

Instituições informais na nomeação para a Procuradoria-Geral da República

Renan Apolônio

Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Resumo: Este estudo consiste na apresentação de pesquisa a respeito da existência de regras e arranjos institucionais informais empregados para a escolha do chefe do Ministério Público Federal. Para atingir tais propósitos, a pesquisa foi desenvolvida de forma interdisciplinar, tentando conciliar as ciências jurídicas, políticas e a história. Neste artigo, utiliza-se a interdisciplinaridade em sentido estrito, de forma que as ciências mencionadas são utilizadas harmonicamente, sem perder suas características próprias. Num primeiro momento, é apresentado o referencial teórico utilizado para identificar instituições informais, buscando desenvolver conceitos, pressupostos e métodos de identificação desse tipo de regras. Em seguida, faz-se menção aos modelos institucionais adotados sob as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, além de se analisar todas as nomeações à Procuradoria Geral da República (PGR) sob a Constituição de 1988. Por fim, são feitas análises conclusivas dos dados obtidos, com o propósito de verificar se de fato ocorreu a formação de uma instituição informal, e qual o atual estado da arte no desenho político-institucional da PGR.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Ciências políticas. Instituições informais. Novo institucionalismo. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. Lista tríplice.

Resumen: Este estudio consiste en la presentación de una investigación respecto a la existencia de reglas y arreglos institucionales informales utilizados para la elección del jefe del Ministerio Público Federal. Para alcanzar tales propósitos, la investigación se desarrolló de forma interdisciplinar, intentando conciliar a las ciencias jurídicas, políticas y la historia. En este artículo, se utiliza a la interdisciplinaridad en sentido estricto, de forma que las ciencias menciona-

das se utilizan armónicamente, sin perder sus características propias. En un primer momento, es presentado el referencial teórico utilizado para a identificar instituciones informales, buscando desarrollar conceptos, supuestos y métodos de identificación de ese tipo de reglas. Luego, se hace mención a los modelos institucionales adoptados por las Constituciones de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, aparte de analizar todos los nombramientos a la Procuraduría General de la República bajo la Constitución de 1988. Por fin, se hacen análisis conclusivos de los datos obtenidos, con el propósito de verificar si, de hecho, ocurrió la formación de una institución informal, y cual el actual estado del dibujo político-institucional de la PGR.

Palabras-clave: Derecho Constitucional. Ciencias políticas. Instituciones informales. Ministerio Público Federal. Nuevo institucionalismo. Procuraduría General de la República. Lista triple.

Sumário: 1 Introdução. 2 As instituições informais. 2.1 Considerações preliminares. 2.2 O novo institucionalismo. 2.3 As instituições informais – em busca de uma definição. 2.4 Relações entre as instituições informais e as normas jurídicas. 3 Histórico das nomeações à Procuradoria-Geral da República. 3.1 A experiência das Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. 3.2 A discussão a respeito do desenho institucional da Procuradoria-Geral da República no período de transição para a democracia. 3.3 A norma constitucional (formal) de 1988. 3.4 As nomeações para a PGR pós-1988. 4 Concluindo – verificação da formação de uma instituição informal.

1 Introdução

O presente estudo é o resultado de dois anos de pesquisas a respeito da existência de regras não escritas e/ou informais para a indicação à chefia do Ministério Público Federal.

O início desta pesquisa se deu após a entrevista que o então ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, concedeu à *Folha de São Paulo* em 2016, na qual foi questionado acerca do tratamento que seria dado à autonomia de certos órgãos, entre eles o Ministério Público.

Na referida entrevista (BERGAMO, 2016), o ministro reconheceu não haver, no texto da Constituição, norma que determine a

realização de eleição para compor a chamada “lista tríplice” para a escolha do novo ocupante da PGR, e que menos ainda haveria a obrigatoriedade jurídica de se nomear o candidato mais votado na referida lista.

As declarações de Alexandre de Moraes geraram certa polêmica nos meios 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” (PORTO, 2016), levando, em seguida, a uma retratação do ministro (MINISTRO..., 2016).

A partir daí, segundo se acredita, tornou-se necessário investigar a realidade político-institucional a respeito desse importante cargo constitucional.

O objetivo deste artigo é, portanto, investigar se, na recente história constitucional brasileira, surgiram normas informais (não escritas) de nomeação para a Procuradoria-Geral da República (PGR).

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

A interdisciplinaridade, entendida em seu sentido amplo, genérico, é um princípio científico, metodológico, significa interação entre disciplinas científicas distintas, e engloba três diferentes métodos específicos, quais sejam: a) a *multidisciplinaridade*, em que, apesar de ser utilizada mais de uma disciplina científica para observar o objeto estudado, essas disciplinas se mantêm 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, conforme Hoff *et al.* (2007, p. 44-46 e 62-64).

Neste estudo, será utilizada 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 sen-

tido, a interdisciplinaridade ocupa um nível intermediário entre a multidisciplinaridade e a transdisciplinaridade.

As ciências jurídicas foram aplicadas para a compreensão das normas constitucionais (formais) de nomeação à PGR na Constituição atual e nas anteriores, bem como para a análise do contexto normativo em que esses regramentos se inseriram historicamente.

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.

Por fim, 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, na primeira parte do artigo, procura-se delinear o referencial teórico que dá substrato para a identificação das instituições informais. Na segunda parte, pretende-se apresentar e analisar dados históricos que permitam dar ideia dos desenhos institucionais formais e informais existentes na história republicana do Brasil.

Em sequência, é feita análise pormenorizada das nomeações à Procuradoria-Geral da República após a promulgação da Constituição de 1988, que podem ser subdivididas em quatro períodos: as nomeações de Aristides Junqueira, de Geraldo Brindeiro e dos PGRs votados em lista tríplice; e a sucessão de Rodrigo Janot, para a qual a procuradora-geral da República, Raquel Dodge, foi indicada pelo atual presidente da República, Michel Temer.

A título de considerações finais, analisam-se os 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 de grande relevância para a sociedade brasileira.

2 As instituições informais

2.1 Considerações preliminares

Ao iniciar a jornada no mundo das instituições informais, é necessário fazer a seguinte observação: aqui não se emprega 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.

Ao traçar um paralelo com o mundo jurídico, é possível dizer, parafraseando Paulo Nader (2002), que um conjunto de *instituições*, de normas, de regras, de princípios que versam sobre uma mesma matéria, compõe um *instituto*¹.

2.2 O novo institucionalismo

O estudo sobre as instituições informais será feito sob o prisma teórico do neoinstitucionalismo² – que não adota uma teoria particular, não cria uma nova teoria, mas que, de acordo com a professora Flavianne Nóbrega (2013a, p. 28), adota “uma postura crítica em relação às teorias”.

1 “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.” (NADER, 2002, p. 82).

2 As expressões neoinstitucionalismo e novo institucionalismo serão empregadas neste artigo como sinônimas.

A perspectiva no novo institucionalismo tem como pressuposto “conhecer a realidade das instituições estatais” (NÓBREGA, 2013b, p. 89) 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 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 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. (NÓBREGA, 2013b, p. 92-93, grifo nosso).

Nesse sentido, 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 a modificação das instituições, em determinado espaço e em determinado período temporal.

Em suma, ainda segundo Flavianne Nóbrega (2013b, p. 106), “[o] que importa para o novo institucionalismo, como paradigma em consideração, é investigar os desenhos institucionais reais e não simplesmente os aparentes”.

2.3 As instituições informais – em busca de uma definição

Ao se compreender o paradigma teórico sob o qual se construirão as considerações sobre as instituições informais, já se pode notar algumas características desse tipo de regras. Uma definição mais clara e precisa a respeito dessas 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 impede que se descrevam de forma suficientemente clara e objetiva as instituições em geral e as instituições informais em especial, atingindo os propósitos desta 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 conceito³. (HODGSON, 2006, p. 1, grifo do original).

3 “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.” [tradução nossa].

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 Nóbrega, os pesquisadores James March e Johan Olsen – em considerações que não somente esclarecerão um conceito de instituições, mas sobretudo fornecerão critérios para determinar o que pode e o que não pode ser considerado uma instituição – 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 de instituição*, já que definem o modo como as organizações e indivíduos devem e podem se comportar. (NÓBREGA, 2013b, p. 93, grifo nosso).

Desse modo, 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 os comportamentos dos indivíduos são formados e modelados.

Ainda na esteira das colocações de Flavianne Nóbrega, percebe-se 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 sociopolíticos 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. (NÓBREGA, 2013b, p. 106).

Considerando o exposto, entende-se que as instituições surgem da interação entre os indivíduos, que criam padrões de compor-

tamento 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 – o 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 por meio 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, pode-se notar que boa parte das regras formais se encontra 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 da aceitação dos indivíduos envolvidos, carecem de caráter obrigatório, de impositividade (o que é próprio das 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 sociopolítico:

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. (NÓBREGA, 2013b, p. 95).

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.* (NÓBREGA, 2013a, p. 40, grifo nosso).

As instituições informais, no entanto, podem também ser consideradas regras, pois contêm ainda um mínimo de efetividade.

Elas não somente são formadas pelas escolhas e pelos 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 por meio de um processo investigativo composto por duas etapas básicas – que serão 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 sanção⁴ (BRINKS, 2006 apud NÓBREGA, 2013b, p. 102).

2.4 Relações entre as instituições informais e as normas jurídicas

As instituições informais podem conviver e interagir com qualquer norma formal, escrita (Constituição, leis, normas infralegais, nacionais e internacionais) ou não (como os costumes), e em qualquer ramo do Direito.

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.

4 A sanção, no entanto, não precisará ser tão rígida a ponto de impedir que os indivíduos aos poucos modifiquem a instituição.

Ao se combinarem esses dois critérios, pode-se 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* (em que, embora as normas formais sejam eficazes, as normas informais são divergentes⁵); e d) de *competição* (quando as regras formais são ineficazes e as regras informais são divergentes, conseguindo impor-se sobre elas) (HELMKE 2006, apud NÓBREGA, 2013b, p. 102-104).

3 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 a 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, o período imperial será excluído do espaço temporal, fazendo um corte metodológico que colocará sob as observações deste artigo o período compreendido entre a Proclamação da República, em 1889, e a nomeação da primeira procuradora-geral da República, Raquel Dodge, em 2017.

3.1 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. A nomeação era feita pelo presidente da República, mas entre um grupo restrito – o procurador-geral da República deveria ser designado “dentre os membros do Supremo Tribunal Federal” (art. 58, § 2º).

5 A instituição formal, nesse caso, contraria o espírito da lei, sem violar a letra da lei.

Os membros do Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, eram também nomeados pelo presidente da República (com aprovação do Senado Federal) e deveriam ser possuidores “de notável saber e reputação, elegíveis para o Senado” (art. 56), além de serem vitalícios (art. 57).

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.

No entanto, ainda que se tenha dito que era feita *livremente*, havia 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 nato⁶. A aprovação do nome indicado para PGR pelo Senado Federal foi exigida pelas Constituições de 1934, 1946 e 1967⁷.

Apenas com a Emenda Constitucional n. 1 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 a necessidade de aprovação pelo Senado e omitindo a similaridade dos requisitos para a indicação ao Supremo Tribunal Federal, o que resultou numa ampliação da liberdade presidencial no tocante à nomeação à PGR.

Em resumo, observa-se que, de 1891 a 1930, o presidente da República indicava 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.

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

7 A Constituição de 1937 não previa a aprovação pelo Senado da indicação feita pelo presidente justamente porque, autocrática, não previa a existência de um Senado.

Em 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 de 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) e 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 nesses 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 o de 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.

Deve-se observar, contudo, que o objetivo não é insinuar que a livre nomeação e demissão do procurador-geral seja necessariamente algo negativo. Em realidade, sob a égide das Constituições ora esposadas, o Ministério Público não possuía as mesmas atribuições que lhe foram dadas pela Constituição de 1988. Nessas épocas, o Ministério Público também agia como órgão de representação do Poder Público – daí a expressão *procurador* ser utilizada até hoje para referir-se aos membros do Ministério Público Federal.

3.2 A discussão a respeito do desenho institucional da Procuradoria-Geral da República no período de transição para a democracia

Conta Hugo Nigro Mazzilli (1991, p. 17-22) que, entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1980, teve início uma mobilização de procuradores de Justiça e da República em defesa

do Ministério Público, tendo Carlos Siqueira Netto como principal líder desse movimento.

Esse movimento se formou a partir do diálogo entre membros dos Ministérios Públicos locais e do Federal, por meio de encontros entre procuradores-gerais e presidentes das associações estaduais de procuradores e, principalmente, da Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp).

Os pontos culminantes desse movimento 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 a que se faz referência em realidade é a segunda Carta de Curitiba, como assinala Cabral Netto⁸, e consistiu numa proposta de dispositivos constitucionais relacionados ao Ministério Público, elaborada com base no Texto Constitucional então vigente, nas teses aprovadas no VI Congresso do Ministério Público, nas respostas dos membros do MP à consulta realizada após o VI Congresso, em anteprojeto apresentado por Sepúlveda Pertence, então ocupante da PGR, à Comissão Afonso Arinos, e em minuta elaborada por uma comissão designada pela Conamp que consistia numa síntese dos itens anteriores (MAZZILLI, 1991, p. 22).

Vale ressaltar que o VI e o VII Congressos Nacionais do MP ocorreram no período em que se iniciava a transição para a democracia, 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.

8 “Já tivemos oportunidade de observar que possíveis referências à 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 março de 1980. A *segunda* Carta de Curitiba foi elaborada posteriormente, na gestão de Luís Antônio Fleury Filho, entre os dias 19 a 21 de junho de 1986. A terceira, fruto do 13º Congresso Nacional, em 1999.” (CABRAL NETTO, 2009, p. 73, nota de rodapé, grifos do original).

Na consulta feita aos procuradores de todo o Brasil quanto a temas sensíveis ao MP, quatro questões (da segunda à quinta) tratavam especificamente do procurador-geral, envolvendo, direta ou indiretamente, regras referentes à escolha do procurador-geral da República.

De acordo com o que foi indicado por Hugo Nigro Mazzilli (1991, p. 23-26), nota-se a ausência de um consenso a respeito da forma de escolha do PGR, apesar de que a opinião majoritária era pela vedação à livre nomeação. Dessa forma, a Carta de Curitiba não mencionou 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*:

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), a qual também escolheu não adotar a elaboração de lista tríplice.

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 e, como nesse desenho insti-

tucional 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 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 a Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte chegou a aprovar proposta de eleição direta do PGR, com a seguinte redação:

Art. 235. [...]

§ 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 recondução⁹.

Esse projeto, contudo, não obteve êxito ao longo do processo constituinte, e a Constituição de 1988, ao ser promulgada, continua 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.

3.3 A norma constitucional (formal) de 1988

Em que pese haver uma gama de possíveis discussões a respeito da norma aqui abordada, ater-se-á à delimitação proposta, e da qual se pretende não se 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 instituições informais.

9 O anteprojeto da Comissão está disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>.

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

O dispositivo mencionado 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, que permitiam a nomeação de figuras estranhas à carreira ministerial.

Uma comparação com o dispositivo de nomeação dos procuradores-gerais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios apresenta questão vital para esta 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 MPs nas unidades da federação inclui a elaboração, mediante votação, de uma lista tríplice, dentro da qual deve ser feita a nomeação pelo governador local, a norma referente ao MP 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 de 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 diante do 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 livres a nomeação e a demissão, com mínimos requisitos. A indicação de um novo PGR deve, agora, recair sobre um integrante da carreira, e com um período de tempo predeterminado para o exercício do cargo.

3.4 As nomeações para a PGR pós-1988

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 maioria das informações trazidas nesta parte do artigo foi obtida da leitura de periódicos jornalísticos e jurídicos, citados em sua forma eletrônica, de forma a facilitar a consulta por parte do leitor.

3.4.1 *Aristides Junqueira (1989 a 1995)*

O primeiro procurador nomeado conforme a nova regra constitucional foi Aristides Junqueira Alvarenga, indicado ainda por Sarney (em 1989), que não o conhecia. A sugestão foi feita pelo então ministro da Justiça, Oscar Correa, possivelmente por causa do bom trânsito do escolhido entre os ministros do Supremo, conforme apurado por Renan Ramalho e Alessandra Modzeleski (2017).

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

Enquanto foi PGR, Aristides Junqueira protagonizou fato inédito na história brasileira – denunciou o presidente Collor, que o 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 citado jurista 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. (BASTOS; MARTINS, 1997, p. 69).

3.4.2 Geraldo Brindeiro (1995 a 2003)

Os dois períodos presidenciais em que Fernando Henrique Cardoso foi presidente da República compreenderam quatro nomeações à Procuradoria-Geral da República, tendo em vista 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 em que o presidente Fernando Henrique teve de nomear um procurador-geral, o agraciado foi Geraldo Brindeiro.

Brindeiro acumulava um currículo acadêmico invejável – era mestre e doutor em Direito pela Universidade de Yale, nos EUA, e foi professor e coordenador da Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB). Aumentava seu prestígio o fato de ser primo do então vice-presidente da República, Marco Maciel, e sobrinho do ex-ministro do STF Djaci Falcão.

No verbete sobre Geraldo Brindeiro do *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* (2009), elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, encontra-se 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 ala conservadora e, efetivamente, teria a missão de despolitizar a Procuradoria.

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 (RAMALHO; MODZELESKI, 2017).

A relação entre o presidente e o procurador-geral era tão próxima que houve especulações sobre uma possível manobra da parte de Fernando Henrique, ao fim de seu mandato, para abrir uma vaga no STF para nomear Geraldo Brindeiro (FHC TENTA..., 2001).

Em 2001, na última oportunidade em que o presidente Fernando Henrique pôde nomear um procurador-geral, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), associação de classe dos membros do MPF, realizou consulta entre seus filiados, ocasião em que puderam votar em três nomes que eles desejariam ver em uma lista tríplice para procurador-geral da República.

Na ocasião, Carlos Frederico Santos, presidente da ANPR, entregou a lista ao deputado federal Arthur Virgílio (PSDB-AM), então líder do governo no Congresso, com os nomes dos três mais votados na eleição feita pela associação, Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, Claudio Lemos Fonteles e Ela Wiecko Volkmer de Castilho, respectivamente (PROCURADORES..., 2001).

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 (FHC RECONDUZ..., 2001).

3.4.3 As nomeações à PGR entre 2003 e 2015 – a era dos “tuiuúú”

A permanência de Brindeiro como PGR durante oito anos gerou uma série de críticas entre alguns membros do Ministério Público Federal, que passaram a fazer oposição ao procurador-geral.

Segundo reportagem da *BBC Brasil*, esse grupo foi apelidado de “tuiuiús”, referência a um pássaro do pantanal brasileiro que, por ser desengonçado, tem dificuldades em alçar voo (SHALDERS, 2017). Foram eles que articularam, na ANPR, a realização de consulta para a formação de uma lista tríplice.

Em 2003, já sob a presidência de Luiz 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 também indicar o mais votado. O presidente Lula tomou a mesma decisão em 2005, 2007 e 2009. A presidente Dilma Rousseff, sua sucessora, repetiu o procedimento em 2011, 2013 e 2015.

Nesse período, Claudio Lemos Fonteles (2003 a 2005), Antonio Fernando Barros e Silva de Souza (2005 a 2009), Roberto Monteiro Gurgel Santos (2009 a 2013) e Rodrigo Janot Monteiro de Barros (2013 a 2017) – todos integrantes do grupo “tuiuiú” – foram escolhidos para o cargo de procurador-geral da República (RAMALHO; MODZELESKI, 2017).

Nesse período, os procuradores-gerais adotaram uma atuação mais independente e proativa do Ministério Público, por exemplo, ao promover ações penais em casos de corrupção envolvendo grandes autoridades da República, sendo o Mensalão a mais significativa dessas ações (RAMALHO; MODZELESKI, 2017).

3.4.5 A sucessão de Rodrigo Janot – controvérsias sobre o procedimento de escolha do PGR

Como referido na introdução deste artigo, no ano de 2016, o então ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, concedeu entrevista à *Folha de São Paulo*, em que foi questionado se o governo de Michel Temer – vice-presidente que assumiu interinamente a Presidência da República durante o julgamento do *impeachment* de Dilma Rousseff no Senado – manteria a “tradição de indicar para a Procuradoria-Geral da República o integrante da carreira mais votado numa lista tríplice”.

Cita-se a seguir o trecho da entrevista:

Os governos do PT criaram a tradição de indicar para a Procuradoria-Geral da República o integrante da carreira mais votado numa lista tríplice. Você 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. (BERGAMO, 2016, grifos do original).

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 (PORTO, 2016). Na época, faltava ainda um ano para a nomeação.

O ministro Alexandre de Moraes e a ANPR publicaram notas em que comentaram a declaração de Michel Temer. Moraes minimizou o caso, afirmando jamais haver conversado 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 o 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”. Ademais, reconheceu que não seria do perfil de Michel Temer agir de outra maneira (MINISTRO..., 2016).

De fato, Michel Temer mostrou-se receptível à lista tríplice em ocasiões anteriores. Por exemplo, em 2013, o então 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 daquele ano, mas a presidente ainda não havia procedido à indicação de um nome ao Senado. Na ocasião, Temer comprometeu-se a discutir o assunto com Dilma (LISTA..., 2013).

A lista tríplice de 2017, cuja votação apresentou índice recorde de participação, foi composta por Nicolao Dino, Raquel Dodge e Mario Luiz Bonsaglia, respectivamente.

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” (LISTA..., 2017).

Michel Temer, ao apreciar a lista, optou por indicar Raquel Dodge, segunda colocada, preterindo Nicolao Dino. Aparentemente, pesaram na escolha de Temer os fatos de o primeiro colocado ser irmão do governador do Maranhão, Flávio Dino (PCdoB), opositor do presidente, de ser aliado de Rodrigo Janot e de ter sido o procurador que promoveu a ação pela cassação do mandato da chapa Dilma-Temer no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Por outro lado, Raquel Dodge apresentava perfil mais discreto, além de liderar a oposição a Janot, o que agradaria ao presidente Temer.

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

A politização criticada por ela foi criada pelos próprios “tuiuiús”, ainda nos anos 1990, quando rivalizavam com o PGR Geraldo Brindeiro. Dodge, contudo, tem-se posicionado contra qualquer politização, de forma que se opõe aos “tuiuiús” sem, no entanto, jamais ter apoiado Geraldo Brindeiro (JERONIMO, 2017).

4 Concluindo – verificação da formação de uma instituição informal

Ao se aplicar o procedimento exposto no *subitem 2.3*, será utilizado o método de Brinks para verificar a existência de uma instituição informal e, se 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.

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, 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, pode-se deduzir que não haveria tal sanção quanto à não nomeação do primeiro colocado, pois, como apurado, o compromisso existente é com a lista, não com a primeira colocação. Por exemplo, ao comentar 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” (LISTA..., 2017, grifo nosso). Por sua vez, 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” (LISTA..., 2017, grifo nosso).

A sanção existente é com relação à nomeação de um nome da lista. Prova disso é que, conforme 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.

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

Para tanto, inicialmente, deve-se 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 art. 128, § 1º, da CF, que, como já visto, foi criado com o intuito de limitar o poder político de escolha do PGR pelo presidente da República, para conferir maior autonomia ao Ministério Público.

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

Entretanto, nos quatro períodos em que o MP teve como chefe Geraldo Brindeiro, a intenção original dos constituintes foi contornada pelo alinhamento político existente entre o presidente

da República e o procurador-geral da República, fazendo com que a norma constitucional se tornasse ineficaz. Assim, observa-se que, no momento imediatamente anterior ao padrão de conduta em análise, a norma formal era fraca (ineficaz).

Nessa situação – de ineficácia normativa –, os dois modelos em que o desenho institucional se pode 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 sobrepõe-se 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 se presta a realizar a efetividade dos objetivos pretendidos pelo Direito.

Dessa forma, acredita-se que se trata 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 para o qual a norma foi criada, uma vez que esta se mostrou ineficaz para assegurar a realização desse objetivo.

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

Como conclusão geral do estudo, verifica-se que a nomeação de Raquel Dodge para a PGR em 2017 se mostrou bastante positiva basicamente por três razões.

Primeiro, o Ministério Público viu-se fortalecido ante as demais organizações que participam do processo de escolha do PGR (Presidência da República e Senado Federal).

Outro ponto de destaque é 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 (SHALDERS, 2017), mantendo-se 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 – naquele momento, o STF, o STJ e a AGU eram presididos por mulheres, o que é simbólica e substancialmente positivo (IDOETA, 2017).

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 linha política distinta da dos anteriores, o que fortalece a instituição informal e a garantia de autonomia e independência real do Ministério Público.

Referências

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

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

BRINDEIRO, Geraldo. *In: DICIONÁRIO histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/brindeiro-geraldo>.

CABRAL NETTO, Joaquim. *CONAMP: uma história sem fim*. Porto Alegre: Magister, 2009.

FHC RECONDUZ Brindeiro para seu quarto mandato consecutivo na PGR. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 21 jun. 2001. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2001-jun-21/procurador-geral-republica-quarto-mandato>.

FHC TENTA manobra para nomear Brindeiro ministro do STF. *Estadão*, São Paulo, 2 set. 2001. Política. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fhc-tenta-manobra-para-nomear-brindeiro-ministro-do-stf,20020902p56856>.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, University of Nevada, Reno, v. XL, n. 1, p. 1, March 2006. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitutions.pdf>.

HOFF, Debora Nayar; DEWES, Homero; RATHMANN, Régis; BRUCH, Kelly Lissandra; PADULA, Antônio Domingos. Os desafios da pesquisa e ensino interdisciplinares. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 42-65, jul. 2007. Disponível em: <http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/119>.

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

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

LISTA tríplice: ANPR pede a Michel Temer celeridade na escolha de um nome para a PGR. *ANPR*, Brasília, 9 jul. 2013. Disponível em: <http://anpr.org.br/noticia/2997>.

LISTA tríplice para PGR: confira o resultado da votação. *ANPR*, Brasília, 27 jun. 2017. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/noticia/5164>.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institucionalism. *American Political Science Review*, Washington, D.C., v. 78, n. 3, Sept. 1984.

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

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

NADER, Paulo. *Introdução do estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

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, 2013a.

_____. *Peças e engrenagens de uma teoria geral do estado*. João Pessoa: Ideia, 2013b.

PORTO, Gustavo. Temer desautoriza ministro e diz que mantém escolha do procurador-geral através de lista tríplice. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 maio 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>.

PROCURADORES entregam lista de indicados à PGR para líder do governo. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 jun. 2001. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2001-jun-06/procuradores_entregam_lista_lider_governo.

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

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