

239
J

SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA 2009.01.00.060249-2/DF
Processo na Origem: 200934000318363

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE
REQUERENTE : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO
BRASIL - CFOAB
ADVOGADO : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR
REQUERIDO : JUÍZO FEDERAL DA 9ª VARA - DF
IMPETRANTE : TÉCIO LINS E SILVA
ADVOGADOS : LUCIANA LOSSIO E OUTROS(AS)

DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão dos efeitos de medida liminar, com fundamento nos arts. 4º da Lei 8.437/92 e 318 do RITRF - 1ª Região, formulado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB em face de decisão da lavra do MM. Juízo Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal que, nos autos do Mandado de Segurança 2009.34.00.031836-3/DF, proposto por Tércio Lins e Silva, deferiu o pedido para suspender a decisão que cassou o mandato do impetrante como Conselheiro Federal, restabelecido de forma a ser exercido em sua plenitude (fls. 50-53).

2. No mandado de segurança referido, o impetrante questionou decisão do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, que indeferiu o pleito de reassunção ao cargo de conselheiro, do qual estava afastado em razão de sua nomeação para ocupar vaga no Conselho Nacional de Justiça, sob o entendimento de que, ao tomar posse como conselheiro no CNJ, o impetrante passou a exercer atividade incompatível com a advocacia, e, por esse motivo, foi eleito outro advogado para o cargo.

3. Entendeu o MM. Juízo de primeiro grau que o impetrante não passou a exercer, de forma voluntária, atividade incompatível com o exercício da advocacia, mas que tratava-se apenas de impedimento em razão de ter cumprido *munus* da corporação, à qual são reservadas duas cadeiras no CNJ, que gera o dever de indicar seus representantes, portanto não se enquadrando o seu caso no conceito aberto "qualquer hipótese" a que se refere o art. 66, I, da Lei 8.906/1994.

4. Sustenta o requerente a ocorrência de grave lesão à ordem pública, em sua vertente jurídico-administrativa, argumentando que:

4.1. Ao determinar o restabelecimento de mandato já extinto de ex-Conselheiro, e, ato contínuo, afastar o atual ocupante da vaga, a decisão atacada usurpa a competência e a autonomia administrativa do CFOAB, causando instabilidade institucional e abalando a imagem da instituição; e

4.2. A expressão "incompatibilidade" é a vedação total para o exercício da advocacia, o que impossibilita a coexistência de ambas, e o magistrado não observou que não se trata de cassação de mandato, mas sim do reconhecimento de sua extinção, tendo o impetrante se utilizado de todos os meios de defesa inerentes ao processo administrativo, razão pela qual o ato administrativo não afronta ao princípio da legalidade.

Relatada a espécie, decido.

6. A via excepcional prevista nos arts. 15 da Lei 12.016/2009 e 4º da Lei 8.437/1992 está adstrita à análise dos requisitos que elenca, quais sejam: grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Não cabe, portanto, em regra, tecer considerações acerca dos fundamentos da decisão atacada, ou mesmo sobre o mérito da ação principal, os quais devem ser debatidos por meio da via recursal própria.

7. Nesse sentido:

"AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA, CONSIDERADA EM TERMOS DE ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL. TETO. SUBTETO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. DECRETO MUNICIPAL 7.026/2005.

1. Os agravantes não lograram infirmar ou mesmo elidir os fundamentos adotados para o deferimento do pedido de suspensão.

2. No presente caso, a imediata execução do acórdão impugnado impede, em princípio, a aplicação da regra inserta no art. 37, XI, da Constituição da República, que integra o conjunto normativo estabelecido pela Emenda Constitucional 41/2003.

3. Na suspensão de segurança não se aprecia o mérito do processo principal, mas tão-somente a ocorrência dos aspectos relacionados à potencialidade lesiva do ato decisório em face dos interesses públicos relevantes consagrados em lei, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

4. Possibilidade de ocorrência do denominado 'efeito multiplicador'.

5. Precedentes do Plenário.

6. **Agravo regimental improvido.**" (SS-AgR 2773/RJ, Relator(a): MINISTRO(A) PRESIDENTE. Dj de 07/04/2008. Tribunal Pleno. PP-00280.)

"AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO REIVINDICATÓRIA PROPOSTA PELO INCRA. IMISSÃO DE POSSE INDEFERIDA. OFENSA À ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICAS NÃO EVIDENCIADA.

- In casu, não há assentamento de trabalhadores rurais sem-terra na área em litígio, além de constar dos autos que o interessado ocupa a área reivindicada há mais de dez anos, não se vislumbrando, assim, risco de dano irreparável à União, pelo que se mostra razoável a manutenção do status quo até que se ultime o julgamento da ação reivindicatória.

- **Questões referentes ao mérito são insuscetíveis de apreciação em suspensão de liminar.**

Agravo não provido." (AgRg na SLS. 806/SP, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, CORTE ESPECIAL, julgado em 13.03.2008, DJ 10.04.2008 p. 1.)

8. Primeiramente, cumpre salientar que, segundo precedentes do eg. Superior Tribunal de Justiça, não há que se falar em grave lesão à ordem jurídica na via estreita da suspensão de segurança, questão essa que deve ser analisada por intermédio das vias ordinárias.

9. Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. REINTEGRAÇÃO. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS NÃO CONFIGURADA.

1. No exame do pedido de suspensão, a regra é ater-se o Presidente do Tribunal às razões inscritas na Lei nº 4.348/64, art. 4º.

2. A reintegração dos três impetrantes não tem potencial para causar gravame a quaisquer dos bens tutelados pela norma de regência.

3. **No pedido de suspensão não há que se falar em lesão à ordem jurídica, cuja análise se acha resguardada para as vias recursais ordinárias. Tampouco se examina questões relativas ao mérito da controvérsia.**

4. O pedido de suspensão de segurança não possui natureza jurídica de recurso, sendo defeso ao ente público dele se utilizar como simples via de atalho para reforma de decisão que lhe é desfavorável.

5. **Agravo a que se nega provimento.**" (AgRg na SS 1540/CE, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, CORTE ESPECIAL, julgado em 20.03.2006, DJ 10.04.2006 p. 98).

10. Complemento a citação jurisprudencial com os seguintes precedentes do colendo STJ, destacando nos votos do relator, eminente Ministro Edson Vidigal.

10.1. EDcl no AgRg na SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 1.049/AM:

"Ademais, não ficou evidenciado como um caso, aparentemente isolado e restrito em consideração ao universo de empresas contribuintes do ICMS, possa repercutir de forma a pôr em risco a normal atividade exercida pela administração pública estadual e ao erário. Os valores que o Estado apresenta como prejuízo não são de modo algum vultosos a constituir razão, isoladamente ou em conjunto com as demais, ao deferimento da suspensão.

Por fim, relativamente a alegação de que no conceito de ordem pública inclui-se a ordem jurídica, o entendimento que esta Corte Especial vem prestigiando é no sentido de rechaçá-la porquanto não seria adequado na via da suspensão o exame de eventuais error in procedendo e error in iudicando na decisão impugnada. Caso tal exame fosse possível, haveria sem dúvida uma desvirtuação total da estrutura recursal e da sistemática de distribuição de competências do Poder Judiciário, a transformar a Presidência do STJ em instância revisora das decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais."

10.2. EDcl no AgRg na SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 1.353/RJ:

"A comprovação de ameaça aos bens jurídicos tutelados pela norma de regência não emerge da simples alegação de que é proibida a importação de pneus usados, ou que a Resolução do CONAMA nº 258/99 vem sendo descumprida ou, ainda, o processo de remoldagem produz resíduos sem destinação. É indispensável a demonstração e comprovação da lesão, o que repito, não ocorreu.

Destaco, assim, que não houve omissão quanto à alegada infringência à ordem jurídica. A ordem pública a que se refere a Lei 4.348/64, art. 4º, não abrange a ordem jurídica, porquanto a via não permite a apreciação de questões que dizem respeito a juridicidade ou antijuridicidade da liminar ou da sentença que se busca suspender. (Precedentes AgRg na SS 1358; AgRg na SLS 11)."

11. Da mesma forma vemos na doutrina:

11.1. Revista de Processo nº 140, RT, p. 269 e segs., petição de recurso do eminente Procurador Regional da República, DOMINGOS SÁVIO TENÓRIO DE AMORIM:

"2.4 Da ausência de ofensa à ordem pública ou ao manifesto interesse público

O conceito de ordem pública está bem expresso na doutrina de DE PLÁCIDO E SILVA, in verbis:

'Ordem pública. Entende-se a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas próprias atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada.' (Vocabulário jurídico. V. III, J-P, Rio/São Paulo: Forense, 1973, p. 1.101).

O grande argumento contido na inicial, tido por ela como justificador de grave perigo para a 'ordem pública', está centrado no objetivo estatal, advindo da Lei 10.826/2003, de simbolizar na destruição das armas a melhor forma de conter a violência, estimular cada vez mais o desarmamento e tornar ainda mais difícil a aquisição de armas pelos meliantes.

Pois bem. Difícil enxergar o objetivo pretendido pelo Ministério Público Federal, na Ação Civil Pública, como acarretador de riscos para a ordem pública, pois, pelo menos em tese (e aqui o que interessa é o exame do aspecto em abstrato), não há como se entender que a destinação das armas de boa qualidade e igualmente de utilidade para as Forças Armadas ou Forças Policiais possa vir a gerar situações de instabilidade em detrimento da população."

11.2. In Mandado de Segurança – Questões Controvertidas, Editora Podium, José Henrique Mouta Araújo, p. 133 a 135:

"Os conceitos estão intimamente relacionados aos do interesse público diferenciado, a provocar intervenção da presidência do tribunal competente. Contudo, analisando o permissivo legal, mister indagar: o que é grave lesão a provocar a apresentação do pedido de suspensão de liminar ou de sentença mandamental? A simples lesão não é suficiente para suportar o incidente, eis que deve possuir a qualificadora de grave. Mas como sopesar os conceitos e as

zuc
j

qualidades? Qualquer lesão, para aquele que a sofreu, pode ser reputada como grave.

Portanto, a interpretação do grave, necessariamente passa pela análise do princípio da proporcionalidade, consagrando o cabimento do incidente apenas naquelas situações que realmente podem gerar o comprometimento real, concreto e objetivo do interesse público em discussão.

Ademais, a grave lesão também pode ser observada quando há risco de irreparabilidade grave e in natura, ou mesmo nos casos do chamado efeito multiplicador – efeito cascata (ampliação do teor da decisão para situações sucessivas que, na somatória, podem gerar risco de dano irreversível ao interesse público).

Outras lesões, que não ensejam a qualificadora de qualificada (excepcional, em grandes proporções, etc), não legitimam a apresentação do SS, inclusive podendo este ser rechaçado liminarmente pelo presidente do tribunal.

E a grave lesão ligada à ordem pública, em qual grau seria?

Com certeza, também aqui há conceito indeterminado voltado a preservação do interesse público e do próprio estado de direito. Refere-se à ordem administrativa em geral e à própria preservação e continuidade dos serviços públicos.

O Ministro Willian Patterson, em decisão proferida no Agravo Regimental em Suspensão de Segurança nº 188-5, afirmou que:

‘É indubitoso que a ordem pública aludida no preceito das Leis 4348 e 8036 alcança a ordem administrativa. O saudoso Hely Lopes Meirelles, em sua consagrada obra ‘Mandado de Segurança’ 14ª edição, p. 62, ao comentar o assunto assere: ‘Interpretando construtivamente e com largueza a ‘ordem pública’, o então Presidente do TRF e atual Ministro do STF José Néri da Silveira, explicitou que nesse conceito se compreende a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas. Realmente, assim há que ser entendido o conceito de ordem pública para que o Presidente do Tribunal competente possa resguardar os altos interesses administrativos, cassando liminar ou suspendendo os efeitos da sentença concessiva de segurança quando tal providência se lhe afigurar conveniente e oportuna’ (RSTJ 53/452).

Ainda sobre o conceito de ordem pública, o Ministro do STF, Néri da Silveira, prelecionou o seguinte:

‘Nesse conceito se compreende a ordem administrativa em geral, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas’

Sobre o mesmo assunto, o Ministro Carlos Veloso, em despacho exarado nos autos da Suspensão de Segurança nº. 1.494 – RJ, assim se manifestou:

‘Quando a Lei nº. 4.348/64, art. 4º, faz menção à ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da Lei nº. 4.348/64. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa a sua eficácia pelo Presidente do Tribunal’ (grifamos).

Portanto, na interpretação do conceito de grave lesão à ordem pública deve ser verificado o grave risco de transtornos de grande monta à ordem administrativa em geral e à normal execução de serviços públicos, como nos casos de suspensão de concursos públicos, licitações, etc.

Contudo, o judiciário tem que ter bastante cautela ao analisar os pedidos de suspensão fulcrados na grave lesão à ordem pública, evitando que o incidente seja utilizado em situações de menores repercussões, isso sem falar na sua apresentação violando direitos fundamentais.

Destarte, como instrumento excepcional, não se deve ampliar o conceito de ordem pública, bem como os demais previstos no art. 4º da Lei 4.348/64, evitando-se deferimento de pedidos de suspensão em situações de real dúvida quanto a

263
8

conseqüência coletiva da decisão, também sendo resguardados os direitos fundamentais dos cidadãos e da própria efetividade do mandado de segurança.

Em uma frase: a disseminação e o excesso de controle do presidente do tribunal sobre a eficácia de decisões proferidas em mandado de segurança ultrapassando a razoabilidade poderá comprometer a própria viabilidade desse instrumento constitucional de controle."

11.2.1. Destaco ainda a nota nº 18, idem, p. 133: "Ordem pública não é sinônimo de ordem jurídica. Aquela está ligada à continuidade da atividade administrativa, enquanto esta refere-se ao aspecto processual (acerto ou desacerto da decisão), somente provocando revisão mediante atividade recursal. De fato, razoável é afirmar que ocorre desvio de finalidade caso seja utilizado o SS para resguardar a ordem jurídica".

12. De outra parte, o egrégio Supremo Tribunal Federal possui um entendimento que explana e aponta os reais limites da suspensão de segurança, conforme Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 1149-9-PE, relator Ministro Sepúlveda Pertence, plenário, unânime:

"I. Suspensão de segurança: compatibilidade com a Constituição."

Verdadeiramente inconciliável com o Estado de Direito e a garantia constitucional da jurisdição seria o impedir a concessão ou permitir a cassação da segurança concedida, com base em motivos de conveniência política ou administrativa, ou seja, a superposição ao direito do cidadão das 'razões de Estado'; não é o que sucede na suspensão de segurança, que susta apenas a execução provisória da decisão recorrível: assim como a liminar ou a execução provisória de decisão concessiva de mandado de segurança, quando recorrível, são modalidades criadas por lei de tutela cautelar do direito provável – mas ainda não definitivamente acertado – do impetrante, a suspensão dos seus efeitos, nas hipóteses excepcionais igualmente previstas em lei, é medida de contracautela com vistas a salvaguardar, contra o risco de grave lesão a interesses públicos privilegiados, o efeito útil do êxito provável do recurso da entidade estatal.

II – Suspensão de segurança; deliberação cabível e necessária do mérito do processo principal: precedente (AgSS 846, Pertence, DF 8.11.96).

Sendo medida de natureza cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante."

13. Destaco do voto do eminente Relator o que segue:

"Por isso mesmo, revendo entendimento a que ainda se apegava o agravante, o Tribunal abandonou o preconceito segundo o qual, ao deferimento da suspensão de segurança, seria de todo estranha a indagação, ainda que em juízo de deliberação, da plausibilidade das razões jurídicas opostas pelo Estado à sentença cuja eficácia se pretenda suspender.

A nova orientação da Corte ficou sintetizada na ementa do referido AgSS 846, de 29.5.96, DJ 8.11.96, quando o Plenário endossando decisão individual que proferira, assentou:

'A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia plena do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados – a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante.'

14. Pelo que consta da medida liminar, o MM. Juízo prolator entendeu que o impetrante estava apenas licenciado do cargo do Conselheiro do CFOAB, não podendo a entrega espontânea de sua Carteira Profissional para anotação de impedimento ser entendida como confissão ou admissão de que esse afastamento configurava extinção do mandato, interpretação essa divergente do entendimento adotado pelo ora requerente.

15. Verifico, assim, que o que o requerente busca é a reforma da decisão que lhe foi desfavorável, inconformismo esse que deverá ser buscado por intermédio das vias recursais cabíveis previstas na legislação em vigor, pois a presente via incidental não é sucedâneo de recurso.

16. Cumpre aqui verificar, tão somente, se essa decisão tem o condão de causar grave lesão à ordem pública, conforme alegado pelo requerente, incumbindo-lhe demonstrar, de forma clara e objetiva, a potencialidade lesiva da decisão impugnada, fato que não se verifica no caso presente, em que a suposta grave lesão foi abordada apenas de forma genérica.

17. Dessa forma, descabe a alegação de que a decisão atacada se configura em invasão da competência e da autonomia administrativa do CFOAB, pois compete ao Poder Judiciário verificar a legalidade dos atos administrativos, e se o Juízo de primeiro grau entendeu que a aplicação dada ao art. 12 da Lei 8.906/1994 configura desvio de poder, conforme acima referido, esta não é a via adequada para buscar a sua reforma.

18. Ademais, trata-se de questão do âmbito interno do Conselho Federal da OAB, não sendo passível, portanto, de causar grave lesão à ordem pública.

Pelo exposto, **INDEFIRO** o pedido.

Publique-se. Intimem-se.

Após os trâmites legais, arquivem-se.

Brasília, DF, 05 de outubro de 2008.



Desembargador Federal **JIRAIR ARAM MEGUERIAN**
Presidente

ATA 2009-07 N. 060249-2 / Of



RECEBIMENTO

Aos 06 dias do mês de outubro 2009, foram-me entregues estes autos por parte do Gabinete do Exmo(a). Sr(a). Desembargador(a) Federal Relator(a), do que eu, [assinatura], Técnico Judiciário, lavrei este termo.