

NÓTULA SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DO COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA: LIMITES E POTENCIALIDADES DA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Emerson Garcia*

O Colégio de Procuradores de Justiça é órgão colegiado da Administração Superior do Ministério Público, sendo integrado por todos os Procuradores de Justiça. Além de sua composição plena, é possível, à semelhança do que ocorre nos tribunais judiciais, a criação de um “Órgão Especial” nos Colégios em que o número de Procuradores de Justiça seja superior a quarenta (Lei nº 8.625/1993, art. 13, parágrafo único), cabendo à respectiva lei orgânica definir o critério de escolha dos seus membros. Em qualquer caso, a presidência do Colegiado caberá ao Procurador-Geral de Justiça (Lei nº 8.625/1993, art. 10, II), sendo o Corregedor-Geral membro nato.

Como todo e qualquer órgão público, personalizado ou não, o Colégio de Procuradores deve ter as suas competências (ou atribuições) disciplinadas

* Doutorando 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 e ex-Consultor Jurídico da Procuradoria Geral de Justiça (2005-2009). Assessor Jurídico do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPJ). Assessor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Membro da *International Association of Prosecutors* (Haia – Holanda).

em lei. Afinal, na síntese de Maurer,¹ somente quando autorizada por lei a Administração pode se tornar ativa (“*tätig werden*”). As competências consubstanciam a *ratio essendi* do órgão. É por meio delas que a *volutas* alcança a *realitate*, interferindo sobre pessoas, coisas e situações subjacentes ao ambiente sociopolítico. São fixadas em lei por derivação lógica do princípio democrático, sendo manifestamente inconstitucional qualquer comando legal que delegue ao próprio órgão público o delineamento de suas competências. Como dissemos, a identidade de qualquer estrutura orgânica de poder é delineada a partir do rol de competências que a ordem jurídica lhe outorga. Quando uma dessas estruturas delega seus poderes a outra, ela nada mais faz que se despojar de sua identidade. Com isso, a separação dos poderes é destruída e a erva daninha do arbítrio e da tirania encontra solo fértil para germinar e florescer. Com a reconstrução democrática do País, o que fez o art. 25 do ADCT da Constituição de 1988 foi revogar “*todos os dispositivos legais que atribuem ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional*” (v.g.: as delegações conferidas ao Instituto Brasileiro do Café – Lei nº 1.779/52; ao Conselho Nacional de Seguros Privados – Decreto-Lei nº 73/66; ao Conselho Nacional de Turismo – Decreto Lei nº 55/66 etc.). A respeito da impossibilidade de o Poder Legislativo se despir de suas competências, observara Carlos Maximiliano² que “[c]ontraria aos principios classicos de Direito Publico é a delegação de poder legislativo feita pelo Congresso ao Chefe do Estado. Na vida animal um órgão não transmite a outro suas funções. Não se admite o subestabelecimento do mandato politico; o do particular, aliás, precisa ser expressamente autorizado pelo mandante. O eleitor não delega poderes ao seu representante; indica o homem que deve exercer funções preestabelecidas pelo codigo fundamental. Demais, transmittindo a outrem a tarefa que lhe é propria, desmoraliza-se o Legislativo, confessa a sua impotencia, a propria incapacidade.” Delegação dessa natureza não se afeiçoa a regimes democráticos e muito menos se harmoniza com a *ratio essendi* da separação dos poderes, daí ser comum em regimes de exceção, como aquele vivenciado no período anterior à promulgação da nossa atual Constituição.

Fixada a premissa de que as competências do Colégio de Procuradores devem ser definidas em lei, o que o torna titular da respectiva parcela da *potestas publica*,³ resta analisar a sua natureza jurídica. Em primeiro lugar, observa-se que o colegiado, apesar de exercer competências de natureza essencialmente

¹ *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17ª ed., München: Verlag C. H. Beck, 2009, p. 116.

² *Commentarios à Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro: Jachinto Ribeiro dos Santos Editor, 1918, p. 253.

³ Cf. BASSI, Franco. *Lezioni di Diritto Amministrativo*. 7ª ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 2003, 79-80.

administrativa, também incursiona naquelas de natureza funcional, como é o caso da competência prevista no art. 12, XI, da Lei nº 8.625/1993, que autoriza a revisão de decisão proferida pelo Procurador-Geral, em matéria de sua atribuição originária, que tenha determinado o arquivamento de inquérito policial ou peças de informação.

No âmbito das competências de natureza administrativa, o entendimento do colegiado pode assumir contornos deliberativos (*rectius*: vinculantes) ou meramente consultivos (*rectius*: não-vinculantes). Deliberativas são as manifestações que definem os contornos de uma situação específica e são vinculantes para qualquer outro órgão da estrutura orgânica do respectivo Ministério Público. Consultivas, por sua vez, são aquelas que externam a posição do colegiado, formado pelos membros da classe mais elevada da carreira, presumindo-se, portanto, a sua grande densidade e singular importância no contexto institucional, mas que não são vinculantes para outros órgãos com competência para agir na situação analisada. Essa distinção é bem perceptível ao analisarmos o art. 12, I, da Lei nº 8.625/1993, que outorgou ao Colégio de Procuradores a atribuição de “*opinar, por solicitação do Procurador-Geral de Justiça ou de um quarto de seus integrantes, sobre matéria relativa à autonomia do Ministério Público, bem como sobre outras de interesse institucional*”. Ao exercer essa atribuição, o Colégio de Procuradores atuará como órgão eminentemente consultivo, terminando por disponibilizar ao órgão com atribuição a sua posição a respeito de determinado assunto. Por força dessa natureza consultiva, suas opiniões não têm caráter vinculativo. Excepcionalmente, a “*opinião*” do Colégio de Procuradores poderá ter como destinatários terceiros estranhos à Instituição (v.g.: tomando conhecimento de notícias atentatórias à imagem da Instituição, pode o Colégio de Procuradores se posicionar a respeito e divulgar suas conclusões por meio da imprensa oficial).

A opinião do Colégio de Procuradores pressupõe a existência de prévia solicitação do Procurador-Geral de Justiça ou de um quarto de seus integrantes. No caso específico do Procurador-Geral, ainda que a matéria esteja situada exclusivamente em sua esfera de atribuições, o pronunciamento do Colégio de Procuradores contribuirá para a concessão de maior legitimidade aos atos a serem praticados, terminando por pulverizar os erros e os acertos.

Ante os termos do art. 12, I, da Lei nº 8.625/1993, o Colégio de Procuradores poderá ser instado a se pronunciar sobre um amplo espectro de matérias. Além da autonomia funcional, administrativa e financeira da Instituição, referido preceito autoriza a emissão de *opinio* sobre outros assuntos de *interesse institucional*, o que permite a integração desse conceito à luz das conveniências do órgão, pois toda e qualquer matéria concernente ao Ministério Público, ainda que de forma indireta, poderá tangenciar referidos interesses.

Note-se, ainda, ser plenamente factível a possibilidade de o Colégio de Procuradores ser instado a emitir manifestações de distinta natureza jurídica, isso apesar da similitude das matérias envolvidas. Um exemplo certamente contribuirá para a melhor compreensão dessa temática. Consoante os arts. 10, III e 12, III, da Lei nº 8.625/1993, é obrigatório que o Procurador-Geral de Justiça submeta ao Colégio de Procuradores as propostas de criação e extinção de cargos e serviços auxiliares e de orçamento anual. Somente os anteprojetos “aprovados” pelo Colegiado poderão ter seguimento. Trata-se de antecedente lógico e necessário ao encaminhamento do anteprojeto de lei ao Poder Legislativo. Nesse caso, a manifestação do Colegiado assume contornos essencialmente deliberativos.

Ocorre que, além das atribuições expressamente referidas no art. 12 da Lei nº 8.625/1993, o Colégio de Procuradores, a teor do inciso XIII do mesmo preceito, verdadeira norma de fechamento, está autorizado a “*desempenhar outras atribuições que lhe forem conferidas por lei*”. Nessa linha, pode a respectiva Lei Orgânica ampliar essas atribuições para exigir, por exemplo, que o colegiado “*aprove*”, previamente, todo e qualquer projeto de lei a ser subscrito pelo Procurador-Geral de Justiça. Por outro lado, não há qualquer óbice a que a sua atuação, também por imperativo legal, se dê a título meramente opinativo. No primeiro caso, sua manifestação será vinculante para o Procurador-Geral, no segundo, não. Essa distinção torna-se particularmente visível quando a lei emprega os verbos “aprovar” e “opinar”. Nada dizendo, aplica-se a regra geral dos arts. 12, I e III, da Lei nº 8.625/1993, vale dizer, deve o colegiado, de um lado, aprovar a proposta orçamentária anual e os projetos de criação de cargos e serviços auxiliares, e, do outro, opinar sobre as matérias que o Procurador-Geral ou um quarto de seus integrantes entendam conveniente.

São essas, em apertada síntese, nossas considerações sobre o tema.