

ATOS “*INTERNA CORPORIS*” - CONTROLE E DELIMITAÇÃO

João Jampaulo Júnior¹

“Proclamar la inmunidad jurisdiccional de la Administración en estas materias, así genérica e imprecisamente llamadas políticas, implica ni más ni menos que consagrar que la Administración puede obrar en las mismas sin límite legal ninguno, incluso atropellando los derechos más elementales y más óbvios de los ciudadanos, puesto que no existe medio técnico ninguno, ni de imponerle esos límites legales, ni de exigirle el respeto a esos derechos hipotéticamente atropellados.”

Eduardo García de Enterría*

INTRODUÇÃO

O controle dos atos denominados *interna corporis* há muito vem se mostrando como uma necessidade que não pode mais ser adiada. Duas afirmações da Prof^a Lucia Valle Figueiredo comprovam a assertiva: os atos do corpo interno foram pouco estudados e a eles não se dispensou a necessária atenção; os *interna corporis* necessitam de uma urgente delimitação nos mesmos moldes já ocorridos com os atos denominados “*discricionários*”. Tomamos a liberdade de acrescentar a essas duas observações a necessidade de um controle jurisdicional mais rígido, inclusive adentrando ao mérito quando da ocorrência de lesão ou ameaça de direitos constitucionalmente tutelados.

Para um estudo criterioso dos *interna corporis* se fez necessário estabelecer alguns parâmetros como o entendimento e a conceituação de *função administrativa* enquanto atividade do Estado, o que demanda um estudo, ainda que breve, sobre os *atos administrativos* e sua definição, até chegarmos aos atos de cunho igualmente administrativos *praticados de maneira atípica pelos Poderes Legislativo e Judiciário*.

Uma vez estabelecidas essas premissas, passou-se à análise dos atos *interna corporis* identificando o seu fundamento constitucional e o seu conceito, onde entendemos pertinente a inclusão expressa da *obrigatoriedade de contrastação*

¹ Advogado, professor doutor em Direito PUC SP - jampaulo@uol.com.br

* *La lucha contra las inmunidades del poder*, p. 62.

jurisdicional. Após abordar as espécies desses atos o estudo se detém em algumas meditações sobre Regimento Interno, enquanto regulamento e não como normalmente é chamado: a *lei da casa*.

Outro objeto deste trabalho diz respeito às modalidades de controle dos atos do corpo interno, onde aventamos, após algumas reflexões, sobre a necessidade de uma delimitação dos mesmos, procurando, ainda que em tese, desenvolver a possibilidade de um controle preventivo interno. Após, adentramos ao âmbito do controle desses atos pelo Poder Judiciário, destacando os denominados *controles especiais* e a sujeição limitadora desse controle, adstrita que é aos aspectos da constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e forma, apresentando sobre esse tema a nossa crítica.

Por fim, dentro do estudo sobre a necessidade de uma delimitação e um controle mais rígido sobre os *interna corporis*, tecemos alguns comentários sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, os abusos cometidos sob o manto do corpo interno e a possibilidade da ocorrência de desvio de poder.

O presente trabalho não tem a pretensão de esgotar a matéria e muito menos apresentar soluções definitivas com relação à temática escolhida. A sua finalidade busca tão-somente trazer à discussão algumas dificuldades apontadas e que ousaremos enfrentar no decorrer desta exposição.

CAPÍTULO I

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

SUMÁRIO: 1.1. Função administrativa - 1.2. Ato administrativo - 1.3. Atos de conteúdo administrativo praticados pelo Legislativo e pelo Judiciário.

1.1. Função administrativa

A edição de atos administrativos de qualquer natureza está intimamente ligada a noção de *função administrativa*. O tema já vem sendo objeto de debates por um longo espaço de tempo e, segundo Lucia Valle Figueiredo, nas discussões doutrinárias sobre o

conceito de função administrativa “há muito maior divergência de ordem semântica entre os autores do que, realmente, quanto a seu conteúdo”.²

Em verdade, para se chegar a um conceito de função administrativa deve-se entender a natureza do vocábulo função dentro do contexto de atribuições do Estado, ou seja, no que consiste a atividade estatal. Essa atividade, em síntese, vem a lume quando o Estado legisla, administra e julga. Cuida-se do denominado princípio da separação de poderes, segundo a teoria de Montesquieu. Contudo, e nos dizeres de Gordillo, no passado era comum se incorrer no erro de pensar que a divisão dos poderes significava que cada um deles exercia soberanamente sua finalidade dentro de sua esfera: um poder legislava, outro administrava e outro julgava.³ É por isso que o mestre argentino entende necessário que se destaque a separação de funções e não só a separação de poderes ou órgãos, posto que o poder é um só.⁴

A problemática estaria resolvida se cada poder ou órgão atuasse exclusivamente na sua função. Porém, tal não ocorre, posto que o Legislativo, além da função de legislar, também julga e administra (função atípica); o Judiciário, além da função jurisdicional, pratica atos administrativos e legisla (atipicamente); por fim, o Executivo, seguindo a mesma regra, não se limita somente a aplicar de ofício a lei, mas exerce funções legislativas e julgadoras de maneira igualmente anômala. Por esses motivos Gordillo destaca que as funções legislativas e jurisdicionais estão conceituadas, enquanto que a administrativa ainda não encontrou conceituação para sua função, de maneira a se harmonizar com as duas anteriores.

Para se chegar a um conceito de função administrativa é necessário um breve apanhado sobre os principais pensamentos doutrinários, e, após, buscar extrair deles elementos essenciais sobre o tema para formação de um juízo de convicção e posterior conceituação.

No direito estrangeiro nos chamam atenção os ensinamentos de Renato Alessi, para quem função administrativa “é a emissão de comandos complementares, ou de atos integrativos, aos preceitos normativos abstratos, com a finalidade de lhes dar completa

² *Curso de Direito Administrativo*, p. 27.

³ *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 1, Parte General. p. IX-2.

⁴ Agustín Gordillo, op. cit. p. IX-2.

e imediata operatividade” (destacamos).⁵ Depreende-se da definição que a mesma é material e não orgânica. Material, posto que não elimina a possibilidade de outros órgãos, além da Administração, atipicamente, praticarem também atos administrativos.⁶ O vocábulo *atípico* ganhará relevância quando se falar em conceito material.

Já no direito latino-americano, igualmente empenhado nessa busca (conceito de função administrativa), Agustín Gordillo abandona o conceito orgânico e o conceito material e propõe um novo conceito: orgânico-material.⁷ Concordamos com Lucia Valle Figueiredo quando diz que Gordillo buscou “chegar ao conceito *lógico-jurídico* da função administrativa, porém acaba por definir a função administrativa por exclusão”.⁸ A assertiva é verdadeira em vista da definição de função administrativa do autor argentino, considerada como “*toda a atividade que realizam os órgãos administrativos, e a atividade que realizam os órgãos legislativo e jurisdicionais, excluídos respectivamente os fatos e atos materialmente legislativos e jurisdicionais*” (destacamos).⁹

Entre nós, J. Cretella Jr. conclui que “*função administrativa, que, regra geral, é desempenhada pelo Poder Executivo, editando atos administrativos e praticando fatos administrativos, consiste na atividade do Estado, cujo objetivo é o de assegurar o funcionamento dos serviços públicos administrativos, dos atos jurídicos de alcance individual e dos atos materiais*”.¹⁰ Como se pode constatar, o autor destaca a atuação do Executivo com a edição de atos e a prática de fatos, para, a seguir, buscar na atividade estatal, através de exemplos, o final de seu conceito.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, após apontar as três características da administração pública em sentido objetivo - *atividade concreta, satisfação direta e imediata e regime jurídico de direito público* -, conceitua em sentido material ou

⁵ Renato Alessi, *Principi di Diritto Amministrativo*, Milano, Dott. A. Giufrè Editore, 1971, p. 10. O texto integral do autor sobre o tema está às pp. 1-30, *apud* Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 28.

⁶ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 28.

⁷ Tratado de Derecho Administrativo, op. cit. pp. IX-7/IX-13 e ss.

⁸ *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit. p. 29.

⁹ Agustín Gordillo. *Tratado de Derecho Administrativo*. Ao resumir as funções do Estado dispõe que a definição de função administrativa é a soma das conclusões parciais expostas, ou seja, é “*toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los hechos y actos materialmente legislativos y jurisdiccionales*” (itálico do autor), op. cit. p. IX-48.

¹⁰ J. Cretella Jr., *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*, p. 28.

objetivo¹¹, que “a **administração pública** pode ser definida como a **atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos**” (negritos da autora).¹²

Lucia Valle Figueiredo ao cuidar do tema e exarar o seu conceito, dispõe que: “A função administrativa consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisíveis pelo Judiciário” (destaques da autora).¹³ Em seguida, passa a analisar os componentes de sua conceituação de função (*dever do Estado ou de quem aja em seu nome; fiel cumprimento, no caso concreto, aos comandos normativos de maneira geral ou individual; sob regime prevalente de direito público; controle interno e externo pelo Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas e revisão pelo Judiciário*), onde dois deles se nos afiguram como os mais importantes, pois diretamente ligados ao tema escolhido: função administrativa enquanto dever do Estado ou de quem aja em seu nome, e a necessidade de revisão pelo Judiciário.

Feita a colocação de função como *dever* do Estado ou de quem em seu nome a exercite, não se pode esquecer o precioso ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, que dispõe que a Administração exerce função - função administrativa. Essa função existe quando alguém está investido não no poder, mas *no dever* de satisfazer certas finalidades para *interesse de outrem*, onde para atingir tal fim necessita de poderes.¹⁴ Conclui o ilustre administrativista que, na realidade, o que existe para que o sujeito investido na função possa desincumbir-se de seu dever é o manejo do *dever-poder*, pois os poderes nada mais são que meros instrumentos para a realização de tal mister, tudo em vista da necessária submissão da administração à lei.¹⁵

Voltando à noção de função administrativa e em vista dos ensinamentos trazidos a lume, entendemos assistir razão a Lucia Valle Figueiredo no sentido de que os

¹¹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, p. 55.

¹² Maria Sylvia Zanella Di Pietro, op. cit. p. 55.

¹³ *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. pp. 31/32.

¹⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, p. 31.

¹⁵ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Discrecionalidade e Controle Jurisdicional*, pp. 13/15.

autores, de uma maneira expressa ou implícita, acatam que a função administrativa se dará sob a égide da lei; que sua finalidade - fins “encampados pelo ordenamento jurídico” - é perseguida pelo Estado; que a função administrativa, quer pelo conceito orgânico, material ou misto, não esgota a “complexidade dos atos materialmente administrativos praticados pelos diversos órgãos da administração”, ou seja, os órgãos, além de seus atos preponderantes, praticam funções típicas e atípicas.¹⁶

Postas as coisas sob esse prisma, podemos conceituar função administrativa como sendo *o dever do Estado ou de seus agentes com poderes de representação para que, de forma típica ou atípica, sob a égide do direito público e submissão obrigatória à lei, concretizem os comandos normativos em busca da finalidade legal e do interesse coletivo, através de atos e ações sujeitas ao controle interno de cada poder, ao controle externo pelo Legislativo e ao controle jurisdicional.*

Assim, ao se falar em dever do Estado, pode o mesmo ser entendido como qualquer função estatal praticada não só pelo Executivo, mas também pelo Legislativo e pelo Judiciário, no exercício da função administrativa de forma atípica¹⁷, igualmente sujeita ao controle externo e revisível pelo Judiciário por força de imperativo constitucional.¹⁸

1.2. Ato administrativo

Ao tratar do conteúdo dos atos administrativos enquanto exercício da função administrativa atípica, praticados pelos poderes Legislativo e Judiciário, necessário se faz identificar e conceituar ato administrativo.

A essência dos atos administrativos vai ser encontrada nos valores do Estado de Direito, onde Geraldo Ataliba, em imortal obra - República e Constituição - prescreve magistério no sentido de que só se pode falar em Estado de Direito quando “nele se reúna à característica da subordinação à lei, a da submissão à jurisdição, nos termos postulados por Giorgio Balladore Pallieri (v. *Diritto Costituzionale*, 3ª ed., Milão,

¹⁶ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 31.

¹⁷ Lucia Valle Figueiredo, ob. cit. p. 31. A autora assinala que Alessi admite o exercício de funções típicas e atípicas por parte do órgão competente, com o que concordamos.

¹⁸ Art. 5º, inc. XXXV da Constituição da República.

Giuffrè, p. 80 e ss. espec. e 85 - destaques do autor)".¹⁹ Por esses motivos se defende que “a conceituação de ato administrativo -no verdadeiro Estado de Direito-, extraída dos vetores principiológicos da Constituição, deve espelhar com fidedignidade as garantias dos administrados”.²⁰

A conceituação de ato administrativo, conforme já sabido, não é algo pacífico na doutrina, quer com relação à sua identificação, quer com relação ao seu conteúdo. Contudo, pode-se dizer que o ato administrativo é o elo de comunicação entre a administração e os administrados.²¹

¹⁹ Geraldo Ataliba, *República e Constituição*, pp. 94/95, igualmente citado por Lúcia Vale Figueiredo, op. cit. p. 124, traz importante magistério, motivo pelo qual tomamos a liberdade de transcrever parte do pensamento do inesquecível professor: “Este notável publicista milanês insiste em que só é possível reconhecer Estado de Direito onde: a) o estado se submeta à jurisdição; b) a jurisdição deva aplicar a lei preexistente; c) a jurisdição seja exercida por uma magistratura imparcial (obviamente independente) cercada de todas as garantias; d) o estado a ela se submeta como qualquer *pars*, chamada a juízo em igualdade de condições com a outra *pars*. ... Assim, só se reconhecem afirmados os padrões do constitucionalismo onde o ideário das Revoluções Francesa e Americana se traduziu em preceito constitucional, em torno da teoria da tripartição do poder, fórmula empírica - resultante da experiência histórica - que assegura a independência do Judiciário e idoneidade aos meios e modos de exercício da Jurisdição. Aí onde prevaleçam os princípios informadores desse esquema, haverá garantia dos supremos bens individuais e sociais, as liberdades públicas. Como fórmula de proteção destes valores fundamentais - justificadores de todas as teorias políticas democráticas e inspiradores de todas as fórmulas estruturais de estado, propostas ao longo da evolução dos ideais constitucionais - surgiu, há muito, no direito público inglês, a cláusula *due process of law*, ... De acordo com os postulados resumidos nesta fecunda expressão, preme de conteúdo constitucional, os direitos à vida, liberdade e propriedade são protegidos contra o poder, por um processo ordenado, leal e adequado, segundo o direito; isto veio a significar, hodiernamente: processo contraditório, no qual as partes são tratadas com igualdade, na forma de normas adjetivas claras, aplicando-se lei prévia, mediante a autoridade imparcial e independente, de um juiz *natural*. Tal é a garantia processual que nos oferece o direito constitucional positivo brasileiro. Deveras, a República que erigimos é a expressão concreta do Estado de Direito que a cidadania brasileira quis criar, ao plasmar suas instituições. A partir da consciência cívica da titularidade da *res publica* e da convicção da igualdade fundamental entre todos os cidadãos, estruturou-se o Estado brasileiro na base da idéia de que o governo seria sujeito à lei e esta haveria de emanar do órgão da representação popular. Destarte, o formidável poder que os cidadãos conferiram ao Estado **há de ser exercido por órgãos autônomos e independentes entre si, com funções delimitadas, e jamais poderá ser exercitado (tal poder) de modo a sobrepassar certas barreiras, postas como seu limite, no próprio texto expressivo dessa manifestação de vontade criadora do Estado.** Daí a isonomia que os cidadãos põem como premissa da própria disciplina do poder; subseqüentemente o estatuto de legalidade e, por fim, a proteção às liberdades públicas, delineadas como direitos individuais. Implicadas nesse contexto estão a certeza do direito objetivo e a segurança dos direitos, como condições de eficácia do sistema” (destaques do autor - negrito nosso). **OBS: A transcrição na íntegra do presente texto se dá em vista da necessidade de se firmar a noção de limites dos poderes dentro do Estado de Direito, posto que mais adiante, ao tratarmos dos atos do “corpo interno”, se justificará a necessidade que advogamos de uma delimitação dos mesmos e um controle jurisdicional menos generoso, em vista de excessos praticados, nesses atos, tidos como quase totalmente inatacáveis.**

²⁰ Lúcia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 124.

²¹ J. Cretella Jr., *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*, op. cit. p. 113: “O porta-voz do Poder Executivo é o ato administrativo. Também o ato administrativo é elemento de ligação entre o *quantum* de Administração que existe nos outros dois Poderes e os destinatários da medida editada. A comunicação

A expressão *ato administrativo* é recente e apareceu para substituir termos mais antigos, como “*atos do fisco*”, “*atos do rei*”, “*atos da coroa*”.²² Hely Lopes Meirelles, muito embora não empreste relevo à expressão função administrativa (*ora denominada como função executiva ora como atividade administrativa*), para o exercício do ato administrativo, entende que o conceito de ato administrativo guarda estreita relação com o conceito de ato jurídico, cuja diferença diz respeito a finalidade pública.²³ O saudoso mestre conceitua ato administrativo como sendo “*toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria*” (itálicos do autor), ofertando ressalva quanto a unilateralidade, que entende como vontade única do Poder Público, caracterizadora que é do típico ato administrativo.²⁴

José dos Santos Carvalho Filho igualmente faz menção ao ato jurídico e destaca que o fato administrativo difere do fato jurídico encontrado em sede de direito privado. Para ele, fato jurídico é aquele com capacidade de produzir efeitos na ordem jurídica, originando ou extinguindo direitos, enquanto que fato administrativo é divorciado desses conceitos “pois não leva em consideração a produção de efeitos jurídicos, mas, ao revés, tem o sentido de *atividade material* no exercício da função administrativa, que visa efeitos de ordem prática na administração” (destaque original).²⁵ Continuando a sua explanação para chegar ao conceito de ato administrativo, apresenta vários pontos de convergência entre as noções de ato jurídico e ato administrativo a partir do direito privado. Por fim, conclui propugnando pela existência do elemento vontade, e que ato jurídico é gênero e ato administrativo é a espécie.

O mesmo autor assinala que em vista da ausência de uniformidade doutrinária para a conceituação de ato administrativo, entende necessário ressaltar três pontos fundamentais para se chegar a um conceito que atenda ao exato perfil do instituto: *a vontade deve emanar de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas*

entre as pessoas públicas e os administrados se concretiza por meio do *ato administrativo*” (itálicos do autor).

²² J. Cretella Jr., op. cit. p. 115.

²³ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 132

²⁴ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. p. 133.

²⁵ José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, pp. 59/61.

desta; o conteúdo deverá propiciar efeitos jurídicos com fim público, e que essa categoria de atos deverá ser regida basicamente pelo direito público. Assim, conceitua ato administrativo “como sendo a exteriorização da vontade da Administração Pública ou de seus delegatários que, sob regime de direito público, tenha por fim adquirir, resguardar, modificar, transferir, extinguir e declarar situações jurídicas, com o fim de atender o interesse público” (destacamos).²⁶ No mesmo sentido são os ensinamentos de J. Cretella Jr., para quem ato jurídico é gênero e ato administrativo é espécie, distinção que possibilitará identificar a posição de cada um dentro do mundo do direito. Cretella define ato administrativo de forma “*latissimo sensu*”²⁷ como sendo “a manifestação da vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa” (destacamos).²⁸

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho apresenta o ato como produto da função, e que, “orgânico por excelência, de conteúdo essencial programático, produto da função pública, o ato administrativo cumpre no mundo do direito tarefas de organização, de direção e de governo, sem as quais falecem as instituições básicas”, sendo primordial quer como conceito jurídico ou material, a distinção dos vários tipos de atividade estatal em função de um regime jurídico único, pois em vista de seu objetivo manifestado através da vontade, o ato administrativo independe de teorias, escolas ou modos que o expliquem juridicamente.²⁹ Prosseguindo, conceitua como ato administrativo “aquele ato jurídico por meio do qual a Administração na organização política realiza sua vontade segundo fundamentos subjetivos, objetivos, causais e formais, onde a

²⁶ José dos Santos Carvalho Filho, op. cit. p. 61.

²⁷ J. Cretella Jr., *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*, op. cit. p. 123 (expressão utilizada pelo autor).

²⁸ J. Cretella Jr., op. cit. pp. 116 e 123/124.

²⁹ Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Atos Administrativos*, op. cit. pp. 7/8 - “Só a finalidade vem qualificando a natureza do ato, dizendo para que serve e o que pretende, sobretudo porque o ato administrativo não é exclusivo do Poder Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário, quando resultante de atividade orgânica peculiar. Portanto, pela finalidade, o ato categoriza-se, ganha categoria própria, denominação conveniente adequada a fins, alcance marcado no fato e na lei, aparecendo a vontade materializada, a declaração do que a Administração quer no aspecto formal determinativo”.

motivação previne a legitimidade e a finalidade na sua natureza jurídica” (destacamos).³⁰

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao tratar da definição de ato administrativo, elenca os inúmeros critérios existentes para tal mister, destacando os critérios *subjetivo* e *objetivo*, sendo que o primeiro realça o órgão que exercita a prática do ato, e, o segundo, empresta relevo ao ato conforme o tipo de atividade exercida. Assinala, ainda, que alguns dos critérios existentes encontram-se superados.³¹

Segundo o *critério subjetivo* (orgânico ou formal), os atos administrativos são apenas os ditados pelos órgãos administrativos, excluindo-se os oriundos dos órgãos legislativos e judicial, ainda que possuam natureza de ato administrativo, incluindo-se os atos da Administração (órgãos do Executivo). A autora aponta que esse critério tem sido questionado pela ausência de rigor científico, ao excluir do conceito de ato administrativo aqueles atos praticados pelos poderes Legislativo e Judiciário, pois, embora não originários da Administração, estão sujeitos a um mesmo regime jurídico pela similitude.³²

Ao cuidar do *critério objetivo* (funcional ou material), onde os atos administrativos são somente os praticados no exercício concreto da função administrativa, sejam oriundos dos órgãos administrativos ou dos órgãos judiciais e legislativos, a ilustre professora igualmente critica essa tese que, embora preferida pelos doutrinadores, vem recebendo o acréscimo de novos elementos, surgindo assim uma série de concepções mistas, combinando diferentes critérios. Após analisar as conceituações ofertadas por José Cretella Júnior e Celso Antônio Bandeira de Mello, faz opção por um conceito um pouco menos amplo e comentando vários dados define ato administrativo como **“a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz**

³⁰ Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, op. cit. pp. 25/26 - Ao decompor o ato administrativo, o autor, valendo-se dos ensinamentos de vários juristas, destaca: - “o ato administrativo pode definir-se como um ato jurídico realizado pela Administração com suporte no Direito Administrativo”; - “pertence, genericamente, à categoria dos atos jurídicos que têm fundamento na teoria geral do direito e não em setores do ordenamento jurídico”. Toma caráter próprio o ato administrativo por dupla e originária circunstância: - “do ponto de vista *subjetivo* realiza toda a atividade de administração”; - “do ponto de vista *objetivo* está submetido ao Direito Administrativo”. Assinala ainda o autor que “o ato administrativo na organização estatal é sempre um fenômeno de natureza funcional, de características reguladas pelo direito público, importando em virtude de sua natureza jurídica a generalidade, a pluralidade e a singularidade”.

³¹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, p. 159.

³² Maria Sylvia Zanella Di Pietro, op. cit. pp. 159/160.

efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário” (destaque original).³³

Agustín Gordillo, associando as idéias de função administrativa e ato administrativo, analisa passo a passo cada situação de concreção de aludido ato e conclui que é possível ter uma definição por demais ampla e vaga: “*és una declaración realizada em ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos*”; ou então, em vista da diferença de regime entre os atos realizados de comum acordo e as manifestações unilaterais (contratos administrativos e atos administrativos), centra o raciocínio exclusivamente sobre os atos administrativos, posto que os contratos possuem caracterização e denominação próprias: “*acto administrativo és una declaración unilateral realizada em ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos en forma directa*”; contudo, entende o autor que este pensamento é prematuro, pois se faz necessário diferenciar atos unilaterais gerais (para uma série indeterminada de casos) e atos unilaterais individuais (particulares, concretos, para um caso determinado ou casos distintos, individualmente especificados e determinados): “*...acto administrativo, como la declaración unilateral realizada em ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa*”. Para o mestre argentino essa definição restrita serve somente como finalidade metodológica e assinala para a possibilidade de dar ao termo “ato administrativo” um duplo uso: amplo e restrito. Em sentido amplo seria “*acto administrativo toda declaración administrativa productora de efectos jurídicos y en sentido restringido sería solo la declaración unilateral e individual que produzca tales efectos jurídicos*”. Conclui Gordillo que poderá se preferir uma ou outra definição, por ser mais prática e útil, mas não pelo fato de imputar a uma delas a qualidade de única definição válida.³⁴

Celso Antônio Bandeira de Mello inicia os seus ensinamentos sobre ato administrativo distinguindo fato jurídico de ato jurídico, sendo este uma fala prescritiva enquanto aquele não pronuncia coisa alguma.³⁵ Dessa distinção conclui o autor que a

³³ Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, op. cit. pp. 160/162.

³⁴ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit. pp. X-9/X-12.

³⁵ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 268: “Atos jurídicos são declarações, vale dizer, são enunciados; são “falas” prescritivas. O ato jurídico é uma *pronúncia* sobre certa coisa ou situação, dizendo como ela *deverá ser*. Fatos jurídicos não são declarações; portanto, não

administração “não só produz atos jurídicos mas também fatos jurídicos, e é preciso, então, separar os atos administrativos dos fatos da Administração”.³⁶

Ao cuidar da conceituação do ato administrativo, o ilustre administrativista pátrio assinala que “*não há definição legal de ato administrativo*” (destacamos)³⁷. Em vista dessa afirmação entende como normal a divergência doutrinária com relação a sua conceituação, alertando para o fato de que ninguém poderá avocar para si uma noção tida como verdadeiramente única. Por fim, destaca que a definição de ato administrativo vai depender do objeto tratado, do campo da realidade que vai ser cogitado, para que se possa localizar o rumo do discurso científico³⁸, assinalando sobre o tema a “insuperável exposição” apresentada por Gordillo.³⁹ Ao diferenciar atos da Administração de ato administrativo, acentua que a “*noção de ato administrativo não deve depender, isto é, não deve ser tributária, da noção de Administração Pública*”, concluindo que “*nem todo ato da Administração é ato administrativo e, de outro lado, nem todo ato administrativo provém da Administração Pública*” (em nítida alusão aos atos administrativos praticados pelo Legislativo e pelo Judiciário - destacamos).⁴⁰

Assim, para Celso Antônio Bandeira de Mello, ato administrativo se apresenta como “*declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes - como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional*” (itálico do autor).⁴¹

Assevera o autor que esse conceito de ato administrativo deve ser entendido em sentido amplo (Abrangendo atos gerais e abstratos - *regulamentos, instruções* - e atos

são prescrições. Não são falas, não pronunciam coisa alguma. O fato não diz nada. Apenas ocorre. A lei é que fala sobre ele” (os destaques são originais).

³⁶ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 268.

³⁷ Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit. p. 268.

³⁸ Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit. p. 269.

³⁹ Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit. p. 269, “in” nota de rodapé, onde remete o leitor à obra do mestre argentino, *El Acto Administrativo*, 2ª ed., Abeledo-Perrot, 1969, pp. 19 a 27.

⁴⁰ Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit. p. 271: “**Por exemplo, os atos relativos à vida funcional dos servidores do Legislativo e do Judiciário, praticados pelas autoridades destes Poderes, ou as licitações efetuadas nestas esferas**” (destacamos).

⁴¹ Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit. p. 271.

convencionais - *contratos administrativos*).⁴² Igualmente a exemplo de Gordillo, guardadas as devidas comparações, admite um conceito em sentido estrito, onde deverão ser acrescidos aos mesmos termos a concreção e a unilateralidade: “*declaração unilateral do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares da lei (ou, excepcionalmente, da própria Constituição, aí de modo plenamente vinculado) expedidos a título de lhe dar cumprimento e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional*” (destaques e observações do autor). Restringe assim a noção de ato administrativo a uma categoria menor, excluindo-se os atos abstratos (regulamentos, instruções etc.) e os convencionais (“contratos administrativos”).⁴³

Por sua vez, Lucia Valle Figueiredo, ressaltando os ensinamentos de Gordillo sob o prisma do conceito, define ato administrativo como “*a norma concreta, emanada pelo Estado, ou por quem esteja no exercício da função administrativa, que tem por finalidade criar, modificar, extinguir ou declarar relações jurídicas entre este (o Estado) e o administrado, suscetível de ser contrastada pelo Poder Judiciário*” (os itálicos são da autora).⁴⁴

Ao decompor o seu conceito para explicá-lo, a autora faz alusão a *norma concreta* buscando afastar as normas gerais (regulamentos e contratos); inclui a expressão *norma emanada pelo Estado ou por quem esteja no exercício da função administrativa*, reafirmando posição no sentido de que não só o Executivo pratica atos administrativos, mas também o Legislativo e o Judiciário, como também os praticados no exercício da função administrativa⁴⁵, sendo que o Legislativo e o Judiciário exercitam função administrativa, “de maneira atípica”; acrescenta a finalidade de criar, extinguir, modificar ou declarar direitos (excluindo os atos de administração e os fatos administrativos, e incluindo os atos ilícitos por entender que a norma não é nula desde o início); as relações jurídicas entre o Estado e o administrado estabelecem os pólos da relação: de um lado quem exercita a função administrativa e de outro, para quem é

⁴² Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit. p. 272.

⁴³ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 272.

⁴⁴ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 124/125.

⁴⁵ Lucia Valle Figueiredo, op. cit. p. 127, onde inclui os atos administrativos praticados “pelos delegados de serviço público”.

exercida; e, finalmente, a característica que entende como fundamental e essencial no Estado de Direito, ou seja, “sua contrastabilidade pelo Poder Judiciário”.⁴⁶

Postas as coisas dessa maneira, buscamos construir conceituação de ato administrativo ressaltando que adotamos os posicionamentos de Gordillo e Celso Antônio, no sentido de delimitar o objeto tratado e o campo de sua atuação, por questões de metodologia, praticidade e utilidade, e como Lúcia Figueiredo incluímos expressamente a necessidade de controle jurisdicional, posto que o tema eleito diz respeito aos atos administrativos praticados pelo Legislativo, no exercício da função administrativa de maneira atípica, notadamente os denominados “*interna corporis*”.

Assim, para nós, restrito ao tema proposto, *ato administrativo é a declaração do Estado de forma típica ou atípica, conforme o objeto e o campo de atuação das prerrogativas públicas, na aplicação da norma concreta produtora de efeitos jurídicos entre o Poder Público e o administrado, cuja edição é feita sob a égide do direito público, suscetível de controle jurisdicional.*

1.3. Atos de conteúdo administrativo praticados pelo Legislativo e pelo Judiciário

Em vista dos ensinamentos trazidos a lume, é de clareza mediana que os atos administrativos não são privilégio exclusivo do Poder Executivo, não se podendo olvidar que os poderes Legislativo e Judiciário praticam, igualmente, embora de maneira atípica no exercício da função pública e de uma competência administrativa, atos de conteúdo administrativo. Com efeito, essa competência é originária do exercício da função administrativa por esses poderes.

Uma vez que a função administrativa pode ser exercida de forma atípica pelos poderes Legislativo e Judiciário, é mister destacar que em seus respectivos campos de atuação esses poderes podem fazer regulamentos, desde que se restrinjam exclusivamente ao seu funcionamento e a sua organização interna.⁴⁷

⁴⁶ Lucia Valle Figueiredo, op. cit. pp. 125/128.

⁴⁷ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit. p. VII-34: “Por lo tanto, puede haber reglamentos dictados por los órganos administrativos, y también, en sus respectivos campos de actuación, por los órganos legislativos y judiciales: en estos dos últimos casos los reglamentos se referirán exclusivamente al funcionamiento y organización interna de estos poderes”.

Estabelecidas premissas, faz-se necessário qualificar os atos administrativos praticados por outros órgãos estatais que não a Administração, entendendo esta como um dos órgãos do Executivo.

José Cretella Jr. entende ser preponderante diferenciar *ato formal* e *ato material* para a localização dos atos administrativos. Assim, em sentido formal ou orgânico (critério subjetivo) atribui ao Executivo a edição dos atos administrativos, “*mesmo que materialmente não o seja*” (destacamos). Já, em sentido material, aludindo ao objetivo visado e aos efeitos jurídicos enquanto finalidade, ato administrativo é aquele através do qual o Estado “*determina situações jurídicas individuais ou concorre para que tais situações se formem*” (destacamos), sendo irrelevante qual o órgão prolator. E conclui que sob o aspecto material, além dos atos de prática normal por parte do Executivo, incluem-se os de iniciativa do Judiciário e do Legislativo.⁴⁸ O autor busca corroborar o seu entendimento, informando ser unanimidade entre os autores do direito público a “clássica divisão do ato administrativo em *formal* e *material*”, tendo em vista sua utilidade para identificar o órgão emanador originário, bem como o seu conteúdo. E conclui: “*Material* é o ato administrativo **editado pelo Legislativo e pelo Judiciário**” (itálico do autor - negritamos).⁴⁹

Conforme já trazido à colação, os conceitos orgânico, material ou misto são insuficientes para explicar os atos administrativos praticados pelos demais órgãos do Estado. Assim, afastamo-nos do entendimento tradicional (divisão do ato administrativo em formal e material) e acolhemos os ensinamentos de Renato Alessi e Lucia Valle

⁴⁸ J. Cretella Jr., *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*, op. cit. p. 137: “*Em sentido formal ou orgânico - critério subjetivo -, ato administrativo é todo aquele que emana do Poder Executivo, da Administração, mesmo que materialmente não o seja. Em sentido material, isto é, quanto ao objetivo visado e aos efeitos jurídicos perseguidos, ato administrativo é todo aquele por meio do qual o Estado determina situações jurídicas individuais ou concorre para que tais situações se formem, não interessando, de modo algum, a natureza do órgão de onde se origina a medida. Assim, sob o aspecto material, além dos que normalmente se praticam pelo Poder Executivo, devem incluir-se os de iniciativa do Poder Judiciário, como no caso em que os tribunais concedem licenças e férias a seus membros, ou então, no caso em que o magistrado faz correições, bem como quando, outrora, ao examinar os autos, o juiz mandava selá-los e prepará-los, ou ordenava que se completasse a selagem. Do mesmo modo, o Poder Legislativo edita atos administrativos, pelo conteúdo, quando trata de sua organização, criando cargos e dando-lhes provimento, ou quando, excepcionalmente, vota lei com objetivo individual como, por exemplo, ao conceder dignidade a personagem ilustre*” (destaques do autor).

⁴⁹ J. Cretella Jr., *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*, op. cit. pp. 174/175.

Figueiredo⁵⁰, para quem os Poderes Legislativo e Judiciário “*exercitam função administrativa, de maneira atípica, e, em consequência, emanam atos administrativos*” (destacamos).⁵¹

CAPÍTULO II

2. OS “*INTERNA CORPORIS*”

2.1. *Fundamento*

Os atos denominados *interna corporis* ou atos do corpo interno, enquanto atos de conteúdo administrativo praticados (embora de forma atípica) pelo Legislativo e pelo Judiciário, no exercício da função pública e de uma competência administrativa originária do exercício da função administrativa por esses poderes, encontram fundamento na própria Constituição da República.

Nos dizeres de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, não se pode olvidar que “a personalidade jurídica do Estado surge diretamente dos textos constitucionais e conferindo aos poderes potestades públicas. Tais potestades, onde se imponham, resultam de normas reguladoras dos procedimentos e processos administrativos. A questão, no entanto, considerados os poderes na sua devida posição constitucional, é de função administrativa compatível, de *função* que leva à prática de atos administrativos, ...” (destaque do autor).⁵²

Esses atos emanam dos referidos Poderes em vista de possuírem prerrogativas próprias no regular exercício de suas funções institucionais, conforme previsão existente na Lei Fundamental.

⁵⁰ Renato Alessi, *Principi di Diritto Administrativo*, Milano. Dott. A. Giuffrè Editore, 1971, p. 10, *apud* Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 28. Vide ainda da mesma autora. op. cit. p. 127, conforme já citado.

⁵¹ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. pp. 126/127 - Destaca ainda a autora, o disposto no art. 93, inc. X da Constituição Federal, que expressamente faz menção às decisões administrativas do Judiciário.

⁵² Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Atos Administrativos*, op. cit. p. 317.

No Poder Legislativo, para exemplificar, podemos citar no âmbito de sua competência privativa alguns desses atos, tais como: as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos (art. 47, CF); a elaboração de seus regimentos internos (arts. 51, III, 52, XII e 57, § 3º, inc. II, CF); regular a criação de serviços comuns às duas Casas (art. 57, § 3º, II 2ª parte, CF); dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, (arts. 51, IV e 52 XIII, CF); eleger as respectivas Mesas (art. 57, § 4º, CF); constituir comissões permanentes e temporárias na forma regimental ou no ato de que resultar sua criação (art. 58 “caput”, CF), estabelecendo o âmbito de suas competências (art. 58, § 2º e incisos, CF), e ainda, criar Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, § 3º, CF), dentre outros, conforme se verá oportunamente.

Noutro giro, agora já no âmbito privativo do Judiciário, encontramos: a eleição de seus órgãos; a elaboração de seus regimentos internos dispendo sobre a competência e funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; organização de suas secretarias e serviços auxiliares (art. 96, I, “a”, “b”, CF); deliberações sobre sua organização interna do Plenário, do Conselho Superior da Magistratura, ou da Presidência, além de outras previstas em sede dos respectivos regimentos internos.

2.2. *Conceito*

Razão assiste a Lucia Valle Figueiredo quando assevera que “os atos *interna corporis* ainda não foram suficientemente estudados pela doutrina”.⁵³ Comprova a assertiva a escassez de autores que cuidam especificamente, e com profundidade, do tema, ressalvadas raras exceções. Feita essa observação preliminar, para que possamos conceituar os atos do corpo interno é necessário colher o máximo de informações expressas e implícitas.

Assim, para extrairmos um conceito sobre atos do corpo interno, o ponto de partida será o significado da própria expressão:

⁵³ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 157.

“**INTERNA CORPORIS**. *Locução latina*. No âmbito interno de um órgão de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado”.⁵⁴

José dos Santos Carvalho Filho assim se pronuncia sobre o tema: “Ato *Interna corporis* são aqueles praticados dentro da competência interna e exclusiva dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. ... têm embasamento constitucional, vale dizer, a competência interna e exclusiva está demarcada na Constituição”.⁵⁵

Para Henrique de Carvalho Simas, são considerados “*interna corporis*, num sentido amplo, todos os atos que provêm das câmaras legislativas, ou que representam resoluções delas emanadas. Num sentido mais restrito, seriam somente aqueles atos que interessam, direta e indiretamente, à economia interna das assembleias, como a escolha da Mesa, a aprovação de Regimento, as resoluções internas, a constituição de Comissões, aos quais seria vedada a revisão judicial”.⁵⁶

Hely Lopes Meirelles inicia o seu estudo sobre os atos do corpo interno destacando os atos do Poder Legislativo. O saudoso mestre chama atenção para o fato de que “em sentido técnico-jurídico, *interna corporis* não é tudo que provêm do seio da Câmara ou de suas deliberações internas. *Interna corporis* são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que por sua própria natureza são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara” (itálicos do autor).⁵⁷ Já com relação aos atos do Poder Judiciário, o administrativista destaca que por “analogia com os Legislativos têm-se reconhecido como *interna corporis* dos tribunais judiciais aquelas questões afetas à sua organização interna, que o Plenário, o Conselho Superior da Magistratura ou a Presidência podem solucionar soberanamente (...)”.⁵⁸

Ao examinar a exposição sobre os atos *interna corporis* ofertada por Hely Lopes Meirelles, Lucia Valle Figueiredo destaca que “os atos do corpo interno deverão estar condizentes, coerentes com a Constituição ao serem emanados, e, ademais disso, ser

⁵⁴ Maria Helena Diniz, *Dicionário Jurídico*, Volume 2 - D-I, p. 883.

⁵⁵ José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit. p. 579.

⁵⁶ Henrique de Carvalho Simas, *Manual Elementar de Direito Administrativo*, p. 123.

⁵⁷ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. p. 610.

⁵⁸ Hely Lopes Meirelles, op. cit. p. 611.

executados fielmente, pois, uma vez estabelecidos, outorgam direitos subjetivos àqueles alcançados por suas disposições”.⁵⁹

Depreende-se dos conceitos trazidos à colação que os autores, de maneira unânime, admitem que os atos do corpo interno se dão dentro da corporação de direito público ou de direito privado, exercitando uma competência interna deferida e delimitada pela Constituição. São voltados para a sua economia interna, seus privilégios e suas deliberações, outorgando direitos subjetivos aos que a eles se submetem. Ora, ao se afirmar que esses atos outorgam direitos, não há como admitir serem eles, os *interna corporis*, imunes ao controle jurisdicional, notadamente quando violar os direitos por eles gerados ou deixar o âmbito interno invadindo esfera de direito causando lesões, sob pena de se criar instrumento de arbítrio e desvio de poder, situação esta não conciliável com o regime do Estado de Direito.

Estabelecidos esses parâmetros e como o tema se limita aos atos praticados pelo Legislativo e pelo Judiciário, podemos definir *interna corporis* como os *atos praticados no âmbito de um órgão de pessoa jurídica de direito público, no exercício de uma competência exclusiva, prevista constitucionalmente, voltados para a economia interna da corporação, aos seus privilégios e suas deliberações, outorgando direitos àqueles sob sua égide, e suscetíveis de revisão jurisdicional.*

Poder-se-á argumentar que esse conceito, notadamente com relação a contrastabilidade do ato pelo Poder Judiciário, caminha na contramão da quase unanimidade da doutrina. Não pensamos dessa maneira. Entendemos que esses atos deverão ser delimitados e a extrapolação desses limites não poderá ser excluída do controle jurisdicional, até por força de mandamento constitucional.⁶⁰

2.3. Espécies

Para fins de delimitação dos atos *interna corporis*, é forçoso destacarmos as suas várias espécies para que se possa avaliar e justificar a possibilidade da revisão jurisdicional.

⁵⁹ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 159.

⁶⁰ No Art. 5º, inc. XXXV da Constituição Federal, encontramos determinação no sentido de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito” (destacamos).

Podemos considerar como ato *interna corporis* do Legislativo a formação ideológica da lei, cuja competência em sede de processo legislativo é reservada à exclusiva apreciação e deliberação plenária.⁶¹ Outros atos pertinentes à economia interna e aos privilégios do Legislativo poderão ser destacados como, v.g., a escolha através de eleição interna dos membros que irão compor a Mesa Diretora da Casa Legislativa; os atos que digam respeito aos poderes, proibições, comportamentos e incompatibilidades de seus membros, tais como cassação de mandatos e concessão de licenças, dentre outros; os atos de exercício e utilização de suas prerrogativas institucionais como o seu modo de funcionamento, a elaboração de seu regimento interno, a criação e constituição das Comissões Permanentes e Especiais (transitórias), bem como o seu âmbito de atuação e de suas deliberações, a organização de seus serviços auxiliares etc., e, ainda, “*a valoração das votações*” (destacamos).⁶²

Com relação ao Poder Judiciário encontramos como atos de seu corpo interno a elaboração de seu regimento interno, a eleição interna de seus dirigentes, a distribuição de seus integrantes em Câmaras ou Turmas, a ordem de votação dos processos nas Turmas ou Câmaras obedecendo a anterioridade de seus membros, as decisões administrativas e as deliberações normativas, dentre outras.

2.4. Dos Regimentos Internos

A elaboração dos respectivos regimentos internos pelos Poderes Legislativo e Judiciário, dispondo sobre a competência e funcionamento de seus respectivos órgãos, encontra amparo na Constituição da República.⁶³

J. J. Gomes Canotilho, ao cuidar da natureza jurídica sobre a competência interna da Assembléia, dispõe que a ela compete elaborar e aprovar o seu regimento interno, com publicação obrigatória no Diário da República. E mais. Ao cuidar dos “*Actos interna corporis*”, notadamente o regimento, dispõe que este “é um verdadeiro estatuto, com normas directamente executivas da Constituição (*Ergänzungsnormen*,

⁶¹ Aproveitamos aqui a essência do pensamento de Hely Lopes Meirelles, “In” *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. p. 610.

⁶² Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. p. 610.

⁶³ **Poder Legislativo:** Arts. 51, III; 52, XII e 57, § 3º, inc. II, CF. **Poder Judiciário:** Art. 96, inc. I, alínea “a”, CF.

Ausführungsnormen zur Verfassung), como são, por ex., as normas referentes aos direitos dos deputados e grupos parlamentares (arts. 159.º e 183.º) e ao processo de formação das leis. O regimento é, assim, um acto normativo específico não reconduzível a acto legislativo”.⁶⁴

Por sua vez, Lucia Valle Figueiredo assevera que os regimentos internos “*ou quaisquer outros atos internos cujo objetivo seja a disciplina interna corporis, como é óbvio, não poderão deixar de se subsumir à Constituição, como já frisado, que garante direitos individuais, coletivos e difusos*” (destacamos).⁶⁵

Destacando a importância dos regulamentos dos Poderes Judiciário e Legislativo, Agustín Gordillo os compara aos editados pela administração, afirmando que estes são igualmente administrativos, posto que regulam a parte administrativa (organização e procedimento interno) do exercício da função legislativa e jurisdicional. Assim, a eles devem ser aplicados a lei e os princípios gerais do procedimento administrativo.⁶⁶

Hely Lopes Meirelles ao cuidar dos regimentos, dispõe que os mesmos “*são atos administrativos normativos de atuação interna, dado que se destinam a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas. Como ato regulamentar interno, o regimento só se dirige aos que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada, sem obrigar aos particulares em geral. (...) Enquanto os regulamentos externos emanam do poder regulamentar, os regimentos provêm do poder hierárquico do Executivo, ou da capacidade de auto-organização interna das corporações legislativas e judiciárias, razão pela qual só se dirigem aos que se acham sujeitos à disciplina do órgão que os expediu*” (destacamos).⁶⁷

⁶⁴ J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 927/928.

⁶⁵ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 159, dispondo sobre os Regimentos Internos dos Poderes Legislativo e Judiciário.

⁶⁶ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit. p. VII-67: “Además de los reglamentos internos que dictan la administración y las autoridades administrativas independientes hay que mencionar los que dictan respectivamente el Poder Legislativo y el Poder Judicial, que participan de las mismas características de los dictados por la administración y son igualmente administrativos; ello, porque reglan precisamente la parte administrativa (organización y procedimiento interno) del ejercicio de la función legislativa y jurisdiccional, respectivamente. En todos esos reglamentos y procedimientos, estimamos en principio aplicable, *mutatis mutandi*, la ley y los principios generales del procedimiento administrativo (vista de las actuaciones, necesidad de motivar los actos, amparo por mora de la administración, etcétera)”.

⁶⁷ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. pp. 164/165.

Via de regra o regimento das Casas Legislativas é proposto através de resolução, ou, como já dissemos em outra oportunidade, é a “deliberação plenária destinada a regular matéria político-administrativa de competência exclusiva da Câmara, mas produzindo apenas efeitos internos”.⁶⁸ Após o regular trâmite legislativo e aprovação pelo plenário, a resolução que instituir o regimento interno deverá ser promulgada e publicada pela presidência do Legislativo, para que possa produzir os seus regulares efeitos.

O regimento em sede do Executivo normalmente estabelece regras sobre o trâmite interno dos processos e recursos administrativos, e sobre os vários procedimentos da administração. No Judiciário, os regimentos dos Tribunais “geram não somente para os membros que integram o órgão colegial, como também para aqueles que se encontrarem debaixo de suas regras, o direito subjetivo de ver assegurado seu cumprimento”.⁶⁹ Já no âmbito do Legislativo, o regimento é quem vai disciplinar o procedimento legislativo, os trabalhos dos parlamentares, da Mesa diretora e da presidência, estabelece o funcionamento do Plenário, os prazos, as falas, o “quorum” para as deliberações, a formação e atuação das Comissões Permanentes e Especiais (transitórias), e demais atos da economia interna da Casa, ou seja, as normas regimentais darão vida aos atos *interna corporis*.

Para os “agentes sujeitos às normas regimentais, o regimento é a *lei da casa*” (itálico do autor).⁷⁰ Entendemos que a expressão “*lei da casa*” não corresponde à exata natureza jurídica dos regimentos internos, uma vez que estes, na qualidade de *ato administrativo normativo*, se constituem no *regulamento* da instituição. Lucia Valle Figueiredo dispõe que “*estabelecido determinado procedimento interno, têm aqueles que por ele devem se pautar que respeitá-lo e vê-lo rigorosamente respeitado*” (destacamos).⁷¹ Por seu turno, Hely Lopes Meirelles assevera que a violação da norma regimental “*pode dar ensejo à invalidação do ato anti-regimental, desde que lesiva de direito individual ou prerrogativa da função*” (destacamos).⁷²

⁶⁸ João Jampaulo Júnior, *O Processo Legislativo Municipal*, p. 142.

⁶⁹ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 160.

⁷⁰ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. p. 165.

⁷¹ Lucia Valle Figueiredo, op. cit. p. 159.

⁷² Hely Lopes Meirelles, op. cit. p. 165.

Preferimos ir mais além. Qualquer ato praticado em desobediência ao regimento interno não é passível de invalidação somente se atingir direito individual ou prerrogativa de função, mas também quando extrapolar o seu âmbito de atuação, deixando de ser questão interna e ficando, assim, sujeito a controle jurisdicional. Tal se justifica pelo fato de que os regimentos internos, principalmente nas Casas legislativas, são editados através de Resoluções, produtoras de efeitos internos exclusivamente.

Tendo em vista esse nosso posicionamento, acolhemos a lição de Lucia Valle Figueiredo, para quem “*a afirmação de que os chamados atos interna corporis não se submetem a controle jurisdicional deve ser feita com demasia de cuidados*” (destacamos).⁷³

CAPÍTULO III

3. SISTEMAS DE CONTROLE DOS “*INTERNA CORPORIS*”

3.1. *Primeiras considerações*

José Cretella Jr. leciona que “o ato administrativo deve ser *perfeito* e, nesse caso, é incensurável”.⁷⁴ Ocorre, todavia, que toda vez que o ato for editado com vício de ilegalidade, ou abuso de poder, poderá ele ser contrastado pelo Poder Judiciário por força do que dispõe o inciso XXXV do artigo 5º da Lei Fundamental.

Uma vez que o ato administrativo deverá sempre ser editado sob o império do princípio da legalidade, é imprescindível a existência de mecanismos de controle para que essa regra seja observada, ou como diz José Cretella Jr., “é necessário, pois, que todo aparelhamento do Estado, localizado nos órgãos dos três Poderes, lhe controle os

⁷³ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 160.

⁷⁴ J. Cretella Jr., *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*, op. cit. p. 329.

atos, efetivamente, na prática, mediante uma série de mecanismos, de “freios e contrapesos”, que se reduzem, na realidade, a três tipos de controles: o *controle administrativo* (ou *autocontrole*), o *controle legislativo* e o *controle jurisdicional*” (itálicos originais). Alerta ainda o autor que este último, o *controle jurisdicional*, se apresenta como o mais eficiente⁷⁵, colocação que também adotamos por entendê-la acertada, conforme se demonstrará mais adiante.

Assim, dentro do âmbito de estudo objeto deste trabalho, e após meditarmos sobre a questão, cuidaremos da necessidade de uma delimitação e um controle mais acentuado dos atos *interna corporis*, bem como, através de alguns exercícios de raciocínio, imaginar, ao menos em tese, outras possíveis formas de controle dos atos do corpo interno, dentro das Casas Legislativas. Após, ingressaremos no campo do controle jurisdicional, tudo sem embargo das demais formas de controle existentes.

3.2. *Interna Corporis: necessidade de uma delimitação*

Conforme já assinalado no final do capítulo anterior, advertência da Prof^a Lucia Valle Figueiredo é extremamente procedente ao dizer que devemos acolher com reservas a assertiva de que os denominados *interna corporis* não são suscetíveis de controle jurisdicional, “*porque ainda assim, será pouco*” (destacamos). A doutrinadora justifica a sua temeridade porque “*a trilha a percorrer a fim de se dar o justo dimensionamento ao conceito e possibilitar que ditos atos não sirvam ao arbítrio tão repudiado pelos regimes democráticos será a mesma percorrida pelo ato discricionário, também inicialmente entendido como não passível de controle jurisdicional, a não ser em casos quase teratológicos*” (destacamos).⁷⁶

Tendo em vista essa preocupação, quais seriam os limites dos atos do corpo interno? Devem eles ser interpretados com generosa largueza de atuação? O controle jurisdicional seria um controle restrito ou poderá avançar na análise do âmbito de atuação e resultados produzidos? Essas questões de há muito estão a merecer reflexão mais profunda, posto que a necessidade de delimitação dos *interna corporis* e a

⁷⁵ J. Cretella Jr., op. cit. p. 329.

⁷⁶ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p.160.

instituição de formas mais severas de controle poderão impedir a extrapolação de seu campo de atuação e por conseqüência o arbítrio, o desvio de poder e a violação ou lesão a direitos constitucionalmente tutelados. Na mesma proporção que os atos administrativos em geral, os atos do corpo interno estão igualmente submissos ao princípio da legalidade, que deverá ser dilatado de maneira mais ampla e extensa, ou seja, não só restrito a obediência à lei, mas em “*conformidade ao Direito*” (destacamos).⁷⁷

Por todos esses motivos, é verdadeira a assertiva advogando a necessidade de confinamento dos *interna corporis*, a despeito do que foi feito com os atos *discricionários*, “*em sua justa moldura e não alargar o conceito a dimensões insuportáveis, a excluir da possibilidade de contraste jurisdicional lesões perpetradas ao abrigo de atingimento da economia interna do Poder*” (destacamos), não importando se na órbita do Legislativo ou do Judiciário.⁷⁸

Os atos *interna corporis* devem ficar restritos a sua órbita exclusiva de atuação, ou seja, no âmbito interno das corporações, e mesmo assim sujeitos ao controle jurisdicional no que diz respeito às normas constitucionais, legais e regimentais quando de suas edições. E vamos mais além. Por que não sujeitar à contrastabilidade pelo judiciário os demais elementos dos atos administrativos, também presentes - guardadas as devidas proporções - nos atos do corpo interno, tais como o vício de competência, de forma, inexistência de motivos e desvio de finalidade? Fazemos essas colocações que serão mais adiante debatidas em sede de controle jurisdicional, pois os atos imunes a esse contrastamento representam minúscula parcela no universo em estudo.

3.3. Sistema de controle interno

Um sistema de controle interno poderia ser destinado para filtrar ou mesmo coibir a edição de atos *interna corporis* com máculas. Seria como uma espécie de

⁷⁷ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 36.

⁷⁸ Lucia Valle Figueiredo, op. cit. p. 160.

instrumento de garantia visando obstar violações grosseiras, praticadas sob o manto da economia interna.⁷⁹

3.3.1. Controle legislativo preventivo

Várias são as formas que se pode imaginar, ao menos em tese, para um controle dos *interna corporis*. Tomando por parâmetro o controle da constitucionalidade somente para os fins dessa reflexão, transportamos para essa linha de raciocínio o pensamento de J. J. Gomes Canotilho, para quem o momento da entrada em vigor do ato pode ser utilizado como um critério de classificação para o exercício de controle. Se o ato é imperfeito, carecendo de eficácia jurídica, diz-se que o controle é *preventivo*. Todavia, se o ato estiver aperfeiçoado, “*pleno de eficácia jurídica*” (destacamos), dir-se-á que esse controle é *sucessivo ou a posteriori*.⁸⁰ Igualmente e com as devidas adaptações e ressalvas, podem ser utilizados os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que, ao cuidar dos controles preventivo e repressivo, dispõe que o primeiro ocorre antes do ato se aperfeiçoar, e o segundo após o ato aperfeiçoado, ou seja, com sua entrada em vigor.⁸¹

Dentro do sistema pátrio, a *Comissão Permanente de Justiça* existente nas Casas Legislativas poderia ficar incumbida do exercício de um controle legislativo preventivo dos *interna corporis*, até por obediência ao princípio da legalidade, da forma e da motivação dos atos administrativos.

3.3.2. A Comissão Permanente de Justiça

As comissões legislativas encontram sua fundamentação no artigo 58, parágrafos e incisos da Constituição da República. São elas pequenos colegiados, cuja atribuição é estudar, investigar determinado assunto. Elas poderão ter o caráter permanente e o caráter especial (transitório), e seus trabalhos deverão estar encerrados até o término da

⁷⁹ Conforme já dito, ferindo direitos ou extrapolando o âmbito de atuação interna, limite dos atos do corpo interno, e até mesmo caracterizando desvio de poder.

⁸⁰ J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, op. cit. p. 967.

⁸¹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, p. 31.

legislatura. As comissões permanentes, instituídas pelo Regimento Interno das Casas Legislativas, são organizadas em função da matéria. Já as comissões especiais (temporárias), são criadas por ato próprio para finalidade e objeto específicos e normalmente por prazo determinado.⁸²

Hely Lopes Meirelles, ao cuidar das comissões parlamentares, dispõe que as mesmas “*são órgãos internos da Câmara, instituídos em razão do poder político da corporação legislativa, mas destinados a praticar atos simplesmente administrativos. As comissões não legislam, não deliberam, não administram, nem julgam; apenas estudam, investigam e apresentam conclusões ou sugestões, concretizadas em pareceres de caráter meramente informativo para o plenário*” (destacamos)⁸³.

Conclui-se, pois, que as comissões permanentes são aquelas que a Casa Legislativa prevê e institui através de seu regimento, como órgãos internos e especializados em determinadas matérias⁸⁴, compostas para apreciar e emitir parecer prévio sobre os projetos que devam ser submetidos ao plenário. Assim, sem embargo de outras opiniões, não existem quaisquer inconvenientes no sentido de que um órgão interno e essencialmente técnico (Comissão Permanente de Justiça) possa estudar e emitir parecer prévio sobre os atos do corpo interno, visando orientar a Mesa, a Presidência ou mesmo outras Comissões no âmbito do Legislativo.

Uma vez que à Comissão Permanente de Justiça compete o controle preventivo da constitucionalidade e legalidade dos atos do Legislativo, dentre outras atribuições regimentais, verifica-se que a sua função principal é analisar a compatibilidade dos projetos e outras matérias⁸⁵ com o texto da Lei Fundamental, com as normas infraconstitucionais e regimentais, emitindo parecer contrário se for constatado antagonismo, ou parecer favorável em caso de compatibilidade da proposição ou ato com o ordenamento jurídico. Ora, se essa competência fosse deferida também para os atos do corpo interno, seria salutar em sede de controle preventivo, pois estaria alertando ou na melhor das hipóteses evitando, *ab initio*, a edição de atos viciados.

⁸² João Jampaulo Júnior, *O Processo Legislativo Municipal*, op. cit. p. 32.

⁸³ Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, p. 472.

⁸⁴ Órgãos técnicos e não políticos.

⁸⁵ Dentre as outras matérias que devem ser objeto de análise pela Comissão Permanente de Justiça, poderão ser incluídos os atos *interna corporis*.

O Regimento Interno do Senado Federal, na qualidade de *regulamento* que é (e não a lei da Casa conforme já dito), em sua Seção II, ao cuidar das atribuições específicas das comissões permanentes, nos parágrafos, incisos e itens do artigo 101, dispõe sobre a competência específica da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a ela atribuindo dentre outros temas:

“Inc. I - opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário” (destacamos)⁸⁶.

Merece destaque o fato de que nessa primeira atribuição de competência o “*codex interno*” permite à Comissão opinar sobre a natureza constitucional, jurídica e regimental em **qualquer das matérias que lhe forem submetidas** por deliberação do Plenário, **por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão**. Depreende-se que a análise da Comissão não está restrita somente aos atos normativos que compõem o processo legislativo, mas também a **qualquer matéria** após pedido dos interessados. Contudo, esta não é uma interpretação isolada, posto que no mesmo artigo ainda encontramos:

“Inc. V - opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente, de ofício, ou por deliberação do Plenário, ou por outra comissão” (destacamos).⁸⁷

O presente inciso reforça o anterior já transcrito, no sentido de deferir à dita Comissão Permanente os assuntos de natureza jurídica ou constitucional a ela

⁸⁶ “In” *Regimento Interno do Senado Federal*, Capítulo VI, Seção II, Art. 101, I.

⁸⁷ “In” *Regimento Interno do Senado Federal*, Capítulo VI, Seção II, art. 101, V.

submetidos, sem impor qualquer restrição a este ou aquele tema como v.g., projetos ou outras matérias.

O Regimento Interno do Senado, ao deixar essa possibilidade, permite submeter os *interna corporis* a um exame interno e preventivo de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Tanto a assertiva é verdadeira que o item 8, do inciso II do art. 101 do mesmo *codex*, dispõe competir à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer quanto ao mérito sobre a “*perda de mandato de Senador*”, ato do corpo interno por excelência, conforme lição de Hely Lopes Meirelles já trazida a lume.⁸⁸

Noutro giro, o mesmo Regimento, ainda cuidando das atribuições específicas das Comissões Permanentes⁸⁹, e se reportando à Comissão Diretora, dispõe competir à mesma atos de indiscutível natureza *interna corporis*, tais como: “*I - exercer a administração interna do Senado nos termos das atribuições fixadas no Regulamento Administrativo do Senado; II - regulamentar a polícia interna; propor ao Senado projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração,...; IV - emitir, obrigatoriamente, parecer sobre as proposições que digam respeito ao serviço e ao pessoal da Secretaria do Senado e as que alterem este Regimento, ...*” (destacamos).

Para concluir este raciocínio e esta breve análise do Regimento Interno do Senado, seus atos e as competências das Comissões Permanentes, podemos afirmar que se à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete se pronunciar sobre matéria de Direito, inclusive por solicitação dos órgãos daquela Casa (Plenário, Presidência, Mesa ou Comissão), nenhum impedimento existiria no fato de se estender ao crivo desse órgão técnico por excelência a análise obrigatória dos atos administrativos atípicos praticados pelo Senado Federal, incluindo-se os *interna corporis*, para os fins do controle interno e preventivo.

Uma vez apresentado esse raciocínio, ainda que em tese, cumpre por fim enfrentar outro problema que merece uma análise mais acurada, ou seja, os limites de

⁸⁸ Vide neste Trabalho: Capítulo II - Os “*Interna Corporis*” - item 2.3 - Espécies - p. (...).

⁸⁹ “In” *Regimento Interno do Senado Federal*, Capítulo VI, Seção II, art. 98, incisos e parágrafo único.

competência da Comissão Permanente de Justiça. Assim, merece ser indagado se poderia ela, isolada e soberanamente, impedir a edição de ato viciado por inconstitucionalidade, ilegalidade ou ainda contrário às normas regimentais? Seria permitido à Comissão Permanente de Justiça obstar v.g., atos abusivos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito que detém poderes de investigação?

O Regimento Interno do Senado dispõe competir à Comissão de Justiça opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de qualquer matéria. O § 1º do art. 101 de mencionado regulamento preceitua que *“quando a Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254”* (destacamos). Assim, ao menos em tese, a resposta seria afirmativa às indagações formuladas.

Contudo, entendemos que essa resposta ainda carece de uma reflexão maior. Nos Legislativos municipais onde não existem tantos membros a matéria pode ser tratada de maneira diversa. Em sede de processo legislativo já defendemos, em outra oportunidade, que dita Comissão não teria poderes terminativos quase que definitivos como no Senado. Tal seria admitir uma espécie de procedimento sumaríssimo, que suprimiria do plenário o seu poder maior que é o de deliberar sobre projetos de sua competência, excetuando-se aqueles que na forma regimental dispensar a competência do colegiado (art. 58, § 2º, I, CF). Para nós, o que pode ser admitido no procedimento legislativo (notadamente em sede municipal) é a Comissão de Justiça, conjuntamente com o Plenário, exercer um controle pleno da constitucionalidade e legalidade, como por exemplo: exarando aludida Comissão um parecer apontando vício jurídico, este deverá ser apreciado pelo colegiado maior. Se o parecer for aprovado pelo Plenário, a propositura será arquivada; se rejeitado, o projeto retomará o seu trâmite normal.

Por outro lado, com relação ao controle dos atos administrativos atípicos praticados e dos *interna corporis*, entendemos que a Comissão, havendo previsão regimental sujeitando esses atos ao exame prévio da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, poderia dispor de uma competência terminativa uma vez que atos administrativos não se inserem nas matérias de competência do Plenário.

Para finalizar, e tornar esse sonho realidade, o Legislativo deveria assumir o seu papel enquanto *poder que é*, deixando de lado a inércia que o envolve. Segundo a maioria dos autores, o controle da constitucionalidade preventiva, em sede legislativa, não apresenta resultado eficaz no sentido de impedir que uma norma inconstitucional ingresse no ordenamento jurídico.

Lamentavelmente, em vista das constantes omissões das Casas Legislativas, também com relação aos *interna corporis* interesses outros que não a legalidade poderão falar mais alto. A assertiva é verdadeira, pois o que se tem presenciado nas atuações dos órgãos destinados a esse fim é um total desvirtuamento de suas funções, como por exemplo decisões fundadas em cunho político e não em fundamentos técnico-jurídicos, dever precípuo e fundamental de uma Comissão Permanente que analisa matéria de Direito. Para piorar ainda mais a situação, e sob a alegação da conveniência e oportunidade, ou invocando a proteção da economia interna, esses órgãos justificam que determinados atos podem ser ilegais, porém justos. Contudo, dito argumento não merece prosperar, pois não parece nada razoável algo ilegal e justo ao mesmo tempo, notadamente em sede de *interna corporis*, o que motiva ainda mais a necessidade de uma delimitação dos mesmos e um controle jurisdicional mais rígido e amplo.

3.4 Controle jurisdicional dos *interna corporis*

Ao tratarmos do ato administrativo apontamos que a sua essência reside no Estado de Direito, notadamente quando este estiver diretamente subordinado à lei e submisso à jurisdição, consoante ensinamentos do saudoso Mestre Geraldo Ataliba invocando Giorgio Balladore Pallieri. Ao conceituar os *interna corporis*, acentuamos que estes seriam os *atos praticados no âmbito de um órgão de pessoa jurídica de direito público, no exercício de uma competência exclusiva prevista constitucionalmente, voltados para a economia interna da corporação, aos seus privilégios e suas deliberações, outorgando direitos àqueles sob sua égide e suscetíveis de revisão jurisdicional*. A possibilidade de contrastamento jurisdicional se apresenta como condição necessária, pois os atos do corpo interno possuem limites. Assim, a

extrapolação dessas fronteiras é suscetível de controle pelo judiciário por força de mandamento constitucional.⁹⁰

A afirmação feita toma como ponto de partida texto de Hely Lopes Meirelles que, ao cuidar do controle jurisdicional dos *interna corporis*, advoga a existência de uma zona de imunidade total, dizendo que o Judiciário não pode substituir uma deliberação legislativa por um pronunciamento judicial “*sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência*” (destacamos).⁹¹ A última afirmação do saudoso mestre, grafada em itálico, nos leva a meditar: Ora, se há uma competência discricionária dos órgãos do Legislativo, não estaria ela igualmente sujeita aos limites e, por consequência, ser contrastada pelo Judiciário?

Entendemos que sim. Celso Antônio Bandeira de Mello destaca, da obra de Maria Cuervo Silva e Vaz Cerquinho, “a oportuna e certa observação de que se a discricionariedade é uma apreciação livre *dentro nos limites legais e se há limites legais, há vinculação no que concerne a tais extremos, verificando-se exame de legitimidade*” (destaque do autor).⁹² Ora, seguindo essa linha de raciocínio onde se admite o controle jurisdicional da discricionariedade pela existência de limites legais, por consequência, os *internos corporis*, enquanto *competência discricionária* do Plenário, da Mesa ou da Presidência, igualmente estarão sujeitos aos limites impostos pela Constituição, pela lei e pelos regimentos, uma vez que “*a lei não exclua da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito*”.⁹³ Em vista dos ensinamentos trazidos, assim como os atos administrativos em geral, os *interna corporis* também comportam revisão judicial.

3.4.1. Atos sujeitos a controle especial

Alguns estudiosos reconhecem que determinados atos oriundos do Poder Público estão sujeitos a controle especial. Dentre esses Hely Lopes Meirelles dispõe que

⁹⁰ Art. 5º, inc. XXXV, Constituição Federal.

⁹¹ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. p. 610.

⁹² Maria Cuervo Silva e Vaz Cerquinho, *O desvio de Poder no Ato Administrativo*, Ed. Rev. dos Trib., 1979, p. 50, *apud* Celso Antônio Bandeira de Mello, *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, op. cit. p. 44, nota de rodapé.

⁹³ Art. 5º, inciso XXXV, Constituição Federal.

enquanto “os atos administrativos em geral expõem-se à revisão comum da Justiça, outros existem que, por sua origem, fundamento, natureza ou objeto, ficam sujeitos a um *controle especial* do Poder Judiciário, e tais são os chamados *atos políticos*, os *atos legislativos* e os *interna corporis*” (itálicos do autor). Porém, em seguida, revendo sua posição, o administrativista admite um controle desses atos pelo Judiciário, só que de maneira mais restrita em vista de seus motivos ou da via processual eleita.⁹⁴ No mesmo sentido é o pensamento de José dos Santos Carvalho Filho ao afirmar que “*controle especial não é o mesmo que ausência de controle. (...) A questão é apenas a da especificidade do controle*” (destacamos).⁹⁵

Os autores, partindo dessa premissa, justificam um controle especial pelo fato de que o Judiciário não pode invadir a esfera de competência interna e exclusiva do Legislativo, por não dispor de poder para substituir os critérios internos e privativos outorgados pela Constituição.⁹⁶ Na mesma toada, Hely Lopes Meirelles adverte que os “*interna corporis das Câmaras também são vedados à revisão judicial comum, mas é preciso que se entenda em seu exato conceito, e nos seus justos limites, o significado de seus atos*” (destacamos).⁹⁷

Concluem os defensores dessa tese que o controle especial deve ficar limitado ao exame do ato praticado com os mandamentos contidos na Constituição, na lei ou nos regimentos que estabelecem condições, forma ou ritos para sua edição, ou ainda para o caso de ofensa a direitos individuais.

3.4.2. Restrição a legalidade e forma

Diante de todo o exposto e da tese que advoga a necessidade de um controle jurisdicional especial para os *interna corporis*, estaria o Poder Judiciário, quando chamado a apreciar esses atos, restrito a sua legalidade e forma?

Entendemos que essa colocação é por demais limitativa. Ocorre, todavia, que este não é o pensamento majoritário. Com efeito, ao cuidar dos *atos discricionários* a

⁹⁴ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. pp. 606/607.

⁹⁵ José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit. p. 577.

⁹⁶ José dos Santos Carvalho Filho. op. cit. p. 579.

⁹⁷ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. p. 610.

jurisprudência pátria e a doutrina tradicional não admitiam ao controle jurisdicional um exame quanto ao *mérito*, por entender que este tinha como conteúdo as razões de conveniência e oportunidade fundamentadoras da decisão administrativa. A mesma negativa se aplicava com relação a necessidade de motivação dos atos administrativos. Como se não bastasse, em sede de atos políticos ou de governo, a liberdade administrativa seria ainda mais generosa e alargada.⁹⁸

O Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, trazido a lume por Lucia Valle Figueiredo, ainda sob a égide da Constituição anterior, sentenciava que essa largueza e generosidade deferidas aos atos de governo não os deixavam imunes ao controle jurisdicional, ressaltando ainda que para alguns atos editados sob a égide da competência discricionária a motivação era inevitável. A autora, invocando igualmente Seabra Fagundes, lembra que o saudoso professor já ministrava magistério no sentido de que, excetuando-se o mérito, os atos administrativos se sujeitavam ao controle jurisdicional.⁹⁹

Agustín Gordillo, ao cuidar do controle jurisdicional dos atos discricionários, afirma que a irrevisibilidade total das atividades administrativas não pode ser admitida, em vista da existência de limites jurídicos para as faculdades discricionárias da administração, “*y el juez, para determinar si esos limites han sido violados o no, debe necesariamente revisar también la parte discrecional del acto*” (destacamos). O mestre argentino, em sua linha de raciocínio, apresenta como principais limites da discricionariedade “*la razonabilidad (és decir, la prohibición de actuar arbitraria o irrazonablemente; en otra formulación, la justicia), la desviación de poder (prohibición de actuar con una finalidad impropia), y la buena fé*” (destacamos).¹⁰⁰

Na mesma esteira de Gordillo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe que os atos discricionários poderão ser contrastados judicialmente desde que se respeite a discricionariedade em seus limites legais.¹⁰¹

⁹⁸ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 178.

⁹⁹ Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, V. I, Rio de Janeiro, Forense, 1989, p. 417, e Seabra Fagundes, *O Controle dos Atos Administrativos*, 6ª ed., 1984, pp. 79/144, *apud* Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 179.

¹⁰⁰ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit. p. X-29.

¹⁰¹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, op. cit. p. 180/181: “Isto ocorre precisamente pelo fato de ser a discricionariedade um poder delimitado previamente pelo legislador; este, ao definir determinado ato, intencionalmente deixa um espaço para livre decisão da Administração Pública,

A autora ainda acena para algumas teorias que buscam fixar limites “*ao exercício do poder discricionário, de modo a ampliar a possibilidade de sua apreciação pelo Poder Judiciário*” (destacamos), realçando para tanto a teoria do desvio de poder, a teoria dos motivos determinantes, e por fim, quando da ocorrência de noções imprecisas (conceitos indeterminados) onde não se confunde discricionariedade com interpretação.¹⁰²

Para advogar a sindicabilidade do mérito do ato discricionário, Lucia Valle Figueiredo desenvolve raciocínio lógico através da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29.6.65) e afirma que essas restrições a um controle jurisdicional representavam mais um “*arraigado preconceito do que em decorrência de qualquer imposição normativa*” (destacamos). Continua a mestra em sua análise, destacando do corpo da lei os *atos lesivos*, os *elementos* dos atos administrativos e a aplicabilidade desses conceitos dentro da norma.¹⁰³

Merece especial atenção, além da lesividade, as violações aos elementos do ato administrativo passíveis de nulidade, como o vício de competência, de forma, ilegalidade do objeto, a falta de motivação e o desvio de finalidade.

Ora, se é possível entender os *interna corporis* como atos administrativos atípicos sujeitos ao mesmo regime jurídico dos demais atos; e se esses atos atípicos representam *competência discricionária* dos órgãos legislativos, temos para nós que os mesmos elementos contidos nos atos discricionários deverão estar presentes nos atos do corpo interno, tais como: as prescrições constitucionais, legais e regimentais, a competência do órgão emissor, os aspectos formais, a legalidade do objeto, a motivação e a finalidade almejada, além da razoabilidade e da boa-fé, e a não ocorrência de lesividade, que enseja a análise do mérito.¹⁰⁴

legitimando previamente a sua opção; qualquer delas será legal. Daí por que não pode o Poder Judiciário invadir esse espaço reservado, pela lei, ao administrador, pois, caso contrário, estaria substituindo por seus próprios critérios de escolha a **opção legítima** feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto” (negrito da autora).

¹⁰² Maria Sylvia Zanella Di Pietro, op. cit. p. 181.

¹⁰³ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p.179.

¹⁰⁴ Lucia Valle Figueiredo, op. cit. p. 180: “... o conceito de *lesividade*, conceito pragmático ou indeterminado, só poderá ser aferível, no caso concreto, mediante exame amplo do ato emanado, envolvendo também o comumente denominado de *mérito*” (itálicos da autora).

Assim, já podemos dizer que dentre os atos *interna corporis* não suscetíveis de contrastação jurisdicional ampla, ou, melhor dizendo, onde apenas se admite um *controle especial*, encontramos somente as deliberações plenárias com relação a formação ideológica da lei, escolha da Mesa, atos de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros, exercício das prerrogativas institucionais do órgão, constituição das comissões, organização de seus serviços auxiliares e valoração das votações, onde apenas serão objeto de controle as questões pertinentes a constitucionalidade, legalidade, obediência regimental e forma.¹⁰⁵

Por outro lado, se algum desses atos, invocando a proteção interna, forem praticados pela Presidência, Mesa, Plenário ou Comissões, violando direitos e causando lesões, ou ainda obrando com desvio de finalidade, e neles não forem encontrados os elementos essenciais a todos os atos administrativos (prescrições constitucionais, legais e regimentais, competência do órgão emanador, aspectos formais, legalidade do objeto, motivação, a finalidade almejada, além da razoabilidade e da boa-fé), temos que o Poder Judiciário, se provocado, poderá submetê-los ao respectivo controle. E mais. Em caso de lesividade e invasão de direitos o controle judicial poderá adentrar inclusive no mérito, pois, conforme já dito, a Constituição assegura que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito*”.¹⁰⁶

Para concluir o presente capítulo, não poderíamos nos furtar a uma análise ainda que sucinta da jurisprudência pátria, que cuida de maneira tímida e benevolente os *interna corporis*, como v.g. “in” Mandado de Segurança nº 22.183 - Supremo Tribunal Federal, que sentencia no sentido de que “*o fundamento regimental, por ser matéria interna corporis, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário*” (destacamos e negritamos).¹⁰⁷

Em nosso ponto de vista, essa posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal deve ser vista com reservas. Com efeito, conforme já assinalamos em matéria constitucional no que tange ao controle da constitucionalidade das leis, a doutrina é pacífica no sentido de que uma contrastação dos atos normativos por um órgão de natureza política não irá atingir os resultados necessários, posto que a decisão, e aqui

¹⁰⁵ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, op. cit. p. 610.

¹⁰⁶ Art. 5º, inciso XXXV, Constituição Federal.

¹⁰⁷ “In” JUIS, *Jurisprudência Informatizada Saraiva*, publicado em 12.12.97.

não cabe adentrarmos nos motivos, quase sempre será influenciada pelo cunho político e não jurídico. Ora, o que dizer então em sede dos *interna corporis*, onde a apatia legislativa ou interesses outros quase sempre constituem-se no fato gerador de abusos? Não vemos como o Legislativo poderá controlar esses atos. Fosse outra a consciência parlamentar, poderíamos até sonhar com um sistema de controle interno e preventivo, realizado pela Comissão Permanente de Justiça, conforme já analisado.

Com relação ao mérito, o Judiciário também tem sido por demais brando. Veja-se “in” Apelação Civil nº 7.309-5 - Pedreira - 8ª Câmara de Direito Público - Relator Toledo Silva, 18.03.98 - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja ementa dispõe: “MANDADO DE SEGURANÇA - Vereador - Cassação de mandato - Alegação de nulidade da sentença e do processo cassatório - Inexistência - *Pretendida discussão pelo Judiciário da prova e dos fundamentos da cassação - Impossibilidade - Diante da autonomia que deve ter o Legislativo Municipal em suas decisões políticas, o Judiciário somente se limitará ao exame formal do processo legal, sendo vedado o exame do mérito das razões da Câmara, que delibera interna corporis - Recurso não provido*” (destacamos. Negritos do original).¹⁰⁸

Pois bem. Postas as coisas dessa maneira, até podemos entender que a ocorrência julgada, por se tratar de deliberação interna sobre a cassação de Vereador, não pode ser contrastada jurisdicionalmente. Mas fica a pergunta: e se quando da análise do mérito fosse constatada inidoneidade da prova produzida em sede interna, não estaria a decisão do parlamento, através da Comissão processante, invadindo esfera de direito e desrespeitando o devido processo legal?

Às últimas ocorrências com as CPIs em nível Federal vêm demonstrando a necessidade de se restringir determinados atos, praticados sob o manto do corpo interno.

A necessidade de uma delimitação e uma maior severidade no controle dos atos do corpo interno é providência que não se pode esperar mais. “*Se o Judiciário deve conhecer qualquer lesão a direito, ipso facto, é o Judiciário titulado a dizer quando a conduta administrativa quedou-se dentro da moldura legal, não a desbordando (...)* De

¹⁰⁸ “In” JUIS, *Jurisprudência Informatizada Saraiva*, publicado em 16.10.95.

consequente, o controle jurisdicional deve ir até o ponto em que remanesce dúvida ineliminável” (destacamos).¹⁰⁹

Chamado a se pronunciar sobre os *interna corporis*, além da legalidade e forma, deverá o Judiciário, em caso de lesão ou invasão de direito, adentrar inclusive no mérito, a fim de restabelecer a ordem jurídica.

Assim, por pertinente, cabe aqui a transcrição de trecho de Eduardo García de Enterría, que deixa como mensagem as palavras de Alexis de Tocqueville:

“És de la esencia del poder judicial ocuparse de intereses particulares y dirigir complacidamente sus miradas sobre los pequeños objetos que se presentan a su vista; és también de la esencia de ese poder, si no acudir por sí mismo en auxilio de aquellos que son oprimidos, estar sin desmayo a la disposición del más humilde de ellos. Por débil que se le suponga a éste, puede siempre forzar al Juez a escuchar su reclamación y a responder a ella. Tal poder és por ello especialmente aplicable a las necesidades de la libertad en un tiempo en que el ojo y la mano del soberano se introducen sin cesar en los más pequeños detalles de las acciones humanas, y donde los particulares, demasiado débiles para protegerse por sí mismos, están también demasiado aislados para poder contar con la ayuda de sus semejantes. La fuerza de los tribunales ha sido, en todos los tiempos, la más grande garantía que se puede ofrecer a la independencia individual, pero esto es, sobre todo, verdadero en los siglos democráticos; los derechos y los intereses particulares estarán siempre en peligro si el poder judicial no creciese y no se extendiese a medida que las condiciones se igualan” (destacamos).¹¹⁰

CAPÍTULO IV

4. AS COMISSÕES LEGISLATIVAS E OS “*INTERNA CORPORIS*”

4.1. *Preâmbulo*

As Comissões legislativas ou parlamentares encontram sua fundamentação no artigo 58, seus parágrafos e incisos da Constituição da República, que assim dispõe no

¹⁰⁹ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. pp. 180/181.

¹¹⁰ Tocqueville. *De la démocratie en Amérique*, en la edición de Gallimard. París, 1951, II, pág. 331, *apud* Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983, pp. 98/99.

caput: “O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação” (destacamos). Conforme já dissemos em outra oportunidade, podemos conceituar as comissões legislativas como “pequenos colegiados, cuja atribuição é estudar, investigar determinado assunto. As comissões poderão ter, conforme já dito, o caráter permanente e o caráter especial (transitório), cujos trabalhos deverão estar encerrados até o término da legislatura” (destacamos).¹¹¹

No magistério de José Afonso da Silva, são “organismos constituídos em cada Câmara, compostos de número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e apresentar pareceres” (destacamos).¹¹²

Por sua vez, Hely Lopes Meirelles, ao cuidar das comissões legislativas, dispõe que as mesmas “são um prolongamento da própria Câmara, que as erige em órgãos técnicos, com a missão precípua de realizar estudos ou investigações e emitir pareceres especializados sobre as proposições que irão ser discutidas e votadas pelo plenário. ... são órgãos internos da Câmara, instituídos em razão do poder político da corporação legislativa, mas destinados a praticar atos simplesmente administrativos” (destacamos).¹¹³

Por fim, pelo critério da simetria, o parlamento, assim como delega função sua para comissão quer permanente, quer *ad hoc*, para a elaboração de determinadas leis (art. 58, § 2º, I, CF), igualmente delega poderes para as demais atividades previstas nos regimentos internos, ou no ato que gerar a sua criação. Temos assim o que a doutrina italiana denomina “delegação interna corporis, pois o poder de legislar pertencente à câmara passa a uma de suas frações” (destacamos).¹¹⁴ Todavia, José Afonso da Silva entende que essa delegação interna mais se assemelha a uma “função própria de substituição do que uma função delegada” (destacamos).¹¹⁵

De todo o exposto, seja através de função delegada, seja função própria de substituição, não se pode olvidar que as Comissões são verdadeiras extensões do Parlamento e suas atuações constituem expressão de vontade do Poder Legislativo.

¹¹¹ João Jampaulo Júnior, *O Processo Legislativo Municipal*, op. cit. p. 32.

¹¹² José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 449.

¹¹³ Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, op. cit. p. 472.

¹¹⁴ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Do Processo Legislativo*, p. 135.

¹¹⁵ José Afonso da Silva, *Direito Constitucional Positivo*, op. cit. p. 450.

Tanto a assertiva é verdadeira que Manoel Gonçalves Ferreira Filho, citando uma decisão denominada como histórica por Barile, aponta que a Corte Constitucional italiana “*se deu por competente para apreciar os atos praticados no seio das câmaras, os interna corporis, para verificar se as normas constitucionais foram observadas*” (destacamos).¹¹⁶

Uma vez que as comissões legislativas são consideradas extensões do Parlamento, as suas atividades, embora realizadas na intimidade das Casas Legislativas, ou seja, *interna corporis*, estão igualmente sujeitas ao controle jurisdicional nos mesmos termos dos demais atos do corpo interno, inclusive as deliberações das Comissões, tomadas na forma regimental. Para comprovar a assertiva, merece destaque elucidativo trecho contido no HC 71.039/RJ, Relator o Sr. Min. Paulo Brossard, onde o Supremo Tribunal Federal, em 07.04.1994, decidiu:

“Ementa: Ao Supremo Tribunal Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de Comissão Parlamentar de Inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar *habeas corpus* e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, i, da Constituição, e a Comissão Parlamentar de Inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1.959, de 1953 e HC 92.678, de 1953.

Às Câmaras Legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade elas os exercem por intermédio de Comissões Parlamentares de Inquérito, que fazem as suas vezes.

(...)

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular.

Podem ser objeto da investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso.

¹¹⁶ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit. p. 137.

Se os poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da Comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, poder da Comissão Parlamentar de Inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

São amplos os poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito, pois são necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. A Comissão Parlamentar de Inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites” (destacamos).¹¹⁷

4.2. As Comissões Parlamentares de Inquérito

As origens das Comissões Parlamentares de Inquérito, conforme já é sabido, surgiram na Inglaterra, no século XVI. Contudo, essas Comissões investigantes somente incorporaram o nosso ordenamento jurídico através da Constituição Federal de 1934. Por amor a brevidade, merece destaque o fato de que sob a égide da Carta da República de 1946 foi sancionada a Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, que tratou de maneira específica as CPIs. O diploma federal foi totalmente recepcionado pelas Constituições de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969. Já com relação à atual Constituição, promulgada em 1988, a mesma lei foi quase totalmente recepcionada, conforme se verá *oportuno tempore*.

A evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito, notadamente entre nós, poderia ser o tema de uma monografia específica, posto que essas Comissões, com *status* constitucional¹¹⁸, representam importante instrumento no sistema de controle da Administração Pública, ou, como definido no sábio magistério de Lucia Valle Figueiredo, é “sobretudo nas *Comissões Parlamentares de Inquérito* que se vai

¹¹⁷ STF. Trecho do HC 71.039/RJ, extraído do artigo de autoria de Carlos Mário da Silva Veloso, *As Comissões Parlamentares de Inquérito e o Sigilo das Comunicações Telefônicas*, Revista dos Tribunais, *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, IBDC, Ano 7, nº 26, Janeiro/Março, 1999, p. 48.

¹¹⁸ Art. 58, § 3º, Constituição Federal.

demonstrar toda a força controladora do Parlamento” (itálico da autora).¹¹⁹ Todavia, o que se pretende demonstrar é a existência ou não de limites aos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito e a possibilidade de controle jurisdicional dos mesmos, em vista de abusos praticados sob a proteção dos *interna corporis*, insuscetíveis para alguns, de contrastação pelo Poder Judiciário.

Conforme já anotado, a Constituição confere à CPI “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas*” (destacamos).¹²⁰ Com relação aos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, convém ressaltar que a Carta Federal atribui às CPIs vários poderes, contudo, não defere a elas o poder de julgar. Com efeito, “*a Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurisdicional. Não Julga. Não aplica a lei ao caso concreto. No entanto, a regra jurídica constitucional lhe deu poderes próprios e semelhantes aos atribuídos às autoridades judiciais*” (destacamos).¹²¹ Em vista do comando constitucional, a Comissão Parlamentar de Inquérito pode praticar uma gama de atos de natureza investigatória, sem contudo exercer função de julgamento. Suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.¹²²

Ocorre, todavia, que as CPIs, para atingir os seus fins, conforme a Constituição, carecem de mecanismos que possibilitem o desenrolar de seus trabalhos. No HC nº 71.039/RJ, oriundo do Supremo Tribunal Federal, já trazido à colação, encontramos esclarecedora passagem sobre a necessidade de poderes para que essas Comissões possam realizar a sua função institucional:

“O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo.

¹¹⁹ Lucia Valle Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 54.

¹²⁰ Art. 58, § 3º, Constituição Federal.

¹²¹ J. Cretella Jr., *Comentários à Constituição de 1988*, Vol. V, pp. 2700/2701: “Assim, pode a Comissão Parlamentar de Inquérito, no exercício de suas funções, determinar o comparecimento de testemunhas, tomar-lhes depoimentos, promover diligências, requisitar documentos, certidões, pedir informações a qualquer repartição pública, ou órgão federal, estadual, municipal, distrital ou territorial, expedir notificações. Enfim, como diz a Constituição, a Comissão Parlamentar de Inquérito terá poderes de investigação tão grandes quanto os poderes das autoridades judiciais, **exceto o de julgar**” (destacamos).

¹²² Art. 58, § 3º, “*in fine*”, Constituição Federal.

Quem quer o fim dá os meios. A Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a Comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. Comete crime a testemunha que o fizer. A Constituição, art. 58, § 3º, a Lei 1.579, art. 4º, e a jurisprudência são nesse sentido.

(...)

Ao poder de investigar corresponde, necessariamente, a posse dos meios coercitivos adequados para o bom desempenho de suas finalidades; eles são diretos, até onde se revelam eficazes, e indiretos, quando falharem aqueles, caso em que se servirá da colaboração do aparelho judiciário.

Os poderes congressuais, de legislar e fiscalizar, hão de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho.

O poder de fiscalizar, expresso no inc. X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado a arrimo que lhe venha a dar outro Poder, ainda que, em certas circunstâncias, ele possa vir a ser necessário” (destacamos).¹²³

O Poder Legislativo, para cumprir suas finalidades, e dentre elas, especialmente, o poder de fiscalização e controle, necessita de instrumentais que lhe possibilitem o acesso à informação. Tanto a afirmativa é verdadeira que a Constituição lhe defere o poder investigatório. “Atenta à circunstância de que o poder de investigar é um dos corolários inarredáveis à manutenção e execução das demais atribuições do Poder Legislativo, a Constituição da República, em seu art. 58, § 3º, materializa o *congressional power of investigation*, entre outras formas, por meio da instituição das comissões parlamentares de inquérito, munindo-lhes de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em suas normas regimentais próprias” (itálico original).¹²⁴

¹²³ Carlos Mário da Silva Veloso, *As Comissões Parlamentares de Inquérito e o Sigilo das Comunicações Telefônicas*, op. cit. pp. 48/49.

¹²⁴ João Carlos Mayer Soares, *O poder de investigação do Legislativo: finalidades e limites*, “in” *Cartilha Jurídica*, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Dezembro de 1996, pp. 3/4.

Merece destaque o fato de que ao atribuir às CPIs poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos regimentalmente, a elas igualmente se aplicam os termos da Lei Federal nº 1.579/52. Em vista do comando constitucional conjugado com as demais normas (Lei Federal e Regimento Interno), estaria a Magna Carta deferindo poderes ilimitados para essas Comissões? Entendemos que não. Contudo, a questão carece de uma reflexão mais apurada.

O texto da Lei Maior defere às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes para investigar fato determinado e por prazo certo. De se notar que, além da norma constitucional e das disposições contidas nos respectivos Regimentos, as CPIs deverão pautar os seus trabalhos também sob a égide da Lei Federal nº 1.579, de 18/03/1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, naquilo que foi recepcionado pela Constituição.

Assim, para que se possa entender a real extensão dos poderes de investigação das CPIs, é mister uma análise, ainda que a vôo de pássaro, sobre o texto da Lei Federal nº 1.579, de 18/03/1952. Pode-se dizer que o texto constitucional recepcionou quase que totalmente a Lei Federal mencionada. Ocorre, todavia, que o parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 1.579/52 dispõe o seguinte: *“Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do artigo 218 do Código de Processo Penal”* (destacamos). Ora, se as CPIs possuem, por força de mandamento constitucional, *poderes de investigação próprio das autoridades judiciais*, quer nos parecer que aludido dispositivo se tornou dispensável, uma vez que a Comissão poderá, por si, determinar a condução coercitiva da testemunha. Isto posto, se nos afigura que apenas a previsão contida no parágrafo único do art. 3º da Lei Federal nº 1.579/52 não foi recepcionado pela Lei Fundamental, aproveitando-se assim todo o restante do texto normativo.

Partindo dessa premissa, e nos termos do texto constitucional, pode-se afirmar que a norma federal deve reger as atuações das CPIs, em conjunto com as respectivas atribuições regimentais, naquilo que o Regimento não conflitar com a Lei Federal, até pelo princípio da hierarquia das normas, posto que Regimento Interno é editado através de Resolução, e Resolução não possui o condão de revogar Lei.

Por fim, não se pode olvidar o disposto no artigo 6º da Lei nº 1.579/52, que preceitua que “*o processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal*” (destacamos). Essa previsão feita de maneira expressa, determina a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, ou seja, aquilo que não encontrar previsão com *status* de norma processual na lei federal deverá ser buscado no estatuto processual penal.

Temos assim que a Lei Federal nº 1.579, de 18/03/1952, dispõe em seu artigo 2º, ao cuidar das atribuições das CPIs, que elas, no exercício de suas atribuições, poderão “*determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autarquias informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença*” (destacamos). Portanto, no âmbito de sua competência são encontrados poderes de autoridade policial e judicial, que possibilitarão aos membros dessas Comissões chegar bem próximo da verdade real.

Conforme se constata do julgado do S.T.F., o Judiciário entende que as CPIs, no exercício de suas funções institucionais, possuem poderes amplos para as investigações, e só deverão utilizar o concurso do Judiciário quando esses poderes não produzirem os respectivos efeitos. Contudo, na Cartilha Jurídica do Tribunal Regional Federal, já citada, encontramos que “**o poder de investigar, portanto, por mais abrangente que seja, haja vista a gama de atribuições do Parlamento, tem seus limites**”(destaque original).¹²⁵ E quais seriam esses limites?

O primeiro decorre do texto da própria Constituição, quando esta se refere à *apuração de fato determinado*, o que quer dizer fato individualizado, identificado, caracterizando limite de natureza formal. O segundo limite, também de natureza formal, se traduz na *exigência de prazo certo*, conforme imposição constitucional, vedando dessa maneira o prazo indeterminado que possibilitará a exposição de determinados cidadãos em situação de suspeição por tempo indefinido. O terceiro limite, de natureza

¹²⁵ João Carlos Mayer Soares, *Cartilha Jurídica*, op. cit. p. 5.

material, empresta especial relevância ao assunto, posto que *obriga a observância e respeito aos direitos e garantias fundamentais*.¹²⁶

Merece destaque a seguinte indagação: Será que esses três limites estabelecidos - *fato certo, prazo determinado e observância dos direitos e garantias fundamentais* - de per si, seriam suficientes para se estabelecer o raio de atuação das CPIs?

Entendemos que não. Além desses limites deverá existir a garantia fundamental da observância do devido processo legal. E mais. Entendemos que as Comissões Parlamentares de Inquérito nunca poderão transpor os limites da reserva jurisdicional constitucional, ou seja: “(a) ... a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. X) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII); (b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º, inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor; (c) não confundir “poderes de investigação do juiz” (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do “ius libertatis”, incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país” (destacamos). É por esses motivos que os atos das CPIs sempre estarão sujeitos à contrastação jurisdicional, ou, segundo a lição de Montesquieu, é necessário que o poder freie o poder.¹²⁷

Isto posto, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito realizar uma gama de atos investigatórios já trazidos a lume, mas esses poderes de investigação encontrarão os seus limites nas lições que agora se trouxe à colação. Contudo, para concluir, entendemos que as ações das CPIs, no exercício do poder investigatório, deverão agir conforme a lei.

Em recente decisão o Ministro do Supremo Tribunal Federal concedeu liminar estabelecendo limites à atuação das CPIs, onde um dos investigados na Comissão dos

¹²⁶ João Carlos Mayer Soares, *Cartilha Jurídica*, op. cit. pp. 5/6

¹²⁷ Cássio Juvenal Faria e Luiz Flávio Gomes, *Poderes e Limites das CPIs*, “In” *Artigo dos Professores*, Curso do Professor Damásio, Maio/99, Internet.

Bancos, através de seu advogado, solicitou e obteve decisão contrária à ordem de busca e apreensão e de quebra de sigilos. A liminar diz que CPIs não podem quebrar sigilos sem fundamentação ou ordenar medidas como bloqueio de bens e busca e apreensão, atividade estas exclusivas dos juízes. Nos dizeres do Ministro Celso de Mello, “*as CPIs não podem quebrar sigilo sem fundamentação ou adotar medidas que, constitucionalmente, são exclusivas de juízes, como busca domiciliar, indisponibilidade de bens ou escuta telefônica*” (destacamos).¹²⁸

Veja-se que esta não é a primeira decisão contra a CPI. O Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, já havia concedido liminar para impedir a comissão de fazer busca e apreensão contra controladores do banco Marka. Por outro lado, o Ministro Octavio Gallotti, em decisão anterior, suspendeu, via concessão de liminar, o bloqueio dos bens de acionista da empresa Pedra Campo Participações. O Ministro Gallotti entendeu que a CPI estaria cometendo excessos.¹²⁹

Depreende-se de todo o exposto que as Comissões Parlamentares de Inquérito somente podem exercer as atribuições investigatórias atribuídas pela Constituição, pela lei e pelo respectivo Regimento desde que o façam nos mesmos termos e obedecendo as mesmas exigências que o ordenamento jurídico pátrio impõem aos juízes. E mais: as CPIs jamais poderão ultrapassar o limite de reserva jurisdicional constitucional, o que inclui restrição a prisão, salvo flagrante delito, busca domiciliar e interceptação telefônica. Finalizando, as CPIs, para a realização desses atos, só poderão fazê-los através de regular autorização judicial. Talvez, somente para argumentar, possa se admitir a quebra de sigilos, se devidamente fundamentada e nos termos da lei. A lei é o limite. A CPI possui poderes de investigação próprios de um juiz, mas até o magistrado encontra limites na lei.¹³⁰

4.3. Os abusos dos atos do corpo interno e o desvio de poder

Não obstante termos acabado de demonstrar os limites das Comissões Parlamentares de Inquérito, sob o manto dos *interna corporis* e o entendimento de sua

¹²⁸ “In” Folha do Estado de São Paulo de 04/06/1999, Internet.

¹²⁹ Ibidem, Internet.

¹³⁰ “In” Folha do Estado de São Paulo de 04/06/1999. Palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso Mello, a respeito de *concessão de liminar sobre quebra de sigilos*, Internet.

não sujeição ao controle jurisdicional com relação às deliberações, excetuando-se legalidade e forma que já demonstramos se tratar de raciocínio equivocado, essas Comissões, conforme os últimos noticiários, v.g., as CPIs dos Bancos e do Judiciário, abusaram de suas prerrogativas institucionais.

Em vista da análise realizada no curso deste trabalho, os *interna corporis* não possuem a largueza e a generosidade que se lhes pretende dar na interpretação de seu campo de atuação. Igualmente demonstrado ficou que esses atos não são ilimitados, mas limitados a umas poucas ações no âmbito da economia interna do poder, na formação da lei, e nas prerrogativas da instituição. Assim, não podem eles ser editados em afronta ao princípio da legalidade, e suas deliberações não podem atingir direitos individuais garantidos constitucionalmente, notadamente por força de ações políticas arbitrárias, caracterizadoras, ao menos em tese, de desvio de poder.

Segundo o douto magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, “*entende-se por desvio de poder a utilização de uma competência em desacordo com a finalidade que lhe preside a instituição*” (itálico do autor).¹³¹

Assim, de se concluir que as CPIs dos Bancos e do Judiciário obraram em desacordo com a Constituição, a lei e o próprio Regimento Interno do Senado, extrapolando a competência ali contida. A assertiva é verdadeira: a Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário não identificou fato certo (se bem que é possível investigar fatos novos decorrentes do principal e surgidos no curso dos trabalhos - STF); instituiu verdadeira devassa indicando várias e supostas infrações, desde atos de natureza administrativa¹³² até questionamentos sobre as decisões judiciais propriamente ditas, afrontando normas constitucionais e o próprio Regimento Interno do Senado que proíbe comissões dessa natureza, sobre matérias pertinentes às atribuições do Poder Judiciário.¹³³

Por sua vez, a CPI dos Bancos, através de deliberações de medidas motivadas muito mais pelo cunho político que jurídico (investigação), atuou, ao menos em tese, com desvio de finalidade ao exorbitar o seu âmbito de competência, afrontando o

¹³¹ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, op. cit. p. 56.

¹³² Dispõe o art. 71, inc. IV da Constituição Federal, que ao Congresso só é deferido o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

¹³³ Art. 146, alínea “b”, *Regimento Interno do Senado Federal*.

devido processo legal, como por exemplo: praticando medidas como busca e apreensões sem os devidos cuidados e respeito à lei; realizando prisões arbitrárias pelo fato de indiciado querer fazer uso do direito constitucional do silêncio e de não se auto-incriminar; determinar bloqueio de bens e quebra de sigilos bancários e telefônicos ao arrepio da lei, dentre outras arbitrariedades.

Por esses motivos o Supremo Tribunal Federal, através da concessão de liminares, passou a impor limites a essas atuações. Os atos impugnados pelo Judiciário decorreram de deliberações - *tidas para alguns como interna corporis, pois a decisão das Comissões, corresponde a decisão do poder que estende a elas o direito de agir em seu nome* - que extrapolaram o seu campo de atuação, invadindo a esfera externa, o que lhes é vedado.

Em vista do exposto, entendemos que as CPIs dos Bancos e do Judiciário, utilizando competência em desacordo com a sua finalidade, obraram com manifesto desvio de poder. Sob o pretexto de investigação criaram fatos políticos e ao não encontrar indícios de crime geraram atos políticos. Não buscaram as CPIs mencionadas a verdade real, pois agiram sem equilíbrio, sem serenidade, comportamento próprio de um Tribunal Político, isto para não dizer que em várias oportunidades atuou como verdadeiro Tribunal de Exceção, desrespeitando a lei e a Constituição.

Para finalizar, acreditamos que o uso da prudente análise jurisdicional para determinados atos das CPIs, principalmente os que digam respeito aos direitos fundamentais, é medida salutar. Que não se venha alegar que isso estaria a obstar os trabalhos de investigação e que as Comissões de Inquérito sempre estariam a esmolar junto ao Judiciário as medidas necessárias ao desenvolvimento de seus trabalhos. Ante a necessidade devidamente comprovada e existindo os pressupostos do *fumus boni jûris* e do *periculum in mora*, ou outros requisitos autorizadores, o Judiciário pode e deve conceder a ordem com a maior presteza e urgência possível.

Tendo em vista os excessos praticados, entendemos como salutar a intervenção do Supremo Tribunal Federal limitando os atos das CPIs. Com efeito, para nós, deliberações que busquem invadir a esfera dos direitos individuais consagrados pela Constituição, que poderão, ao menos em tese, causar lesão e ofensa a direito, ou ainda, a

realização de atuações regradas em lei como v.g., quebra de sigilo telefônico, deverão ser objeto de prévia apreciação pelo Judiciário, para evitar danos de difícil reparação.

Isto posto, todos esses fatos geraram o presente trabalho e o porquê de defendermos desde o início a necessidade de se delimitar os atos do corpo interno, estabelecendo o seu raio de atuação e colocando-os sempre sujeitos ao controle jurisdicional, mesmo com relação a análise do mérito, assim como já feito com os “atos discricionários”, excetuando-se somente aqueles poucos casos onde não poderá ocorrer a ingerência de poderes.

A matéria não se esgota por aqui. Os estudos deverão continuar e a concretização desses limites deverá estar presente em todos os momentos, assim como já foi feito em sede dos *atos discricionários*. Os *interna corporis* deverão ser delimitados e ao Judiciário competirá estabelecer um controle mais rígido com relação a interpretação generosa e larga.

CONCLUSÃO

1. A edição de atos administrativos de qualquer natureza está intimamente ligada a noção de *função administrativa*. Dá-se a função administrativa quando o Estado legisla, administra e julga.
2. Função administrativa é o *dever do Estado ou de seus agentes com poderes de representação para que, de forma típica ou atípica, sob a égide do direito público e submissão obrigatória à lei, concretizem os comandos normativos em busca da finalidade legal e do interesse coletivo, através de atos e ações sujeitas ao controle interno de cada poder, ao controle externo pelo Legislativo e ao controle jurisdicional.*
3. Dever do Estado pode ser entendido como qualquer função estatal praticada não só pelo Executivo, mas também pelo Legislativo e pelo Judiciário no exercício da função administrativa de forma atípica, sujeita a controle e revisível pelo Judiciário por força de imperativo constitucional.

4. A essência dos atos administrativos vai ser encontrada nos valores do Estado de Direito, e só se pode falar em Estado de Direito quando nele se reúna a característica da subordinação à lei, a da submissão à jurisdição.

5. Ato administrativo é a declaração do Estado de forma típica ou atípica, conforme o objeto e o campo de atuação das prerrogativas públicas, na aplicação da norma concreta produtora de efeitos jurídicos entre o Poder Público e o administrado, cuja edição é feita sob a égide do direito público, suscetível de controle jurisdicional.

6. Os atos administrativos não são privilégios exclusivos do Poder Executivo. Os Poderes Legislativo e Judiciário também os pratica de maneira atípica, no exercício da função pública e de uma competência administrativa.

7. Os atos *interna corporis*, enquanto atos de conteúdo administrativo praticados (embora de forma atípica) pelo Legislativo e pelo Judiciário, encontram fundamento na própria Constituição da República, ou seja, são investidos de amparo e embasamento constitucional. Emanam dos referidos Poderes, em vista de possuír prerrogativas próprias no regular exercício de suas funções institucionais, conforme previsão existente na Lei Fundamental.

8. Atos interna corporis são aqueles praticados no âmbito de um órgão de pessoa jurídica de direito público, no exercício de uma competência exclusiva prevista constitucionalmente, voltados para a economia interna da corporação, aos seus privilégios e suas deliberações, outorgando direitos àqueles sob sua égide, e suscetíveis de revisão jurisdicional.

9. Regimento Interno é o regulamento de um órgão, posto ser ato administrativo normativo, e não a lei da Casa como normalmente é chamado.

10. Toda vez que um ato administrativo for editado com vício de ilegalidade, ou abuso de poder, poderá ele ser contrastado pelo Poder Judiciário, por força do que dispõe o inciso XXXV do artigo 5º da Lei Fundamental.

11. Existe atualmente uma necessidade de delimitação dos *interna corporis* e a instituição de formas mais severas de controle, para impedir a extrapolação de seu campo de atuação, e por consequência o arbítrio, o desvio ou abuso de poder e a violação ou lesão a direitos constitucionalmente tutelados, pois, na mesma proporção que os atos administrativos em geral, os atos do corpo interno estão igualmente submetidos ao princípio da legalidade, que deverá ser entendido de maneira mais ampla e extensa.

12. Os atos *interna corporis* devem ficar restritos a sua órbita exclusiva de atuação, ou seja, no âmbito interno das corporações e, mesmo assim, sujeitos ao controle jurisdicional no que diz respeito às normas constitucionais, legais e regimentais quando de suas edições.

13. Poder-se-ia adotar para o exercício de um controle legislativo preventivo dos *interna corporis* o exame dos mesmos pela *Comissão Permanente de Justiça*.

14. Lamentavelmente as omissões das Casas Legislativas, também com relação aos *interna corporis*, têm desvirtuado suas funções, exarando decisões e praticando atos de cunho político e não técnico-jurídico, dever precípua e fundamental de uma Comissão Permanente que analisa matéria de Direito.

15. A possibilidade de contrastamento jurisdicional dos atos do corpo interno se apresenta como plausível, pois esses atos possuem limites e a extrapolação dessas fronteiras é suscetível de controle pelo Judiciário, por força de mandamento constitucional.

16. Dentre os atos *interna corporis* não suscetíveis de contrastação jurisdicional ampla - controle especial - encontramos as deliberações plenárias com relação à formação ideológica da lei, escolha da Mesa, verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros, ao exercício de suas prerrogativas institucionais, à constituição das Comissões, organização de seus serviços auxiliares e valoração das votações, onde

apenas serão objeto de controle as questões pertinentes a constitucionalidade, legalidade, obediência regimental e forma.

17. Se algum ato invocando a proteção interna for praticado violando direitos e causando lesões, ou ainda obrando com desvio de finalidade, e nele não for encontrado os elementos essenciais a todos os atos administrativos (prescrições constitucionais, legais e regimentais, competência do órgão emanador, aspectos formais, legalidade do objeto, motivação, a finalidade almejada, além da razoabilidade e da boa-fé), o Poder Judiciário, se provocado, poderá submetê-lo ao respectivo controle e, em caso de lesividade e invasão de direitos poderá adentrar inclusive no mérito.

18. Seja através de função delegada, seja através de função própria de substituição, não se pode olvidar que as Comissões são verdadeiras extensões do Parlamento e suas atuações constituem expressão da vontade do Poder Legislativo.

19. Uma vez que as comissões legislativas são consideradas extensões do Parlamento, as suas atividades, embora realizadas na intimidade das Casas Legislativas, ou seja, *interna corporis*, estão igualmente sujeitas ao controle jurisdicional nos mesmos termos dos demais atos do corpo interno, inclusive as deliberações das Comissões, tomadas na forma regimental.

20. As CPIs, para atingir os seus fins, conforme a Constituição, carecem de mecanismos que possibilitem o desenrolar de seus trabalhos. Todavia, deverão obedecer, além da norma constitucional e das disposições contidas nos respectivos Regimentos, os ditames da Lei Federal nº 1.579, de 18/03/1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, naquilo que foi recepcionado pela Constituição.

21. As Comissões Parlamentares de Inquérito somente poderão exercer as atribuições investigatórias atribuídas pela Constituição, pela lei e pelo respectivo Regimento desde que nos mesmos termos e obedecendo as mesmas exigências que o ordenamento jurídico impõem aos juízes, sem contudo ultrapassar o limite de reserva jurisdicional

constitucional, o que inclui restrição a prisão, salvo flagrante delito, busca domiciliar e interceptação telefônica. Esses atos somente poderão ser realizados pelas CPIs se autorizados judicialmente.

22. Os *interna corporis* deverão ser delimitados e ao Judiciário competirá estabelecer um controle mais rígido com relação à interpretação generosa e larga que até então vem sendo praticada.

BIBLIOGRAFIA

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª edição revista (Reimpressão), Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1997.

CRETELLA JR., J. *Comentários à Constituição de 1988*. 1ª edição, Vol. V. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

_____, *Controle Jurisdicional do Ato Administrativo*. 3ª edição, 2º tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 10ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. Vol. 2, D-I. São Paulo: Saraiva, 1998.

ENTERRÍA, Eduardo García de. *La lucha contra las inmunidades del poder*. Madrid: Cuadernos Civitas, 1983.

FARIA, Cássio Juvenal; GOMES, Luiz Flávio. *Poderes e Limites das CPIs*. Artigo dos Professores. Curso do Professor Damásio. Maio/99. home: <http://www.damasio.com.br>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª edição, atualizada. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____, *Do Processo Legislativo*. 3ª edição atualizada. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Atos Administrativos*. São Paulo: Saraiva, 1980.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. 5ª edición, t. 1, Parte General. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

JAMPAULO JR., João. *O Processo Legislativo Municipal: doutrina, prática e jurisprudência*. Leme, SP: LED Editora de Direito, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

_____, *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª edição atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª Edição. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

_____, *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª edição, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª edição revista, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

SIMAS, Henrique de Carvalho. *Manual Elementar de Direito Administrativo*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Liber Júrís, 1987.

SOARES, João Carlos Mayer. *O poder de investigação do Legislativo: finalidade e limites*. Cartilha Jurídica. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Brasília, DF. Dezembro/1996.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *As Comissões Parlamentares de Inquérito e o Sigilo das Comunicações Telefônicas*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política - IBDC. São Paulo: Revista dos Tribunais. Ano 7, nº 26, janeiro/março, 1999.