ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

# BREVE ESTUDO ACERCA DA DELIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

# BRIEF STUDY ON THE CONSTITUTIONAL LIMITS OF COMPETENCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (DEPARTAMENT OF JUSTICE)

**Marcelo Harger***

**RESUMO:** Montesquieu cunhou a máxima de que todo aquele que detém o poder tende a abusar dele. Por isso, o ilustre filósofo considerava imperativo que o poder encontrasse limites e esses limites somente poderiam ser postos pelo próprio poder. Essa era a razão da célebre teoria da tripartição dos poderes, por intermédio da qual se preconizava a atribuição das funções de legislar, resolver litígios e administrar à órgãos diferentes. Modernamente, a divisão de atribuições entre os órgãos estatais é mais complexa. Não se limita ao singelo modelo traçado pelo filósofo francês. É dada pelo conceito de competência. A regra de competência estabelece um dever para o agente público e a ele atribui poderes que somente podem ser exercidos nos estritos limites da regra de competência. Os integrantes do Ministério Público, na condição de agentes públicos também se submetem aos limites estabelecidos nas regras de competência. Embora a Constituição não tenha estabelecido com detalhes a competência de cada um dos diferentes órgãos do Ministério Público, presume-se que cada ente tenha competência diversa, pois não haveria razão para estabelecer órgãos diversos que tivessem por objetivo exercer uma mesma função. A função dos órgãos do Ministério Público é dada pelas diferentes competências do Poder Judiciário, pois, excetuando-se a Justiça eleitoral, existe uma estrutura do Ministério Público para cada estrutura diferenciada do Poder Judiciário. Vale dizer, cabe ao Ministério Público Federal atuar perante causas de competência da Justiça Federal, cabe ao Ministério Público do Trabalho atuar perante causas de competência da Justiça do Trabalho, cabe ao Ministério Público Militar atuar perante causas de competência da Justiça Militar e ao Ministério Público dos Estados atuar perante causas de competência da Justiça Estadual. As leis infra-constitucionais que regulamentam as funções da instituição devem ser interpretadas de acordo com os moldes estabelecidos na Constituição. Sempre que ampliarem a esfera de competência de algum dos órgãos ministeriais serão inconstitucionais.
**Palavras-chave:** Ministério Público. Competência. Separação de poderes.

**ABSTRACT:** Montesquieu's hallmark has as its principle that anyone who is in power tends to abuse it. Therefore, the illustrious philosopher considered imperative that it should have limits and these limits could only be imposed by the power itself. This was the reason why his famous

* Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Professor da Associação dos Magistrados do Trabalho de Santa Catarina – AMATRA 12, das Faculdades Integradas Curitiba – FIC e do Complexo de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina – CESUSC. Advogado. Joinville – Santa Catarina – Brasil.

theory of separation of powers, through which we praise the attribution of the functions to legislate, to decide litigations and to manage the different organs. Nowadays, the division of attributions among the state organs is more complex. It is not limited to the simple model traced by the French philosopher. It is given by the competence concept. The competence rule establishes a duty for the public agent and it attributes powers that can only be exerted in the strict limits of the competence rule. The members of the Public persecution, as public agents are also submitted to the limits established in the competence rules. Although the Constitution has not established with details the competence of each one of the different organs of the Public persecution, it is presumed that each being has diverse competence; therefore there would not be any reason to establish several organs that had as objective to exert the same function. The duty of the organs of the Public persecution is given by the different competence of the Judiciary Power, therefore, excluding the electoral Justice, exists a structure of the Public persecution for each differentiated structure of the Judiciary Power. It is the Federal Public persecution duty to act in causes of competence of Federal Justice, it is the Public persecution, labour agency duty to act in causes of competence of the Labour Court, it is the Military Public persecution duty to act in causes of competence of Military Justice and it is the State Public persecution the duty to act in causes of competence of the State Justice. The infra constitutional laws that regulate the functions of the institution must be interpreted according to the ways established in the Constitution. Whenever the sphere of competence of some of the ministerial organs is extended it will be unconstitutional.
**Keywords:** Public prosecutor's office. Competence. Separation of powers.

## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro tem-se destacado pela incessante atuação em benefício do interesse público. No afã de defender os interesses da sociedade, contudo, algumas vezes atua sem ter competência para tanto. Há, inclusive, uma corrente doutrinária a defender que a simples presença, em uma lide, de um dos diferentes órgãos que integram o Ministério Público, conjugada com a existência de um interesse público, é suficiente para conferir legitimidade de atuação ao ente.

Essa concepção, contudo, é equivocada. É o que se demonstrará no presente trabalho.

## 2 A COMPETÊNCIA E A DIVISÃO DE FUNÇÕES DO ESTADO

O homem é um ser social. Ao contrário de outras espécies, não se realiza solitariamente. Somente pode cumprir suas finalidades ao conjugar

esforços com outros homens, pois tem necessidades que somente podem ser supridas por intermédio de uma atividade conjunta. É por essa razão que vive em sociedade.

Todavia, por viver o homem em sociedade, surge a necessidade de existência de regras que possibilitem que a convivência ocorra de um modo harmônico, e de alguém responsável por assegurar a observância dessas regras. É dessa contingência que surge uma organização social que se denomina Estado. O elemento que possibilita que se cumpra tal função recebe o nome de Poder, que, de um modo simplificado, pode ser definido como "a faculdade que alguém tem de obter obediência para suas ordens"[1]. Entendido desse modo, torna-se forçoso reconhecer que não é somente o Estado quem exerce o Poder. Diversas outras organizações sociais[2] exercem algum tipo de Poder. O Poder Estatal, contudo, é de um tipo diferente, pois é o único legitimado para impor-se mediante a utilização de coação física. Pode utilizá-la por ter sido escolhido pela sociedade para tanto.

O Estado, porém, como pessoa jurídica, somente pode manifestar-se por intermédio de seres humanos. É por essa razão que se institucionaliza o uso do Poder, criando-se diferentes atribuições, que são exercidas por diferentes autoridades. Somente aqueles legalmente investidos no Poder é que podem criar normas[3] de obediência obrigatória pelos demais cidadãos.

Não se trata, portanto, da "lei" do mais forte, mas daquele que é legitimado para editá-la. Isso significa dizer que o fenômeno do exercício do Poder estatal está diretamente por que ligado ao Direito e, por que não dizer, ao conceito de competência[4].

A esse respeito, Celso Ribeiro Bastos leciona que:

> O Estado não pode exercer o direito de forma desordenada, inestável, mutável, segundo as circunstâncias. Precisa de um poder que se exercite sob normas estáveis que definam aque-

1 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 2.

2 Pode-se citar como exemplo o Poder que as organizações religiosas exercem sobre os seus membros.

3 A expressão norma é aqui utilizada em sentido amplo. Embora não caibam maiores considerações no presente trabalho é certo dizer que sob um certo aspecto decisões judiciais e atos administrativos também tem caráter normativo.

4 Obviamente não se afirma aqui que o conceito de competência tem a finalidade única de limitar o poder, pois o conceito tem também uma dimensão positiva. Obriga o agente público a atuar para atender o fim previsto na regra de competência.

> le que é competente para exercê-lo e quais as condições que devem ser satisfeitas para que se ascenda a esse poder, assim como definam seus limites e o seu controle[5].

Vê-se que é o direito que confere estabilidade às relações sociais e que o conceito de competência é essencial para possibilitar o controle do adequado exercício do poder. Somente o poder exercido de acordo com o Direito e as regras de competência é lícito. "O poder exercido em oposição à ordem jurídica torna-se um poder ilícito; seus atos são criminosos e, em conseqüência devem ser perseguidos e punidos pelo Estado"[6].

Essas considerações são importantes porque a luta pelo exercício do poder é uma constante na história humana. Ives Gandra Martins, a esse respeito, alerta que:

> Quando o homem deseja o poder, sua ambição é voltada para si mesmo, raramente sendo voltada para a comunidade. Por astúcia, por habilidade, pode o homem no poder procurar o bem da comunidade, ofertar um ideal de grandeza da pátria, mas o que o político busca é a sua auto-realização. O poder vale pelo poder e tudo se justifica, como Rotrou dizia, se o poder for a meta. Creon, na palavra de Racine, ao lutar e afastar seus filhos do trono, eliminando-os sem sofrer, dizia que a honra de ser pai é permitida a todos os mortais, mas apenas a alguns é permitida a honra de ser rei[7].

As afirmações do ilustre professor paulista nada mais refletem que uma concepção reinante, pelo menos, desde o tempo de Montesquieu. Afirmava o filósofo francês que:

> [...] a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem o diria! A própria virtude tem necessidade de limites. Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder[8].

5 BASTOS, Op. cit., p. 2.
6 Idem, p.3.
7 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 35. v. 1.
8 MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Nova Cultural, 2005. p. 201. v.1. (Coleção Grandes Pensadores).

É fundado nessa premissa que o ilustre filósofo cria a sua célebre teoria da tripartição dos poderes. Afirmava Montesquieu:

> Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil.
> Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar, e o outro, simplesmente o poder executivo do estado.
> A liberdade política, num cidadão, é esta tranqüilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança; e, para que se tenha esta liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer outro cidadão.
> Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo da magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.
> Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções publicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos[9].

A necessidade de distribuição dos afazeres estatais entre diferentes detentores de cargos públicos, como forma de evitar o abuso do poder, preconizada pelo filósofo, na verdade não acarreta a divisão do poder. O Poder é um só e é exercido pelo Estado. O que se divide, na realidade, são as funções a serem desempenhadas pelo aparato estatal entre diversas pessoas físicas, cada qual integrante de um dos diferentes órgãos estatais, que ao atuar expressarão a "vontade estatal". Sobre o tema Agustín Gordillo leciona o seguinte:

9 MONTESQUIEU, 2005, p. 201-202.

> Como se realizará a distribuição de funções é algo que foi solucionado de diferentes maneiras na Constituição de cada país; porém, em geral, a maioria introduziu o princípio da separação dos poderes, tratando de seguir em suas linhas gerais a tríplice premissa a que deu lugar a teoria de Montesquieu: que aquele que faz as leis não seja o encarregado de aplicá-las e nem de executá-las; que o que as execute não possa fazê-las nem julgar da sua aplicação; que o que julgue não as faça e nem as execute.
> Surge assim o germe dos conceitos de Legislação, Administração e Justiça, conceitos que ainda se mantêm em constante elaboração. Com maior clareza, fala-se mais de "separação de funções", do que de separação de poderes, uma vez que o poder é um só; porém, mantêm-se o princípio de que ela tem por finalidade coordenar o exercício do poder público e evitar que possa ser fonte de despotismo ou arbitrariedade.
> Resulta, pois, do que antecede que a "divisão dos poderes" se manifesta numa "separação de funções", correlativa de uma separação de "órgãos". Assenta-se então o princípio de que para que o poder contenha o poder, para que não exista absolutismo e nem a soma do poder público, é imprescindível que o poder estatal seja exercido por órgãos diferenciados[10].

Conforme se verifica pelo ensinamento do jurista argentino, não se pode dizer que em nossos dias a divisão preconizada por Montesquieu permaneça tal como foi concebida. Foi necessário adaptá-la às diferentes realidades sociais às quais foi aplicada e também adequá-la às novas realidades surgidas com o advento da sociedade de massas. Odete Medauar ensina sobre essa questão o seguinte:

> Hoje, embora na maioria dos ordenamentos se mantenha o princípio da separação de poderes, a fórmula originária não se ajusta totalmente à realidade político-institucional dos Estados. Alguns dados demonstram isso. Com o advento do Executivo eleito diretamente, não mais se justificaria a supremacia do Legislativo, pois haveria a situação de opor representantes do povo contra representantes do povo. Por

10 GORDILLO, Agustín. **Princípios gerais de direito público**. Tradução de Marco Aurélio Greco e revisão de Reilda Meira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 109-110.

> outro lado, a ampliação das funções do Estado e a exigência contínua de adoção de medidas no âmbito econômico e social impõem atuação mais rápida, portanto, incompatível com a lentidão do processo legislativo. Daí a supremacia real do Executivo em todos os países na atualidade, o Executivo passou a ter atividade legislativa intensa, inclusive por atribuição constitucional de poder legislativo, como é o caso das medidas provisórias. Além do mais, verifica-se neste fim de século, realidade dotada de maior complexidade em relação à época de Montesquieu; muitas instituições são dificilmente enquadráveis em algum dos três clássicos poderes, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. [11]

Verifica-se que, embora tenham sido necessárias adaptações, a orientação básica de Montesquieu persiste mesmo na sociedade atual, qual seja a divisão entre as funções do Estado. Do mesmo modo subsistem as suas duas premissas básicas: aquele que detém o poder tende a abusar dele e somente o poder pode conter o poder[12]. O meio adotado para evitar o abuso do poder preconizado pelo filósofo, no entanto, foi adequado a cada realidade social[13] e às novas necessidades da vida em sociedade.

11 MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 28.

12 O filósofo francês considerava tão importante a necessidade de limitar o poder que chegava a afirmar que como o poder sem limites representa um mal, o mal que viesse a limitá-lo acabaria por representar um bem (MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Nova Cultural, 2005. p. 53. v. 1. (Coleção Grandes Pensadores).

13 Carlos Roberto Siqueira Castro faz interessante síntese sobre a evolução da limitação do Poder nos EUA e na Inglaterra que bem ilustre o que se acabou de dizer. Afirma o autor que a "evolução constitucional britânica, travada na resistência do Parlamento frente à autoridade monárquica, acabou desaguando na supremacia parlamentar, vista lá como símbolo do regime democrático da maioria e, quando depois alcançado o sufrágio universal, como afirmação do próprio povo contra o arbítrio da monarquia. O Parlamento reluzia, assim, aos olhos de um inglês, como a casa da liberdade e das grandes aspirações da sociedade. Já nos Estados Unidos da América, tanto no período colonial quanto após a independência, preponderava um nítido preconceito contra o Poder Legislativo, o que se explica em razão da legislação metropolitana repressora, oriunda da Casa de Westminster, em Londres, que era fonte de vultosos prejuízos econômicos para as colônias e bem assim impeditiva da emancipação das famílias de pioneiros protestantes que aportaram na América do Norte, fugindo em grande parte à perseguição religiosa. Por esses motivos, a compreensão dos Founding Fathers da grande nação do Norte a propósito do relacionamento entre os Três Poderes estatais tendia a visualizar menos no Judiciário, uma vocação expansionista e de intromissão nos demais poderes associados e na esfera das liberdades individuais. Madison claramente identificava uma índole intrusiva (uma encroaching nature) na instituição parlamentar, que se devia, historicamente, como se disse, às restrições impostas às colônias da "Nova Inglaterra" pelo Parlamento da metrópole londrina. Por isso mesmo, após sua emancipação política e reunião na federação norte-americana, cuidaram logo os Estados recém-independentes de controlar e coibir os excessos do Poder Legislativo, para o que se valeram de dois mecanismos fundamentais, a saber, o controle judicial da constitucionalidade das leis (judicial review) e o veto presidencial incidente no processo de legiferação. Pode-se afirmar, nessa ordem de idéias, que a experiência política

A adaptação deu-se de diversas maneiras. Por um lado, as três funções estatais básicas deixaram de sofrer uma divisão estanque, atualmente sendo mais correto dizer que cada Poder Estatal exerce preponderantemente uma função sem prejuízo do exercício de demais atribuições[14]. Por outro lado, atualmente, a divisão de funções tornou-se mais complexa. Cada uma das funções estatais básicas é entregue a mais de um órgão Estatal que a exerce com preponderância. É assim, por exemplo, que a atribuição de julgar foi repartida entre diferentes estruturas do Poder Judiciário autônomas entre si. A leitura da Constituição Federal demonstra a existência da Justiça Militar, da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral, da Justiça Federal e da Justiça Estadual. Cada uma dessas estruturas exerce o "Poder" Judiciário, mas possui estrutura, orçamento e atribuições próprias e divide-se internamente em órgãos com competências diversas.

As funções de legislar e administrar, por sua vez, foram distribuídas entre as três esferas federativas, sendo cada qual exercida por órgãos autônomos dentro de cada uma das esferas integrantes da federação.

Não se pretende com a explanação feita acerca da distribuição de funções no Estado brasileiro esgotar um tema que é extremamente complexo. Pretende-se apenas demonstrar que, atualmente, a contenção do poder pelo próprio poder é feita por intermédio de uma repartição extremamente complexa de atribuições. No dizer de Peter Schuck trata-se de fracionar o poder de modo a garantir que ninguém possa controlar tudo[15]. Agustín Gordillo no mesmo sentido afirma que:

---

norte-americana, em virtude das marcas deixadas pelo jugo parlamentar do colonizador britânico, difere da trajetória institucional percorrida pelas revoluções liberais inglesa e francesa, que cifraram-se na confiança, erigida em verdadeira idolatria das Assembléias Populares". (CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova constituição do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 15-18).

14 Na concepção clássica da separação de poderes, essas três funções são atribuídas a conjuntos orgânicos independentes ente si, chamados Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Hoje, no funcionamento de tais conjuntos orgânicos, inexiste uma separação absoluta de funções. A Constituição Federal brasileira de 1988 bem reflete essa ausência de rigidez. Assim, prevê atividade legislativa para o Executivo (por ex., no art. 62); confere também ao Judiciário atribuições legislativas (por ex: iniciativa de leis de organização judiciária, art. 93); o Legislativo exerce função jurisdicional, por exemplo, ao julgar o Presidente e Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade (art. 86); Legislativo e Judiciário realizam atividades administrativas, sem repercussão imediata na coletividade, na condição de atividades de apoio as suas funções primordiais, como já se disse. No entanto, permanece em cada conjunto orgânico, um núcleo de atividades típicas que possibilita caracterizá-lo e diferenciá-lo dos demais conjuntos, sob o aspecto da atividade em si e do modo como é realizada. (MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 46-47).

15 SCHUCK, Peter apud GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 3.ed. Buenos Aires: Ediciones Macchi, [S.d.]. p. III-9.

> A divisão dos poderes se manifesta em uma separação de funções, transferência e até fracionamento de poderes e órgãos. Assenta-se, então, o princípio de que para que o poder contenha o poder, para que não exista absolutismo nem o aglutinamento do poder público, é imprescindível que o poder estatal seja exercido por órgãos diferenciados, quanto mais melhor[16].

Atualmente o fracionamento mencionado pelo jurista argentino é feito por intermédio da estruturação do Estado em órgãos e em pessoas jurídicas que exercem competências distintas e com independência entre si, apesar de integrarem o aparato estatal. Esse fracionamento do Poder entre diversos órgãos é o primeiro elemento básico para que se compreenda adequadamente o conceito de competência.

## 3 A COMPETÊNCIA COMO FORMA DE EXPRESSÃO DA VONTADE GERAL

No tópico anterior se demonstrou que a organização estatal deve ser estruturada de modo a evitar o abuso do poder. Essa idéia que atualmente predomina de modo explícito ou implícito nos ordenamentos jurídicos ocidentais é, contudo, de predominância relativamente recente.

Embora não se possa afirma que não existisse anteriormente, é certo que se popularizou a partir da revolução francesa. Até então, considerava-se o soberano um representante de Deus na terra e, como tal, imune a qualquer responsabilidade, eis que seus atos eram considerados a vontade de Deus. O Poder por ele exercido, diante dessa condição, era praticamente absoluto.

Obviamente o exercício do Poder absoluto gerava arbitrariedades e isso levou ao questionamento da natureza divina do soberano. É Rousseau quem fornece o fundamento teórico para essa mudança com base na idéia de vontade geral. Segundo o filósofo, o Poder estatal tem origem na vontade do povo e em seu nome deve ser exercido. O Poder exercido contra os interesses do povo é arbitrário. A lei surge como expressão da vontade do povo e o poder

16 "La división de los poderes se manifiesta en una separación de funciones, transferencia y hasta fractura de poderes y órganos. Se sienta entonces el principio de que para que el poder contenga al poder, para que no exista absolutismo ni la suma del poder público, es imprescindible que el poder estatal sea ejercido por órganos diferenciados, cuantos más mejor" (Ibid., p. IX-3.).

somente pode ser exercido de acordo com a lei. Dessa supremacia da vontade geral se extrai também o conceito de competência. É a lei[17] quem determina o que se espera de cada agente público, ou seja, traça os seus limites de atuação.

Eduardo García de Enterría afirma a esse respeito que a competência é

> [...] com toda clareza uma conseqüência do dogma rousseauniano da vontade geral, em virtude do qual na se aceitam poderes pessoais; todo o poder é da lei, toda a autoridade que se pode exercer é aquela própria da lei; somente em nome da lei – expressão habitual, mas cuja significação precisa resulta de sua origem nos textos revolucionários – se pode exigir a obediência. A lei outorga e, por sua vez, limita a autoridade dos agentes, que, como tais, são somente servidores da lei, lex loquens, ainda que em sentido precisamente oposto ao que se deu a esta expressão na idade média quando se referia ao Rei. Parafraseando a Dticolt, poderíamos dizer, com conceitos caros 'a mentalidade administrativista, que se trata da conversão do fato bruto do poder político na idéia técnica de competência legal[18].

Estabelece-se, assim, o segundo fundamento teórico para o conceito de competência, qual seja o de que o poder somente pode ser exercido em nome do povo e que cabe à lei, que representa a vontade dele, delegar as atribuições dos agentes públicos.

Feita a delegação, no entanto, o exercício da competência é obrigatório. O agente público não pode deixar de agir. Ao atuar, contudo, deve atuar nos estritos limites permitidos pela lei, pois a relação entre o agente público e a lei é de subsunção. Somente pode fazer aquilo que a lei autorize.

17 A expressão lei é utilizada aqui em sentido amplo abrangendo também a Constituição.

18 "[...] es, con toda claridad, una consecuencia del dogma rousseauniano de la voluntad general, en virtud del cual no se aceptan ya poderes personales; todo el poder es de la Ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la Ley; sólo «en nombre de la Ley» - expresión ya habitual, pero cuya significación precisa resulta de su origen en los textos revolucionarios - se puede exigir la obediencia. La Ley otorga, y a la vez limita, la autoridad de los agentes, que, como tales, son sólo servidores de la Ley, lex loquens, aunque en el sentido precisamente opuesto al que se dio a esta expresión en la Edad Media cuando se refería al Rey. Parafraseando a DUGUIT podríamos decir, con conceptos caros a la mentalidad administrativista, que se trata de la conversión del hecho bruto del poder político en la idea técnica de la competencia legal". (ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. **La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo**. 3. ed. Madrid: Civitas, 1983. p. 14-15.)

O que não for autorizado é implicitamente vedado. Não está apenas impedido de agir *contra legem* ou *extra legem*. É obrigado a agir *secundum legem*.

Essas assertivas valem para todos os agentes públicos sem qualquer exceção. Pouco importa se esses agentes integrem o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário. Enquanto agentes estatais submetem-se à lei, pois o Estado é, ao mesmo tempo, criador e súdito da norma[19].

A ideia de supremacia da lei como expressão da vontade popular, conjugada à idéia de divisão das atribuições estatais proposta por Montesquieu, é que serve de base ao conceito de competência.

## 4 O CONCEITO DE COMPETÊNCIA

O conceito de competência é de fundamental importância para que se compreenda o modo adequado de agir dos agentes públicos. Salientando esse aspecto, o administrativista parananaense Manoel de Oliveira Franco Sobrinho lecionava:

> [...] a competência é um valor jurídico inestimável no funcionamento das instituições, nada se podendo fazer na legitimidade ou na legalidade fora dos limites operacionais determinantes do exercício administrativo.
> A competência está em tudo na organização política constitucional administrativa. É o elemento de base sem o qual não legitimamos a conduta governamental. Integra poderes, órgãos e subórgãos da administração. Dela decorre a função.
> Antes de qualquer análise, devemos saber, nos quadros administrativos, se há competência para a prática de atos e de decisões públicas[20].

19 É certo que a submissão daqueles que exercem a função administrativa é maior do que a dos agentes que exercem os demais poderes. A submissão dos agentes do executivo é total, enquanto a submissão dos agentes legislativos e do judiciário acaba sendo menor. Os integrantes do Legislativo possuem grande discricionariedade, pois compete a eles determinar os rumos da sociedade. Observe-se que se trata de discricionariedade e não arbitrariedade. É liberdade dentro dos limites da "lei" (constituição). Os integrantes do Judiciário, por sua vez, também possuem uma maior discricionariedade, pois a eles compete dizer o que a letra da lei diz. É certo dizer, contudo, que mesmo ao legislador e ao juiz subsiste um campo semântico de certeza, no qual a lei e a constituição são claras quanto à conduta a ser esperada desses agentes. Nessa zona de clareza vige a legalidade estrita em moldes equivalentes àqueles reinantes para a Administração Pública. Na zona de incerteza possuem discricionariedade.

20 FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Da competência constitucional administrativa**. Curitiba: Editora Gênesis, 1995. p. 5.

Afirmava também o autor:

> Sem competência, os regimes constitucionais e os sistemas jurídicos não ganham legitimidade operativa e nem ganham legitimidade funcional. Esse tipo de qualidade envolve outras colocações tanto como faculdades, aptidão ou suficiência legal. Assinar um ato, executar um serviço, julgar um pleito ou questão com ability, capacity e na jurisdiction, corresponde no direito posto a ter competência para tanto, pois do contrário as instituições falecem e a incompetência gera desordem.
> Também a competência traz, no seu melhor sentido histórico, uma correspondente divisão do trabalho constitucional e do trabalho administrativo nas áreas de todos os poderes e órgãos, hierarquizando as funções e provendo atos de legalidade.
> Mesmo que o interesse público comande a ação administrativa como fundamento, os modos procedimentais exigem competência visando atender a princípios de ordem jurídica e de organização constitucional, essenciais para a mantença dos sistemas de direito[21].

As observações do ilustre jurista paranaense são de fato extremamente pertinentes. Os agentes públicos têm uma íntima relação com a regra de competência e com a lei que as institui. Isso faz com que seja necessário definir o que seja competência.

O conceito que será proposto toma por base os pressupostos filosóficos já apontados. De acordo com Montesquieu é necessário dividir as atribuições estatais entre órgãos diversos. Rousseau, por sua vez, afirma ser a lei a expressão da vontade geral e que o poder somente pode ser exercido em benefício do povo. Essas concepções filosóficas foram adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Reflexos da idéia de Montesquieu, adaptada à realidade brasileira atual, podem ser identificadas em diversas partes do ordenamento jurídico brasileiro. A título de exemplo pode-se citar o art. 1° da Constituição Federal, que divide a República Federativa do Brasil em três espécies de entes federados autônomos (União Estados e Municípios), e o art. 2° consagra expressamente a tripartição dos poderes.

Acerca da concepção de Rousseau pode-se citar exemplificativamente

21 Ibid., p. 6.

o caput do art. 1º da Constituição Federal, que determina ser a República Federativa do Brasil um Estado de Direito e o parágrafo único do mesmo artigo que determina expressamente que todo o poder emana do povo. Pode-se citar também o inciso II do art. 5° e o caput do art. 37 da Constituição Federal que instituem o princípio da legalidade.

Vê-se que mais do que idéias filosóficas, as concepções dos referidos filósofos foram incorporadas pelo ordenamento jurídico brasileiro e, com isso, passam a ter força normativa.

Isso significa dizer que perante o ordenamento jurídico brasileiro "não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito"[22]. Somente pode atuar em nome do Estado "quem recebeu da ordem jurídica poderes para praticar determinados atos. Não existe competência fora da lei, a começar pela Lei Maior, a Constituição Federal"[23].

A lei, no entanto, não se limita a explicitar quem pode atuar. Vai além. Determina: o sujeito competente, o objeto sobre o qual pode atuar, a abrangência territorial de sua atuação, o momento em que deve atuar e a finalidade a ser atingida. Traça o exato perfil da atividade esperada do agente público. Esse também é o entendimento de Carlos Ari Sundfeld, que assim leciona:

> Ao desempenharem o poder, os governantes exercitam competências, não direitos subjetivos. O juiz, o legislador, o administrador, não têm o direito de, respectivamente, julgar, legislar ou administrar, mas, sim, competência para fazê-lo.
> A expressão competência é usada no Direito com intenção muito definida. Significa-se, com ela, o poder conferido pelo ordenamento, cujo exercício só é lícito se realizado: a) pelo sujeito previsto; b) sobre o território sob sua jurisdição; c) em relação às matérias indicadas na norma; d) no momento adequado; e) à vista da ocorrência dos fatos indicados na norma; e, especialmente f) para atingir a finalidade que levou à outorga do poder. Em outras palavras, a competência é um poder intensamente condicionado[24].

22 TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**: Estudos e Pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 339. v. 1.
23 BUENO, Cássio Scarpinella (Coord.). **Improbidade administrativa questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 27.
24 SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 101-102.

Verifica-se pela lição do ilustre autor o caráter limitador que o conceito de competência possui para o agente público. Se por um lado, a regra de competência lhe confere legitimidade para atuar, por outro faz com que a sua atuação somente seja possível nas hipóteses legalmente previstas. A regra de competência, no entanto, não pode ser interpretada como um poder atribuído a certo agente. Na verdade, como instrumento da vontade geral, a lei institui um verdadeiro dever. Celso Antônio Bandeira de Mello é extremamente claro a esse respeito:

> Costuma-se dizer – insatisfatoriamente, aliás – que competências são uma demarcação de poderes, um feixe de poderes ou um círculo de poderes. Esta forma de expressar é imprópria e escamoteia a verdadeira natureza das competências.
> Com efeito, inobstante os poderes que elas exprime sejam, efetivamente, seu lado mais aparente, antes que poderes as competências administrativas. Na verdade, elas são deveres-poderes, expressão, esta, que descreve melhor suas naturezas do que a expressão poder-dever, que começou a ser utilizada, algumas vezes, no Direito Administrativo, a partir de lições de Santi romano. É que ditas competências são atribuídas ao Estado, a seus órgãos, e, pois, aos agentes neles investidos, especificamente para que possam atender a certas finalidades públicas consagradas em lei; isto é, para que possam cumprir o dever legal de suprir interesses concebidos em proveito da coletividade.
> Deveras, na esfera do Direito Público os poderes assinados ao sujeito não se apresentam como situações subjetivas a serem consideradas apenas pelo ângulo ativo. É que, encartados no exercício de funções, implicam dever de atual no interesse alheio – o do corpo social -, compondo, portanto, uma situação de sujeição. Vale dizer, os titulares destas situações subjetivas recebem suas competências para as exercerem em prol de um terceiro: a coletividade que representam.
> Então, posto que as competências lhes são outorgadas única e exclusivamente para atender à finalidade em vista da qual foram instituídas, ou seja, para cumprir o interesse público que preside sua instituição, resulta que se lhes propõe uma situação de dever, o de prover àquele interesse.
> Destarte, ditos poderes têm caráter meramente instrumental;

são meios à falta dos quais restaria impossível, para o sujeito, desempenhar-se do dever de cumprir o interesse público, que é, a final, o próprio objetivo visado e a razão mesma pela qual foi investido nos poderes atribuídos. O que a ordem jurídica pretende, então, não é que um dado sujeito desfrute de um poder, mas que possa realizar uma certa finalidade, proposta a ele como encargo do qual tem de se desincumbir. Como, para fazê-lo, é imprescindível que desfrute de poderes, estes são outorgados sob o signo assinalado. Então, o poder, na competência, é a vicissitude de um dever. Por isto é que é necessário colocar em realce a idéia de dever – e não a de poder -, já que este último tem caráter meramente ancilar; prestante para realizar-se o fim a que se destinam as competências: satisfazer interesses (consagrados em lei) públicos, ou seja, interesses dos cidadãos considerados "enquanto conjunto", em perspectiva coletiva, é dizer, como Sociedade.

Em suma: nem o Estado nem, portanto, seus órgãos e agentes dispõem de competências para auto-satisfação. Estas, no Estado de Direito – onde "todo o poder emana do povo" (art. 1.º, § único, da Constituição Federal) e no qual se proclama que a "cidadania" é um de seus fundamentos (art. 1.º, II, da Constituição Federal) -, obviamente não são instituídas em favor de quem as titularize, mas para que sirvam a determinados objetivos estabelecidos no interesse de todos.

Uma vez que a atividade administrativa é infralegal, submissa à lei e preordenada à satisfação de seus comandos, as competências administrativas nada mais podem ser senão feixes de atribuições concebidos para proporcionar a realização in concreto dos desideratos legais, cujo atendimento propõe-se para órgãos e agentes administrativos – repita-se e enfatize-se – como uma imposição à qual, de direito, não podem se esquivar. Segue-se que os poderes nela contidos, por definição, ficarão delimitados pelo necessário e suficiente ao cumprimento do escopo normativo, jamais podendo excedê-los[25].

A idéia exposta pelo ilustre professor paulista realça o caráter limitador do conceito de competência. A lei confere poderes que são

25 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 108-109.

instrumentais ao alcance de um dever específico. Somente pode atuar aquele que recebe da ordem jurídica o dever-poder para tanto. Diante de uma dada situação fática ou o agente pode e deve agir ou a sua atuação é vedada. A ausência de competência expressa implica vedação implícita para o agir.

A existência de competência em abstrato, no entanto, não acarreta necessariamente a existência de competência in concreto. É que diante do caso concreto o agente somente pode utilizar o quantum de poder necessário para atender o dever em vista do qual a competência foi instituída. Somente é lícito o exercício do poder suficiente e indispensável à adequada satisfação da regra de competência. Todo o excesso é juridicamente reprovável e, portanto, ilícito[26], pois, como afirmava o ilustre Carlos Maximiliano, "a ninguém é lícito fazer tudo o que pode: o dever opõe barreiras ao poder"[27].

Feitas essas considerações, pode-se conceituar competência como o conjunto de deveres atribuídos a um agente público, que somente podem ser devidamente atendidos mediante o exercício de poderes correlatos, exercidos nos estritos limites estabelecidos pela lei e com a intensidade adequada ao atendimento do interesse público[28].

## 5 A FORMA ADEQUADA DE SE INTERPRETAR A REGRA DE COMPETÊNCIA

Já se demonstrou no tópico anterior que o conceito de competência limita a utilização do poder. Esse caráter limitativo permeia todo o Direito Público. A essência desse ramo do direito "é cercear o poder e, como conseqüência, proteger os indivíduos"[29]. Faz-se essa afirmação porque o estado brasileiro é um estado democrático de direito e tanto o conceito de de-

26 MELLO, 2000. p. 110.

27 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 18. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999. p. 280.

28 Celso Antônio Bandeira de Mello estabelece conceito similar ao afirmar: "Visto que o "poder" expressado nas competências não é senão a face reversa do dever de bem satisfazer interesses públicos, a competência pode ser conceituada como o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos". (MELLO, Op. cit., p. 110).

29 SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 29.

mocracia[30] quanto o de estado de direito[31] tem como meta a limitação do poder. Ambas as noções servem para garantir que os direitos individuais não sejam transgredidos pelo poder público[32]. Por intermédio dessas noções coloca-se o cidadão à margem das intemperanças dos governantes[33].

As mesmas noções trazem a necessidade de um específico modo de interpretação das regras atributivas de competência, ou seja, uma interpretação que limite o uso do poder. As regras que estabelecem competências são instrumentos de limitação do poder e dessa forma devem ser interpretadas. Isso significa dizer que a ausência de competência expressa implica limitação implícita.

A Constituição, como lei maior, é quem estabelece as principais regras de competência. Rege as atribuições dos principais "atores do poder". Cada órgão constitucionalmente estabelecido somente pode atuar nos estritos limites previstos pela Constituição e esses limites somente podem ser ampliados nas hipóteses constitucionalmente estabelecidas.

## 6 A COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Já se estabeleceu nos tópicos anteriores que:

> a) os agentes públicos somente podem atuar se tiverem competência para tanto, pois a regra de competência serve de instrumento limitador do Poder;
> b) que a essência de um Estado de Direito consiste na divisão de atribuições do Estado entre órgãos diversos como forma de garantir o controle do poder pelo próprio poder;
> c) que as regras atributivas de competência devem ser interpretadas de modo restritivo, jamais ampliativo;

30 "A concepção de democracia e de liberdade tem raízes seculares que remontam à Grécia (com a prática habitual da democracia direta) ou à Roma em que a justiça (jus) inspira a arte do Direito. É, contudo, a idade moderna que elabora o conceito da cidadania como oposição do homem ao Poder." (ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). **Perspectivas do direito público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 207).

31 Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que expressamente que o projeto do estado de Direito consiste na contenção do poder. (MELLO, Op. cit., p. 110).

32 GORDILLO, Agustín. **Princípios gerais de direito público**. Tradução de Marco Aurélio Greco e revisão de Reilda Meira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 68-69.

33 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Legalidade: Motivo e Motivação do Ato Administrativo. **Revista de direito público**, ano 20, n. 90, p. 57, abr./jun. 1989.

> d) que as competências constitucionalmente atribuídas somente podem ser ampliadas caso haja autorização constitucional expressa para tanto.

Esses pressupostos são aplicáveis a toda estrutura estatal e, em conseqüência disso, também se aplicam à estrutura e competência do Ministério Público.

A estrutura está prevista no art. 128 da Constituição Federal, por intermédio do qual o constituinte, dando aplicação ao Estado Democrático de Direito previsto no art. 1° da Constituição Federal, dividiu as atribuições do Ministério Público em diversos órgãos. Dispõe o mencionado artigo:

> Art. 128 O Ministério Público abrange:
> I- o Ministério Público da União, que compreende:
> a) o Ministério Público Federal;
> b) o Ministério Público do Trabalho;
> c) o Ministério Público Militar;
> d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
> II- o Ministério Público dos Estados.

Embora tenha previsto diferentes estruturas para o Ministério Público, o constituinte não atribuiu expressamente as competências de cada um dos órgãos que o integram. Apenas previu genericamente no art. 129 da Constituição Federal as funções da instituição como um todo.

A previsão genérica poderia levar o leitor desavisado a crer que sempre que se estivesse diante de uma das hipóteses previstas no mencionado artigo constitucional, qualquer membro do Ministério Público estaria legitimado a atuar. Esse entendimento, todavia, é equivocado, pois as normas jurídicas não podem ser interpretadas isoladamente. Devem ser interpretadas dentro do sistema no qual se inserem. O sistema constitucional brasileiro, no entanto, torna obrigatória uma conclusão diferente.

Embora não haja uma previsão expressa acerca da competência de cada um dos órgãos independentes, que recebem a denominação de Ministério Público, é lícito dizer que cada um exerce uma função diferenciada. A primeira razão para isso é de ordem lógica e consiste no princípio básico de interpretação que impõe para o intérprete o dever de partir do pressuposto

de que o legislador utiliza denominações diversas para designar coisas distintas. Carlos Maximiliano ensinava a respeito que:

> Não se presumem, na lei, palavras inúteis. *Literalmente: Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia.* As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis.
> Pode uma palavra ter mais de um sentido e ser apurado o adaptável à espécie, por meio do exame do contexto ou por outro processo; porém a verdade é que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva. Este conceito tanto se aplica ao Direito escrito, como aos atos jurídicos em geral, sobretudo aos contratos, que são leis entre as partes.
> Dá-se valor a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto; porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas provisões, nenhuma parte resulta inoperativa ou supérflua, nula ou sem significação alguma[34].

Os ensinamentos do ilustre jurista deixam bastante claro que somente se pode atribuir a dois termos distintos um mesmo sentido caso seja impossível atribuir-lhes significados diversos.

No caso em tela é possível estabelecer uma função específica para cada um dos diferentes órgãos que integram o Ministério Público caso se utilize uma interpretação sistemática.

Essa interpretação é feita a partir da estrutura do Poder Judiciário. Ao estabelecer a estrutura do Poder Judiciário, a Constituição Federal constrói diferentes estruturas com diferentes esferas de competência. É assim que podem ser identificadas: a) a Justiça federal (art. 106 a 110); b) a Justiça do Trabalho (art. 111 a 117); c) a Justiça eleitoral (art. 118 a 121); d-) a Justiça militar (art. 122 a 124) e e-) a Justiça estadual (art. 125 e 126). Cada uma dessas estruturas tem competência distinta.

34 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 18. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999. p. 250-251.

Seguindo a mesma linha, o art. 128 da Constituição Federal estabelece a existência de: a) um Ministério Público Federal; b) um Ministério Público do Trabalho; c) um Ministério Público militar e d) um Ministério Público dos Estados.

Observa-se que, excetuando-se a Justiça eleitoral, existe uma estrutura do Ministério Público para cada estrutura diferenciada do Poder Judiciário. Observa-se, também, que a Constituição não estabelece expressamente qual o âmbito de atuação de cada uma das estruturas do Ministério Público. Somente estabelece, de um modo geral, em seu art. 129, funções a serem perseguidas por toda a instituição. É correto, contudo, supor que estruturas diferentes pressupõem diferentes atribuições, a exemplo do que ocorre com a estrutura do Poder Judiciário.

As diferentes atribuições do Ministério Público são dadas pela própria competência do Poder Judiciário. Vale dizer, cabe ao Ministério Público Federal atuar perante causas de competência da Justiça Federal, cabe ao Ministério Público do Trabalho atuar perante causas de competência da Justiça do Trabalho, cabe ao Ministério Público Militar atuar perante causas de competência da Justiça Militar e ao Ministério Público dos Estados atuar perante causas de competência da Justiça Estadual. Devem-se conjugar as atribuições genéricas previstas no art. 129 da Constituição Federal aos dispositivos que estruturam o Poder Judiciário, para desse modo estabelecer a competência dos diferentes órgãos integrantes do Ministério Público. Essa é a única interpretação que se amolda ao perfil do Estado Democrático de Direito previsto pelo constituinte em seu art. 1º, que, conforme já expôs, tem como meta a limitação do poder.

As leis infra-constitucionais que regulamentam as funções da instituição, por sua vez, devem ser interpretadas de acordo com os moldes estabelecidos na Constituição. Sempre que ampliarem a esfera de competência de cada um dos órgãos ministeriais serão inconstitucionais, pois não há autorização constitucional expressa para tanto.

Essas considerações são importantes porque há diversos dispositivos infra-constitucionais que podem dar margem à uma confusão de atribuições se não forem interpretados adequadamente. Outros são claramente inconstitucionais.

Um exemplo de artigo que merece uma interpretação conforme é o art. 2° da lei complementar n° 75/93. Uma interpretação inadequada poderia fazer crer que o art. 2º confere atribuição ao Ministério Público da União para fiscalizar o respeito dos direitos constitucionais pelos Estados e Municípios. Isso, contudo, não é correto. Trata-se de matéria de competência do Ministério Público dos Estados. A interpretação conforme implica considerar que o referido dispositivo legitima o Ministério Público da União para atuar exclusivamente em face do Poder Público Federal.

Exemplo de dispositivo inconstitucional é o inciso II do art. 37 da lei complementar 75/93 que confere competência ao Ministério Público Federal para atuar "nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional". Trata-se de dispositivo inconstitucional, pois permite que o Ministério Público Federal atue mesmo em casos de competência da Justiça Estadual. Ao assim dispor, amplia desmesuradamente os limites constitucionais da competência desse órgão que estaria legitimado a atuar diante de qualquer juízo (trabalhista, militar, estadual) sempre que o objeto da atuação fosse uma das matérias apontadas.

O modelo constitucional de repartição de competências, contudo, não permite dita ampliação. É necessário lembrar, mais uma vez, o fundamento antes apontado: a divisão de atribuições entre órgãos diversos destina-se a conter o poder. Não é mera formalidade. É o poder contendo o próprio poder. Pode o Ministério Público Federal atuar sempre que ditas matérias forem de competência da Justiça Federal. Quando a competência for de juízo distinto, deve o Ministério Público Federal oficiar ao órgão do Ministério Público competente para atuar.

Além dos dois dispositivos legais apontados há outros que causam confusões interpretativas e até mesmo inconstitucionais na legislação que disciplina a atuação do Ministério Público. Os exemplos apontados, no entanto, são suficientes para o objetivo do presente trabalho que é o de demonstrar a importância do conhecimento da delimitação constitucional de competências, em especial a do Ministério Público.

## 7 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, concluí-se que a Constituição Federal estabeleceu expressamente a competência de cada um dos órgãos integrantes do Ministério Público. A competência é dada pela interpretação conjugada do artigo 129 da Constituição Federal com os artigos que estabelecem as diferentes estruturas do poder judiciário. A lei não pode a pretexto de dar aplicação à Constituição Federal ampliar esses limites. Sempre que o fizer será inconstitucional.

Para finalizar é necessário lembrar o ensinamento de Larenz de que:

> O poder sobre os outros, ainda que seja um pedacinho de poder constituí para muitos homens uma tentação para aumentar com o seu exercício arbitrário o seu amor próprio [...][35]

É necessário lembrar também o já citado Montesquieu quando afirmava que todo aquele que detém o poder tende a abusar dele e a essa frase pode-se acrescentar: ainda que integre um órgão tão nobre quanto o Ministério Público.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 1.

BUENO, Cássio Scarpinella. (Coord.). **Improbidade administrativa questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001.

35 "El «poder» sobre otros, aunque sea un pedacito de poder, constituye para muchos hombres una tentación para aumentar con su ejercicio arbitrario su amor próprio [...]" (LARENZ, Karl. **Derecho justo:** Fundamentos de Etica Jurídica. Madrid/España: Editorial Civitas, 1985. p. 151-152).

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. **La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo**. 3. ed. Madrid: Civitas, 1983.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Da competência constitucional administrativa**. Curitiba: Editora Gênesis, 1995.

GORDILLO, Agustín. **Princípios gerais de Direito Público**. Tradução de Marco Aurélio Greco e Revisão de Reilda Meira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

_____. **Tratado de Derecho Administrativo**. 3. ed. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1995.

LARENZ, Karl. **Derecho justo:** Fundamentos de ética jurídica. Madrid/España: Editorial Civitas, 1985.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 18. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. Legalidade: Motivo e Motivação do Ato Administrativo. **Revista de direito público**, ano 20, n. 90, abr./jun. 1989.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2005. v. 1. (Coleção Grandes Pensadores).

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). **Perspectivas do Direito Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

TÁCITO, Caio. **Temas de Direito Público**: Estudos e Pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v.1.

**Correspondência | Correspondence:**

Marcelo Harger
Rua Dona Francisca, 260, sala 903, Centro, CEP 89.201-250. Joinville, SC, Brasil.
Fone: (47) 3422-1716.
Email: marcelo@hargeradvogados.com.br