa a focar no aspecto dinâmico e não mais estático das instituições. (...)

Quarto, no novo institucionalismo, passa-se a focar em como as instituições modelam os valores sociais e como esses entram no seu fluxo (constituição). As instituições estão embebidas de valores e não neutras a eles. (...)

Quinto, o novo institucionalismo passa a focar numa concepção mais desagregada das instituições, em oposição à visão holística tida anteriormente, que descrevia instituições em um todo agregado. (...)

Sexto, o novo institucionalismo enfatiza que as instituições não são entidades independentes, que existam fora do tempo e do espaço. (...) as instituições estão inseridas em contextos, e por eles envolvidas;<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens...** op. cit. p. 93. Grifei.

<sup>43</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Entre o Brasil...** op. cit. p. 37-40. Grifei.

Em suma, “*O que importa para o novo institucionalismo, como paradigma em consideração, é investigar os desenhos institucionais reais e não simplesmente os aparentes.*”<sup>44</sup>

### 1.3.3. A Análise Institucional

A análise institucional é, em regra, interdisciplinar<sup>45</sup>. E isso quer dizer que não se faz análise institucional unicamente no âmbito das ciências políticas – a análise institucional é utilizada também por outras ciências, em especial a sociologia e a economia, para observar seus respectivos objetos de estudo, muitas vezes já dentro do terreno da transdisciplinaridade.

E tudo isso é, como estipulamos em nossa introdução, essencial para conhecer a realidade do *todo institucional*. Contudo, nos concentraremos em estudá-las sob a perspectiva das ciências políticas, pelo fato de que estaremos estudando regras das relações de poder estatal, o que é mais próprio das ciências políticas que das demais ciências.

Falando a respeito da análise institucional, em importante estudo sobre as instituições informais no sistema político brasileiro, Nivaldo Adão Ferreira Júnior chega a afirmar que:

reconhecer que as instituições informais são parte da explicação do fenômeno institucional e não considerá-las nas análises redundante em incompletude dos resultados apresentados. Portanto, para a real apreensão do todo institucional, **deve prevalecer uma visão sistêmica**, não compartimentada, que albergue as instituições formais e informais, superando os estudos que desconsideram as dimensões informais ou que se limitam a reconhecer sua existência.<sup>46</sup>

Qualquer trabalho acadêmico que se dedique a estudar a tomada de decisões políticas deve não somente reconhecer a existência das regras informais que conduzem essas escolhas, mas deve considerá-las e estudá-las com a mesma intensidade com que se estudam as regras formalmente criadas, para que se obtenha a real apreensão do todo institucional. Essa é a ideia básica da análise institucional.

### 1.3.4. Instituições Informais – em busca de definições

Compreendendo o paradigma teórico sob o qual construiremos nossas considerações sobre as instituições informais, já pudemos notar algumas características dessas regras

---

<sup>44</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens...** op. cit. p. 106. Grifo no original.

<sup>45</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado**. João Pessoa: Ideia, 2013. p. 90.

<sup>46</sup> FERREIRA JÚNIOR, N. A.. Instituições informais, consolidação e mudanças institucionais: estado da arte e agenda de pesquisa para o Parlamento Brasileiro. In: VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 2015, Lima-Peru. p. 6. Grifei. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/31080/instituicoes\\_informais\\_ferreira.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/31080/instituicoes_informais_ferreira.pdf?sequence=1) Acesso em 11 de maio de 2018.

políticas. Uma definição mais clara e precisa a respeito deste tipo de normas é, contudo, demasiado complexa.

A propósito da definição de um conceito de *instituições*, a única unanimidade entre os pesquisadores é a certeza de que não há unanimidade – ou seja, todos reconhecem que não há unanimidade quanto à definição desse conceito, o que não é incomum nas ciências ditas humanas, menos ainda no Direito e na Política.

Entretanto, esse dissenso não nos impedirá de descrever de forma suficientemente clara e objetiva as instituições em geral e as instituições informais em especial, atingindo os propósitos de nossa pesquisa.

Geoffrey M. Hodgson, em artigo especificamente dedicado a fornecer bases para a compreensão das instituições, traz a seguinte informação introdutória:

O uso do termo *instituição* tornou-se generalizado nas ciências sociais nos últimos anos, refletindo o crescimento da economia institucional e o uso do conceito institucional em várias outras disciplinas, incluindo filosofia, sociologia, política e geografia. O termo tem uma longa história de uso nas ciências sociais, que remontam pelo menos a Giambattista Vico em seu *Scienza Nuova* de 1725. No entanto, mesmo hoje, não há unanimidade na definição desse conceito.<sup>47</sup>

A melhor forma de definir as instituições informais, seguindo as proposições do neoinstitucionalismo, é utilizando a expressão *regras reais do jogo*, regras essas criadas a partir de uma dialética de interesses, valores, hábitos, e outros componentes culturais.

Como descrito pela Professora Flavianne, os pesquisadores James March e Johan Olsen<sup>48</sup> – em considerações que vão nos esclarecer não somente um conceito de instituições, mas sobretudo nos fornecerão critérios para determinar o que pode e o que não pode ser considerado uma instituição –, nos informam que

o principal componente para se definir uma instituição é o conjunto de **valores pelos quais as decisões e comportamentos de seus membros (indivíduos) são formados e modelados**, e não qualquer estrutura, modelo ou procedimento formal. **A norma, aqui entendida como regra informal (costume), juntamente com os valores, integrariam também o conceito**

---

<sup>47</sup> HODGSON, Geoffrey M. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**. Vol. XL No. 1 March 2006. p. 1. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitutions.pdf>

Tradução nossa. No original: “*The use of the term institution has become widespread in the social sciences in recent years, reflecting the growth in institutional economics and the use of the institution concept in several other disciplines, including philosophy, sociology, politics, and geography. The term has a long history of usage in the social sciences, dating back at least to Giambattista Vico in his Scienza Nuova of 1725. However, even today, there is no unanimity in the definition of this concept.*”

<sup>48</sup> MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism. **The American Political Science Review**, vo. 78, n. 3, sep, 1984. p 734.

**de instituição**, já que definem o modo como as organizações e indivíduos devem e podem se comportar.<sup>49</sup>

Ou seja, as instituições são todas as regras, que padronizam e definem condutas, escolhas e comportamentos dos membros de certos grupos sociais, que compartilham valores em comum. São o conjunto de regras pelas quais as decisões e comportamentos dos indivíduos são formados e modelados.

Ainda na esteira das colocações da Professor Flavianne, percebemos a dificuldade – não só didática, mas, também, propriamente científica – de se traçar linhas divisórias que caracterizem as instituições informais considerando os demais elementos da cultura e dos padrões sócio-políticos de comportamento:

O maior problema está, todavia, em definir as regras sob as quais as pessoas interagem, o qual é extremamente difícil. Esse é o grande desafio de quem se propõe a estudar instituições. É complicado defini-las e identificá-las precisamente porque incluem normas escritas, convenções sociais, normas informais de comportamento, crenças compartilhadas<sup>50</sup>.

Apesar disso, ao analisarmos o funcionamento das instituições informais, poderemos adquirir uma noção mais completa e correta de sua natureza, buscando não ignorar nenhum dos elementos que podem interferir em sua formação e funcionamento.

Considerando o que expusemos acima, entendemos que as instituições surgem a partir da interação entre os indivíduos, que criam padrões de comportamento a partir da repetição (quando uma pessoa reproduz seus próprios atos) e da imitação (quando uma pessoa reproduz atos anteriormente realizados por outros indivíduos). Quando esses padrões são repetidos, imitados, reproduzidos, compartilhados e aceitos como regras de comportamento, então surgem as instituições – que não ocorrerá sem que existam condições sociais, culturais e políticas que assim o permitam e direcionem o jogo nesse sentido.

As instituições formais são as regras formais, que, em geral, são escritas, e através das quais se criam as estruturas sociais pelas quais as relações humanas se desenvolvem – sejam elas econômicas, sociais, familiares, políticas, jurídicas, etc.

No caso das relações políticas, em particular, podemos notar que as regras formais se encontram dentro do ordenamento jurídico – são as normas contidas na constituição, nas leis, em resoluções, etc. As informais, diferentemente, não se encontram escritas em documentos formais e solenes. Elas somente se podem descrever após a observação da análise institucional.

Essas regras de comportamento apesar de necessitarem a aceitação dos indivíduos envolvidos, carecem de caráter obrigatório, carecem de impositividade (o que é próprio das

---

<sup>49</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens...** op. cit. p. 93 Grifei.

<sup>50</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens...** op. cit. p. 106.

normas jurídicas) – são, como já dito, por demais dinâmicas, podem ser transformadas com certa facilidade, e sempre por meios informais, e dependem sobremaneira de seu contexto sócio-político:

instituições limitam e influenciam o comportamento dos indivíduos, sem, todavia, obstruir ou determinar suas ações de modo inexorável, mas tornando disponível um repertório finito de ferramentas para a ação, que potencialmente pode ser modificado pelos próprios indivíduos positiva ou negativamente.<sup>51</sup>

**Ademais, as instituições não são totalmente completas ou fechadas e podem se desenvolver para resultados não previstos quando os atores buscam dar sentido a situações ambíguas e ignorar ou se contrapor às regras formais e adaptá-las a seu próprio interesse.**<sup>52</sup>

As instituições informais, porém, podem ainda ser consideradas regras, pois contém ainda um mínimo de efetividade. Elas não somente são formadas pelas escolhas e comportamentos individuais, mas também influenciam na tomada de decisões, ou seja, elas de certa forma indicam os indivíduos a agirem deste ou daquele modo, constroem seu comportamento.

Esse constrangimento é uma espécie de sanção, e esta sanção pode ocorrer de modo diferente, a depender da natureza da instituição que se está a contradizer – poderá ser política, social, econômica, etc.

A sanção é, inclusive, um elemento constitutivo das normas informais. As instituições informais, segundo lição de Daniel Brinks, são descobertas através de um processo investigativo composto por duas etapas básicas – que serão por nós utilizadas mais adiante. São elas: “observar a existência de regularidades que não podem ser explicadas tendo por referência a norma formal”, e, feito isso, verificar “se a regularidade informal, dada por hipótese, possui na prática mecanismos que reforçam sua aplicação”, ou seja, uma sanção<sup>53</sup>. A sanção, no entanto, não precisará ser tão rígida a ponto de impedir que os indivíduos aos poucos modifiquem a instituição.

#### **1.4. Costumes e Instituições Informais – possíveis comparações**

Traçando agora uma comparação entre os Costumes Jurídicos e as Instituições Informais, podemos dizer que são a mesma coisa?

---

<sup>51</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens...** op. cit. p. 95.

<sup>52</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Entre o Brasil...** op. cit. p. 40. Grifei.

<sup>53</sup> NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens...** op. cit. p. 102.

Vimos, pelo que já foi tratado, que as normas jurídicas costumeiras compõem-se de dois elementos essenciais, quais sejam – a prática (*usos*) e da convicção de sua impositividade como norma jurídica.

As normas costumeiras se constituem, de modo semelhante às demais, por um elemento subjetivo, psicológico, que corresponde à crença de que a norma costumeira é obrigatória; e um elemento objetivo, material, que consiste exatamente no hábito, na conduta que se repete prolongadamente.

As instituições informais, por outro lado, carecem de desse caráter coercitivo e impositivo próprio das normas jurídicas, assemelhando-se mais às outras formas de regras não escritas referidas mais acima, as praxes, as convenções e os precedentes.

Sobre a crença na necessidade de se seguir a conduta com a qual se acostumou, seja ela um costume jurídico ou uma instituição informal, deve-se notar que essa convicção e a obediência à norma não significam que os indivíduos que seguem essa norma concordem com o conteúdo da norma, ou mesmo que a considerem justa. A crença é na obrigatoriedade de seguir a regra, no fato de a norma existir, o que não leva necessariamente a uma aceitação de que a norma devesse existir, não numa concordância com o conteúdo de seu comando.

Como disse James E. Talmage, ao comentar a complexa tradição judaica à época de Cristo – marcada pela oposição entre a letra da lei mosaica e a hermenêutica farisaica– “*O reconhecimento de costumes, instituições, e leis estabelecidos, e a adequada obediência aos mesmos, não implica, necessariamente em aprovação individual.*”<sup>54</sup>

Outro ponto a se destacar, no estudo das instituições informais e dos costumes, diz respeito à classificação que se pode fazer dessas regras não escritas.

As normas informais foram esquematizadas por Helmke em quatro tipos, a partir da combinação de quatro categorias, utilizando como ponto de partida as normas formais.

Por um lado, as instituições formais podem ser classificadas como fortes ou fracas, o que se verifica pelo grau de eficácia da norma formal. Por outro lado, as regras informais podem convergir ou divergir do conteúdo material das normas formais.

Combinando esses dois critérios, podemos dizer que há quatro “tipos” de instituições informais: a) de complementação (que reforçam a aplicação de regras formais eficazes); b) de substituição (quando as regras informais garantem o cumprimento dos objetivos pretendidos pelas normas formais ineficazes); c) de acomodação (onde, embora as normas formais sejam eficazes as normas informais são divergentes<sup>55</sup>); e d) de competição (quando as regras formais são ineficazes e as regras informais são divergentes, conseguindo se impor sobre elas).<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> TALMAGE, James Esdras. **Jesus o Cristo**. Deseret Book Company: Salt Lake City, ??? . p. (Última nota de rodapé do cap. XXIV).

<sup>55</sup> A instituição formal, nesse caso, contraria o espírito da lei, sem violar a letra da lei.

<sup>56</sup> HELMKE, Apud: NÓBREGA, F. F. N..**Peças e Engrenagens...** op. cit. p. 102-104.

Os costumes jurídicos, por outro lado, possuem uma forma distinta de se classificar, uma vez que, embora se trate de norma não escrita, é norma jurídica, ensejando um parâmetro específico de comparação para fins de classificação.

Além disso, faz-se necessário estabelecer que, por se tratar aqui de um estudo de Direito Constitucional, traçaremos a classificação dos Costumes comparando-os especificamente com as normas constitucionais escritas.

Emerson Garcia, em estudo sobre conflito entre normas constitucionais, levantou a possibilidade de, comparando os costumes com os textos supremos, verificar-se certas vezes contradições. Nessa linha de pensamento, é necessário destacar que há costumes *secundum constitutionem* – que atuam “como elemento integrador da eficácia das normas constitucionais de estrutura aberta (*rectius*: os princípios constitucionais)”<sup>57</sup> –, *praeter constitutionem* – presentes “na hipótese de lacuna, fazendo com que seja prestigiada a essência da Constituição material”<sup>58</sup> – ou *contra constitutionem* – que está em conflito com a Constituição formal<sup>59</sup>.

Em todo caso, apenas os costumes *secundum e praeter constitutionem* podem ter força normativa, não se revestindo o costume *contra constitutionem* com os atributos de norma jurídica, ante sua flagrante inconstitucionalidade<sup>60</sup>, num sistema como o brasileiro, que privilegia o direito legislado sobre o consuetudinário.

### 1.5. Costumes e Instituições Informais na Constituição

Agora que já discorreremos sobre o conceito dos costumes jurídicos e das instituições informais (ainda que não de modo exaustivo), faz-se necessário responder a um questionamento imprescindível para os propósitos desta monografia – é possível falar em Costumes Jurídicos e Instituições Informais constitucionais?

Quanto aos costumes, sua presença nas Constituições é facilmente inegável, já que a própria essência da constituição, sob o prisma jurídico, é ser o conjunto das normas superiores no sistema jurídico de qualquer sociedade, como ademais já se adiantou no início deste trabalho.

A Constituição Inglesa e todas as constituições que dela se originaram são reconhecidas por serem essencialmente costumeiras, onde o elemento não escrito prepondera por sobre as normas escritas.

Nos países que adotaram sistemas jurídicos em que predomina o elemento escrito – *civil law* – os costumes terão um papel secundário, complementar, existindo, todavia. Os

---

<sup>57</sup> GARCIA, Emerson. **Conflito entre Normas Constitucionais** – Esboço de uma Teoria Geral. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2008. p. 450

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> GARCIA, Emerson. op. cit. p. 448.

<sup>60</sup> GARCIA, Emerson. op. cit. p. 451.

costumes, nesse tipo de ordem jurídica, como é a brasileira, somente poderão existir enquanto não sejam incompatíveis com a parte escrita da Constituição.

Ademais, deve-se reconhecer que, além dos requisitos para a formação de um costume jurídico qualquer, como já acima descrevemos, o surgimento de uma norma constitucional costumeira se verá ainda mais dificultosa, sobretudo num sistema predominantemente escrito.

Quanto ao elemento objetivo (material, exterior, o uso, o hábito, a prática), o processo de formação de um costume será ainda mais lento, demandará um espaço de tempo maior para que se possam repetir suficientemente as práticas que constituirão o costume. E isso porque tempo constitucional é mais lento que o tempo do direito comum.

Para uma Constituição, 30 anos será pouco para consolidar as práticas que prescreve, pois em geral ocorrem com um grande intervalo de tempo – enquanto que todos os dias as pessoas firmam contratos, matam alguém, auferem renda, e praticam outros tipos de atos, não é todo ano que se faz um referendo, nem é todo dia que se verifica a ocorrência de dupla vacância presidencial, nem é todo dia que se a União intervém nos Estados, por exemplo.

No que tange ao elemento subjetivo (psicológico, interno, a convicção, a crença), dada a elevada importância material dos assuntos constitucionais, padrões de conduta que não se fundem em normas escritas (que predominam no sistema jurídico brasileiro) terão mais dificuldade para “criar raízes” na mentalidade social. Ademais, como os intervalos de tempo entre as oportunidades de se praticar as normas constitucionais, como demonstramos acima, são mais espaçados, mais se demorará para que a sociedade tenha a convicção de obrigatoriedade e necessidade jurídica da conduta contida na norma.

Em resumo, como toda norma constitucional, há critérios mais elevados para a formação do costume jurídico constitucional, requisitos esses que decorrem da própria natureza das normas constitucionais e que realizam sua imutabilidade relativa.

Ademais, devem possuir um conteúdo compatível com a natureza das normas constitucionais, devem ser *materialmente constitucionais*, tratando, por exemplo, dos órgãos de poder do Estado, de sua organização e das relações entre esses órgãos, de direitos fundamentais, e de outros temas constitucionalmente caros para a sociedade política.

Já as instituições informais, como muito obviamente se pode notar em sua denominação, justamente por sua *informalidade* elas podem estar presentes em praticamente qualquer sistema político e jurídico.

Para estarem inseridas no âmbito constitucional, contudo, não precisarão atender a requisitos formais, sendo suficiente apenas a materialidade constitucional dos valores que envolve e dos atores políticos que as praticam.

## Histórico das nomeações à Procuradoria Geral da República

Analisar factualmente as nomeações à chefia do Ministério Público brasileiro é de vital importância para a identificação e explicação de possíveis regras não escritas – sejam elas costumeiras, instituições informais, ou outra espécie mencionada (ou mesmo olvidada) na primeira parte deste estudo.

Por se tratar, aqui, da indicação à Procuradoria Geral da *República*, excluiremos o período Imperial de nosso espaço temporal, fazendo um corte metodológico que colocará sob nossas observações o período compreendido entre a proclamação da república em 1889, e a nomeação da primeira Procuradora Geral da República, Rachel Dodge, em 2017.

Essa opção por não abordar o Período Imperial é deveras importante, por se tratar de um período no qual os desenhos institucionais formais e informais diferem sobremaneira dos adotados e surgidos durante o período republicano<sup>61</sup>.

Nesta fase da pesquisa, dividiremos o espaço histórico acima mencionado em fases, segundo as principais mudanças das regras constitucionais escritas de nomeação para a Procuradoria Geral da República. Ao abordar cada época, exporemos as regras formais de nomeação à PGR– o que reflete o próprio papel do Ministério Público na balança do poder da república brasileira.

Porém, ao nos dedicarmos ao período atual iremos um pouco mais além, buscando possíveis indicações de motivações para a concepção do sistema de 88 quando de sua elaboração dentro e fora do processo constituinte, para melhor compreender as transformações normativas e políticas decorrentes desse processo constitucionalizante.

Em seguida, explanaremos as condições em que se deram as nomeações dos Procuradores Gerais desde a promulgação da Constituição em 1988 até a nomeação de Raquel Dodge, identificando os atores políticos envolvidos, as organizações de que fazem parte, a repercussão na mídia e na comunidade jurídica sobre tais nomeações, entre outros dados.

### 2.1. A experiência das Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967

Durante a vigência da Constituição de 1891, havia um complicado sistema de nomeação do Procurador Geral da República, já previsto desde o Decreto nº 510 de 1890, o qual continha o projeto de Constituição do governo republicano, a ser apreciado pelo Congresso Constituinte, e que valeu desde sua publicação como *Constituição provisória*. O Decreto nº 914-A, também de 1890, alterou vários artigos do 510, não alterando, contudo, essa regra. Os artigos citados a seguir são os da Constituição conforme aprovada pelo Congresso Constituinte.

---

<sup>61</sup> A Constituição do Império, ademais, é totalmente omissa em relação ao Ministério Público.

A nomeação era feita pelo Presidente da República, mas entre um grupo restrito – o Procurador Geral da República deveria ser designado pelo Presidente da República “*dentre os membros do Supremo Tribunal Federal*” (art. 58, §2º), numa verdadeira “simbiose entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário”, como assinala Diaulas Costa Ribeiro<sup>62</sup>. Os membros do STF, por sua vez, eram também nomeados pelo Presidente da República (com aprovação do Senado Federal), “*de notável saber e reputação, elegíveis para o Senado*” (art. 56), e eram vitalícios (art. 57). Por fim, as condições de elegibilidade para o Senado encontravam-se no art. 26, e são, basicamente: a) estar no gozo dos direitos políticos e estar alistado como eleitor, e b) ter mais de seis anos como cidadão brasileiro.

A primeira Constituição republicana que vigeu neste país não continha nenhum capítulo ou seção ao Ministério Público – aliás, a expressão “ministério público” sequer consta naquele Texto, que, aliás, confere ao Procurador Geral apenas duas competências: interpor recursos para dirimir divergência jurisprudencial em matéria de lei federal (art. 60, §1º, c), e a requisição, de ofício, de revisão criminal (art. 81, §1º). As demais competências, bem como as prerrogativas e imunidades (se as havia) estariam dispostas em Lei.

Diferentemente do mecanismo criado em 1889, as Constituições de 1934 (art. 95, §1º), 1937 (art. 99.), 1946 (art. 126) e 1967 (art. 138) continham outra regra, comum a todas: a nomeação era feita livremente pelo Presidente da República.

Porém, ainda que se tenha dito que era feita *livremente*, haviam certos limites para a liberdade de indicação: deveria recair sobre cidadãos que reunissem os requisitos exigidos para a nomeação ao Supremo Tribunal Federal, o que significava (invariavelmente): reputação ilibada e notável saber jurídico, ter mais de 35 anos e ser brasileiro nato<sup>63</sup>. A aprovação do nome indicado para PGR pelo Senado Federal foi exigida pelas Constituições de 1934, 1946, e 1967<sup>64</sup>.

Apenas com a Emenda Constitucional nº1, a partir de 1969 a regra teve alguma alteração significativa: o PGR seria nomeado “*dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada*” (art. 95), devendo ser brasileiro nato (art. 145, Parágrafo Único), retirando-se a necessidade de aprovação pelo Senado, e omitindo a similaridade dos requisitos para a indicação ao Supremo Tribunal Federal.

Em resumo, observamos que, de 1891 a 1930, o Presidente da República indicaria um Procurador Geral da República entre os membros do STF, e que, desde a Constituição de 1934 até 1988, a regra passou a ser de nomeação livre pelo Presidente da República. Em

---

<sup>62</sup> RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 54.

<sup>63</sup> Houveram apenas pequenas variações. A limitação de idade máxima variou – na Constituição de 1934 foi de 65 anos, e na de 1937, 58; nas demais não havia essa limitação. Estar no gozo dos direitos políticos foi uma exigência expressa apenas na Constituição de 1934.

<sup>64</sup> A Constituição de 1937 não previa a aprovação do Senado da indicação feita Presidente justamente porque, autocrática, não previa a existência de um Senado.

ambos os períodos, contudo, o Procurador Geral era uma figura estranha aos quadros profissionais do Ministério Público.

Outro dado relevante é que, as Constituições republicanas 1934, 1937, 1946 e 1967 previam ser o Procurador-Geral da República demissível *ad nutum* – assim como a nomeação era livre, a demissão também o era.

As Constituições de 1934 (art. 95, § 1º), 1937 (art. 99), 1946 (art. 126) foram expressas nesse sentido. Por outro lado, as de 1891 (art. 58, § 2º) e 1967 (art. 168) – nada falaram sobre a demissão, presumindo-se livre, como de fato ocorreu nestes períodos, cabendo ressaltar apenas que, pela Carta de 1891 o Procurador deveria ser integrante do Supremo Tribunal Federal.

Assim, o fato da livre nomeação (sobretudo a partir de 1934) – mesmo de nome estranho aos quadros do Ministério Público, e o da livre demissão demonstram que o cargo de Procurador Geral da República era tratado como mais um ministro, mais um agente a serviço do Presidente da República, que nomearia a esse cargo aliado seu, demitindo-o quando este agisse contrariamente a seus interesses.

Todas as alterações normativas foram, como visto, apenas pontuais, sem representar, nenhuma delas, uma mudança significativa que apontasse a uma futura concessão de maior autonomia do Ministério Público para o desenvolvimento de suas ações, o que passaria não exclusivamente, mas inclusivamente, pela criação de um novo sistema de nomeação para a sua chefia.

Com respeito ao período ora abordado, é relevante mencionar que Pontes de Miranda, ao comentar as Constituições do período, apresentou críticas ao modelo de nomeação, e, sobretudo, de demissão dos Procuradores Gerais da República:

O Procurador Geral da República demissível é deturpação completa da sua figura. Torna-se *agente político do Governo*. Como se há de esperar que denuncie altas autoridades da administração financeira e da política quem, com tal atitude, se exporia à demissão? As leis dão garantias à Promotores, Procuradores, Curadores e Adjuntos; nega-as ao Chefe do Ministério Público federal a Constituição. Onde não há garantia a quem denuncia não há regime de responsabilidade. Aqui fica, *de lege ferenda*, o nosso voto contra o rebaixamento de uma das mais delicadas missões da República. Precisa ser *eleito*.<sup>65</sup>

Pelo que nos traz Pontes de Miranda, vê-se que, embora o ordenamento jurídico (normas formais) previsse garantias de autonomia e independência ao Ministério Público, o

---

<sup>65</sup> MIRANDA, Pontes de; BRASIL. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: H. Cahen, 1947. P. 352. Disponível no Acervo de Obras Raras da Biblioteca da Faculdade de Direito do Recife. Gramática atualizada.

próprio Procurador Geral não gozava de tais garantias, o que levava a uma situação de sujeição política do Procurador Geral ao Presidente da República.

Por outro lado, Celso Ribeiro Bastos afirma que o uso político da nomeação à PGR foi agravado pela Ditadura Militar em 1965, quando foi criada a Ação Direta da Inconstitucionalidade, sendo que o Procurador Geral da República detinha a titularidade absoluta da legitimidade postulatória de tal Ação.

Somando-se a isso o fato de que, a partir de 1969 (como já mencionado), a nomeação do PGR não dependeria mais da aprovação do Senado Federal, temos que a livre nomeação e a livre demissão do Procurador Geral fizeram com que o controle de constitucionalidade concentrado no Brasil fosse criado dentro de um ciclo vicioso de interferência política no Ministério Público. Essa interferência tornou ineficaz o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, desde sua origem.

Dessa forma, por ser nomeado politicamente pelo Presidente da República, o PGR apenas moveria Ações Diretas de Inconstitucionalidade quando fosse conveniente ao interesse político do regime que o nomeara.

Prova disso é que, como verificou Celso Ribeiro, embora muitas representações fossem encaminhadas à Procuradoria Geral da República para que esta postulasse Ações Diretas de Inconstitucionalidade, “muitas dessas representações não seguiram para o Supremo Tribunal Federal pelo nítido confronto entre os interesses que havia entre o pleito e o governo de ocasião”.<sup>66</sup>

Hugo Nigro Mazzilli, no livro *Manual do Promotor de Justiça*<sup>67</sup>, narra a história constitucional do Ministério Público brasileiro como uma evolução paulatina e contínua, através da qual o *parquet* teria adquirido progressivamente mais autonomia. De fato, observamos que houve tal progresso, mas não sem retrocessos.

Nesse sentido, afirma o autor que a própria localização topográfica dos artigos referentes à instituição ministerial demonstra como o Ministério Público era visto como órgão de segunda importância<sup>68</sup>.

Na Constituição de 1891, apenas um artigo discorria sobre o Procurador Geral, dentro do capítulo referente ao Poder Judiciário. A de 1934, incluiu as disposições sobre o órgão ministerial num capítulo intitulado “Órgãos de cooperação nas atividades governamentais”.

A Carta *Polaca*, voltou a incluir o Ministério Público dentro do Poder Judiciário, cabendo à Constituição democrática de 1946 conferir, por primeira vez, Título próprio para o MP, o que foi suprimido pela Constituição do Regime Militar. Em 1967 foi o Ministério

---

<sup>66</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil promulgada em 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 69.

<sup>67</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>

<sup>68</sup> MAZZILLI, op. cit. pp. 07-09 e 14-17.

Público reincluído no Capítulo do Poder Judiciário, e, com a reforma de 1969, foi inserido no Capítulo do Poder Executivo, o que claramente reforçou a tendência, denunciada por Pontes de Miranda, de ser o Procurador Geral um agente do governo.

## **2.2. A discussão a respeito do desenho institucional da Procuradoria Geral da República no período de transição democrática**

Conta-nos Hugo Nigro<sup>69</sup> que, entre o fim da década de 60 e o início da década de 80, havia um movimento de procuradores de justiça e da república, em prol de uma consciência nacional do Ministério Público, tendo Carlos Siqueira Netto como principal líder desse movimento.

E, além dessa consciência nacional havia o despertar de uma consciência social da instituição. Esse movimento se deu a partir da interligação entre os Ministérios Públicos locais e o Federal, através de encontros de Procuradores Gerais, de Presidentes das Associações estaduais de procuradores, e, principalmente, da Confederação Nacional do Ministério Público, a Conamp.

Os pontos culminantes seriam o VI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em junho de 1985, após o qual foi feita uma pesquisa de opinião entre os membros do MP, a respeito de questões relacionadas à carreira e à instituição em si, e o VII Congresso Nacional do Ministério Público, no qual se aprovou a chamada Carta de Curitiba (1986).

A Carta de Curitiba, que, em realidade, é a segunda carta de Curitiba, como assinala Cabral Neto<sup>70</sup>, consistiu numa proposta de dispositivos constitucionais referentes ao Ministério Público, elaborada com base no texto então vigente, nas teses aprovadas no VI Congresso do Ministério Público, respostas dos membros do MP a consulta realizada após o VI Congresso, um anteprojeto apresentado por Sepúlveda Pertence, então ocupante da PGR, à Comissão Afonso Arinos, e uma minuta elaborada por uma comissão designada pela Conamp (que consistia numa síntese dos itens anteriores)<sup>71</sup>.

Vale ressaltar que o VI e o VII Congressos Nacionais do MP realizaram-se no período em que se iniciava a transição democrática, isto é, entre a posse de José Sarney (primeiro Presidente civil da República após o regime militar) e a eleição dos membros da Assembleia Constituinte.

---

<sup>69</sup> MAZZILLI, op. cit. pp. 17-22.

<sup>70</sup> “Já tivemos oportunidade de observar que possíveis referências it denominada "Carta de Curitiba" devem ser sempre precisas, porque na verdade **existem três Cartas de Curitiba**. *A primeira* foi elaborada na gestão de Joaquim Cabral Netto, quando de um simpósio sobre a criminalidade e a violência, realizado naquela cidade em mar. *A segunda* Carta de Curitiba foi elaborada posteriormente, na gestão de Luis Antônio Fleury Filho, entre os dias 19 a 21 de junho de 1986. A terceira, fruto do 13º Congresso Nacional, em 1999.”

CABRAL NETO, J. **CONAMP – uma história sem fim**. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 73 (em nota de rodapé). Grifos do autor.

Obra disponível em: [https://www.conamp.org.br/images/livros/CONAMP\\_-\\_Uma\\_historia\\_sem\\_fim.pdf](https://www.conamp.org.br/images/livros/CONAMP_-_Uma_historia_sem_fim.pdf)

<sup>71</sup> MAZZILLI, op. cit. p.22.

Interessa-nos especialmente, entre os materiais que serviram de base para a elaboração da Carta de Curitiba, a consulta feita aos membros do Ministério Público de todo o Brasil quanto a temas sensíveis ao MP. E, nessa consulta, mencionaremos apenas a segunda, a terceira e a quarta questões, por se mostrarem mais pertinentes ao tema, ou seja, por se referirem ao processo de escolha do Procurador Geral da República.

Os dados indicados aqui são aqueles fornecidos por Mazzilli na obra referida<sup>72</sup>.

A segunda questão dizia respeito quanto a requisitos subjetivos para a escolha. 14 procuradores apoiaram a ideia de se nomear qualquer pessoa de notável saber jurídico e reputação ilibada; 107 por qualquer membro estável do Ministério Público; 218, opinaram pela nomeação de qualquer membro do Ministério Público com mais de dez anos de carreira; e 593 preferiram que a nomeação recaísse apenas sobre procuradores de justiça.

Em relação ao procedimento da escolha (terceira questão), dos procuradores que responderam à consultam, apenas 15 manifestaram preferir livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo. 152 se manifestaram por nomeação pelo chefe do Poder Executivo, mediante lista tríplice, sendo que, desses, 92 preferiram que a lista fosse eleita por Colégio de Procuradores, 60 por toda a classe indistintamente, e 69 votaram para que a lista fosse eleita somente pelos membros do Ministério Público estáveis. Por outro lado, 606 votaram por uma eleição direta, onde o Procurador Geral seria eleito pelo Colégio de Procuradores (132), por toda a classe indistintamente (275), ou somente por membros do Ministério Público estáveis (199).

Em resposta à quarta questão, 67 procuradores responderam ser a favor de o nome escolhido ser submetido à aprovação do Poder Legislativo, enquanto que 801 votaram pela desnecessidade da aprovação.

Na quinta questão, referente a garantias e prerrogativas necessárias à instituição, os procuradores responderam que, em relação 845 afirmaram ser favoráveis à fixação de um mandato para o Procurador Geral, sendo 690 favoráveis a um mandato de dois anos, e 155 a um mandato de quatro anos.

E, ainda na quinta questão, em relação à recondução, 472 manifestaram-se pela possibilidade de recondução apenas quando o mandato fosse de dois anos, 90 pela possibilidade de recondução em ambas as hipóteses, e 288 manifestaram-se pela impossibilidade de recondução.

Com base nesses dados, percebemos que, apesar da ausência de um consenso a respeito da forma de escolha do PGR (terceira questão), estava claro que a opinião esmagadora era pela vedação à livre nomeação. No entanto, a Carta de Curitiba não menciona nem nomeação livre, nem Lista Tríplice, nem eleição direta em sua proposta de normatização do Ministério Público, preferindo omitir-se quanto a esse aspecto. Por outro lado, a proposta previa a vedação à livre demissão. *In verbis*:

---

<sup>72</sup> MAZZILLI, op. cit. pp. 23-26.

Art. 9º O Procurador-Geral da República será nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e servirá por tempo determinado, que não poderá exceder, entretanto, o período presidencial correspondente.

Parágrafo único. O Procurador-Geral somente poderá ser destituído em caso de abuso de poder ou omissão grave no cumprimento dos deveres do cargo, por deliberação do Colégio Superior, pelo voto mínimo de dois terços.

A Carta de Curitiba foi levada por Sepúlveda Pertence à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (também conhecida como Comissão dos Notáveis ou Comissão Afonso Arinos, em reconhecimento a seu presidente), a qual não acolheu a proposta de eleição de lista tríplice a ser apreciada pelo Presidente da República.

A regra anteprojogada foi a seguinte:

Art. 310 – o Procurador-Geral da República será nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e servirá por tempo determinado, que findará com o termo do mandato presidencial em que tiver ocorrido a nomeação, salvo a hipótese do parágrafo único.

Nessa Comissão, predominou a tendência pela adoção de um sistema parlamentarista de governo, razão pela qual, no anteprojeto, o Procurador Geral seria nomeado pelo Presidente da República (com aprovação do Senado Federal, órgão que controlaria o Chefe de Estado). Como nesse desenho institucional o Presidente da República seria apenas o Chefe do Estado (e não o Chefe do Governo) a indicação de um novo Procurador Geral pelo Presidente não representaria uma interferência do poder político nesse órgão.

O anteprojeto da Comissão foi, por sua vez, remetido pelo Governo à Assembleia Constituinte, a qual não adotou o anteprojeto como base de seus trabalhos. Tanto assim que,

Na Comissão de Sistematização da Assembleia aprovou-se proposta de eleição direta do PGR, com a seguinte redação:

Art. 235 - O Ministério Público compreende:

- I - O Ministério Público Federal, que oficiará perante o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas da União e os Tribunais e Juízes federais comuns;
- II - O Ministério Público Federal Eleitoral;
- III- O Ministério Público Militar;
- IV - O Ministério Público do Trabalho;

## V - Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

§ 1º - Cada Ministério Público elegerá o seu Procurador-Geral, na forma da lei dentre integrantes da carreira, para mandato de três (3) anos, permitindo-se uma recondução.<sup>73</sup>

Esse projeto, contudo, não obteve êxito ao longo do processo constituinte, e a Constituição de 1988 ao ser promulgada continha a seguinte norma (até agora não alterada formalmente):

Art. 128, § 2º O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

Cabe ainda registrar que, durante as discussões prévias à Assembleia Constituinte e mesmo durante a elaboração da Constituição, José Paulo Sepúlveda Pertence ocupava a cadeira de Procurador Geral da República.

Pertence havia ingressado na carreira de Procurador em 1963, tendo sido cassado em 1969, devido ao AI-5.

Sua nomeação à Procuradoria Geral da República, em 1985, significou, portanto, o regresso ao Ministério Público – no cargo maior da Instituição – de um cidadão vocacionado para a carreira, que o regime autocrático afastara nefastamente<sup>74</sup>.

Sepúlveda Pertence, como já mencionamos, foi ainda membro da Comissão Afonso Arinos de Estudos Constitucionais, encarregada pelo Presidente da República José Sarney de elaborar um anteprojeto de Constituição, ao mesmo tempo em que ocupou a PGR e que participou das discussões da Carta de Curitiba<sup>75</sup>.

Também convém registrar que Pertence foi antecedido por dois Procuradores Gerais que, antes da investidura no cargo da chefia maior da instituição, eram procuradores de carreira: Firmino Ferreira Paz<sup>76</sup> e Inocêncio Mártires Coelho<sup>77</sup>.

Assim, a inovação da Constituição encontrou uma situação política favorável para a consolidação da norma de nomeação de um procurador já integrante do MP.

---

<sup>73</sup> O anteprojeto da Comissão aqui citado encontra-se disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>

<sup>74</sup> Conforme consta em sua biografia no portal do MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/procurador-geral-da-republica/galeria-dos-ex-pgrs/galeria/biografia-de-jose-paulo-sepulveda-pertence>

<sup>75</sup> Veja-se, também, sua biografia oficial no portal do STF, Tribunal do qual foi Ministro e Presidente: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=27>

<sup>76</sup> Biografia no portal do MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/procurador-geral-da-republica/galeria-dos-ex-pgrs/galeria/biografia-firmino-ferreira-paz>

<sup>77</sup> Biografia no portal do MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/procurador-geral-da-republica/galeria-dos-ex-pgrs/galeria/biografia-de-inocencio-martires-coelho>

### 3. A norma constitucional (formal) de 1988

Em que pese haver uma gama de possíveis discussões a respeito da norma invocada, aqui nos ateremos apenas ao tema por nós proposto, e do qual pretendemos não nos afastar, as regras de nomeação para a Procuradoria Geral da República – mais especificamente, analisar entre a norma formal e os fatos o surgimento de possíveis costumes e instituições informais quanto à nomeação.

Para isso se faz necessário, primeiramente, analisar o texto constitucional.

O dispositivo acima indica, à primeira vista, um sistema de nomeação presidencial relativamente livre, pois, mesmo que se possa argumentar que a vagueza do texto permitisse que a escolha do primeiro mandatário recaia sobre todo e qualquer membro do Ministério Público, ainda assim as opções seriam mais restritas que as das Constituições anteriores – exceto a de 1891 –, onde a nomeação era livre e os requisitos eram mínimos.

Foge ao cerne de nossa pesquisa investigar a fundo sobre quais membros do Ministério Público poderia recair a presidencial escolha. Contudo, dado que a norma mencionada refere-se ao Ministério Público da União, não se pode querer interpretar o texto de forma a permitir a nomeação de membros dos Ministérios Públicos estaduais, os quais são chefiados por Procuradores próprios.

Interessante questão, no entanto, se encontra em identificar sobre quais ramos do Ministério Público da União se poderia encontrar um possível indicado à PGR. Esse tema, como já dito, espacia a nossos propósitos.<sup>78</sup>

Por outro lado, uma comparação com o dispositivo de nomeação dos Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios nos apresenta uma questão vital para nossa pesquisa.

Art. 128, § 3º Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Bastante semelhante.

Há, porém, uma diferença fundamental – enquanto a norma referente à escolha dos chefes dos Ministérios Públicos nas Unidades da Federação inclui a realização de uma eleição

---

<sup>78</sup> Interessante discussão a respeito dessa questão, com o qual, contudo, não estamos totalmente de acordo mas que não perde sua importância, encontra-se em artigo de Emanuel de Melo Ferreira, “A Indicação de Membros do MPF para o Cargo de Procurador Geral da República como Exemplo do Costume Constitucional”, disponível em: <https://constituicaodemocracia.com/2013/04/06/a-indicacao-de-membros-do-mpf-para-o-cargo-de-procurador-geral-da-republica-como-exemplo-de-costume-constitucional/>

onde os três procuradores – ou promotores, já que se trata do *parquet* local – mais votados compõem uma Lista Tríplice, dentro da qual deve ser feita a nomeação do Governador local, a norma federal não inclui a realização de semelhante votação.

O fato de somente a norma referente aos membros da Federação ter acolhido a sugestão do Ministério Público – detalhada anteriormente – e a norma referente à nomeação do PGR não ter acolhido a demanda da categoria significa, de certa forma, uma opção clara e explícita do constituinte brasileiro, sendo, por outro lado, causa de insatisfação entre os Procuradores, provocando certas atitudes políticas tomadas pela classe ministerial após a edição da Carta Magna, como será observado.

No entanto, deve-se reconhecer que a Constituição de 1988 marca um ponto fundamental no processo de independência e autonomia do Ministério Público frente ao poder político, sob um aspecto deveras significativo.

Todas as Constituições republicanas previram normas de nomeação de um Procurador Geral da República estranho aos quadros do Ministério Público, sendo livre a nomeação presidencial, com mínimos requisitos. A indicação de um novo PGR deve, agora, recair sobre um integrante da carreira.

#### **4. As nomeações para a PGR pós 88**

O Procurador Geral Sepúlveda Pertence permaneceu no cargo até ser nomeado pelo Presidente Sarney ao STF, em 1989, iniciando-se assim, o processo de nomeações dos Procuradores Gerais, sempre nos meses centrais de todos os anos ímpares.

A maior parte das informações trazidas nesta parte do trabalho foram obtidas da leitura de periódicos jornalísticos e jurídicos, e outras publicações, citados em sua forma eletrônica, de forma a facilitar a consulta.

##### **4.1 Aristides Junqueira (1989-1995)**

O primeiro Procurador nomeado conforme a nova regra constitucional foi Aristides Junqueira Alvarenga, indicado, ainda por Sarney (em 1989), que o desconhecia. A sugestão foi feita pelo então Ministro da Justiça, Oscar Correa, possivelmente por conta do bom trânsito do escolhido entre os Ministros do Supremo.<sup>79</sup>

Aristides Junqueira foi reconduzido ao cargo em 1991, por indicação do Presidente Fernando Collor, e em 1993, pelo Presidente Itamar Franco.

---

<sup>79</sup> RAMALHO, Renan. MODZELESKI, Alessandra. Janot teve seis antecessores na PGR desde 1988; saiba quem são. 17 de setembro de 2017. **Opinião. G1.** <https://g1.globo.com/politica/noticia/janot-teve-seis-antecessores-na-pgr-desde-1988-saiba-quem-sao-e-o-que-fizeram.ghtml>

Enquanto PGR, Aristides Junqueira protagonizou fato inédito na história brasileira – denunciou o Presidente Collor, que lhe nomeara, por corrupção passiva e formação de quadrilha.

Era o início da concretização da independência e autonomia do chefe do Ministério Público brasileiro, consequência de a escolha ter de recair em membro da carreira e de não ser o Procurador Geral demissível. O já citado Celso Ribeiro Bastos, ao comentar a Constituição, já em 1997, afirmou:

Não podemos subestimar o que representou essa limitação da escolha do Presidente da República, sobretudo quando se tem em conta que o Procurador, depois de escolhido, na forma, constitucional, passa a ser titular de mandato.<sup>80</sup>

#### **4.2. Geraldo Brindeiro (1995-2003)**

Os dois períodos presidenciais em que Fernando Henrique Cardoso foi Presidente da República compreenderam quatro nomeações à Procuradoria Geral da República, uma vez que, em 1994 foi aprovada Emenda de Revisão reduzindo o mandato presidencial para quatro anos e em 1997 foi aprovada Emenda Constitucional possibilitando a reeleição para os chefes do Executivo.

Durante as quatro oportunidades que o Presidente Fernando Henrique teve de nomear um Procurador Geral, o agraciado foi Geraldo Brindeiro.

Figura controversa dentro do Ministério Público Federal, Brindeiro acumulava um currículo acadêmico invejável – era Mestre e Doutor em Direito pela universidade americana de Yale, foi professor e coordenador da pós-graduação em Direito da UnB. Aumentava seu prestígio o fato de ser primo do Vice-Presidente da República, Marco Maciel, e sobrinho do ex-Ministro do STF Djaci Falcão. Sua nomeação atendeu, também, ao interesse do Presidente Fernando Henrique de frear a politização existente dentro do Ministério Público.

No verbete sobre Geraldo Brindeiro do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, encontramos a seguinte menção às razões de sua nomeação:

Desejoso de um Ministério Público menos “politizado”, mais técnico e que ocupasse menos espaço na imprensa - diferentemente do que ocorrera no período de Aristides Junqueira (1989-1995) -, o presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito no pleito de outubro de 1994, escolheu, em junho do ano seguinte, Geraldo Brindeiro para assumir o cargo de procurador-geral da República. Para os demais procuradores, Brindeiro representava a

---

<sup>80</sup> BASTOS, op. cit. p. 69.

ala conservadora e, efetivamente, teria a missão de despolitizar a Procuradoria.<sup>81</sup>

Brindeiro foi apelidado de “engavetador-geral da República”, uma vez que em seus mandatos à frente da PGR, não promoveu nenhuma acusação contra o Presidente Fernando Henrique ou aliados seus<sup>82</sup>.

A relação entre o Presidente e o Procurador Geral era tão próxima que houveram especulações sobre uma possível manobra da parte de Fernando Henrique, ao fim de seu mandato, para abrir uma vaga no STF, a fim nomear Geraldo Brindeiro, como forma de homenageá-lo.<sup>83</sup>

Em 2001, na última oportunidade em que o Presidente Fernando Henrique pôde nomear um Procurador Geral, a Associação Nacional dos Procuradores da República (associação de classe dos membros do MPF) realizou uma consulta entre seus filiados, ocasião em que eles puderam votar em três nomes que eles desejarium ver em uma Lista Tríplice para Procurador da República.

Segundo publicação no site oficial da ANPR, a formação da Lista Tríplice é “um processo que atente ao clamor dos procuradores da República de indicar aquele que acreditam ser o mais preparado para gerir a instituição”<sup>84</sup>.

Na ocasião, Carlos Frederico Santos, Presidente da ANPR, entregou a Lista ao Deputado Federal Arthur Virgílio (PSDB-AM), com os nomes dos três mais votados na eleição feita pela associação, Antônio Fernando Barros e Silva de Sousa, Cláudio Lemos Fonteles e Ela Wiecko Volkmer de Castilho, respectivamente<sup>85</sup>.

O Presidente Fernando Henrique, no entanto, ignorou a Lista apresentada, e mais uma vez indicou o nome de Brindeiro, que havia sido o sétimo colocado na votação da ANPR<sup>86</sup>.

#### **4.3. Críticas ao modo de escolha – tentativas de constitucionalização de Lista Tríplice para a PGR**

Durante a gestão de Geraldo Brindeiro na Procuradoria Geral, surgiram diversas críticas sobre o processo de escolha do PGR, havendo quem apontasse como falho o sistema adotado pela Constituição, como fez Hugo Nigro Mazzilli, ainda no início da década de 90:

<sup>81</sup> GERALDO BRINDEIRO. In: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/brindeiro-geraldo>

<sup>82</sup> RAMALHO, Renan. MODZELESKI, Alessandra. op. cit.

<sup>83</sup> Agência Estado. FHC tenta manobra para nomear Brindeiro ministro do STF. 02 de setembro de 2001. **POLÍTICA**. Estadão. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fhc-tenta-manobra-para-nomear-brindeiro-ministro-do-stf,20020902p56856>

<sup>84</sup> ANPR. **Lista Tríplice para a PGR**. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/listatriplice>

<sup>85</sup> **Conjur**. 06 de junho de 2001. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2001-jun-06/procuradores\\_entregam\\_lista\\_lider\\_governo](https://www.conjur.com.br/2001-jun-06/procuradores_entregam_lista_lider_governo)

<sup>86</sup> **Conjur**. 21 de junho de 2001. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2001-jun-21/procurador-geral\\_republica\\_quarto\\_mandato](https://www.conjur.com.br/2001-jun-21/procurador-geral_republica_quarto_mandato)

Conquanto haja um sistema mais elaborado de freios e contrapesos para controle interno e externo da instituição, persistem ainda as acentuadas influências políticas e o peso do chefe do Executivo na escolha dos procuradores-gerais.<sup>87</sup>

Nesse contexto, a ideia de que a nomeação do Procurador Geral da República fosse feita dentro de uma lista Tríplice foi retomada. Aliás, jamais foi abandonada.

Em 1994, no âmbito da Revisão Constitucional, foi proposta emenda que alterasse a forma de indicação, cabendo ao STF formar uma Lista Tríplice, cabendo ao Presidente a nomeação. Contudo, segundo pesquisa de Diaulas Costa Ribeiro, “o real objetivo daquela proposta era limitar o *entusiasmo* do Ministério Público desta Era Constitucional”<sup>88</sup>.

Já em 1999, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de apreciar projeto de emenda constitucional, adotou substitutivo ao projeto, pelo qual a o Procurador Geral da República seria nomeado pelo Presidente, mediante Lista Tríplice elaborada pelo Ministério Público, A proposta, contudo, não obteve sucesso<sup>89</sup>.

Em artigo publicado em 2003 no Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), José Eduardo Sabo Paes (então Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios) comenta sobre a proposta de Emenda. Afirma que ela criaria mais problemas que soluções à legitimidade do Procurador Geral, pois o texto aprovado pela Comissão de Constituição de Justiça da Câmara em 2002, a pesar de prever que a escolha do Presidente da República estaria limitada às opções apresentadas em Lista Tríplice, explicita que a Lista seria composta apenas com nomes oriundos do Ministério Público Federal.<sup>90</sup>

Ao fim de seu estudo, José Eduardo reconhece que um aperfeiçoamento do instituto da nomeação do Procurador Geral por meio da eleição de uma Lista Tríplice apenas se poderia realizar por meio de reforma constitucional<sup>91</sup>.

Nesse sentido, já foram apresentadas várias Propostas de Emenda à Constituição, no sentido de estabelecer textualmente na Constituição a elaboração de uma Lista Tríplice no processo de escolha para de um PGR<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> MAZZILLI, op. cit. p. 19.

<sup>88</sup> RIBEIRO, Diaulas Costa. op. cit. p. 70.

<sup>89</sup> RIBEIRO, Diaulas Costa. op. cit. p. 70 e 71.

<sup>90</sup> PAES, José Eduardo Sabo. A nomeação do Procurador-Geral da República. **B. Cient.** ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 75-82 – jul./set. 2003. p. 76. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-8-2013-julho-setembro-de-2003/a-nomeacao-do-procurador-geral-da-republica>

<sup>91</sup> PAES, op. cit. p. 81 e 82.

<sup>92</sup> ROVER, Tadeu. Lista Tríplice para escolha de procurador-geral pode virar regra. **CONJUR**. 12 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-12/lista-triplice-escolha-procurador-geral- virar-regra>

No Senado, atualmente, encontram-se em distintas fases de tramitação, como apontado na publicação aqui mencionada, ao menos 4 PECs.

#### **4.4. As nomeações à PGR entre 2003 e 2015 – a era dos “tuiuiús”**

A permanência de Brindeiro como PGR durante oito anos gerou uma série de críticas internas entre os membros do Ministério Público Federal, que passaram a fazer oposição ao Procurador Geral.

Segundo reportagem da BBC Brasil, esse grupo foi apelidado de “tuiuiús”, uma referência ao pássaro do pantanal que, por desengonçado, tem dificuldades em alçar voo<sup>93</sup>. Esse grupo foi o principal articulador da consulta feita pela ANPR para a formação de uma Lista Tríplice.

Em 2003, já sob a presidência de Luis Inácio Lula da Silva, a ANPR fez nova votação, e apresentou a Lista Tríplice ao novo Presidente, que decidiu não somente indicar um nome da Lista, como indicar o mais votado. O Presidente Lula utilizou o mesmo critério em 2005, 2007 e 2009, e, sua sucessora, a Presidente Dilma Rousseff, repetiu o procedimento em 2011, 2013 e 2015.

Nesse período, Cláudio Lemos Fonteles (2003-2005), Antônio Fernando Barros e Silva de Sousa (2005-2007, 2007-2009), Roberto Monteiro Gurgel Santos (2009-2011, 2011-2013), e Rodrigo Janot (2013-2015, 2015-2017) – todos integrantes do grupo Tuiuiú – foram escolhidos para o cargo de Procurador Geral da República<sup>94</sup>.

Nesse período, os Procuradores Gerais promoveram uma imagem mais independente e proativa do Ministério Público, como, por exemplo, ao promover ações penais em casos de corrupção envolvendo grandes autoridades da República, sendo o Mensalão a mais emblemática desse processo.<sup>95</sup>

Segundo Sady Torres (Subprocurador Geral da República, e Professor da Faculdade de Direito do Recife), no início muitos procuradores associados à ANPR não participaram das votações por acreditar ser desnecessário tal medida. Contudo, a adesão aumentou, à medida em que os integrantes da Lista foram sendo sucessivamente nomeados à PGR<sup>96</sup>.

#### **4.5. A sucessão de Rodrigo Janot – controvérsias sobre o procedimento de escolha e suas consequências**

Como já nos referimos na introdução deste trabalho, no ano de 2016, o então Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, concedeu entrevista à Folha de São Paulo, onde foi

---

<sup>93</sup> SHALDERS, André. **De onde vem a rivalidade entre Raquel Dodge e Rodrigo Janot?** BBC Brasil. 20 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41327987>

Ver também: LEITÃO, Matheus. Janot se emociona e chora ao finalizar uma era no MPF. Política. **G1**. 15 de setembro de 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/janot-se-emociona-e-chora-ao-finalizar-uma-era-no-mpf.html>

<sup>94</sup> RAMALHO, Renan. MODZELESKI, Alessandra. op. cit.. Ver também ANPR. **Lista Tríplice para a PGR**. op. cit..

<sup>95</sup> RAMALHO, Renan. MODZELESKI, Alessandra. op. cit.

<sup>96</sup> Entrevista concedida em 06 de outubro de 2016.

perguntado se o governo de Michel Temer – Vice Presidente que assumiu interinamente a Presidência da República durante o julgamento do *impeachment* de Dilma no Senado – manteria a “tradição de indicar para a Procuradoria-Geral da República o integrante da carreira mais votado numa lista tríplice”.

Cito o trecho da entrevista a que nos referimos:

**Os governos do PT criaram a tradição de indicar para a Procuradoria-Geral da República o integrante da carreira mais votado numa lista tríplice. Vocês vão manter essa regra?**

O [procurador-geral da República Rodrigo] Janot foi nomeado há seis meses, ainda tem mais de um ano no cargo [até setembro de 2017]. Por isso eu nunca conversei com o presidente Temer sobre o tema. Mas o meu posicionamento é o de que devemos cumprir a Constituição.

**Que não prevê eleição para a formação de uma lista tríplice de candidatos à chefia da Procuradoria.**

Não prevê. Prevê que o presidente da República escolha um integrante da carreira para um mandato de dois anos.

**Mas nomear o mais votado pela categoria acabou sendo um hábito que virou regra.**

O que garante a autonomia do MP, e isso foi muito discutido na Constituinte, não é só a forma de escolha –até 1988, o presidente poderia indicar alguém de fora da carreira do MP para o cargo, agora tem que ser alguém de dentro dela. Mas o que garante a autonomia é a forma de destituição do procurador-geral. Ele tem hoje um mandato de dois anos. E só pode ser destituído se o presidente da República pedir e o Senado aprovar por maioria absoluta.

Portanto, o presidente da República tem essa liberdade constitucional [de indicar o procurador-geral que não foi eleito pela categoria] dentro desses requisitos. Não é algo arbitrário. É uma questão de freios e contrapesos. O poder de um Ministério Público é muito grande, mas nenhum poder pode ser absoluto.<sup>97</sup>

A fala do Ministro levou Michel Temer a reagir e declarar publicamente que manteria, sim a tradição de indicar um Procurador-Geral, votado em Lista Tríplice<sup>98</sup>. Na época, faltava ainda um ano para a nomeação.

O Ministro Alexandre de Moraes e a ANPR publicaram notas comentando a declaração de Michel Temer. Enquanto Moraes minimizou o caso, afirmando jamais haver conversado

---

<sup>97</sup> BÉRGAMO, Mônica. op. cit.

<sup>98</sup> PORTO, Gustavo. op. cit.

com Temer a respeito dos ‘critérios de nomeação do PGR’, e que “somente fez uma análise da previsão constitucional”.

A ANPR, por sua vez, reforçou seu discurso de que a nomeação mediante votação de Lista Tríplice “assegura liderança e independência na chefia da instituição”, e que “seria incompreensível e inadmissível qualquer eventual retrocesso”. E, ademais, reconheceu não ser do perfil de Michel Temer agir de outra maneira.<sup>99</sup>

De fato, Michel Temer mostrou-se receptível à Lista Tríplice anteriormente. Por exemplo, em 2013, o Presidente da ANPR, Alexandre Camanho, encontrou-se com Temer. O tema da reunião foi a nomeação do sucessor de Roberto Gurgel à PGR. A ANPR havia apresentado à Presidente Dilma Rousseff os nomes da Lista Tríplice em 19 de abril, mas a Presidente ainda não havia procedido à indicação de um nome ao Senado.

O encontro entre Alexandre Camanho e Michel Temer ocorreu no dia 9 de julho de 2013, às vésperas do recesso parlamentar – daí a preocupação do presidente da ANPR. Na ocasião, Temer comprometeu-se a discutir o assunto com a Presidente Dilma<sup>100</sup>.

Contudo, ao aproximar-se a época em que o já Presidente Michel Temer haveria de nomear um novo PGR, a operação Lava Jato experimentou um substancial progresso, começando a surgir uma forte desconfiança entre e o então Procurador Rodrigo Janot.

Nesse contexto, o procurador Ângelo Goulart Villela, em depoimento perante a CPMI da JBS, acusou Rodrigo Janot de agir politicamente, e utilizar delações premiadas em sua tentativa de provocar a queda do Presidente Michel Temer<sup>101</sup>.

Por outro lado, Carlos Marum (antigo aliado de Eduardo Cunha e agora braço direito de Temer, sendo seu atual Ministro-Chefe da Secretaria de Governo), enquanto relator da CPMI da JBS, pediu o indiciamento de Rodrigo Janot e de Eduardo Pelella (ex-chefe de gabinete de Janot) por prevaricação, abuso de autoridade, e por “incitação à subversão da ordem pública.

Segundo Marum, Janot teria conspirado contra o Presidente da República ao induzir a delação de Joesley Batista e ao vazar a delação, com o objetivo de provocar a queda de Michel Temer e impedir que ele nomeasse a segunda colocada na Lista Tríplice, Raquel Dodge, como nova PGR, preterindo o primeiro colocado, Nicolao Dino, aliado de Janot<sup>102</sup>.

A Lista Tríplice de 2017, cuja votação apresentou índice recorde de participação, foi comporta por Nicolao Dino, Raquel Dodge e Mario Luiz Bonsaglia, os mais votados, respectivamente.

---

<sup>99</sup> **O Globo** [online], op. cit.

<sup>100</sup> **ANPR**. Notícias. Lista Tríplice: ANPR pede a Michel Temer celeridade na escolha de um nome para a PGR. <http://anpr.org.br/noticia/2997>

<sup>101</sup> <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/procurador-reafirma-que-janot-atuou-politicamente-no-acordo-de-delacao-da-jf,333ea1a573fa777dea184089f7cff2d6pz0pryaf.html>

<sup>102</sup> **CARVALHO**, Jailton de. Marum quer indiciar Janot na CPI da JBS por prevaricação e abuso de autoridade. **O GLOBO**. Brasil. 12 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/marun-quer-indiciar-janot-na-cpi-da-jbs-por-prevaricacao-abuso-de-autoridade-22180164>

Ao apresentar o resultado da votação, o presidente da ANPR, José Robalinho Cavalcanti, mais uma vez reforçou a ideia de que a formação da Lista Tríplice conferia prestígio à liderança do PGR, e afirmou: “Acredito que o presidente Michel Temer manterá o compromisso de eleger um nome da lista, como vem ocorrendo desde 2003”<sup>103</sup>.

Michel Temer, ao apreciar a Lista, optou por indicar Rachel Dodge, segunda colocada, preterindo Nicolao Dino. Aparentemente, pesou na escolha de Temer, o fato de ele ser irmão do Governador do Maranhão, Flávio Dino (PCdoB), opositor do presidente, o fato de ele ser aliado de Janot, e o de ele ter sido o Procurador que promoveu a Ação pela cassação do mandato da chapa Dilma-Temer no TSE<sup>104</sup>.

Por outro lado, Raquel Dodge representa um perfil mais discreto, o que agradou à cúpula do PMDB, além de liderar a oposição a Janot. Temer foi, por essas razões, aconselhado por seus principais conselheiros a indicar Dodge<sup>105</sup>.

A escolhida, adotava uma posição mais moderada em sua oposição à liderança de Janot. Contudo, durante a campanha para a Lista Tríplice, ela tornou mais clara sua postura, chegando mesmo a enfrentar o Procurador no Conselho Superior do Ministério Público.

Raquel Dodge apresentou proposta para colocar limites ao número de procuradores cedidos à força-tarefa Lava Jato, que eram retirados de outras unidades do MPF, que ficavam desfalcadas, o que estaria sobrecarregando os procuradores que permaneciam em suas unidades originais. A proposta foi aprovada por maioria, contrariando a opinião pessoal de Janot, que se disse perplexo com o resultado.

Apesar disso, Raquel Dodge se comprometeu a dar seguimento à Lava Jato, respeitando o que já tinha sido feito, e reafirmou defender os três pilares da operação: “ninguém está acima da lei, é preciso combater a corrupção com as leis que existem e é preciso ser célere”<sup>106</sup>.

O ponto central da crítica que Raquel Dodge e os procuradores que a apoiaram fizeram aos “tuiuís” é que esse grupo teria politizado o Ministério Público, de modo que apenas a atuação penal do MPF tem recebido a atenção do PGR e de sua equipe, enquanto que outros temas, como a defesa dos direitos quilombolas e indígenas, os direitos humanos, do meio ambiente, e outros, tem ficado em segundo plano. Raquel Dodge é especialista, por sua experiência no MPF, nessas áreas, tendo desenvolvido a habilidade de conciliar todas as áreas de atuação do Ministério Público.

---

<sup>103</sup> ANPR. Notícias. **Lista Tríplice para PGR: confirma o resultado da votação**. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/noticia/5164>

<sup>104</sup> <https://www.poder360.com.br/governo/temer-ignora-votacao-de-nicolao-dino-e-escolhe-raquel-dodge-para-pgr>  
<https://g1.globo.com/politica/noticia/atual-vice-procurador-eleitoral-nicolao-dino-e-mais-votado-da-lista-triplice-da-anpr.ghtml>

<sup>105</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/atual-vice-procurador-eleitoral-nicolao-dino-e-mais-votado-da-lista-triplice-da-anpr.ghtml>

<sup>106</sup> **BBC Brasil**. Raquel Dodge, a ‘centralizadora’ de ‘reputação respeitável’ que substituirá Janot na PGR. 29 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40438841>

A politização criticada foi criada pelos próprios tuiuiús, ainda nos anos 90, quando rivalizavam com o PGR Geraldo Brindeiro. Dodge, no entanto, tem se posicionado contra qualquer politização, de forma que se opõe aos tuiuiús, sem, no entanto, jamais ter apoiado Geraldo Brindeiro<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> JERONIMO, Josie. Jurista rigorosa e feminista, Raquel Dodge é mais que “a escolha de Temer”. UOL. Brasília. 31 de agosto de 2017. Disponível em: <https://universa.uol.com.br/noticias/redacao/2017/08/31/raquel-dodge.htm>

## Concluindo – uma avaliação dos critérios de nomeação à Procuradoria Geral da República

### 3.1. Verificação da formação de um costume jurídico

A nosso ver, ainda que se possa reputar presente o elemento material do costume – o que é contestável – não vislumbramos ser possível afirmar que o segundo requisito para a configuração de um costume jurídico – o elemento psicológico – tenha sido satisfeito.

Quanto ao uso, não há como negar que a prática de acolher a Lista Tríplice e nomear o mais votado foi invariável nos anos em que o Partido dos Trabalhadores ocupou o Palácio do Planalto – os períodos presidenciais de Lula e Dilma, o que perfaz um total de 13 anos e meio, nos quais houve sete oportunidades de nomear alguém para a PGR, sempre mantendo um mesmo padrão de conduta.

Contudo, devemos nos perguntar se será isso suficiente para configurar uma *longa inveterada diuturna consuetudo*. A prática foi adotada apenas por dois Presidentes da República (de um mesmo partido), por menos de 14 anos e apenas sete vezes.

Ainda assim, como vimos na primeira parte da pesquisa, não há como se definir aprioristicamente números a serem atingidos para o reconhecimento do elemento material de um costume. O principal ponto a ser analisado é se a conduta foi suficientemente repetida para produzir o elemento psicológico – a crença na existência da norma, o que inclui necessariamente a crença na obrigatoriedade jurídica da conduta, ou seja a *opinio juris* e a *opinio necessitatis*.

Analisando essa questão, verificamos que, além de não haver essa convicção de obrigatoriedade, o que há é a convicção na não obrigatoriedade jurídica da conduta. Isso porque, conforme apuramos, por um lado não há na consciência jurídica nacional essa crença (exemplo disso é a omissão da doutrina a respeito da Lista Tríplice<sup>108</sup>), e, por outro, os próprios atores do jogo político-institucional reconhecem não haver obrigação formal de se nomear alguém da Lista, havendo apenas um compromisso político nesse sentido, como a própria ANPR destaca em sua página virtual oficial<sup>109</sup>.

Em resumo, a não havia um costume jurídico a respeito da nomeação dentro de uma Lista Tríplice que vinculasse juridicamente a decisão do Presidente Michel Temer em 2017, havendo apenas mero uso, que possivelmente pode ser incluído dentre de uma das categorias propostas por Uadi, às quais já nos referimos.

---

<sup>108</sup> Veja-se, por exemplo: MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 626. MENDES, Gilmar. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1045. AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 747.

<sup>109</sup> ANPR. **Lista Tríplice para a PGR**. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/listatriplice>

### 3.2. Verificação da formação de uma instituição informal

Aplicando o procedimento exposto no primeiro capítulo, vamos utilizar o método de Brinks para verificar a existência de uma instituição informal, e, sendo possível, identificá-la.

Deve haver, segundo o citado autor, um comportamento regular e uma sanção constrangedora que assegure que os indivíduos mantenham o padrão de conduta<sup>110</sup>.

No que tange ao primeiro elemento, de fato deve-se reconhecer que as nomeações feitas entre 2003 e 2017 seguiram um mesmo padrão – foram nomeados à PGR membros do MPF que figuraram na Lista Tríplice, e, com exceção apenas da última nomeação, a escolha sempre recaiu sobre o primeiro colocado.

No entanto, como já dito, nem toda regularidade informal (não explicável apenas pelas regras formais, jurídicas) é uma instituição informal. Faz-se necessário haver uma sanção para eventuais desvios.

Dessa forma, ao apreciar as declarações de dirigentes da ANPR, podemos deduzir que não haveria uma tal sanção quanto à nomeação do primeiro colocado, pois, como apurado, o compromisso existente é com a Lista, não com um nome. Por exemplo, ao comentarem os resultados da última votação, o Presidente da ANPR, José Robalinho, afirmou “Acredito que o Presidente Michel Temer manterá o compromisso de eleger **um nome** da Lista”, enquanto que o ex-PGR Roberto Gurgel, Presidente da Comissão Eleitoral, segundo reportagem da agência de notícias da ANPR, reiterou que “o respeito **aos nomes** da Lista garante uma atuação independente e firme do MPF”<sup>111</sup>.

A sanção existente é com relação à nomeação de um nome da Lista. Prova isso é que, como já relatado, quando o Ministro Alexandre de Moraes levantou a possibilidade de se nomear alguém sem levar em consideração a Lista, houve grande repercussão negativa, de forma que o próprio Michel Temer se comprometeu verbalmente a seguir o que chamou de “tradição”, e o Ministro Alexandre de Moraes emitiu nota pública para esclarecer suas declarações.

Tudo isto é corroborado pela opinião do professor Sady Torres, que, quando entrevistado pelo pesquisador (em 06 de outubro de 2016) a respeito da legitimidade dos integrantes das Listas (do ponto de vista da representatividade dos Procuradores da República) que nos asseverou que:

todos os integrantes da Lista são pessoas com histórico dentro do MP, em geral já integraram o CNMP, já integraram das Câmaras de Coordenação e Revisão, e tem defendido os interesses da corporação.

---

<sup>110</sup> A sanção, no entanto, não precisará ser tão rígida a ponto de impedir que os indivíduos aos poucos modifiquem a instituição.

<sup>111</sup> ANPR. Notícias. **Lista Tríplice para PGR: confirma o resultado da votação**. 27 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/noticia/5164>

Já quando questionado sobre a necessidade de se nomear o mais votado, o entrevistado nos afirmou que:

Não há a obrigação formal de fazer uma Lista tríplice, mas se quis fazer assim seguindo o modelo dos outros MPs – dos Estados, do DF e Territórios, do Trabalho, etc. Não há necessidade de se nomear o mais votado, até porque não faria sentido ter uma Lista tríplice se ele só pode nomear um. Qualquer nome da Lista tem legitimidade para ser indicado, e seria bem aceito pelos demais Procuradores. Se fosse indicado um nome de fora da Lista haveria possivelmente uma grande resistência dentro do MP. Essa resistência não havia na época de Brindeiro, mas agora que já se acostumaram a ter uma indicação por meio de uma Lista ficaria difícil aceitar alguém de fora.

Cabe-nos agora identificar, dentro do modelo de classificação proposto por Helmke, qual o tipo de arranjo institucional surgido no caso ora estudado.

Para tanto, inicialmente, devemos verificar se a norma formal é eficaz ou ineficaz, para então compará-la com a norma informal, e assim encontrar uma resposta para a classificação.

A norma formal em questão é o artigo 128, § 1º, que, como já visto, foi criado com o intuito de limitar o poder político de escolha do PGR pelo Presidente da República, de forma a conferir maior autonomia ao Ministério Público.

Apenas por um curto período norma referida foi capaz de dar efetividade à independência e autonomia do MP, durante as gestões de Aristides Junqueira.

Entretanto, nos quatro períodos em que o MP teve por chefe a Geraldo Brindeiro, a intenção original dos constituintes foi contornada pelo alinhamento político existente entre o Presidente da República e o Procurador Geral da República, tornando a norma constitucional ineficaz quanto a seu objetivo garantista. Assim, observamos que, ao iniciar-se o padrão de conduta sob análise, a norma formal era fraca (ineficaz).

Nessa situação – de ineficácia normativa –, os dois modelos em que o desenho institucional pode se enquadrar são os de Substituição e de Competição, que se distinguem pelo resultado da interação entre norma formal e informal. Quando a relação entre norma formal e norma informal é de Competição, a norma informal de sobrepõe à formal, violando-lhe o comando. Por outro lado, quando a relação é de Substituição, embora a norma formal seja ineficaz, a regra informal não a viola, antes presta-se a realizar a efetividade dos objetivos pretendidos pelo direito.

Por essa razão consideramos que trata-se de um caso de Substituição.

A instituição informal da nomeação de um integrante da Lista Tríplice para a PGR não viola a norma formal, antes contribui para que os indivíduos ajam de forma coerente com o

objetivo pelo qual a norma foi criada, que mostrou-se ineficaz para assegurar por si só a realização de seu objetivo, o de garantir autonomia e independência ao Ministério Público.

Assim, enquanto a norma formal garante independência *de jure* ao MP, é a norma informal que garante a independência *de fato*, ou real, da Procuradoria Geral da República.

### **3.3. A nomeação de 2017 e seu impacto no arranjo institucional**

Como conclusão geral do estudo, verificamos que a nomeação de Raquel Dodge para a PGR em 2017 mostra-se bastante positiva para a relação entre os órgãos de poder da República Federativa do Brasil, basicamente por quatro razões.

Primeiro, embora a relação entre a Presidência da República e o Congresso Nacional tenha se mantido inalterada nesse processo decisório, o Ministério Público viu-se fortalecido ante esses órgãos, mediante o compromisso e a atuação da nova Procuradora Geral da República.

Outro ponto importante foi que, embora tenha ocorrido a quebra da hegemonia dos *tuiuiús* (que instituíram a elaboração da Lista Tríplice) no comando da PGR, isso não significou o retorno ao padrão anterior, de alinhamento político entre o ocupante da PGR e o Palácio do Planalto<sup>112</sup>, mantendo a autonomia da PGR.

Também é importante ressaltar a quebra da hegemonia masculina na Procuradoria Geral. Com a posse de Raquel Dodge, o MPF passa a ser mais um órgão de poder chefiado por uma mulher – atualmente, o STF, o STJ e a AGU são liderados por mulheres, o que é simbólica e substancialmente positivo<sup>113</sup>.

Por fim, deve ser mencionado que foram reforçados o constrangimento sancionador e o compromisso político com a Lista Tríplice, um compromisso mais institucionalizado e mais despersonalizado, por ter sido mantido por um Presidente de uma linha política distinta dos anteriores, o que fortalece a instituição informal e a garantia de autonomia e independência real do Ministério Público.

---

<sup>112</sup> SHALDERS, André. **De onde vem a rivalidade entre Raquel Dodge e Rodrigo Janot?** op. cit,

<sup>113</sup> IDOETA, Paula Adamo. De Raquel Dodge a Cármen Lúcia: o que 4 mulheres no topo representam para a Justiça. **BBC**. 18 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40615908>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BÉRGAMO, Mônica. Nenhum direito é absoluto, e país precisa funcionar, diz ministro da Justiça. **Folha de São Paulo** [online], São Paulo, 16 mai. 2016. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1771609-nenhum-direito-e-absoluto-e-pais-precisa-funcionar-diz-ministro-da-justica.shtml>

BRITO, Eliza. UFPE investe na formação docente e na interdisciplinaridade. In: **INCampus**, Recife, mai. 2017. p. 2 Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/39070/181743/Incampus+-+maio+de+2017/526ffda1-10ca-4cd8-9df4-86a48000b4b6>

HOFF, Debora Nayar. DEWES, Homero. RATHMANN, Régis. BRICH, Kelly Lissandra. PADULA, Antônio Domingos. Os desafios da pesquisa e ensino interdisciplinares. In: **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 44-46, 62-64, nov. 2004. Disponível em: <http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/119>

**O Globo** [online]. Ministro da Justiça diz que não falou com Temer sobre regras para nomear procurador-geral. São Paulo, 16 jun. 2016. Brasil. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-da-justica-diz-que-nao-falou-com-temer-sobre-regras-para-nomear-procurador-geral-19316300>

PORTO, Gustavo. Temer desautoriza ministro e diz que mantém escolha do procurador-geral através de lista tríplice. **O Estado de São Paulo** [online], São Paulo, 16 mai. 2016. Notícias. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-desautoriza-ministro-e-diz-que-mantem-escolha-do-procurador-geral-atraves-de-lista-triplice,10000051505>

FERREIRA JÚNIOR, N. A.. Instituições informais, consolidação e mudanças institucionais: estado da arte e agenda de pesquisa para o Parlamento Brasileiro. In: **VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**, 2015, Lima-Peru. p. 6. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/31080/instituicoes\\_informais\\_ferreira.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/31080/instituicoes_informais_ferreira.pdf?sequence=1)

BROTERO, José Maria de Avellar. **A Filosofia do Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

BULOS, Uadi Lamêgo. Costume Constitucional. IN: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 33 n. 131 jul./set. 1996, pp. 95-107. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176479/000512740.pdf>

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

NADER, Paulo. **Introdução do Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Editorial Porrúa: México D.F., 1980.

PEREIRA, Erick Wilson. **Direito Eleitoral: interpretação e aplicação nas normas constitucionais eleitorais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NÓBREGA, F. F. N.. **Entre o Brasil Formal e o Brasil Real** – Ministério Público, Arranjos Institucionais Informais e jogos ocultos entre os poderes. João Pessoa: Ideia, 2013.

NÓBREGA, F. F. N.. **Peças e Engrenagens de uma Teoria Geral do Estado**. João Pessoa: Ideia, 2013.

HODGSON, Geoffrey M. What Are Institutions? In: **Journal of Economic Issues**. Vol. XL No. 1 March 2006. p. 1. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitutions.pdf>

TALMAGE, James Esdras. **Jesus o Cristo**. Deseret Book Company: Salt Lake City, 1964.

GARCIA, Emerson. **Conflito entre Normas Constitucionais** – Esboço de uma Teoria Geral. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2008.

RIBEIRO, Diulas Costa. **Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MIRANDA, Pontes de; BRASIL. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: H. Cahen, 1947.

BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil promulgada em 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>

CABRAL NETO, J. **CONAMP – uma história sem fim**. Porto Alegre: Magister, 2009. Obra disponível em: [https://www.conamp.org.br/images/livros/CONAMP\\_-\\_Uma\\_historia\\_sem\\_fim.pdf](https://www.conamp.org.br/images/livros/CONAMP_-_Uma_historia_sem_fim.pdf)

RAMALHO, Renan. MODZELESKI, Alessandra. Janot teve seis antecessores na PGR desde 1988; saiba quem são. 17 de setembro de 2017. Opinião. **G1**. <https://g1.globo.com/politica/noticia/janot-teve-seis-antecessores-na-pgr-desde-1988-saiba-quem-sao-e-o-que-fizeram.ghtml>

**Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/brindeiro-geraldo>

Agência Estado. FHC tenta manobra para nomear Brindeiro ministro do STF. 02 de setembro de 2001. **POLÍTICA. Estadão**. Disponível em:

<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fhc-tenta-manobra-para-nomear-brindeiro-ministro-do-stf,20020902p56856>

**ANPR.** Notícias. Lista Tríplice: ANPR pede a Michel Temer celeridade na escolha de um nome para a PGR. <http://anpr.org.br/noticia/2997>

**ANPR.** Notícias. Lista Tríplice para PGR: confira o resultado da votação. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/noticia/5164>

**ANPR.** Lista Tríplice para a PGR. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/listatriplice>

**Conjur.** 06 de junho de 2001. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2001-jun-06/procuradores\\_entregam\\_lista\\_lider\\_governo](https://www.conjur.com.br/2001-jun-06/procuradores_entregam_lista_lider_governo)

**Conjur.** 21 de junho de 2001. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2001-jun-21/procurador-geral\\_republica\\_quarto\\_mandato](https://www.conjur.com.br/2001-jun-21/procurador-geral_republica_quarto_mandato)

PAES, José Eduardo Sabo. A nomeação do Procurador-Geral da República. In: **B. Cient.** ESMPU, Brasília, a. II – n. 8, p. 75-82 – jul./set. 2003. p. 75-82. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-8-2013-julho-setembro-de-2003/a-nomeacao-do-procurador-geral-da-republica>

ROVER, Tadeu. Lista Tríplice para escolha de procurador-geral pode virar regra. **Conjur.** 12 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-12/lista-triplice-escolha-procurador-geral- virar-regra>

SHALDERS, André. De onde vem a rivalidade entre Raquel Dodge e Rodrigo Janot? **BBC Brasil.** 20 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41327987>

LEITÃO, Matheus. Janot se emociona e chora ao finalizar uma era no MPF. **Política. G1.** 15 de setembro de 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/janot-se-emociona-e-chora-ao-finalizar-uma-era-no-mpf.html>

HIRABAHASI, Gabriel. Temer ignora votação de Nicolao Dino e escolhe Raquel Dodge para PGR. **Poder 360.** 28 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/temer-ignora-votacao-de-nicolao-dino-e-scolhe-raquel-dodge-para-pgr>

**G1.** Nicolao Dino é o mais votado em lista com sugestões para suceder Janot. 27 de junho de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/atual-vice-procurador-eleitoral-nicolao-dino-e-mais-votado-da-lista-triplice-da-anpr.ghtml>

**BBC Brasil.** Raquel Dodge, a ‘centralizadora’ de ‘reputação respeitável’ que substituirá Janot na PGR. 29 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40438841>

JERONIMO, Josie. Jurista rigorosa e feminista, Raquel Dodge é mais que “a escolha de Temer”. **UOL**. Brasília. 31 de agosto de 2017. Disponível em: <https://universa.uol.com.br/noticias/redacao/2017/08/31/raquel-dodge.htm>

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

MENDES, Gilmar. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 747.

IDOETA, Paula Adamo. De Raquel Dodge a Cármen Lúcia: o que 4 mulheres no topo representam para a Justiça. **BBC**. 18 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40615908>