



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª VARA FEDERAL DE SÃO PAULO

Autos nº 90.0036608-9

Mandado de Segurança Coletivo

Impetrante: CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Impetrado: PRESIDENTE DO CONSELHO REGIONAL DE QUÍMICA DA 4ª REGIÃO

SENTENÇA

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, entidade de fiscalização profissional, impetra mandado de segurança coletivo em favor de engenheiros químicos, engenheiros industriais modalidade química e engenheiros de alimentos inscritos naquele órgão contra ato do Sr. Presidente do CONSELHO REGIONAL DE QUÍMICA DA 4ª REGIÃO, consubstanciado na exigência de registro desses profissionais junto a este Conselho.

Aduz que, embora já registrados em seus quadros de acordo com a Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, vem o Conselho Regional de Química atuando, reiteradamente, profissionais engenheiros e pessoas jurídicas pela não inscrição naquele órgão, sob fundamento de que tal exigência estaria albergada pela Lei nº 2.800, de 18 de junho de 1956, arts. 22 e 23, impondo duplo registro a milhares de profissionais. Esse proceder contraria os interesses da coletividade, não admitindo o direito administrativo a existência de dois órgãos públicos exercendo a mesma função. Sendo a Lei nº 5.194/66 posterior à Lei nº 2.800/56, houve revogação parcial desta, afastando a obrigatoriedade de dupla inscrição. Caberia, assim, na esteira de parecer do Ministério do Trabalho, registro



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª Vara Federal
Autos nº 90.0036608-9

dos profissionais egressos de escolas de engenharia junto ao CREA e aos egressos de escolas de químicas junto ao CRQ.

Peço ordem que garanta aos profissionais engenheiros químicos, engenheiros industriais na área química e outras classes de engenheiros a desobrigação de se registrarem junto ao Conselho presidido pelo Impetrado e, conseqüentemente, não se sujeitando à sua atividade controladora e fiscalizadora.

Juntou documentos de fls. 15/75.

Emendada a inicial relativamente ao valor da causa, processou-se o feito sem liminar.

Solicitadas as informações à autoridade Impetrada, apresentou-as às fls. 80/91 arguindo, preliminarmente, a inexistência de demonstração liminar de direito líquido e certo, carecendo a matéria de prova por meio de inspeção judicial, por ser único meio capaz de dirimir a questão, cuja exigência não se coaduna com o *mandamus*. No mérito, argüi que a Lei nº 5.194/66 tem caráter genérico, não mencionando especificamente as profissões de engenheiro químico ou engenheiro industrial modalidade química, inexistindo fiscalização abusiva por parte do CRQ. A CLT e a Lei nº 2.800/56 regulam as atividades profissionais da química, incluindo entre elas expressamente a engenharia química. É a própria Lei nº 2.800/56 (art. 22 e 23) que institui a obrigatoriedade de registro no CRQ, ainda que já registrados no CREA, quando suas funções assim o exigirem, dispositivos esses não revogados pela Lei nº 5.194/66.

Juntou documentos de fls. 93/132.

O Ministério Público Federal opina pela extinção do processo sem julgamento do mérito, porquanto a questão somente se deslindaria após necessária produção de prova (fl. 134/135).

Vieram os autos conclusos para sentença.

É o relatório. DECIDO.

Previsto na Constituição da República no art. 5º, inciso LXX, o mandado de segurança coletivo nada mais é, em que pese seu *status* de instituto novo, do que o próprio mandado de segurança há muito conhecido, com algumas peculiaridades próprias do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª Vara Federal
Autos nº 90.0036608-9

exercício de direito em nome coletivo. Pouco ou nada mudou quanto ao cabimento, à sua adequação, de longa data destinada à "proteção de direito líquido e certo não amparado por *habeas-corpus*" ou, hoje também, *habeas-data*. O que muda, em princípio, são questões meramente processuais, especialmente quanto à legitimação ativa e modo de execução, permanecendo na substância o mesmo instituto.

Referências bibliográficas¹ dão conta que mesmo antes da vigente Constituição já existia, ainda que não expressamente, o instituto do mandado de segurança coletivo, porquanto muitas associações e entidades já possuíam legitimidade ativa para defesa de seus membros ou associados coletivamente, jamais tendo sido excluída a via do mandado de segurança como meio de exercício dessa legitimação. Ou seja, o instituto não é novo, ainda que seja conveniente melhor atenção do legislador sobre pontos específicos carentes de melhor elucidação, que, inobstante, vêm sendo supridos pelo papel integrativo da doutrina e jurisprudência.

Por isso que a esse instituto aplica-se integralmente a Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, e demais leis de regência. São os mesmos os requisitos de postulação, rito processual, prazos, inclusive para decadência do direito de pleiteá-lo. Difere-se um pouco a forma de execução.

O Prof. J. M. OTTHON SIDOU² ensina:

"O reclamo para estender às pessoas jurídicas a defesa dos direitos de seus afiliados bem que tinha em reforço, em sede de direito comparado, o *amparo* mexicano, que cedo evoluiu para tutelar direitos coletivos, superando a esfera individualista que motivara sua criação (...).

Precedentemente, pode buscar-se a origem da postulação coletiva no direito anglo-saxão.

O Professor Cruz e Tucci, na mais recente de suas primorosas produções jurídicas, compara o mandado de segurança coletivo com a prática de *class action* do sistema de *common law*, ou seja, o agrupamento de elevado número de indivíduos ligados por um mesmo interesse em questão litigiosa, para

¹ J. M. OTTHON Sidou, in "*Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Ação Popular - As garantias ativas dos direitos coletivos*", 2ª ed., RJ, Forense, 1992, p. 391 ss.; ATHOS GUSMÃO CARNEIRO, "O mandado de segurança coletivo como garantia dos cidadãos", in "*As Garantias do Cidadão na Justiça*", coordenação do Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, SP, Saraiva, 1993, p. 290 ss.

² Obra citada, p. 398.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª Vara Federal
Autos nº 90.0036608-9

demandarem por meio de uma só ação, como inegáveis vantagens que se evidenciam por si, sem necessidade de enumeração, mas principal das quais a de dar acesso aos litigantes economicamente fracos contra réus economicamente fortes.

(...)

Comparando-se o mandado de segurança coletivo com os citados institutos alienígenas, tem-se que ele mais se assemelha ao *amparo colectivo* do que à *class action*. Pode-se mesmo aduzir que os instrumentos brasileiro e ibero-americano apresentam-se como uma forma restrita da prática do *common law*. Nesses, como acentuado, há uma heterogeneidade de pessoas agrupadas apenas por um interesse eventual ou episódico, enquanto naqueles há uma homogeneidade de pessoas com um interesse latente ou estável. No primeiro, há interesses fracionados que se identificam na causa de pedir, enquanto nos outros há apenas um interesse, o do órgão propositor da ação, em benefício dos que compõem seu quadro gremial."

Nessa cadência, destaca o jurista algumas peculiaridades processuais do mandado de segurança coletivo, sendo aqui oportuno consignar dentre elas:

"(...)

II - O órgão impetrante deve fazer prova, junto à inicial, de sua legal constituição e funcionamento há pelo menos um ano, e de que, entre suas finalidades, está a defesa dos interesses dos respectivos componentes (...).

III - Uma vez que a entidade associativa tenha ostensivamente por finalidade orgânica a defesa dos interesses de seus membros ou associados, essa qualidade faz independêr da manifestação específica de qualquer deles sua autorização para pleitear a segurança.

IV - De modo algum é de exigir que o órgão impetrante decline no instrumento postulatório o nome de seus componentes a serem beneficiados (...). Deve ser enfatizado que o titular do direito à garantia é a pessoa jurídica, o autor que ostensivamente se identifica na petição inicial, e somente



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª Vara Federal
Autos nº 90.0036608-9

ela. Seus membros e associados são beneficiários, tão somente beneficiários da sentença afirmativa. Esses são titulares de interesses; aquela, a titular do direito à ação.

V - A sentença firme, concedendo a garantia, reveste a condição de coisa julgada material, e beneficia todos os componentes da entidade postulante; mas a sentença denegatória passa em julgado gera apenas, como em todo mandado de segurança, a coisa julgada formal, e não exclui a possibilidade de qualquer deles pleitear individualmente mandado de segurança; a menos que, ostensivamente, haja assumido a condição de litisconsorte.

VI - Aliás; a postulação do mandado de segurança coletivo não impede que qualquer componente do órgão proponente ingresse paralelamente em juízo com mandado de segurança singular em defesa de seu direito, salvo se houver autorizado expressamente a ação coletiva, caso em que se transforma em litisconsorte (CPC, art. 472, *caput*). É, com efeito, a não ostensividade do membro ou associado que tipifica o mandado de segurança coletivo e lhe assegura o direito de auto-exclusão, em respeito ao princípio do contraditório.

VII - O terceiro que tiver interesse jurídico em que a sentença lhe seja favorável poderá intervir como assistente simples, prevalecendo na plenitude o preceito do art. 50, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

VIII - Ao cumprir a decisão judicial, a autoridade destinatária pode exigir que cada beneficiário faça prova de pertencer ao órgão impetrante."

Também na mesma linha de raciocínio o Ministro AÍRIOS GUSMÃO CARNEIRO³:

"Como saber, no entanto, quais os associados beneficiados? Lembremo-nos de que a 'autorização' dos associados é desnecessária em matéria de mandado de segurança coletivo, sendo os substituídos pessoas *indeterminadas* na petição inicial, impetrada pela entidade em defesa genericamente dos seus 'membros ou associados'. A determinação dos atingidos

³ Obra citada, p. 232.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª Vara Federal
Autos nº 90.0036608-9

pela coisa julgada far-se-á *ao final*, quando da revogação dos atos ilegais, ou da sustação da ameaça de sua prática. Nesta ocasião, poderá a autoridade coatora questionar a expedição de mandamento em favor de C ou de D, alegando que relativamente a estes a decadência já se teria consumado. Nada impede que, valendo como *preceito* a sentença concessiva da segurança coletiva, determinada pessoa física ou jurídica, considerando-se injustamente excluída de seus efeitos, requeira sua inclusão quer administrativamente, quer por mandado de segurança individual (se incontroversos os fatos que a autorizam a considerar-se como beneficiada), quer inclusive pelas vias ordinárias (se controvertidos os fatos)."

Não tenho dúvida que os eminentes doutrinadores foram buscar subsídios, ante a escassez de regulamentação legal específica para o mandado de segurança, na prática e regência de outras ações coletivas, em especial as destinadas a defesa de consumidores na forma preconizada pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quando trata da defesa em juízo (Título III), cuja aplicação foi inclusive expressamente estendida à ação civil pública (art. 117, incluindo dispositivo na Lei nº 7.347, de 14 de julho de 1985).

Por aí se vê que tornou-se regra em ações dessa natureza a fórmula adotada pelos doutrinadores para o mandado de segurança coletivo: a sentença favorável beneficia a todos os integrantes do grupo, mas não os prejudica a sentença eventualmente desfavorável, caso em que poderão renovar a pretensão em ação individual; o enquadramento do beneficiado pelo preceito contido na sentença dá-se em fase seguinte, por ocasião da execução da medida⁴.

Com essa visão, não pode prosperar a preliminar argüida pela autoridade impetrada, roborada pelo ilustre membro do *parquet* federal, no sentido de que a pretensão à medida de segurança falta ao Impetrante, ante a necessidade de dilação probatória. A questão do enquadramento de tal ou qual membro da coletividade supostamente beneficiária da medida pleiteada fica postergada para a fase de execução, que poderá, ultrapassada a discussão da matéria de fundo, até mesmo provocar outras medidas de segurança ou ações de procedimento comum. Nessa fase, também, que se fará a averiguação de eventual decadência do direito a mandado de segurança entre os integrantes do grupo beneficiário.

⁴ Quanto aos efeitos da coisa julgada nas ações coletivas, vide "Acesso à Justiça e Garantias Constitucionais no Processo do Consumidor", ADA PELLEGRINI GRINOVER, in "As Garantias do Cidadão na Justiça", antes citado, p. 293.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª Vara Federal
Autos nº 90.0036608-9

Embora não esteja expresso no pedido formulado, tem-se que este apresenta-se tanto na forma repressiva quanto preventivamente, uma vez que há profissionais que já foram notificados, assim como há outros que ainda não foram mas que poderão vir a sê-lo. A ação coletiva caracteriza-se justamente por abranger número indeterminado de pessoas – embora muitas vezes determinável. Exigir enquadramento de cada pessoa por meio da prova pré-constituída é negar a natureza da ação, sendo certo que o fato principal está provado – a autoridade impetrada já autuou vários profissionais, havendo fundado receio de que venha a autuar outros. Afasta-se, com isso, a preliminar aduzida.

Resta saber se a entidade Impetrante é legítima para a ação, tanto que há necessidade de que entre os seus objetivos esteja a defesa de seus filiados em juízo. Deve estar patente que "entre suas finalidades, está a defesa dos interesses dos respectivos componentes" no dizer de J. M. OTHON SIDOU. Isto porque a legitimação é dada, nos termos do inciso LXX do art. 5º da Constituição da República aos partidos políticos (letra a) e a organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída (letra b).

O Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia é um órgão de regulamentação e fiscalização de exercício profissional, recebendo expressamente a natureza jurídica de autarquia por força do disposto no art. 80 da Lei nº 5.194/66. Afasta-se, assim, de plano, sua caracterização como entidade sindical ou como associação. Resta saber se está ou não caracterizada como entidade de classe, a lhe dar a legitimidade ativa para o presente *mandamus*.

Segundo o Impetrante, a iniciativa deu-se por autorização da categoria em assembléia, destinando-se a albergar direito dos que, mais precisamente, compõem, dentro dessa categoria, a classe dos engenheiros químicos e outros que prestam serviços na área química. Não vejo, todavia, o Conselho como representante nem de *categoria*, idéia essa mais voltada a organização sindical, tanto que inclusive tem definição legal no art. 511 e parágrafos da CLT, nem de *classe*, já que a vinculação entre os profissionais registrados e o CREA não é associativa, antes, condição legal para o exercício profissional.

Elucidativa quanto a não se tratar efetivamente de entidade de classe é até mesmo a própria Lei nº 5.194/66, em vários dispositivos:

"Art. 34. São atribuições dos Conselhos Regionais:
(...)"



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª Vara Federal
Autos nº 90.0036608-9

j) agir, com a colaboração das sociedades de classe e das escolas ou faculdades de engenharia, arquitetura e agronomia, nos assuntos relacionados com a presente lei."

(...)

p) organizar e manter atualizado o registro das entidades de classe referidas no art. 62 (...)."

"Art. 37. Os Conselhos Regionais serão constituídos de brasileiros diplomados em curso superior, legalmente habilitados de acordo com a presente lei, obedecida a seguinte composição:

(...)

c) representantes diretos das entidades de classe de engenheiro-arquiteto e engenheiro-agrônomo (...)."

"Art. 39. Os representantes das entidades de classe e respectivos suplentes serão eleitos por aquelas entidades na forma de seus Estatutos."

"Art. 40. O número de conselheiros representativos das entidades de classe será fixado nos respectivos Conselhos Regionais (...)."

"Art. 62. Os membros dos Conselhos Regionais só poderão ser eleitos pelas entidades de classe que estiverem previamente registradas no Conselho em cuja jurisdição tenham sede."

Se junto ao Conselho Regional estarão registradas as entidades de classe, evidente que ele próprio não se trata de uma delas. É um órgão estatal de controle da atividade profissional, embora formado exclusivamente por representantes dos profissionais a ele sujeitos, seja através de membros eleitos, ai sim, por suas entidades de classe, seja através de representantes das escolas ou faculdades.

Tanto não é associativa a vinculação dos profissionais ao Conselho que esses não o integram. O art. 37 é taxativo ao explicitar que os Conselhos "serão constituídos por brasileiros diplomados em curso superior" dispondo na seqüência sobre a composição. Ou seja, os profissionais que neles se registram não o integram, não o compõem, como é



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª Vara Federal
Autos nº 90.0036608-9

próprio das entidades de classe ou associações, senão somente nele podem ter representantes previamente escolhidos por suas entidades de classe. Esses representantes é que *compõem* o Conselho Regional.

Também não se vê entre as atribuições do CREA dadas pela Lei nº 5.194/66 (art. 34) a de representar judicialmente os profissionais ou de promover a defesa coletiva através de legitimação extraordinária como a pretendida, como ocorre, por exemplo, com a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, art. 44, II), sendo certo que as atribuições e objetivos de autarquias devem vir estabelecidas em Lei

Não passa despercebido, de outra parte, que, no caso, em verdade o interesse é também do próprio Impetrante, não exclusivamente dos profissionais nele registrados, porquanto visa manter o registro desses profissionais em seus quadros, impedindo através de provimento mandamental a exigência de registro por parte do Conselho presidido pela autoridade inquinada de coatora.

Nem passa despercebido também que eventual provimento dizendo que o registro deve ser efetivado em tal ou qual Conselho poderá inclusive vir contra interesses de alguns membros da "classe", bastando ver que há, v. g., engenheiros químicos que estão registrados no Conselho de Química e não no Conselho de Engenharia. Veja-se que, inclusive, a Lei nº 2.800/56 dispõe que entre os membros do Conselho Federal de Química estará pelo menos um engenheiro químico (art. 4º, c).

O conflito em verdade instaurou-se, há muito, entre ambos Conselhos e seria conveniente que fosse dirimido através da presente, o que cheguei a vislumbrar mesmo ante a ilegitimidade ativa para o exercício de mandado de segurança coletivo. Acontece que, como antes explicitado, esta ação nada tem de diferente, substancialmente, do vetusto mandado de segurança, o que em princípio propiciaria a conversão da ação, dado que o que determina sua natureza é o pedido formulado e não o *nomen juris* a ela atribuído.

Todavia, afigura-se impossível essa providência. Se antes, como impetração coletiva desnecessária seria a verificação da efetivação do ato coator, fosse para efeito de contagem do prazo decadencial, como já abordado, fosse para firmar a ilegalidade ou abuso de poder – dado que o Impetrado confirma que está exigindo o registro –, agora faltaria esse requisito, já que nenhum ato foi cometido ou estaria para ser cometido em face do próprio Impetrante, a ponto de autorizar o uso do remédio heróico.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



7ª Vara Federal
Autos nº 90.0036608-9

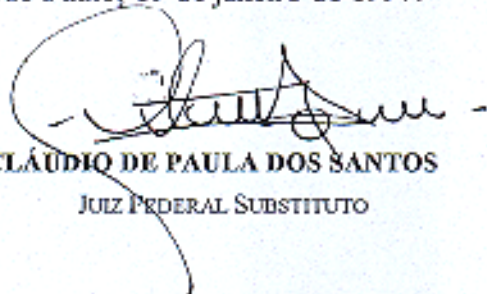
Ou, por outras, não pode o Impetrante exercer mandado de segurança coletivo, porque não tem legitimidade constitucionalmente assegurada a tanto, e também não se pode converter para mandado de segurança individual, porquanto nenhum ato foi cometido em face dele próprio.

Dai porque outra alternativa não há senão a extinção do processo sem julgamento de mérito, como de fato o extingo, forte no art. 8º da Lei nº 1.533/51 c/c art. 267, VI, do CPC. Em assim sendo, ainda que sem julgar o *meritum causae*, DENEGO A SEGURANÇA.

Sem honorários (Súmula nº 105, STJ). Custas pelo Impetrante.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Oficie-se.

São Paulo, 15 de janeiro de 1997.


CLÁUDIO DE PAULA DOS SANTOS
JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO