

OS LIMITES DA APRECIÇÃO JUDICIAL (VALORAÇÃO) DOS ATOS INTERNA CORPORIS

THE LIMITS OF JUDICIAL ASSESSMENT (VALUATION) OF INTERNA CORPORIS ACTS

JOSÉ CARLOS EVANGELISTA DE ARAÚJO

Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia-MG (UFU). Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP. Especialista em Direito Municipal pelo Instituto Verbo Jurídico de Porto Alegre-RS. Bacharel em Direito pela UFU. Membro do Conselho Editorial e Consultor-Parecerista da Revista de Informação Legislativa (RIL) do Senado Federal. Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Limeira (Limeira, São Paulo, Brasil).

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0003-0241-5544>].

jcearaujo@gmail.com

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.22.araujo>].

Recebido em: 12.04.2021 | Received on: Apr. 12th, 2021

Aceito em: 05.05.2022 | Accepted on: May 5th, 2022

ÁREA DO DIREITO: Constitucional

RESUMO: Este artigo possui como objetivo recuperar o entendimento jurisprudencial e doutrinário sobre os limites judiciais para a apreciação de atos com natureza jurídica *interna corporis* – em face de recente manifestação em sentido diverso por parte de órgãos colegiados do Poder Judiciário. Toma-se como fio condutor de nossa reflexão um procedimento de cassação de mandato popular de vereador, por quebra de decoro, pela respectiva Câmara Municipal. Procurar-se-á situar de forma adequada o que significa dizer que a cassação de mandato parlamentar é ato substancialmente político; a inexistência e a impossibilidade de tipificação legal em tais circunstâncias; discorrer com base na teoria dos sistemas de Luhmann sobre a autonomia e a diferenciação funcional entre o sistema jurídico e

ABSTRACT: This article aims to recover the jurisdictional and doctrinal understanding of the judicial limits for the appreciation of acts with an *interna corporis* legal nature – in the face of a recent manifestation in a different direction by collegiate bodies of the Judiciary. As a guideline for our reflection, a procedure for the cancellation of a councilor's popular mandate, for breach of decorum, by the respective City Council is taken. An attempt will be made to adequately situate what it means to say that the removal of a parliamentary mandate is a substantially political act; the non-existence and impossibility of legal classification in such circumstances; discuss based on Luhmann's theory of systems on autonomy and the functional differentiation between the legal system and the political system

o sistema político em face da valoração judicial do ato atentatório ao decoro parlamentar; e, por fim, sobre determinados aspectos e consequências da judicialização da política (e do ativismo judicial) que no presente concorrem para o processo de erosão do regime democrático em nosso país.

PALAVRAS-CHAVE: *Interna corporis* – Princípio da separação dos Poderes – Quebra de decoro – Teoria dos sistemas – Judicialização da política.

in the face of the judicial valuation of the act that violates parliamentary decorum; and finally, on certain aspects and consequences of the judicialization of politics (and judicial activism) that currently contribute to the process of erosion of the democratic regime in our country.

KEYWORDS: *Interna corporis* – Principle of separation of powers – Breach of decorum – Systems theory – Judicialization of politics.

SUMÁRIO: 1. Da impropriedade de concessão de efeito suspensivo com fundamento em valoração judicial sobre ocorrência (ou não) de quebra de decoro parlamentar. 2. Da competência jurisdicional para a verificação da legalidade dos atos *interna corporis*. 3. A cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro como (típico) ato *interna corporis*. 4. Alcance da competência jurisdicional para a verificação da legalidade dos atos *interna corporis*. 4.1. Sobre o limite da competência jurisdicional para a apreciação dos atos *interna corporis*: valoração do ato e *political question doctrine*. 5. Apreciação doutrinária acerca da valoração jurisdicional dos atos *interna corporis*. 6. Apreciação jurisprudencial acerca da valoração judicial dos atos *interna corporis*. 7. Da natureza política da valoração de ato atentatório ao decoro parlamentar. 7.1. Cassação de mandato parlamentar como ato substancialmente político. 8. Da inexistência e/ou impossibilidade de tipificação legal de atos ensejadores de quebra de decoro parlamentar. 9. Da (necessária) autonomia e diferenciação funcional entre o sistema jurídico e o sistema político. 10. A judicialização da política e o risco de erosão do regime democrático. 11. Referências.

Tornou-se¹ relativamente comum a concessão até mesmo de tutela provisória (efeito suspensivo) em ação anulatória de procedimento de cassação de mandato parlamentar, por quebra de decoro, promovida por Comissões Processantes de Câmaras Municipais, mesmo quando ausente qualquer controvérsia pertinente à violação das normas procedimentais de regência aplicáveis (Regimento Interno ou Decreto 201/67).

Por tratar-se de um autêntico ato de soberania do Poder Legislativo, de natureza indiscutivelmente *interna corporis*, parece-nos que decisões com tal jaez implicam expressa desconsideração do princípio da separação dos Poderes, consagrado pelo art. 2º da Constituição Federal.

1. Como citar esse artigo/How to cite this article: ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. Os limites da apreciação judicial (valoração) dos atos *interna corporis*. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, ano 6, v. 22, p. 201-249, jul.-set. 2022. DOI: [10.48143/rdai.22.araujo].

Não se controverterá aqui a competência e a legitimidade do Poder Judiciário para conhecer de qualquer fato em relação ao qual se alegue violação a direito individual (lesão ou ameaça a direito), por decorrência da ampla garantia fixada pelo constituinte através do inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

De igual modo, que referida competência e legitimidade alcança até mesmo alguns dos chamados atos *interna corporis*, de natureza eminentemente política, praticados pelo Poder Legislativo.² O que não se admite, conforme amplamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência, é que tal competência alcance a valoração pelo Poder Judiciário do fato que a juízo do Poder Legislativo ensejou a respectiva quebra de decoro parlamentar – sobretudo, em sede de cognição sumária, em ação anulatória.

Tratando-se de anulação de indiscutível ato de soberania, o fundamento para a concessão de efeito suspensivo só poderá residir em fortes indícios de vício procedimental grave, que afete substancialmente as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, com os meios e recursos a ela inerentes (inciso LIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988) – âmbito jurídico-normativo que não alcança a prévia valoração do fato ensejador da quebra de decoro parlamentar por órgão do Poder Judiciário.

Especialmente por tratar-se de decisão soberana de um Poder do Estado, tendo sido por ele corretamente observadas as garantias da ampla defesa e do contraditório, por meio de procedimento isento de vícios ou nulidades, o *periculum in mora* e o *fumus boni juris* devem ser interpretados em um âmbito jurídico-normativo *pro-societate* (em face da manifestação peremptória dos seus legítimos representantes).

Interpretação em sentido contrário implicará notória desmoralização do Poder Legislativo em decisão na qual a norma jurídica de regência (Decreto-Lei 201/1967) impõe quórum politicamente qualificado de 2/3 (diversamente e superior ao previsto pela própria Constituição Federal, que, no § 2º do art. 55, fixou

2. É admitido até mesmo, em casos absolutamente excepcionais, que o Poder Judiciário desconstitua atos com natureza *interna corporis*, quando eles obstarem garantias reconhecidas pela Constituição Federal às *minorias parlamentares* (como a legitimidade para propor CPI com a autorização de 1/3 dos membros das Casas legislativas), ou quando a maioria parlamentar promove verdadeira *censura de caráter ideológico*, situações nas quais o Poder Judiciário pode afastar a chamada *political question doctrine*, como se deu com a Suprema Corte norte-americana, no caso *Bond vs. Floyd* (1966), quando o Legislativo da Geórgia decidiu cassar o mandato de um parlamentar por ter ele criticado a política do governo federal na Guerra do Vietnã.

Arte esta que sempre requererá uma arena, seja a polis grega ou a democracia representativa atual – ou quem sabe, em um futuro próximo, uma arena virtual...

De concreto, o que se percebe contemporaneamente é a urgente necessidade de se resgatar a democracia, hoje objeto de franca demonização, ou de malicioso ceticismo por parte daqueles que bradam não haver alternativas.

Amarga-se em nosso país uma profunda crise, que já se espalhou por todo o Estado, a ponto de muitos críticos altamente balizados fazerem referência sobre a existência entre nós de uma modalidade de estrutura estatal deformada, em lento processo de degeneração, até aqui denominado por Estado pós-democrático, que ameaça arrastar a todos nós para a anarquia ou para a anomia, senão vejamos:

“Outra característica marcante do Estado Pós-Democrático é o esvaziamento da democracia participativa, que se faz tanto pela demonização da política e do ‘comum’ quanto pelo investimento na crença de que não há alternativa para o status quo. A política passa a ser percebida como uma negatividade e, não por acaso, a prioridade dos movimentos e mesmo das campanhas políticas passa a ser o ataque aos adversários. Há uma judicialização das campanhas, por meio da qual o cidadão-eleitor e as propostas políticas acabam substituídos por um cidadão-juiz diante de uma imputação. O resultado mais evidente da demonização da política e do ‘comum’ é a passividade e a ausência de protestos diante da adoção de políticas públicas de redução dos direitos. O Estado e a política são vistos como inimigos, como algo que não interessa às pessoas, e não como espaços de luta por uma vida mais digna. Esse esvaziamento, evidentemente, não se dá apenas com a construção de uma subjetividade avessa à política.”³⁷

É necessário que tal situação seja urgentemente revista. Caso contrário, estar-se-á premiando a ação individualista, sectária e desagregadora, que oportunisticamente recorre a órgãos do Sistema de Administração da Justiça para difamar e distorcer as decisões soberanas tomadas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo (Sistema Político).

A manutenção de uma mentalidade receptiva à judicialização da política e ao ativismo judicial no Poder Judiciário e ao Ministério Público, como se dá pontualmente quando dilatam sua competência para apreciar atos com natureza jurídica *interna corporis*, envia um sinal positivo para aqueles (agentes políticos) que demagogicamente procuram agradar a horda dos lacradores de rede social – em franca desconsideração para com um mínimo de urbanidade e respeito que se espera na sua convivência com os seus pares.

37. CASARA, Rubens R. R. *Estado pós-democrático*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 33-34.

11. REFERÊNCIAS

- AIETA, Vânia Siciliano. *Criminalização da política – A falácia da judicialização da política como instrumento democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em: [www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf]. p. 3. Acesso em: 29.02.2020.
- BIM, Eduardo Fortunato. A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar – Sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. *Revista de Informação Legislativa (Senado Federal)*, Brasília, ano 43, n. 169, jan.-mar. 2006.
- CASARA, Rubens R. R. *Estado pós-democrático*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- COSTA COELHO, Paulo Magalhães. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- LOPES JR., Dalmir. Niklas Luhmann. *Curso de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito (I/II)*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- SAAVEDRA, Giovanni Agostini. *Jurisdição e democracia – Uma análise a partir das teorias de Jürgen Habermas, Robert Alexy, Ronald Dworkin e Niklas Luhmann*. Porto Alegre: Livraria e Editora do Advogado, 2006.
- SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- VILLASBÔAS FILHO, Orlando. *O direito na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. São Paulo: Max Limonad, 2006.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Constitucional

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- O princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional e suas dimensões jurídico-constitucionais, de Sérgio Massaru Takoi – *RDCI* 88/81-96; e
- Uma análise sobre a essencialidade do juízo de prognose nas decisões políticas, de Kaline Ferreira Davi – *RT* 893/101-123.