



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
7ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Ribeirão Preto/SP

AÇÃO POPULAR

Autos de nº 0003681-24.2016.403.6102

Autores: DANIEL DE SOUZA SILVA e RAUL ROBERTO DE SOUZA FALEIROS NETO

Réu: EDUARDO CONSENTINO DA CUNHA

Trata-se de ação popular em que se pretende a destituição do réu do cargo de presidente da Câmara dos Deputados.

Houve pedido de antecipação de tutela.

Grosso modo, alegam os autores que a permanência do réu no cargo atenta contra a moralidade administrativa e a respeitabilidade das instituições, pois: a) tem obstado o processamento da representação contra si junto ao Conselho de Ética por quebra de decoro parlamentar; b) conduz o processo de *impeachment* da Presidente da República com parcialidade; c) é investigado em vários inquéritos e é réu em ação penal proposta pela Procuradoria Geral da República, cuja denúncia já foi recebida pelo STF.

É o que importa como relatório.

Para a concessão da tutela de urgência satisfativa genérica, é preciso que se façam presentes dois pressupostos: i) “elementos que evidenciem a probabilidade do direito” [*fumus boni iuris*]; ii) “perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo” [*periculum in mora*] (CPC-2015, art. 300).

No caso presente, não diviso a presença do *fumus boni iuris*.

Não me parece – ao menos sob uma análise superficial, própria aos estreitos quadrantes de uma cognição ainda sumária ou incompleta – que o sistema de direito positivo brasileiro preveja *actio popularis* (aqui, *actio* = ação em sentido material) para a destituição de parlamentar da função de presidente da Câmara dos Deputados.

É preciso frisar que, em teoria geral do direito, o termo *função* expressa situação jurídica subjetiva complexa, que conjuga duas situações jurídicas subjetivas mais simples ou elementares: *poder + dever*.

Grosso modo, função, poder funcional ou autoridade é o dever de exercer-se um poder no interesse de outrem, que não o do próprio titular (cf., p. ex., FONTES, André. A pretensão como situação jurídica subjetiva. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 106; LUMIA, Giuseppe. Elementos de teoria e ideologia do direito. Trad. Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 114-115).

É importante frisar que a função pode ser situação tanto de direito público (ex.: função administrativa, função parlamentar, função judicante) quanto de direito privado (ex.: poder familiar, poder de gerência).

O descumprimento desse dever intrajacente à função [hipótese de incidência normativa] implica *suspensão, extinção ou perda* dela, a depender da gravidade do ilícito [sanção negativa]. Isso se pode passar – por exemplo – com o pai negligente que abandona materialmente seu filho, com o administrador imprudente que arruína as finanças da empresa, com o presidente da República que pratica crime de responsabilidade.

Pois bem. No Brasil, deputados federais também são titulares de função: *função parlamentar de primeiro grau*.

Caso algum deles seja alçado à condição de presidente da Câmara dos Deputados, passará a desempenhar *função parlamentar de segundo grau*, que basicamente envolve a representação da Câmara e a superintendência dos trabalhos legislativos.

(Na verdade, o presidente, para além de função parlamentar de segundo grau, desempenha também função de direção dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados).

De qualquer forma, a Constituição Federal de 1988 *não* define as condutas que ensejam a destituição da função de presidente da Câmara dos Deputados [normas de conduta], tampouco o órgão competente e o procedimento para a aplicação dessa punição [normas de competência].

Daí por que, por força do *princípio da separação de poderes*, somente a Câmara dos Deputados tem competência para editar essas normas.

Trata-se de questão de *autonomia* da Casa Legislativa, a qual tem poder de auto-regramento mediante a edição de normas sobre estrutura e funcionamento dos órgãos internos diretivos e não diretivos.

No Brasil, essas normas devem constar do Regimento Interno e dos diplomas internos que lhe equivalham (cf. CF, art. 51, III e IV).

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (aprovado pela Resolução 17, de 1989), “o Deputado que praticar ato contrário ao decoro parlamentar ou que afete a dignidade do mandato estará sujeito às penalidades e ao processo disciplinar previstos no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que definirá também as condutas puníveis” (art. 244).

Por sua vez, de acordo com o Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP) (aprovado pela Resolução 25, de 2001), o processamento e o julgamento dos casos de quebra de decoro parlamentar competem ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (art. 6º).

É bem verdade que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo à moralidade administrativa” (CF de 1988, art. 5º, LXXIII); todavia, não é dado ao Poder Judiciário destituir parlamentar da função de presidente da Câmara dos Deputados por desempenho afrontoso à moral pública: trata-se de questão *interna corporis*, insuscetível ao controle externo do *judicial review*.

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é aqui o *juiz natural*, não a Justiça Federal.

De acordo com José Afonso da Silva:

As Câmaras legislativas do Estado contemporâneo são estruturadas e organizadas de forma que possam funcionar e cumprir sua função imune de pressão de outro poder estatal. Esse princípio de autonomia decorre da teoria da distinção de funções. De fato, para cumprir seu dever de corpo representativo da vontade popular, de que emana todo o poder político, têm os órgãos legislativos necessidade de gozar de grande independência, que lhes é garantida por alguns princípios, tais como: *imunidade parlamentar; inviolabilidade por suas opiniões e voto, direito a subsídios, estrutura interna independente, através da eleição da Mesa pelos próprios parlamentares, funcionamento na base de agrupamento partidário e das comissões permanentes, reuniões e sessões em lugares e épocas preestabelecidas ou dependentes de seu arbítrio exclusivo etc.* (*Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 65) (d. n.).

Ora, se a aludida autonomia impõe que os integrantes da Mesa Diretora só possam ser eleitos pelos próprios parlamentares, é natural que apenas os parlamentares possam – respeitados o contraditório e a ampla defesa – afastar esses dirigentes.

Ainda que se cogite da possibilidade de qualquer cidadão requerer a destituição de presidente da Câmara dos Deputados imputando-lhe fatos graves, tal requerimento deve dirigir-se – caso regimentalmente admissível – à Mesa da Casa Legislativa.

Entendimento contrário configuraria indevida ingerência do Poder Judiciário na economia interna do Poder Legislativo.

Aliás, se os respeitáveis fundamentais contidos na petição inicial fossem levados às últimas consequências, *qualquer* autoridade política (Presidente da República, Presidente do Senado Federal, Presidente do Supremo Tribunal Federal, etc.) poderia ser destituída de suas excelsas funções por provimento *in initio litis* em

processo jurisdicional de ação popular.

Pilares fundamentais da democracia representativa seriam feridos de morte se por meio de simples decisão singular um juiz de primeira instância pudesse destituir qualquer dos integrantes da Mesa Diretora da Câmara, eleitos por 513 deputados federais oriundos de 27 unidades federativas.

Nada mais assimétrico e desproporcional...

Ante o exposto, **INDEFIRO o pedido de providência liminar.**

Citem-se (Lei 4.717-1965, art. 7º, parágrafo 2º, IV).

Intimem-se.

Vistas ao Ministério Público Federal (Lei 4.717-1965, art. 7º, I, “a”).

Sem prejuízo, concedo aos demandantes o prazo de 10 (dez) dias para que juntem aos autos cópias dos seus respectivos títulos eleitorais ou documentos que a eles corresponda, nos termos do § 3º do artigo 1º da Lei 4.717/65, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito.

Int.

Ribeirão Preto, 18 de abril de 2016.

EDUARDO JOSÉ DA FONSECA COSTA
Juiz Federal Substituto