

Aspectos Afetos ao Controle Interno das Atividades do Procurador-Geral de Justiça

Emerson Garcia*

Sumário

1. Aspectos Introdutórios. 2. O Controle no Estado de Direito. 3. Potencialidades do Controle Interno das Atividades do Procurador-Geral de Justiça. 3.1. O Controle Realizado pelo Colégio de Procuradores de Justiça. 3.1.1. Proposta de Destituição do Procurador-Geral de Justiça. 3.1.2. Julgamento de Recurso contra Decisão Condenatória em Processo Disciplinar. 3.1.3. Revisão do Arquivamento de Investigação Criminal. 3.2. O Controle Realizado pelo Conselho Superior do Ministério Público. 3.3. O Controle Realizado pela Corregedoria-Geral do Ministério Público. Epílogo.

1. Aspectos Introdutórios

Não é exagero afirmar que um dos grandes legados oferecidos pelas construções teóricas que apregoam uma gestão plúrima do poder estatal, como aquelas desenvolvidas por Aristóteles, Locke e, principalmente, Montesquieu, reside na criação de mecanismos que assegurem o exercício moderado do poder e contenham o totalitarismo.¹ Aliás, essa é a melhor forma de evitar o surgimento dessa verdadeira chaga estrutural, sendo alcançada pela contenção do poder pelo próprio poder. É necessária a existência de uma relação circular entre as distintas estruturas autônomas de poder, de modo que cada estrutura atue, a um só tempo, como controladora e controlada, observado, sempre, o *modus operandi* previsto na ordem jurídica.

No extremo oposto à concentração do poder, que traz consigo a semente indesejada do arbítrio, tem-se a sua divisão, que pode assumir distintas feições. Não é incomum adotar-se um critério científico-funcional ou jurídico, indicativo das características essenciais das funções desempenhadas pelos distintos órgãos; um critério técnico-organizativo, que trata da repartição das funções entre os órgãos existentes, que também tem por objetivo assegurar a maior eficiência entre as instituições; ou mesmo um critério político, com o fim de garantir a satisfação dos

* Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Consultor Jurídico da Procuradoria-Geral de Justiça e Diretor da Revista de Direito. Consultor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Membro da *American Society of International Law* e da *International Association of Prosecutors* (Haia – Holanda).

¹ Cf. ZIPPELIUS, Reinhold. Teoria Geral do Estado (*Allgemeine Staatslehre*). Trad. de COUTINHO, Karin Praefke-Aires. Coordenação de CANOTILHO, J. J. Gomes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 383.

interesses de determinada instância social.² Entre essas classificações, as mais estudadas são aquelas afetas às divisões funcional e orgânica do poder, que dizem respeito, respectivamente, à essência do poder exercido e a quem o exerce.

Numa perspectiva científico-funcional, principia-se com a análise da essência do poder, concebido em sua unidade estrutural e, num segundo momento, são compartimentados os seus aspectos essenciais. Portanto, além de o Estado possuir um amplo poder no interior do seu território, sendo esta a essência da teoria da soberania estatal – embora não sejam ignoradas as inúmeras vicissitudes por que tem passado no mundo contemporâneo –, esse poder é cientificamente divisível em função legislativa, a quem compete a formação do direito (*rule making*) e em funções executiva e judicial, que realizam o direito (*law enforcement*), esta última em caráter definitivo.

Já sob a perspectiva orgânica, a análise é direcionada aos órgãos que exercerão as distintas funções estatais, daí decorrendo a possibilidade de a divisão ser analisada sob um prisma horizontal ou vertical. É justamente sob a perspectiva orgânica, com o exercício das funções estatais por distintas estruturas de poder, as quais, embora autônomas, mostrem-se convergentes em relação à realização do bem comum, controlando-se reciprocamente, que se torna possível a contenção do poder e o primado da juridicidade. Na divisão horizontal, as diferentes estruturas de poder estão em uma posição de igualdade, relacionando-se na forma e nas matérias previstas na ordem jurídica. É o que ocorre, no sistema brasileiro, com os denominados Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, isso sem olvidar as estruturas autônomas reconhecidas pela ordem constitucional, que são o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Na divisão vertical, é possível direcionarmos nossa atenção, em um primeiro momento, às relações mantidas entre o Estado e os particulares, o que exigirá a análise do potencial expansivo dos atos estatais quando cotejados com a esfera jurídica das pessoas em geral. Em um segundo momento, as atenções se voltam à existência de uma divisão de competências entre distintas unidades territoriais de poder, característica insita à forma composta de Estado, sendo múltiplas as vertentes que pode assumir.³ Sob esta última ótica, embora seja exato afirmar inexistir hierarquia entre os entes federativos, é relativamente comum que os entes maiores possam editar padrões normativos vinculantes para os entes que se encontrem em seu território.

O Ministério Público, em razão da autonomia que lhe foi outorgada pela ordem constitucional, desempenha um relevante papel na preservação do equilíbrio do sistema, isso ao zelar pelo primado da juridicidade, evitando seja ela vilipendiada por atores públicos ou privados. Ocorre que também o Ministério Público foi estruturado de modo a evitar que a concentração de poder possa desaguar no arbítrio, risco

² Cf. BASSI, Franco, *Il Principio della Separazione dei Poteri*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* n° 1, 1965, p. 17 (18).

³ Cf. STARCK, Christian; SCHIMIDT, Thorsten Ingo. *Staatsrecht*, 2ª ed., München: Verlag C.H. Beck München, 2008, p. 64.

sempre latente ao lembrarmos que a Instituição é dirigida, monocraticamente, por seu Procurador-Geral, de Justiça ou da República.

O objetivo destas breves linhas é o de analisar a essência e a funcionalidade do controle exercido no âmbito das estruturas estatais de poder e, a partir daí, os mecanismos de controle interno que se projetam sobre as atividades do Procurador-Geral de Justiça.

2. O Controle no Estado de Direito

De modo correlato à própria concepção de Estado Democrático de Direito, tem-se a necessidade de serem estabelecidos mecanismos de controle da atividade estatal, sempre com o objetivo de mantê-la adstrita às fronteiras de sua legitimidade. Não é demais lembrar que o significativo *controle* carece de purismo vernacular, caracterizando-se como um neologismo que não encontra correspondência exata na língua portuguesa. Controle deriva do francês *contrôle*, contração de *contrerole*, indicando um registro feito em duplicidade.⁴ Além desse significado base, é largamente empregado pelos publicistas no sentido de verificação, revisão, fiscalização e sindicância. É nesse sentido que o utilizamos, pois não seria coerente repudiarmos um vocábulo há muito sedimentado na doutrina especializada.

Sob a epígrafe do *controle* devem ser enquadrados todos os mecanismos utilizados na fiscalização e na correção da atividade desempenhada pelas estruturas de poder existentes no Estado de Direito. O *controle*, que deve manter-se adstrito aos limites da lei e da Constituição, pode sofrer inúmeras classificações. Sob o prisma do controlador, é possível analisarmos o controle conforme a sua (1) posição e (2) natureza. No que diz respeito à atividade desenvolvida, a análise pode ser direcionada (3) à sua natureza, (4) ao seu objeto e (5) à amplitude do controle.⁵

Principiando pela posição do controlador, é possível que esteja inserido na mesma estrutura do órgão controlado ou ser estranho a ela. No primeiro caso, fala-se em controle interno, no segundo, em contorno externo. Interno é o controle que encontra o seu alicerce de sustentação na autonomia existencial de uma dada estrutura estatal e no princípio hierárquico. Enquanto a autonomia indica a capacidade de se direcionar de acordo com suas próprias decisões, a hierarquia direciona o processo de formação dessas decisões. A atuação dos órgãos internos observa a divisão de competências no âmbito da respectiva estrutura estatal, podendo manter entre si uma "*relação de equiordenação, supra ou infra-ordenação*";⁶ o que significa dizer que podem estar horizontalizados (v.g.: a auditoria interna normalmente não tem qualquer ascendência hierárquica sobre os órgãos controlados) ou verticalizados (v.g.: o chefe de um órgão deve exercer controle constante sobre os seus subordinados),

⁴ Cf. DUBOIS, J.; MITTERAND, H.; DAUZART, A. *Dictionnaire d'étymologie*. Paris: Larousse, 2004, p. 182.

⁵ Cf. GARCIA, Emerson. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do controle, in: *Boletim de Direito Administrativo* nº 7, ano XXX, julho de 2014, p. 737.

⁶ OTERO, Paulo. *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 33.

nesse último caso, com a existência de uma hierarquia entre eles. É factível que o controle interno pode ser exercido por ambos.

Quando o controle é realizado por órgãos verticalizados, o órgão supraordenado pode rever ou anular os atos praticados pelo órgão infraordenado. Em se tratando de órgãos horizontalizados, a função primordial do órgão “*equiordenado*” normalmente será a de detectar a injuridicidade e, ato contínuo, provocar o órgão supraordenado, que valorará os argumentos apresentados e decidirá pela anulação ou revogação do ato. Órgãos dessa natureza estão previstos no art. 74 da Constituição de 1988. Sua atuação, ademais, pode ser provocada por qualquer pessoa, já que a ordem constitucional, em seu art. 5º, XXXIV, *a*, assegurou a todos “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

Diversamente do controle interno, ontologicamente amplo, o controle externo, que encontra sua gênese na divisão das funções estatais, é necessariamente restrito, somente se desenvolvendo nos limites estabelecidos pela ordem jurídica. A justificativa decorre da constatação de que o controle externo comprime a autonomia da estrutura controlada, somente podendo ser desenvolvido nos estritos limites da ordem jurídica.

Ao avançarmos da posição ocupada pelo órgão controlador para a sua natureza jurídica, vamos apontar na divisão tripartite do poder tão bem sistematizada por Montesquieu, que apregoa a existência das funções administrativa, legislativa e judiciária. Portanto, a estrutura do órgão de controle há de ser enquadrada numa dessas vertentes. À guisa de ilustração, os Tribunais de Contas e os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público exercem atividade tipicamente administrativa.

À classificação bipartida dos órgãos controlados, soma-se, como dissemos, a classificação tripartida da atividade desenvolvida.

Quanto à natureza da atividade desenvolvida, uma vez mais nos socorreremos da sistematização oferecida por Montesquieu. Quando pensamos em Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, é evidente que esse designativo está associado à atividade fim desenvolvida por certas estruturas de poder. Portanto, com escusas pela tautologia, é possível dizermos que o Legislativo legisla, o Executivo administra e o Judiciário julga. Por outro lado, também é evidente que cada uma dessas estruturas contará com uma organização interna que viabiliza o seu funcionamento e que pratica atos essencialmente administrativos, podendo revê-los ou revogá-los. Considerando que o controle interno decorre das noções de autonomia existencial e hierarquia administrativa, é possível concluir que ele sempre terá natureza administrativa. Em relação ao controle externo, muitas controvérsias surgirão. O Executivo, ainda que seus atos assumam um viés político (*v.g.*: com o veto a projeto de lei aprovado pelo Legislativo), sempre praticará atos de natureza administrativa no âmbito das atividades de controle. O Judiciário, do mesmo modo, ao apreciar os atos praticados pelas demais estruturas de poder, sempre emitirá, no exercício desse controle externo, provimentos de natureza jurisdicional. O Poder Legislativo, por sua vez, ao exercer o controle externo, também pratica atos de natureza administrativa e jurisdicional. É o que ocorre com a competência para fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder

Executivo, incluídos os da administração indireta (CR/1988, art. 49, X), e para julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade (CR/1988, arts. 51, I e 52, I). Especificamente em relação ao controle externo realizado por órgãos constitucionalmente autônomos (v.g.: Tribunais de Contas e Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público), os atos praticados sempre terão natureza administrativa, isso em razão do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Quanto ao objeto do controle, é possível afirmar que ele sempre será um ato praticado pelo órgão controlado. Em se tratando de controle interno, o objeto será um ato administrativo, unilateral ou não: será inicialmente cotejado com a juridicidade, o que pode resultar na sua anulação e, em tendo sido praticado com base no poder discricionário, será reavaliada a sua conveniência e oportunidade, podendo, inclusive, ser revogado. Essa competência, na medida em que lastreada no princípio hierárquico, há de ser exercida por um órgão supraordenado. No que diz respeito ao controle externo, a divisão das funções estatais e a autonomia funcional assegurada a certas estruturas de poder, como o Ministério Público, indicam que ele não poderá recair sobre os atos tipicamente funcionais, que refletem a atividade fim da estrutura estatal controlada. Essa regra, à evidência, estará sujeita às exceções contempladas pela Constituição, que não são poucas. À guisa de ilustração, observa-se que as leis aprovadas pelo Poder Legislativo estão sujeitas ao controle de constitucionalidade realizado pelo Judiciário (arts. 97, 102, I, a e 125, § 2º) e os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar podem ser sustados pelo Legislativo (art. 49, V).

Por fim, quanto à amplitude, tem-se uma distinção substancial em relação ao potencial expansivo do controle interno e do controle externo, os quais apresentam sensíveis distinções quando cotejados entre si. Enquanto o primeiro é ontologicamente amplo, sendo intuitiva a conclusão de que a própria estrutura estatal deve delinear a sua vontade final, o segundo é necessariamente restrito. Afinal, caminha em norte contrário à divisão das funções estatais e à autonomia que a ordem constitucional assegurou a certas estruturas de poder. Em verdade, controle externo amplo e irrestrito é a antinomia suprema a qualquer referencial de independência e autonomia existencial.

O controle externo, como limitador da independência e da autonomia, somente pode se desenvolver com observância dos limites estabelecidos pela ordem jurídica. E, aqui, o padrão sistêmico encampado pela ordem constitucional brasileira se baseia na dicotomia existente entre juridicidade e liberdade valorativa: a primeira é da essência do Estado de Direito, cujo primado não pode ser tergiversado; a segunda, por sua vez, reflete, em toda a sua intensidade, a autonomia das estruturas controladas, não podendo sofrer qualquer limitação pelo controlador.

3. Potencialidades do Controle Interno das Atividades do Procurador-Geral de Justiça

O cargo de Procurador-Geral de Justiça possui estatura constitucional. A Constituição de 1988, nos §§ 3º a 5º do seu art. 127, dispôs, respectivamente, sobre

a forma de escolha desse agente, o órgão competente para destituí-lo e o poder de iniciativa legislativa que lhe foi atribuído.

O Procurador-Geral de Justiça, como está implícito no texto constitucional e expresso no art. 10, I, da Lei nº 8.625/1993, é o chefe do Ministério Público. A partir dessa constatação, pode-se afirmar que esse agente está no ápice do escalonamento hierárquico, o que significa dizer que inexistente outro órgão administrativo acima dele. Na medida em que os mecanismos de controle interno recebem influência direta do princípio hierárquico, suas decisões administrativas, à míngua de órgão superior, seriam conceitualmente insuscetíveis de revisão no âmbito interno. Apesar da obviedade dessa conclusão, não podemos esquecer que a Lei nº 8.625/1993, em seu art. 5º, dispôs sobre a existência de uma “Administração Superior” no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais, o que implica na existência de certa equidistância entre seus órgãos, que são a Procuradoria-Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

A harmonização possível entre Chefia monocrática e Administração Superior plúrima há de ser encontrada de modo semelhante à relação entre regra e exceção. Em outras palavras, as manifestações do Procurador-Geral de Justiça assumirão caráter definitivo, excepcionadas, apenas, aquelas situações em que a ordem jurídica atribua alguma função de controle aos demais órgãos da Administração Superior. Essa conclusão, aliás, é quase que intuitiva, decorrendo de uma interpretação sistêmica dos princípios hierárquico e da legalidade: de acordo com o primeiro, uma autoridade superior não pode ser contrastada por outra inferior; a segunda, por sua vez, indica que, no âmbito das estruturas estatais de poder, cada órgão somente pode exercer as competências previstas na ordem jurídica.

Com os olhos voltados à sistemática da Lei nº 8.625/1993, analisaremos que tipo de controle pode ser realizado, sobre as atividades do Procurador-Geral de Justiça, pelos demais órgãos que integram a Administração Superior do Ministério Público. O objetivo é verificar a potencialidade do controle dos atos já praticados, não as situações em que haja a necessária participação de mais de um órgão da Administração Superior no aperfeiçoamento do ato. Nas linhas que seguem, reproduziremos, em seus contornos gerais, as estruturas argumentativas apresentadas em obra específica dedicada ao estudo do Ministério Público.⁷

3.1. O Controle Realizado pelo Colégio de Procuradores de Justiça

As atribuições do Colégio de Procuradores de Justiça estão descritas no art. 12 da Lei nº 8.625/1993. Entre elas, podem ser consideradas verdadeiras atividades de controle, que recaem sobre atos do Procurador-Geral de Justiça, aquelas descritas nos incisos IV, VIII, *b* e XI, que versam, respectivamente, sobre a competência do colegiado para:

⁷ Vide GARCIA, Emerson. *Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Propor ao Poder Legislativo a destituição do Procurador-Geral de Justiça, pelo voto de dois terços de seus membros e por iniciativa da maioria absoluta de seus integrantes em caso de abuso de poder, conduta incompatível ou grave omissão nos deveres do cargo, assegurada ampla defesa"; "julgar recurso contra decisão: (...) b) condenatória em procedimento administrativo disciplinar"; e "rever, mediante requerimento de legítimo interessado, nos termos da Lei Orgânica, decisão de arquivamento de inquérito policial ou peças de informações determinada pelo Procurador-Geral de Justiça, nos casos de sua atribuição originária.

Como se constata, uma das atribuições outorgadas ao colegiado, a de julgar recurso contra decisão condenatória em procedimento administrativo disciplinar, configura exceção expressa ao princípio hierárquico. Em outras palavras, apesar de o Procurador-Geral de Justiça ser o Chefe da Instituição, sua decisão não é definitiva. Acresça-se que também a proposta de destituição desse agente, endereçada ao Poder Legislativo, não se compatibiliza com a pureza do princípio hierárquico.

3.1.1 Proposta de Destituição do Procurador-Geral de Justiça

Compete às Assembleias Legislativas, na forma prevista na lei orgânica estadual, deliberar, pela maioria absoluta de seus membros, sobre a destituição do Procurador-Geral (CR/1988, art. 128, § 4º). O art. 12, IV, da Lei nº 8.625/1993, por sua vez, autorizou que o Colégio de Procuradores, pelo voto de dois terços de seus membros, após iniciativa da maioria absoluta dos seus integrantes, propusesse ao Poder Legislativo a destituição do Procurador-Geral. A proposta poderá ser formulada sempre que detectado abuso de poder, conduta incompatível ou grave omissão nos deveres do cargo. Nada impede que a lei complementar estadual, além de disciplinar o procedimento a ser seguido para a destituição, disponha sobre outras condutas que podem motivá-la ou mesmo restrinja a atuação da Assembleia Legislativa às hipóteses já contempladas no art. 12, IV. Poderá, ainda, condicionar a deflagração do processo de destituição à provocação do Colégio de Procuradores ou mesmo prever outros mecanismos, inclusive situando a matéria integralmente no âmbito do Poder Legislativo, admitindo-se a sua deflagração de ofício.

Infringe o art. 128, § 4º, da Constituição da República ("Os Procuradores-Gerais nos Estados e no Distrito Federal e Territórios poderão ser destituídos por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva") dispositivo de Constituição Estadual que dispõe sobre a exoneração do Procurador-Geral antes do término de seu mandato, já que a matéria é reservada à lei complementar.⁸ Do mesmo modo, é formalmente inconstitucional o art. 9º, § 2º, da Lei nº 8.625/1993

⁸ STF, Pleno, ADI-MC n. 2.436-PE, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 30/05/2001, *Inf.* nº 230.

(lei ordinária), ao dispor sobre a destituição, matéria que a Constituição reservou à lei complementar, em especial quanto ao *quorum* exigido no âmbito da Assembleia Legislativa para a deflagração do respectivo processo. Além disso, é importante observar que referido preceito não autorizou a destituição do Procurador-Geral pelo Colégio de Procuradores, já que o art. 128, § 4º, da Constituição conferiu essa atribuição ao Poder Legislativo, relegando à lei complementar, unicamente, a disciplina da forma em que tal se daria. Não autorizou, assim, a ampliação do rol de órgãos legitimados a decidir sobre a destituição do cargo. Cabe ao Colégio de Procuradores, unicamente, propor à Assembleia Legislativa a destituição do Procurador-Geral (art. 12, IV, da Lei nº 8.625/1993: nos casos de abuso de poder, conduta incompatível ou grave omissão nos deveres do cargo), podendo o órgão legislativo acolher, ou não, a proposição.

Segundo o art. 9º, § 2º, da Lei nº 8.625/1993, que, como dissemos, é formalmente inconstitucional, devendo a matéria ser regulada pela lei complementar estadual, o processo de destituição deverá observar uma complicada tramitação: a) iniciativa do Colégio de Procuradores, o que pressupõe que a proposta seja apresentada pela maioria absoluta de seus integrantes e votada por dois terços de seus membros (art. 12, IV, da Lei nº 8.625/1993); b) acolhimento da proposta por um terço dos membros da Assembleia Legislativa, com a consequente autorização de abertura do respectivo processo; e c) após regular tramitação do processo, assegurando-se a ampla defesa e o contraditório, a destituição exige o voto da maioria absoluta do órgão legislativo (art. 128, § 4º, da CR/1988).

Sem prejuízo do vício de inconstitucionalidade já apontado, o sistema encampado pela Lei Orgânica Nacional não limita a deflagração do processo de destituição do Procurador-Geral à prévia autorização do Colégio de Procuradores, cabendo à lei complementar estadual dispor a esse respeito. A nosso ver, fazer referência à iniciativa do Colégio de Procuradores não guarda similitude com a vedação, ainda que implícita, de que igual iniciativa seja atribuída à Assembleia Legislativa. Apesar disso, caso a lei estadual permaneça silente em relação a essa possibilidade, ou limite-se a repetir a redação do art. 9º, § 2º, da Lei nº 8.625/1993, somente o Colégio de Procuradores deterá o poder de iniciativa. Tal conclusão deflui do art. 128, § 4º, da Constituição da República, pois, ao mesmo tempo em que concentrou na Assembleia Legislativa o poder de decisão do processo de destituição, remeteu à lei estadual a regulamentação da forma em que tal se daria. Assim, silente a lei estadual, não será possível, em detrimento do princípio do devido processo legal, presumir tal legitimidade.

3.1.2. Julgamento de Recurso contra Decisão Condenatória em Processo Disciplinar

O poder disciplinar, exercido no âmbito de cada estrutura estatal de poder, é uma das manifestações mais lícitas do poder hierárquico. Afinal, praticada a infração disciplinar, caberá a uma autoridade superior, com estrita observância do devido processo legal e das garantias do contraditório e da ampla defesa, aplicar

a sanção cabível. No âmbito do Ministério Público, esse poder será integralmente exercido pelo Procurador-Geral de Justiça em relação aos servidores da Instituição e será partilhado com o Corregedor-Geral do Ministério Público, em se tratando de Procuradores e Promotores de Justiça, nos termos da respectiva lei orgânica, tal qual dispõem os arts. 10, XI e 17, V e VI, da Lei nº 8.625/1993.

Em rigor lógico, na medida em que o Procurador-Geral de Justiça está no ápice do escalonamento funcional, o juízo valorativo por ele realizado, no exercício do poder disciplinar, haveria de assumir contornos definitivos. Apesar dessa constatação, a Lei nº 8.625/1993, em seu art. 12, VIII, *b*, atribuiu, ao Colégio de Procuradores de Justiça, a atribuição de julgar recurso contra decisão condenatória. Com isso, tem-se uma evidente ruptura dos referenciais dogmáticos afetos ao princípio hierárquico, que foi implementada pelo único instrumento adequado à realização desse objetivo: a lei.

Apesar dos amplos termos do art. 12, IX, da Lei nº 8.625/1993, que se refere à atribuição do Colégio de Procuradores para “decidir sobre pedido de revisão de procedimento administrativo disciplinar”, uma interpretação sistemática permite concluir que somente as decisões condenatórias podem ser revistas pelo Colégio de Procuradores, não as absolutórias. Com efeito, como estaria o Colégio de Procuradores autorizado a rever uma decisão absolutória se sua competência recursal está limitada ao exame das decisões condenatórias (art. 12, VIII, *b*)? A revisão, como se sabe, se situa em momento posterior à instância recursal. Nada impede, no entanto, que a lei orgânica estadual disponha sobre essa possibilidade.

3.1.3. Revisão do Arquivamento de Investigação Criminal

De acordo com a ordem jurídica brasileira, existem certas autoridades que devem ser originariamente julgadas por Tribunais nas infrações penais que venham a praticar. Nesse caso, tanto os atos de investigação como o início da persecução penal ficarão a cargo do Chefe do Ministério Público ou de agente que aja por delegação sua. Tratando-se de atos de investigação, que se situam na esfera funcional, não propriamente no plano administrativo, o que afasta a incidência do princípio hierárquico, o seu arquivamento, pela Chefia Institucional, é suscetível de revisão pelo Colégio de Procuradores de Justiça.

A redação do art. 12, XI, da Lei nº 8.625/1993 não deixa margem a dúvidas no sentido de que o Colégio de Procuradores somente atua como instância revisora dos atos praticados pelo Procurador-Geral em estando presentes dois requisitos: a) trate-se de matéria de natureza penal (*v.g.: notitia criminis*, representação, conclusões de CPLs etc.); e b) a atribuição originária seja do Procurador-Geral. Esse preceito deve ser interpretado em harmonia com os incisos V e VII do art. 29 da Lei nº 8.625/1993, que dispõem, respectivamente, sobre a atribuição do Procurador-Geral para ajuizar a ação penal de competência originária dos Tribunais e sobre o poder de determinar o arquivamento de representação, notícia de crime, peças de informação, conclusão de comissões parlamentares de inquérito ou inquérito policial em se tratando de matéria de sua atribuição.

Em virtude dos limites iminentes a essa sistemática de controle interno, não será admissível a revisão dos atos praticados pelo Procurador-Geral com fundamento no art. 28 do Código de Processo Penal, já que, nesse caso, esse agente não possui atribuição originária para a deflagração da ação penal. Também não é do Colégio de Procuradores de Justiça a atribuição para homologar a promoção de arquivamento de inquérito civil ou as correspondentes peças de informação. Neste último caso, a atribuição será do Conselho Superior do Ministério Público (art. 30 da Lei nº 8.625/1993 e art. 9º, § 1º, da Lei nº 7.347/1985).

Conforme a regra do art. 12, XI, nas matérias de atribuição originária do Procurador-Geral, caberá a órgão do próprio Ministério Público a aferição da regularidade, ou não, do arquivamento de qualquer arrazoado que verse sobre a prática de infração penal, sendo afastada a anômala intervenção do Poder Judiciário.

3.2 O Controle Realizado pelo Conselho Superior do Ministério Público

As atribuições do Conselho Superior do Ministério Público, em sua quase totalidade, têm natureza administrativa, estando previstas no art. 15 da Lei nº 8.625/1993. A única função característica de órgão de execução outorgada ao Conselho Superior pela Lei Orgânica Nacional consiste na atribuição, prevista em seu art. 30, de “rever o arquivamento de inquérito civil, na forma da lei”. Promovido o arquivamento do inquérito civil pelo órgão com atribuição, cabe ao Conselho Superior, tão logo o receba, homologar a promoção de arquivamento, determinar a realização de diligências suplementares ou, em havendo elementos suficientes à propositura da ação, rejeitar o arquivamento e instar o Procurador-Geral de Justiça a designar outro membro da Instituição para que o faça, tal qual previsto no art. 10, IX, *d*. Idêntico procedimento deve prevalecer em se tratando de peças de informação ou de procedimentos administrativos que tenham finalidade idêntica ao inquérito civil, dele destoando unicamente pela designação.

A atribuição do Conselho Superior é ampla e inafastável, sendo irrelevante a posição ocupada pelo órgão responsável pela promoção de arquivamento no escalonamento funcional. Assim, mesmo o Procurador-Geral de Justiça, nas matérias de sua atribuição originária, previstas no art. 29, VIII, da Lei nº 8.625/1993, deve submeter as promoções de arquivamento ao Conselho Superior; caso não o faça, este órgão poderá avocar o respectivo procedimento. Se o Procurador-Geral deixar de encaminhar ao Conselho o arquivamento que promoveu e o colegiado abster-se de avocar o respectivo procedimento, mesmo depois de provocado, ter-se-á a violação do princípio da legalidade, o que decorre da flagrante inobservância da sistemática legal afeta ao arquivamento do inquérito civil. Como a matéria se situa na esfera administrativa, possível será que os órgãos com atribuição para o controle externo da Administração Pública (*rectius*: as Promotorias de Justiça) ajuízem as medidas cabíveis com o fim de ver declarada a nulidade do arquivamento promovido pelo Procurador-Geral e, como parte de um ato complexo (ou composto, conforme a corrente acolhida), tornar incontroverso o dever do Conselho Superior em deliberar sobre a sua homologação.

Todas as leis que preveem a possibilidade de instauração de inquérito civil dispõem sobre a atribuição do Conselho Superior de homologar o arquivamento promovido: art. 9º da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), art. 6º da Lei nº 7.853/1989 (Lei de Proteção à Pessoa Portadora de Deficiência), art. 3º da Lei nº 7.913/1989 (Lei de Proteção aos Investidores no Mercado de Valores Mobiliários), art. 223 da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e art. 92, § 2º, da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso). Cabe à lei complementar estadual ou ao próprio regimento interno do órgão regulamentar os critérios de distribuição, a tramitação do procedimento, bem como os requisitos e os legitimados a pleitear a revisão de suas deliberações, nos casos de erro de fato ou de direito.

Como se percebe, o Conselho Superior do Ministério Público não tem atribuição para controlar qualquer atividade administrativa desenvolvida pela Chefia Institucional.

3.3. O Controle Realizado pela Corregedoria-Geral do Ministério Público

A Corregedoria-Geral do Ministério Público, como órgão da Administração Superior da Instituição⁹, tem a atribuição precípua de orientar e fiscalizar a atividade funcional e a conduta dos membros do Ministério Público¹⁰. Ao avançarmos no exame das atribuições do Corregedor-Geral, não são necessárias maiores divagações para estabelecermos uma premissa fundamental: sua atuação é direcionada especificamente aos Promotores e Procuradores de Justiça, não aos demais órgãos da Administração Superior.

A conclusão anterior é extraída da teleologia do art. 17 da Lei nº 8.625/1993, que trata das atribuições desse órgão: a) os processos administrativos são instaurados “de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público” (inc. V), claro indicativo de que estes últimos órgãos não poderiam provocar a instauração de processos contra si próprios ou uns contra os outros; b) o Corregedor-Geral deve apresentar, anualmente, ao Procurador-Geral de Justiça, órgão superior da estrutura hierárquica, relatório das atividades desempenhadas pelas Procuradorias e Promotorias de Justiça, o que permite concluir que somente estes últimos, “órgãos inferiores” da estrutura organizacional, estão sujeitos ao seu controle (inc. VIII); c) o Corregedor-Geral, a teor da sistemática legal, deve encaminhar aos órgãos da Administração Superior as informações necessárias ao exercício de suas atribuições (inc. VII), não fiscalizá-los; d) ao Procurador-Geral de Justiça incumbe, na forma da Lei Orgânica, decidir os processos administrativos disciplinares, sendo assistemática e ilógica a tese que venha a sustentar que o órgão prolator da decisão, logo, órgão controlador, poderia se confundir com o órgão controlado (inc. VI); e e) o Corregedor-Geral do Ministério Público, por expressa determinação legal, somente está autorizado a realizar inspeções nas Procuradorias de Justiça, não na Procuradoria-Geral de Justiça (inc. II).

⁹ Lei nº 8.625/1993, art. 5º, IV.

¹⁰ Lei nº 8.625/1993, art. 17.

A atividade correcional do Corregedor-Geral do Ministério Público, como se sabe, é finalisticamente voltada à orientação dos membros da Instituição e à aplicação de sanções disciplinares. Nessa perspectiva, é fácil deduzir que somente os agentes que estejam sujeitos a processo disciplinar serão alcançados pelas referidas sanções. Especificamente em relação ao Procurador-Geral de Justiça, esse agente, por imposição constitucional, abstraindo a esfera criminal e possível ato de improbidade administrativa, somente está sujeito à responsabilização de ordem política, dependente de deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva¹¹. Estabelecidas as premissas, pode-se concluir que, por estar à margem da responsabilidade administrativa e do processo disciplinar, não é o Procurador-Geral de Justiça alcançado pelo poder correcional do Corregedor-Geral. Possíveis irregularidades atribuídas ao Procurador-Geral de Justiça não de ser perquiridas pelo Colégio de Procuradores de Justiça, órgão com atribuição para propor ao Poder Legislativo a destituição do referido agente.

Acresça-se que a Corregedoria-Geral do Ministério Público é órgão meramente administrativo, e o Procurador-Geral de Justiça ocupa o ápice da estrutura organizacional da Instituição¹². Em razão das características do sistema, qualquer exceção ao princípio hierárquico exigiria previsão legal expressa, o que, diversamente ao que se verifica em relação ao Colégio de Procuradores de Justiça, não ocorre com a Corregedoria-Geral do Ministério Público. Assim, não poderia um órgão inserido na estrutura do Ministério Público, ainda que faça parte da denominada “Administração Superior”, decidir fiscalizar, *sponte propria*, o Chefe da Instituição, isso sob pena de flagrante inversão da hierarquia administrativa. Não é possível, por exemplo, que a Controladoria-Geral da União instaure processo administrativo contra o Presidente da República.

Na sempre lembrada lição de Caio Tácito, no âmbito da Administração Pública, não é competente quem quer, mas tão somente quem a lei determinar: embora exerça uma atividade correcional, não pode o Corregedor-Geral criar atribuições que a lei não lhe confere. Ser Corregedor não significa deter poder correcional sobre qualquer ser vivo ou servidor da Administração Pública: esse poder somente será exercido quando e contra quem a lei autorizar. As dificuldades de compreensão a respeito do alcance das atividades da Corregedoria-Geral certamente decorrem da realização de uma análise meramente semântica desse significante linguístico. Afinal, *corregedor* deriva de correção, do latim *correctio*, *correctionis*, indicando, em sua origem, o ato ou efeito de corrigir. O que muitos não percebem é que, por ser a Corregedoria-Geral um órgão administrativo, somente pode corrigir aquilo que a lei a autorize a corrigir, daí a necessidade de manter-se adstrita ao exercício das atribuições que a lei lhe outorgou.

É evidente que as atividades do Procurador-Geral de Justiça, apesar de não serem alcançadas pela fiscalização da Corregedoria-Geral, não permanecerão imunes a qualquer controle. Além da fiscalização realizada pelo Colégio de Procuradores de

¹¹ CR/1988, art. 128, § 4º.

¹² Lei nº 8.625/1993, art. 5º.

Justiça, finalisticamente voltada à apresentação de eventual proposta de destituição do Chefe da Instituição, tem-se o controle externo, de amplo alcance, diuturnamente realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Resta tecer algumas breves considerações a respeito da fiscalização da atividade desempenhada pelos Promotores e Procuradores de Justiça que integram a Assessoria do Procurador-Geral de Justiça. Num primeiro plano, cumpre observar que a atividade correcional pode projetar-se por três caminhos distintos: a) atividade funcional (o membro do Ministério Público tem comparecido ao local de trabalho e aos atos processuais, bem como desempenhado suas funções nos processos que lhe são encaminhados?); b) atividade puramente administrativa (a Promotoria ou a Procuradoria de Justiça está devidamente organizada, possuindo todas as pastas e livros exigidos?); e c) conduta pessoal (o membro do Ministério Público pratica atos ou desempenha atividades, em sua vida privada, que se mostrem absolutamente incompatíveis com o cargo que ocupa?). Considerando que os assessores atuam como *longa manus* do Procurador-Geral de Justiça, é fácil concluir que as atividades funcional e administrativa estão excluídas do raio de ação da Corregedoria-Geral, isso porque, em última *ratio*, são desempenhadas pelo próprio Chefe da Instituição. Assim, especificamente em relação a esses agentes, a atividade correcional permanecerá adstrita à sua conduta pessoal¹³.

Também em relação aos servidores do Ministério Público, não há que se falar em fiscalização por parte da Corregedoria-Geral, constatação que se estende aos próprios servidores nela alocados. Assim ocorre porque compete ao Procurador-Geral de Justiça, como Chefe da Instituição, de acordo com o art. 10, V, da Lei nº 8.625/1993, “praticar atos e decidir questões relativas à administração geral e execução orçamentária do Ministério Público”.

Epílogo

Os mecanismos de controle interno são direcionados pelos princípios hierárquico e da legalidade. De acordo com o primeiro, o agente que ocupa o ápice do escalonamento funcional profere suas decisões em caráter definitivo; o segundo, por sua vez, indica que as atribuições dos órgãos administrativos devem ser exercidas conforme autorizadas em lei e nos limites da lei.

Com os olhos voltados aos Ministérios Públicos estaduais, observa-se que essas instituições, além de serem chefiadas pelo Procurador-Geral de Justiça, contam com uma Administração Superior, integrada por esse agente, pelo Colégio de Procuradores de Justiça, pelo Conselho Superior do Ministério Público e pela Corregedoria-Geral do Ministério Público. À luz desse quadro, é perfeitamente possível que a ordem jurídica venha a excepcionar os alicerces dogmáticos do princípio hierárquico e outorgar aos

¹³ Essa linha argumentativa foi encampada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a partir de arrazoado que elaboramos a pedido do Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro (Embargos de Declaração no Proc. Nº 660/2006-94, Rel. Conselheiro Cláudio Barros Silva, j. em 05/11/2007).

demais órgãos da Administração Superior atribuição para controlar as atividades administrativas do Procurador-Geral de Justiça. Além dessa constatação, realizada *in abstracto*, existe outra, decorrente do direito posto, segundo a qual, nos termos da Lei nº 8.625/1993, somente o Colégio de Procuradores realiza controle dessa natureza, mais especificamente ao fiscalizar as atividades da Chefia Institucional com o objetivo de propor a sua destituição pela Assembleia Legislativa e ao julgar, em grau de recurso, as decisões condenatórias proferidas em processo administrativo disciplinar.

No plano funcional, o controle interno é realizado não só pelo Colégio de Procuradores de Justiça como, também, pelo Conselho Superior do Ministério Público, isso ao reverem as promoções de arquivamento das investigações criminais e cíveis de atribuição originária da Chefia Institucional.

Referências Bibliográficas

BASSI, Franco, *Il Principio della Separazione dei Poteri*, in: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* nº 1, 1965, p. 17.

DUBOIS, J.; MITTERAND, H.; DAUZART, A. *Dictionnaire d'étymologie*. Paris: Larousse, 2004.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do controle, in: *Boletim de Direito Administrativo* nº 7, ano XXX, julho de 2014, p. 737.

OTERO, Paulo. *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

STARCK, Christian; SCHIMIDT, Thorsten Ingo. *Staatsrecht*, 2ª ed. München: Verlag C.H. Beck München, 2008.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado (Allgemeine Staatslehre)*. Trad. de COUTINHO, Karin Praefke-Aires. Coordenação de CANOTILHO, J. J. Gomes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.