



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3058 - PR (2022/0021388-1)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL**
REQUERENTE : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DO PARANÁ**
ADVOGADOS : **FLÁVIA COSTA GOMES MARANGONI - DF034404**
 GIOVANI CÁSSIO PIOVEZAN - PR066372
 PRISCILLA LISBOA PEREIRA - DF039915
REQUERIDO : **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**
INTERES. : **MARCELO TRINDADE DE ALMEIDA**

DECISÃO

Trata-se de requerimento formulado pelo CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB e pela ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SEÇÃO DO PARANÁ – OAB/PR com o propósito de obter a suspensão da decisão proferida pelo Relator do Agravo de Instrumento n. 5001032-34.2022.4.04.0000, em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Narram os requerentes que o advogado Marcelo Trindade de Almeida ajuizou ação objetivando a declaração de nulidade do resultado final das eleições da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná, ocorridas em novembro de 2021, ao argumento de que a chapa vencedora não teria observado a reserva de cota racial de 30% para negros, visto que a “autodeclaração de alguns de seus componentes cotistas supostamente não encontraria amparo nas características fenotípicas” (fl. 4).

Afirmam que o autor deduziu pedido liminar, indeferido pelo magistrado de origem, cuja decisão foi impugnada por meio de agravo de instrumento, tendo o Relator do referido recurso concedido parcialmente a tutela recursal, com ordem dirigida ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil "para designar a formação de uma Comissão de Heteroidentificação, no prazo quinze dias e, determinar que esta, no prazo de 30 dias, aprecie os pedidos de impugnação das chapas do pleito eleitoral da OAB/PR, garantida a fiscalização de todas as chapas que concorreram no processo eleitoral" (fl. 37).

Na presente via, os requerentes sustentam a ocorrência de grave lesão à ordem pública, visto que a decisão interfere “na autonomia e independência dos Conselhos Federal e Seccional Paraná da OAB no tocante às suas funções

institucionais e ao estabelecimento das regras de suas próprias eleições” (fl. 8), além de configurar “indevida interferência do Poder Judiciário sobre o regime de competências do processo eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil que, por excelência, está adstrita ao domínio regulamentar da Entidade” (fl. 11).

Afirmam que “o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil alterou o Regulamento Geral e o Provimento nº 146/2011 determinando a adoção, para as eleições internas do Sistema OAB que seriam realizadas a partir do ano de 2021, de cotas raciais e de gênero. Os normativos internos, então, passaram a estabelecer, dentre outras questões, a obrigatoriedade de 30% de pessoas negras e 50% de candidaturas de cada gênero para que as chapas fossem elegíveis ao Conselho Federal, Seccionais e Subseções da OAB” (fl. 12).

Acrescentam que o critério adotado para o preenchimento das cotas raciais é o de autodeclaração, e que, nos termos do art. 131, § 9º, do Regulamento Geral, qualquer advogado inscrito no Conselho Seccional poderá impugnar a composição das chapas.

Destacam que compete às comissões eleitorais o controle de eventuais irregularidades, visto que não há previsão de criação de bancas de heteroidentificação, ressaltando que as decisões das referidas comissões são “sujeitas a recurso aos Conselhos Seccionais, e destes para o Conselho Federal” (fl. 13).

Asseveram que a decisão cujos efeitos pretendem sustar invade a competência normativa da Ordem para regulamentar seus procedimentos eleitorais, revelando-se insustentável sob o ponto de vista institucional, uma vez que, se a competência for originária do Conselho Federal, tal qual determinado pelo Relator, não haverá possibilidade de recurso.

Defendem que “criar, a partir do nada, uma Comissão e definir critérios depois de decorrido o prazo de impugnação do Edital, o registro das chapas, a eleição e a posse é reescrever o processo eleitoral a partir de regras não vigentes” (fl. 17).

Discorrem acerca do perigo de dano inverso, aduzindo que a decisão pode ensejar o efeito cascata, tendo em vista a realização de eleições nas 27 Seccionais da Ordem.

Requerem, liminarmente e no mérito, a suspensão dos efeitos da tutela antecipada recursal deferida no Agravo de Instrumento n. 5001032-34.2022.4.04.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

É o relatório. Decido.

Na dicção do art. 271 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, "poderá o Presidente do Tribunal, a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada ou do Procurador-Geral da República, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal".

A suspensão de liminar tem seu cabimento restrito às ações movidas contra o Poder Público ou os seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade e para evitar lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, a teor do que dispõe o art. 4º da Lei n. 8.347/1992.

Esta Corte, interpretando o referido dispositivo legal, registra precedente reconhecendo a legitimidade ativa das requerentes para o manejo da suspensão de liminar e de sentença.

Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB. REAJUSTE DAS MENSALIDADE. EFEITO MULTIPLICADOR. LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS.

1. A suspensão de liminar é medida excepcional de contracautela, cuja finalidade é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas (art. 4º da Lei n. 8.347/1992).

2. Ficou demonstrado que a manutenção da decisão impugnada que concedeu o pedido suspensivo representa impacto financeiro de difícil reparação à OAB/MG, tendo em vista que os valores somam montante expressivo, considerando ainda o grande número de processos em curso no primeiro grau com liminares já deferidas, o que revela o efeito multiplicador da demanda.

Agravo interno improvido.

(AgInt na SLS 2.803/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, CORTE ESPECIAL, julgado em 10/08/2021, DJe 13/08/2021)

É cediço que o instituto previsto no art. 4º da Lei n. 8.347/1992 tem por objetivo evitar que decisões de natureza precária produzam efeitos imediatos, quando constatada a possibilidade concreta de dano aos interesses primários e lesivos para o Estado e para a própria coletividade.

Nos termos do entendimento predominante nesta Corte Superior, o risco de lesão ao bem jurídico deve ser grave e iminente, competindo ao requerente da medida demonstrar, de forma clara e precisa, essa característica do ato jurisdicional objeto do

pedido de suspensão.

Nesse contexto, visando conferir maior eficácia à presente via, a jurisprudência dos Tribunais Superiores tem perfilhado o entendimento quanto à possibilidade de realização de um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo, de modo a se verificar a plausibilidade do direito adotado como fundamento do pedido de suspensão de liminar.

Confira-se:

AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ELETRÔNICA, ALARMES E CIRCUITOS FECHADOS DE TV PARA MONITORAMENTO REMOTO. DECISÃO QUE SUSPENDEU O CERTAME. GRAVE LESÃO À ORDEM, À SEGURANÇA E À ECONOMIA PÚBLICAS NÃO CONFIGURADAS. ALEGAÇÕES GENÉRICAS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. INDÍCIOS DE VÍCIO FORMAL NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. JUÍZO MÍNIMO SOBRE O MÉRITO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, é imprescindível a cabal demonstração de que manter o decisum atacado obstaculiza o exercício da atividade pública ou mesmo causa prejuízos financeiros que impossibilitem a prestação dos serviços públicos, situação essa não identificada na análise dos autos.

2. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem entendimento pacificado de que a decisão que examina o pedido de suspensão de liminar não pode afastar-se integralmente do mérito da ação originária. Permite-se um juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo da demanda, para verificar a plausibilidade do direito, evitando-se tornar a via processual do pedido suspensivo campo para manutenção de decisões ilegítimas.

3. No caso, evidenciada a possível existência de irregularidade na revogação do Pregão n.º 6/2016 pela própria Administração, em razão da não observância do comando contido no art. 49, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93, fica inviabilizado o prosseguimento do Pregão n.º 28/2017 - cujo objeto é o mesmo do Pregão n.º 6/2016 -, sob pena de tornar inócua a apuração de existência de vício na revogação de certame em que já havia empresa vencedora.

4. Agravo interno desprovido. (AgInt na SS n. 2.923-AP, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 17/4/2018).

No caso em exame, a hipótese de exceção prevista pela norma legal que rege o instituto da suspensão de liminar encontra-se devidamente demonstrada.

Da análise do caderno processual, verifica-se que os requerentes lograram êxito em apresentar elementos concretos que caracterizam a violação aos bens

tutelados pela legislação de regência.

A lesão à ordem pública emerge da intervenção do Poder Judiciário na esfera administrativa, que, por meio de provimento de caráter precário e não exauriente, deferiu parcialmente a antecipação da tutela recursal, "para designar a formação de uma Comissão de Heteroidentificação, no prazo quinze dias e, determinar que esta, no prazo de 30 dias, aprecie os pedidos de impugnação das chapas do pleito eleitoral da OAB/PR, garantida a fiscalização de todas as chapas que concorreram no processo eleitoral", cuja medida deverá ser cumprida pelo Conselho Federal da OAB (fl. 37).

Em juízo de cognição sumária, é possível se extrair da fundamentação delineada na referida decisão a ocorrência de intervenção judicial em matéria de natureza *interna corporis*, visto que, na esteira da jurisprudência desta Corte, a interpretação e a aplicação de normas regimentais incumbe ao órgão respectivo.

A propósito, confira-se precedente em situação similar:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ENTRE CONSELHEIROS E AUDITORES DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. FUNDAMENTAÇÃO EM NORMAS REGIMENTAIS. NATUREZA INTERNA CORPORIS. DESCABIMENTO DE EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO. ILEGALIDADE NÃO EVIDENCIADA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Os autos são oriundos de mandado de segurança impetrado pela Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil (Audicon) contra ato atribuído ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, objetivando a nulidade do sorteio de relatorias de listas de unidades gestoras estaduais e municipais (exercício 2019) e, conseqüentemente, a realização de novo sorteio e redistribuições de processos entre Conselheiros e Auditores com a observância à equidade exigida pelo art. 76, §1º, II, da Lei Orgânica do TCE e ao orçamento de cada unidade gestora individualmente.

2. Examinando os autos, constata-se, como bem assentado na origem, que o ato impugnado no presente mandamus foi tomado com base em preceitos do regimento interno do TCE/CE, além de que não se reveste de flagrante ilegalidade, porquanto não há previsão expressa a resguardar a tese da recorrente (necessidade de individualização das unidades gestoras para fins de contabilização do critério quantitativo previsto na lei orgânica acima citada).

3. **Sendo assim, é de se concluir pelo descabimento da discussão no âmbito do mandado de segurança, tendo em vista que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a interpretação de normas regimentais é da competência exclusiva do respectivo órgão**

(interna corporis), não podendo ser realizada pelo Poder Judiciário.

Precedentes.

4. Agravo interno não provido.

(AglInt no RMS 64.826/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/11/2021, DJe 26/11/2021, grifos acrescidos.)

De outro vértice, convém registrar que esse panorama se mostra ainda mais temerário à ordem pública diante da possível ocorrência de efeito multiplicador, tendo em vista o número de Seccionais da Ordem que realizaram eleições adotando os referidos normativos internos, o que, a princípio, configura fator hábil a corroborar a necessidade da suspensão ora vindicada.

A propósito:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. MANDADO DE SEGURANÇA. ESTADO DE MATO GROSSO. FISCAIS DE TRIBUTO. GRATIFICAÇÃO. EXERCÍCIO NAS COMISSÕES DE SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. GRAVE LESÃO À ECONOMIA E EFEITO MULTIPLICADOR DEVIDAMENTE CARACTERIZADOS. EFEITO SUSPENSIVO DEFERIDO.

I - A decisão ora agravada, ao deferir o pedido e suspender a liminar prolatada em autos de mandado de segurança na origem que garantia o recebimento da gratificação adicional relativa ao exercício nas Comissões de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar nos moldes da regência anterior, bem considerou a caracterização da lesão à economia pública e evidente efeito multiplicador a justificar a medida suspensiva.

II - O agravante não conseguiu infirmar os fundamentos do respectivo decisum, os quais merecem ser mantidos.

Agravo regimental desprovido.

(AgRg na SS 2.748/MT, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 17/12/2014, DJe 18/02/2015)

Por fim, apenas para demonstrar a especificidade e a peculiaridade da matéria, a demandar maior cautela na intervenção judicial, destaco os seguintes trechos extraídos da decisão proferida pelo magistrado de origem, ao apreciar o pedido (fls. 31-34):

1. Trata-se de ação ordinária, com pedido de antecipação de tutela, proposta por MARCELO TRINDADE DE ALMEIDA em face da ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECÇÃO DO PARANÁ, objetivando: "c) No mérito, a procedência dos pedidos iniciais, com a confirmação da tutela provisória deferida, para que seja pronunciada a nulidade da decisão administrativa proferida em 22/11/2021, pela Comissão Eleitoral da OAB/PR, com o cancelamento

ou a cassação do registro chapa pela fraude eleitoral praticada pela chapa "XI de Agosto"; d) Alternativamente, caso este Juízo entenda pela necessidade de prévia adoção, ainda em sede judicial, dos critérios subsidiários de heteroidentificação (banca de heteroidentificação), para constatação da existência ou não do fator fenotípico negroide nos candidatos autodeclarados da chapa "XI de Agosto" e impugnados administrativa e judicialmente, conforme prevê o art. 131 do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB e o art. 7º do Provimento nº 146/2011 do Conselho Federal da OAB, requer então, a designação da formação da banca de heteroidentificação e, sendo ratificada a denúncia de falsidade/fraude em qualquer das autodeclarações dos candidatos impugnados, se requer então, seja declarado judicialmente o cancelamento do registro da chapa "XI de Agosto" em razão da fraude eleitoral praticada; e) Ato contínuo, sucessivamente ao pleito alternativo deduzido acima, caso este Juízo entenda pela necessidade de realização da banca de heteroidentificação em sede administrativa, requer então, seja determinado a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECCIONAL DO ESTADO PARANÁ e ao Sr. PRESIDENTE DA COMISSÃO ELEITORAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL DO PARANÁ, a imediata realização do ato de instauração da referida banca de avaliação, sem prejuízo da cominação da declaração de cancelamento do registro da chapa "XI de Agosto" caso seja constatada qualquer falsidade ou fraude nas autodeclarações dos supostos candidatos negros inscritos no pleito pela indigitada chapa;"

Requereu a antecipação de tutela para: "a) A concessão de tutela provisória de urgência ou evidência, in limine e inaudita altera pars, a fim de que seja determinada com base nas provas dos autos a suspensão dos efeitos da decisão administrativa proferida em 22/11/2021, pela Comissão Eleitoral da OAB/PR, para suspender a posse da Chapa "XI de Agosto". b) Alternativamente a tutela provisória de urgência ou evidência in limine e inaudita altera pars com a designação de banca de heteroidentificação para avaliação dos elementos do fator fenótipo nas autodeclarações impugnadas, conforme prevê o art. 131 do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB e o art. 7º do Provimento nº 146/2011 do Conselho Federal da OAB, com a suspensão dos efeitos da decisão administrativa proferida em 22/11/2021, pela Comissão Eleitoral da OAB/PR, para suspender a posse da Chapa "XI de Agosto".".

A apreciação do pedido de antecipação foi postergada ante a notícia de que a posse da chapa

"XI de Agosto" teria sido marcada para 18/01/2022 (evento 29).

A parte autora reiterou o pedido, informando que a posse já teria ocorrido em 03/01/2022 (evento 35). Decido.

[...]

Sustenta o requerente que houve infração ao item 1.3 do Edital das eleições, bem como do artigo 131 do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB, considerando que não houve cumprimento da cota racial de 30% (trinta por cento) para negros na chapa vencedora, uma vez que a autoeclaração de alguns de seus componentes cotistas não encontra amparo em suas características fenotípicas.

[...]

Diz o Edital:

1.3) As chapas deverão atender ao requisito da paridade de gênero (50% de candidaturas de cada sexo) nos cargos e ao de cotas raciais (negros) de 30% (trinta por cento) sobre a totalidade da chapa. O referido percentual mínimo de gênero, cujo alcance observará o arredondamento de fração para cima, considerando-se o número inteiro de vagas subsequente poderá ser alcançado levando-se em consideração a chapa completa, compreendendo os cargos de titular e de suplência.

Diz o Regulamento:

Art. 131. São admitidas a registro apenas chapas completas, que deverão atender ao percentual de 50% para candidaturas de cada gênero e, ao mínimo, de 30% (trinta por cento) de advogados negros e de advogadas negras, assim considerados os(as) inscritos(as) na Ordem dos Advogados do Brasil que se classificam (autoeclaração) como negros(as), ou seja, pretos(as) ou pardos(as), ou definição análoga (critérios subsidiários de heteroidentificação).

A questão foi objeto de decisão administrativa quando do julgamento das impugnações apresentados contra todas as chapas, no seguinte sentido:

Desta forma, pela falta de previsão legal e de critérios para a realização de banca de heteroidentificação, a qual teve uma proposta de critério apresentada tão somente após o fim do prazo de inscrição das chapas, e que não se localizou publicação oficial, entendo por julgar improcedente todas as impugnações apresentadas, presumindo-se a veracidade das autoeclarações apresentadas, visto que as poucas provas apresentadas nos autos não possuem qualquer validade ou força para contradizer o autoeclarado.

Ainda que entenda como ilícito o parecer juntado pela chapa Algo Novo, deixo de determinar o seu desentranhamento, tendo em vista que não possui qualquer validade probatória material, visto que desprovido de fundamentação e de devida indicação dos 12 candidatos supostamente não enquadrados como negros.

Entendo ainda por bem, requerer ao Conselho Federal, em consonância com o deliberado na consulta de nº 49.0000.2021.008515-3, que este delibere e regulamente de forma efetiva e em tempo hábil para as próximas eleições a forma de realização das bancas de heteroidentificação e critérios a se utilizar, assim como também, regulamente a prestação de contas no âmbito eleitoral, para que não venhamos a ter mais situações como a presente.

Considerando que cabe ao Conselho Federal deliberar e regulamentar a forma de realização das bancas de heteroidentificação e os critérios a se utilizar, entendo que não há como este Juízo usurpar tal competência a fim de designar banca tanto, nem determinar à ré que o faça.

Desta forma, deve-se presumir a veracidade das autodeclarações apresentadas.

Não está demonstrada, portanto, a probabilidade do direito alegado.

3. Ante o exposto, INDEFIRO o pedido de tutela antecipada.

[...]

Depreende-se dos excertos transcritos a plausibilidade do direito invocado pelos requerentes, sendo forçoso concluir que a decisão do juízo de origem, ao indeferir o pedido, representa medida que melhor resguarda a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, bem como a ordem administrativa.

Veja-se que o Supremo Tribunal Federal, no *leading case* da ADPF n. 186/DF (Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 20.10.2014), ao analisar e afirmar a constitucionalidade de sistema de vagas com base em critérios étnico-raciais no processo seletivo para ingresso em instituição pública de ensino superior, não definiu parâmetro ou mesmo modo de aferição (autoidentificação, heteroidentificação, ou ambos combinados (Rcl n. 29.971-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 11.9.2018).

Essa ausência de critério fixo aplica-se aos próprios concursos públicos (ADC n. 41/DF, Plenário, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 17.8.2017; Rcl n. 43.245-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 17.9.2021), entendimento

consolidado, a partir do Excelso Pretório, também no Conselho Nacional de Justiça, especialmente em relação a órgãos dotados de autonomia com fundamento de validade constitucional, como os do Poder Judiciário (Recurso Administrativo em Procedimento de Controle Administrativo - 0003022- 32.2019.2.00.0000 - Rel. MÁRCIO SCHIEFLER FONTES - 52ª Sessão Virtual - j. 20/09/2019), caso igualmente da Ordem dos Advogados do Brasil (ADI n. 3.026/DF, Plenário, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 29.9.2006).

Enfim, os elementos constantes dos autos demonstram que a antecipação dos efeitos da tutela recursal no agravo de instrumento, na hipótese, é fator hábil a demonstrar o risco concreto de grave lesão aos bens jurídicos tutelados pelas Leis n. 8.347/1992 e 12.016/2009, o que justifica a suspensão ora vindicada.

Ante o exposto, com fundamento no art. 271, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, defere-se o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 5001032-34.2022.4.04.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 29 de janeiro de 2022.

MINISTRO JORGE MUSSI
Vice-Presidente, no exercício da Presidência