



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 14.070 - DF (2008/0286693-0)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
IMPETRANTE : ANA CLÁUDIA SEGUINS
ADVOGADO : JOSÉ FOERSTER JÚNIOR
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ESCRIVÃ DA POLÍCIA FEDERAL, NA CONDIÇÃO DE **SUB JUDICE**. DESPACHO MINISTERIAL 312/2003, QUE AUTORIZOU O APOSTILAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS. EXERCÍCIO DO CARGO, POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL, AINDA NÃO TRANSITADA EM JULGADO. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO PREJUDICADO.

I. Mandado de Segurança impetrado contra ato do MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, consubstanciado no Despacho 203, de 30/09/2008, que indeferiu o pedido da impetrante de apostilamento no cargo de Escrivão da Polícia Federal e, conseqüentemente, tornou sem efeito sua nomeação.

II. De acordo com o Despacho Ministerial 312/2003 e a Portaria 2.396/2003-DG/DPF, são requisitos para a concessão do apostilamento: **(a)** ser o servidor oriundo do concurso público de 1993; **(b)** estar em exercício por força de decisões judiciais ainda não transitadas em julgado; **(c)** ter concluído o tempo de estágio probatório; **(d)** requerer a desistência das ações movidas contra a União, renunciando a quaisquer direitos ou ações com base nos mesmos fatos e arcando com os ônus de sucumbência; e **(e)** instruir o requerimento de apostilamento com os documentos listados no art. 2º da Portaria 2.396/2003-DG/DPF.

III. Hipótese em que a impetrante preencheu todos esses requisitos, para o apostilamento, pois foi nomeada, em 2000, para o cargo de Escrivão da Polícia Federal, por força de decisão que concedera a antecipação dos efeitos da tutela, estando, na época em que requereu a desistência da ação e a renúncia do direito sobre o qual se fundava o feito, pendente de julgamento a apelação, interposta contra a sentença que julgara improcedente o seu pedido e que fora recebida, nos efeitos devolutivo e suspensivo.

IV. Por estar o requerimento administrativo de apostilamento condicionado à prévia desistência das ações movidas contra a União, com renúncia ao direito que as fundamentava, não se mostra razoável e nem de acordo com o princípio da boa fé a adoção de exigências que não foram expressamente previstas no Despacho Ministerial 312/2003 ou na Portaria 2.396/2003-DG/DPF, ou, ainda, de interpretações restritivas à concessão do apostilamento. Precedente da Terceira Seção.

V. Segurança concedida. Agravo Regimental da União prejudicado.

ACÓRDÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da TERCEIRA Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a ordem, julgando prejudicado o agravo regimental da União, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Moura Ribeiro, Regina Helena Costa, Rogerio Schietti Cruz, Marilza Maynard (Desembargadora Convocada do TJ/SE), Laurita Vaz, Maria Thereza de Assis Moura, Sebastião Reis Júnior e Marco Aurélio Bellizze votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Jorge Mussi.

A Dra. Virgínia Charpinel Junger Cestari sustentou oralmente pelo impetrado.

Brasília (DF), 27 de novembro de 2013 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 14.070 - DF (2008/0286693-0)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por ANA CLÁUDIA SEGUINS, no qual se insurge contra ato do MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, consubstanciado no Despacho 203, de 30/09/2008, que indeferiu o seu pedido de apostilamento no cargo de Escrivão da Polícia Federal e, conseqüentemente, tornou sem efeito sua nomeação.

A impetrante narra que, após participar do concurso público para provimento do cargo de Escrivão da Polícia Federal, regido pelo Edital 01/93, ajuizou, em 26/02/1999, ação, objetivando assegurar o seu direito de participar do curso de formação (fls. 43/60e). Concedida antecipação dos efeitos da tutela, a impetrante participou do curso de formação, tendo sido aprovada em dezembro de 1999 (fl. 64e).

Em 06/08/2001, foi proferida sentença, julgando procedente o pedido formulado na referida ação (fls. 65/69e), tendo os autos sido remetidos ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, para exame da apelação, interposta pela União, e do reexame necessário.

Informa que, após sua aprovação no curso de formação, a Administração não efetivou sua nomeação, motivo pelo qual ajuizou, em 13/01/2000, nova ação, desta vez postulando o reconhecimento do seu direito de ser nomeada para o cargo (fls. 70/91e).

Em 31/05/2000, a impetrante foi nomeada para o cargo de Escrivão da Polícia Federal, por força de decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no julgamento do Agravo de Instrumento 28.064/PE, no qual foi deferida a antecipação dos efeitos da tutela (fl. 61e). Posteriormente, em 05/09/2003, foi proferida sentença, julgando improcedente o pedido (fls. 92/100e), tendo sido interposta apelação, recebida em ambos os efeitos.

Alega que, em 16/12/2003, foi editado o Despacho Ministerial 312, que, objetivando solucionar a questão dos servidores **sub judice**, oriundos do concurso público realizado em 1993, determinou o apostilamento daqueles que "encontram-se atualmente em exercício por força de decisões judiciais ainda não transitadas em julgado, tendo concluído o estágio probatório" (fl. 123e).

Aduz que uma das exigências do referido Despacho, para a concessão do apostilamento, era a desistência de todas as ações movidas contra a União, com a renúncia ao direito em que estavam fundamentadas. Assim, em 2007, requereu a desistência das ações citadas acima (fl. 147e), cujo pedido, após concordância da União (fl. 144e), foi homologado, por decisão judicial, em 11/12/2008 (fl. 149e).

Sustenta que, não obstante tenha apresentado os documentos solicitados, o pedido de apostilamento foi indeferido, ao fundamento de que, quando formulado, não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

havia decisão judicial válida, que amparasse sua permanência no cargo.

Aduz que se encontra, desde 2000, nomeada e em exercício no cargo de Escrivão da Polícia Federal, ultrapassou o estágio probatório e cumpriu todos os requisitos do Despacho Ministerial 312/2003; que, como desistiu das ações contra a União, inclusive daquela que a mantinha no cargo, renunciando, ainda, ao direito sobre o qual os feitos se fundavam, criou-se uma situação irreversível para a impetrante; que injusto, pois, que, após o indeferimento de sua pretensão, receba Notificação informando que será "REVOGADA a Portaria de sua nomeação, salvo na hipótese da comprovada existência, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da presente notificação, de decisão judicial que a ampare no cargo" (fl. 18e); que a desistência das ações, para fins de obter o mencionado apostilamento, teve a concordância da União Federal.

Alega que o ato impugnado, ao tornar sem efeito seu ato de nomeação, viola o princípios "da legalidade, da finalidade, razoabilidade e da segurança jurídica (art. 37, "caput", CR/88 e arts. 2º, *caput*, 50, incisos I a VIII, §§ 1º ao 3º, 53, 54, §§ 1º e 2º, 44 da Lei n.º 9.784/99)" (fl. 19e), pois formulou seu pedido de desistência, nas referidas ações, de forma irretratável, embasada no Despacho Ministerial 312/2003.

Requer a concessão de medida liminar, para que seja determinada a suspensão dos efeitos do ato impugnado. Ao final, postula a concessão da ordem, para que seja decretada a nulidade do Despacho Ministerial 203, de 30/09/2008, e, conseqüentemente, de todos os atos que tenham, como objeto, sua exoneração do cargo de Escrivão da Polícia Federal.

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA prestou informações. Sustenta, em síntese, que o ato impugnado foi fundamentado na Informação CEP/CJ/MJ 1408/2004, que, após traçar um histórico do Despacho Ministerial 312/2003, concluiu que:

"7. O Despacho Ministerial nº 412 de 30 de novembro de 2007 (DOU nº. 231 de 3/12/2007), foi editado com fulcro na Informação CEP/CJ/MJ nº 1408/2004, que traçou um histórico acerca da prolação do Despacho Ministerial nº 312 /2003 e concluiu pela orientação de que aqueles policiais *sub judice* que não mais se encontrem acobertados sob o frágil manto das respectivas tutelas antecipadas, deveriam ter suas precárias nomeações tornadas sem efeito.

8. A manifestação da Consultoria Jurídica que serviu de lastro à edição do Despacho Ministerial nº 412/2007 fundamenta-se nos seguintes pilares:

- Nos termos da legislação aplicada à espécie, não há que se falar em direito à nomeação (posse e exercício), antes do trânsito em julgado da eventual decisão definitiva – transitada em julgado.
- A nomeação de um candidato que se encontra, por algum motivo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

concreto, baseada em decisão liminar ou cautelar – de cunho tênue, delével, – passível de ser alterada a qualquer tempo, enseja violação flagrante às normas constitucionais, à doutrina administrativa e à jurisprudência pacífica dos tribunais brasileiros.

- A nomeação (posse e exercício), com base em liminares (cautelares), além de evidenciar o caráter satisfatório da decisão, esvaziando o conteúdo da ação, enseja gastos, em confronto com as Leis n.º 4348/64 (art. 7º), n.º 5021/66 (art. 1º, § 4º) e n.º 9494/97 (art. 1º), que não autorizam, em sede de liminar, ordem de pagamento de vencimento.

- O ato judicial reformado, ou cassado, perde eficácia e, consequentemente não consolida direitos – especialmente quando estes direitos interferem em concurso para provimento de cargos públicos, que podem vir a ser comprometidos com a subsistência de decisões administrativas fundadas em ordens já invalidadas pelo judiciário.

- Cumpre destacar, ainda, que nesses casos, é o próprio Poder Judiciário que, modificando a ordem anteriormente concedida, outra vez condiciona a Administração. Esta, em sua função gerencial, deve apenas cumprir, positiva ou negativamente, o comando ditado pela autoridade judicial competente, fazendo prevalecer os princípios constitucionais que regem o provimento dos cargos públicos e as regras do certame" (fls. 328/329e).

Alega que, de acordo com essas orientações, o pedido de apostilamento da impetrante foi indeferido, ao fundamento de que:

"12. Analisando-se o caso da impetrante, conclui-se que a mesma não se subsume às condições impostas pelo Despacho n. 312/2003 eis que a Ação Ordinária (Processo n. 2000.83.00.000936-2) foi julgada improcedente.

13. Com o indeferimento da liminar a impetrante interpôs Agravo de Instrumento (Processo n. 2000.05.00007353-4), tendo conseguido decisão favorável em 09/03/2000, confirmada por acórdão em 24.04.2003.

14. Da sentença, na ação originária, foi interposta Apelação pela Impetrante, que, ainda não foi julgada. A consignação dos efeitos em que foi recebida a apelação é irrelevante para análise do caso, pois a sentença da improcedência recebida no duplo efeito unicamente obsta a imediata execução dos honorários advocatícios devidos pela impetrante à Fazenda Pública, não tendo o condão de "restaurar" uma liminar porventura concedida.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

15. Assim sendo, **com a improcedência da demanda proposta pela impetrante, não se mantém a decisão liminar deferida em Agravo pelo menos até que seja julgada a apelação.**

16. Diante do exposto, **conclui-se que na data de 28.03.2008 (data do requerimento de apostilamento), a impetrante não tinha decisão favorável à sua nomeação e posse, como também na data de 05.09.2007 (data do requerimento de desistência da ação), não havia nenhuma decisão que a amparasse no cargo, pois a sentença de improcedência foi publicada, conforme explicitado acima, em 26.08.2004" (fls. 334/335e).**

Na decisão de fls. 495/496e, a então Relatora, Ministra LAURITA VAZ, deferiu o pedido de liminar, em 09/06/2009, "para que, até o julgamento definitivo do presente *mandamus*, seja a Impetrante mantida no regular desempenho das atividades do Cargo de Escrivã da Polícia Federal", **in verbis**:

"Trata-se de pedido de liminar, acostado às fls. 416/426, requerido por ANA CLÁUDIA SEGUINS, nos autos do presente mandado de segurança, impetrado com o escopo de lograr o reconhecimento de seu direito ao apostilamento no Cargo de Escrivã da Polícia Federal, ao argumento de que a exigência feita pela Administração, no sentido de que para lograr êxito no pedido de apostilamento a Impetrante deveria ter decisão judicial favorável, é manifestamente descabida e abusiva.

Notícia a Impetrante que após a impetração houve fato superveniente que justifica o presente pedido de liminar, consubstanciado na iminência de perder seu cargo, em decorrência da edição da Portaria n.º 764, de 06/04/2009, publicada no DOU de 13/04/2009, que anulou sua anterior nomeação no Cargo de Escrivã da Polícia Federal, ocorrida no ano de 2000.

Afirma que o indeferimento do pedido administrativo de apostilamento no cargo foi abusivo e ilegal, pois "Não consta em sede de Despacho Ministerial n.º 312/2003 e demais normas regulamentadoras, nada que condicione ao pedido da desistência desta ou daquela ação a que tinha a Impetrante como sub judice, se a mesma foi julgada procedente ou improcedente, apenas, que encontrava-se sob os efeitos de recurso judicial (no caso apelação), pois, não se concebe que haja pedido de desistência de uma ação que já tinha sido transitada em julgado". (fl. 422)

Sustenta, ainda, que "as autoridades administrativas não estão levando em consideração que somente a Impetrante solicitou o Pedido de Desistência das ações tendo em vista o Despacho



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ministerial n.º 312/2003 que em nenhum momento a excluiu para os efeitos do Pedido de Apostilamento, a União Federal instada pelo Eminente Des. Federal Relator para se pronunciar judicialmente sobre o pedido formulado nos Autos não fez qualquer oposição, nos parece estranho que somente após a formulação do Pedido de Apostilamento entende o Departamento de Polícia Federal que não lhe cabia nenhum direito a assim proceder". (fl. 427)

Requer, assim, a concessão da liminar, nesse momento, em face da edição da Portaria n.º 764, de 06/04/2009, publicada em 13/04/2009, que revogou sua nomeação ao Cargo de Escrivã da Polícia Federal, no qual se encontrava nomeada desde o ano de 2000, lembrando que foi induzida a pedir desistência das ações movidas contra a União, na medida em que tal conduta é exigida pelo Despacho Ministerial n.º 312/2003, que disciplinou o apostilamento no referido cargo, sendo certo, todavia, que não há restrição ao apostilamento no sentido de que as decisões judiciais, por ventura existentes no processo, lhe fossem favoráveis.

É o relatório.

Decido.

Em sede de exame perfunctório, próprio do juízo liminar, entendo que, dos atos normativos disciplinadores do apostilamento pretendido pela Impetrante, não se pode extrair a exigência de que o candidato no momento do requerimento estivesse amparado por decisão judicial **favorável**, mas apenas a de que efetivasse a desistência das ações judiciais em curso, fato este que materializa o requisito do *fumus boni juris*; enquanto o *periculum in mora* resta evidente em face da possibilidade de perder o cargo do qual a Impetrante retira sua subsistência.

Ante o exposto, com fundamento no juízo provisório acima articulado, DEFIRO o pedido liminar, para que, até o julgamento definitivo do presente *mandamus*, seja a Impetrante mantida no regular desempenho das atividades do Cargo de Escrivã da Polícia Federal" (fls. 495/496e).

A UNIÃO interpôs Agravo Regimental contra a decisão concessiva da liminar.

O Ministério Público Federal, pelo Subprocurador-Geral da República JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO, opina pela concessão da segurança (fls. 531/537e).

Determinada a redistribuição do feito, em 12/08/2009 (fl. 515e), foram eles redistribuídos ao Ministro HAROLDO RODRIGUES (Desembargador Convocado do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TJ/CE), em 13/08/2009, atribuídos à Ministra ALDERITA RAMOS DE OLIVEIRA (Desembargadora Convocada do TJ/PE), em 15/05/2012, e, após, a mim atribuídos, em 24/08/2012 (fls. 515e, 516e, 524e e 526e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 14.070 - DF (2008/0286693-0)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Conforme relatado, a impetrante insurge-se contra ato do MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, consubstanciado no Despacho 203, de 30/09/2008, que indeferiu o seu pedido de apostilamento no cargo de Escrivão da Polícia Federal e, conseqüentemente, tornou sem efeito sua nomeação.

De acordo com os autos, a impetrante, oriunda do concurso público regido pelo Edital 01/93, foi nomeada para o cargo de Escrivão da Polícia Federal, por força de decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no julgamento do Agravo de Instrumento 28.064/PE, no qual foi deferida a antecipação dos efeitos da tutela, em ação ordinária ajuizada anteriormente (fl. 61e), decisão posteriormente confirmada em acórdão daquela Corte, em 10/04/2003 (fls. 101/104e). Proferida, em 05/09/2003, sentença de improcedência, no aludido feito (fls. 92/100e), a impetrante dela apelou, sendo o recurso recebido no duplo efeito (fl. 345e), permanecendo no exercício do cargo.

Em 16/12/2003, foi editado o Despacho Ministerial 312, que assim previa:

"N.º 312 - Ref.: Processo n.º 08001.010802/2003-81. Assunto: Policiais Federais "sub judice". **A situação dos chamados "sub judice" reclama urgente solução.** A fim de que se execute o despacho ministerial n.º 95, de 09/07/2002, acolho a nota técnica da Chefia de Gabinete, que adoto como fundamento desta decisão, e **determino** ao Senhor Diretor da Polícia Federal **que proceda ao apostilamento dos títulos de todos os servidores do Departamento da Polícia Federal que se encontrem nessa situação.**

Para os efeitos deste despacho, **consideram-se como "sub-judice" os delegados, peritos criminais, escrivães e papiloscopistas que, tendo participado do concurso de 1993, encontram-se atualmente em exercício por força de decisões judiciais ainda não transitadas em julgado**, tendo concluído o tempo de estágio probatório.

O apostilamento se efetuará à vista de requerimento do interessado, instruído com as seguintes peças autenticadas: **a) cópia da decisão por força da qual o interessado foi admitido; b) cópia da respectiva petição inicial; c) certidão de objeto e pé desse processo; d) cópia de petição de desistência da ação (ou ações) contra a União, com assunção dos ônus processuais e renúncia a quaisquer direitos e ações com base nos mesmos fatos"** (fl. 123e).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O referido Despacho foi regulamentado pela Portaria 2.396/2003-DG/DPF, que assim dispôs:

"Art. 2º Os requerimentos dos servidores interessados serão protocolados na Coordenação de Recursos Humanos, nos Órgãos Centrais, e nos Núcleos de Recursos Humanos, nas Unidades Descentralizadas, acompanhado de cópias das seguintes peças autenticadas:

I – decisão judicial por força da qual o interessado foi nomeado;

II – petição inicial da ação onde foi proferida a decisão acima;

III – certidão cartorária sobre objeto e andamento do processo;

IV – petição de desistência da ação ou ações contra a União, com assunção dos ônus processuais e renúncia a quaisquer direitos e ações com base nos mesmos fatos.

Art. 3º **Deverá ser juntado ao requerimento certidão oriunda da área de Recursos Humanos do DPF atestando acerca da conclusão do estágio probatório.**

Art. 4º Verificando-se que o requerimento não atende ao exigido no Despacho Ministerial, quanto à parte formal, ou que a situação funcional não se ajusta às exigências do Despacho, o interessado será cientificado da decisão.

Art. 5º O apostilamento será publicado na forma legal e serão encaminhadas à Advocacia-Geral da União cópias das principais peças para as medidas judiciais decorrentes" (fls. 126/127e).

Assim, de acordo com os citados atos, os requisitos para a concessão do apostilamento eram: **(a)** ser o servidor oriundo do concurso público de 1993; **(b)** estar em exercício por força de decisões judiciais ainda não transitadas em julgado; **(c)** ter concluído o tempo de estágio probatório; **(d)** requerer a desistência das ações movidas contra a União, renunciando a quaisquer direitos e ações com base nos mesmos fatos e arcando com os ônus de sucumbência; e **(e)** instruir o requerimento de apostilamento com os documentos listados no art. 2º da Portaria 2.396/2003-DG/DPF.

No caso, a impetrante implementou todos esses requisitos, pois **(a)** é oriunda do concurso público de 1993; **(b)** estava no exercício do cargo de Escrivão, por força de decisão judicial ainda não transitada em julgado; **(c)** concluiu o tempo de estágio probatório (foi nomeada em 2000 e requereu o apostilamento em 2008); **(d)** requereu a desistência das ações movidas contra a União, bem como a renúncia do direito sobre o qual elas se fundavam, com expressa concordância da ré; e **(e)** instruiu o requerimento de apostilamento com os documentos exigidos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse contexto, indevido o indeferimento do seu pedido, ao fundamento de que, na data do requerimento, não haveria decisão judicial que a amparasse no cargo, pois a apelação, interposta contra a sentença de improcedência, mesmo que recebida em seu duplo efeito, não teria "o condão de 'restaurar' uma liminar porventura concedida" (fl. 334e).

Isso porque o Despacho Ministerial 312/2003 e a Portaria 2.396/2003-DG/DPF exigiam apenas que o servidor estivesse no exercício do cargo **por força de decisão judicial ainda não transitada em julgado**.

Como já mencionado, a impetrante foi nomeada, em 2000, por força de decisão que concedera a antecipação dos efeitos da tutela, estando, na época em que requereu a desistência das ações e a renúncia ao direito sobre o qual elas se fundavam, pendentes de julgamento as apelações, inclusive a interposta contra a sentença que julgara improcedente o seu pedido e que fora recebida nos efeitos devolutivo e suspensivo.

Além disso, a sentença de improcedência, na segunda ação proposta, foi prolatada em 05/09/2003 (fls. 92/100e), não tendo a Administração tomado qualquer providência para exonerar a impetrante do cargo, antes que ela desistisse da ação e renunciasse ao direito sobre o qual ela se fundava, em 05/09/2007, com homologação judicial em 2008. Aliás, não se opôs a União, quando ouvida, à desistência da ação e à renúncia do direito sobre o qual se fundamentavam os feitos, para os fins de apostilamento (fls. 144e e 172e). A União só veio a revogar a nomeação da impetrante em 13/04/2009 (fl. 418e), quando a impetrante já não mais dispunha de qualquer das duas ações, inclusive da que ampararia a sua permanência no cargo, em face da desistência dos feitos e da renúncia do decreto sobre o qual se fundavam as ações –, o que ensejou o deferimento de liminar, na presente impetração (fls. 495/496e).

Assim, ao longo desses quatro anos, a impetrante exerceu as funções de seu cargo, na confiança de estar amparada pela decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região e na esperança de ter o seu apelo provido.

Nesse contexto, por estar o requerimento administrativo condicionado à prévia desistência das ações movidas contra a União, com renúncia a qualquer direito ou ação, quanto aos mesmos fatos, não se mostra razoável e nem de acordo com o princípio da boa fé, a adoção de exigências que não foram expressamente previstas no Despacho Ministerial 312/2003 ou na Portaria 2.396/2003-DG/DPF, ou, ainda, de interpretações restritivas à concessão do apostilamento.

Sobre o tema, cabe destacar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Grandes temas de direito administrativo*, São Paulo, Malheiros, 2009, p. 174), segundo a qual:

"Em quaisquer de seus atos, o Estado – tanto mais porque cumpre a função de ordenador da vida social – tem de emergir como interlocutor sério, veraz, responsável, leal e obrigado aos ditames da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

boa-fé. De seu turno, os administrados podem agir fiados na seriedade, responsabilidade, lealdade e boa-fé do Poder Público, maiormente porque a situação dos particulares é, em larguíssima medida, condicionada por decisões estatais, ora genéricas, ora provenientes de atos administrativos concretos".

Cabe ressaltar que a Terceira Seção do STJ, ao julgar, em 26/09/2012, o MS 13.948/DF, Relator o Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR (DJe de 07/11/2012), que tratava de caso idêntico ao dos autos, assim decidiu, por unanimidade:

"MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL FEDERAL NA CONDIÇÃO DE *SUB JUDICE*. APOSTILAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS. APELAÇÃO RECEBIDA NO EFEITO SUSPENSIVO. DECISÃO JUDICIAL QUE AMPARA A NOMEAÇÃO. EXISTÊNCIA. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS QUE JUSTIFICAM O DEFERIMENTO DA PRETENSÃO.

1. A controvérsia referente ao pedido de apostilamento de policial federal *sub judice* já foi objeto de análise da Terceira Seção, tendo sido sufragado o entendimento de que o requerente deve demonstrar a implementação de todos os requisitos exigidos para o apostilamento pretendido, em especial a existência de provimento jurisdicional que ampare a nomeação. Precedentes.

2. *In casu*, quando do pedido de apostilamento, havia demanda judicial amparando a nomeação do impetrante para o cargo de Agente de Polícia Federal, pois a apelação recebida no duplo efeito suspendeu os efeitos da sentença que lhe era desfavorável, mas que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região poderia prover. Contudo, visando implementar os requisitos para o seu apostilamento, previstos no despacho ministerial, que lhe exigia a desistência de todas as ações contra a União, com renúncia ao direito sobre o qual se fundavam as ações, requereu desistência do recurso.

3. Afastando-se o motivo adotado no ato que indeferiu a pretensão do impetrante, entendo haver direito líquido e certo ao apostilamento, uma vez que atendidos todos os requisitos.

4. O Ministro da Justiça - ao publicar o Despacho Ministerial n. 312, que permitia aos policiais que se encontravam *sub judice* tivessem sua situação resolvida administrativamente, com o apostilamento, condicionados à desistência das ações judiciais e à renúncia do direito objeto das demandas - gerou expectativa legítima no servidor quanto ao deferimento de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

seu pleito, mas que foi frustrada com a negativa ocorrida justamente em razão do atendimento a um dos requisitos exigidos.

5. A conduta da Administração ofende os princípios da confiança e da boa-fé objetiva, corolários do princípio da moralidade, porquanto exigir a desistência de todas as ações antes de analisar os pedidos de apostilamento e indeferir a pretensão ao fundamento de inexistência de provimento judicial que amparasse a nomeação, no presente caso, impôs um prejuízo irrecuperável ao servidor, pois, apesar da incerteza quanto ao resultado dos requerimentos, o pedido de desistência acarretou a extinção dos processos, com resolução do mérito, inclusive da demanda que lhe garantia a nomeação ao cargo, ceifando qualquer possibilidade de o impetrante ter um julgamento favorável, pois a apelação não havia, ainda, sido julgada.

6. Segurança concedida."

Para melhor compreensão da matéria, cumpre transcrever trecho do voto condutor do citado precedente:

"Busca o impetrante assegurar sua permanência no cargo de Agente da Polícia Federal, sustentando ter direito líquido e certo à regularização de sua nomeação, mediante apostilamento, acreditando ter implementado todos os requisitos exigidos no Despacho n. 312/MJ, DOU de 17/12/2003.

A controvérsia referente ao pedido de apostilamento de policial federal *sub judice* já foi objeto de análise da Terceira Seção, tendo sido sufragado o entendimento de que o servidor deve demonstrar a implementação de todos os requisitos ali elencados para fazer jus ao apostilamento pretendido, em especial a existência de provimento jurisdicional que ampare a nomeação.

Vejam-se:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. AGENTES DA POLÍCIA FEDERAL. LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE APONTADA COMO COATORA. CONCLUSÃO DO CURSO DE FORMAÇÃO POR FORÇA DE MEDIDA LIMINAR. AUSÊNCIA DE SENTENÇA MERITÓRIA, TRANSITADA EM JULGADO, AUTORIZANDO O APOSTILAMENTO DOS IMPETRANTES. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À NOMEAÇÃO. PRECEDENTES DO STF E DO STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. Mesmo após o término do Curso de Formação, os impetrantes não têm direito ao apostilamento nos Quadros da Polícia Federal, pois a atuação como policiais deu-se em virtude de liminares proferidas em ações que foram extintas, sem julgamento do mérito, não havendo ato jurídico perfeito a ser tutelado, muito menos direito líquido e certo a ser garantido, na via do mandado de segurança.

2. Conforme reiterada jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, bem como do Pretório Excelso, "a concessão de medida liminar, em sede mandamental, embora haja assegurado a inscrição do candidato em Curso de Formação Profissional, não tem o condão de garantir-lhe a nomeação, em caráter definitivo, para determinado cargo público, ainda que o impetrante tenha concluído, com sucesso, o Curso referido, pois a eficácia do provimento cautelar reveste-se de índole essencialmente precária, instável e provisória, dependendo, para efeito de sua subsistência e consolidação, do ulterior deferimento do mandado de segurança. (RMS. 23.691, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 21/06/2002).

3. "O candidato aprovado em concurso público possui mera expectativa de direito a ser nomeado, não havendo situação fática consolidada a ser preservada pela só conclusão do Curso de Formação por força de medida liminar". (AgRg. no REsp. 759.037/CE, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJ 14/8/2006).

4. Mandado de segurança denegado. (STJ, MS n. 14.649/DF, Ministro Adilson Vieira Macabu (Desembargador convocado do TJ/RJ), Terceira Seção, DJe 3/8/2011 – grifo nosso)

SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. POLÍCIA FEDERAL. EDITAL N. 1/93. AUTORIDADE IMPETRADA. INFORMAÇÕES. ATRASO. CONFISSÃO FICTA. INOCORRÊNCIA. PORTARIA N. 49/2008 DO MINISTRO DA JUSTIÇA. APOSTILAMENTO. CANDIDATO SUB JUDICE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA.

I - O atraso na chegada das informações prestadas pela autoridade dita coatora não induz confissão ficta, tendo em conta o rito especial do mandamus, que exige do impetrante a prova documental pré-constituída de seu afirmado direito líquido e certo. Precedentes desta e. Corte e do c. STF.

II - Os efeitos da Portaria n. 49/2008 do Ministro da Justiça não alcançam a esfera jurídica dos impetrantes,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

candidatos eliminados do concurso da Polícia Federal regido pelo Edital nº 01/93, porquanto não se enquadram na condição sub judice, definida pelo Despacho Ministerial n. 312/2003, e não se encontram atualmente em exercício do cargo por força de decisões judiciais ainda não transitadas em julgado, nem concluíram o tempo de estágio probatório.

Ordem denegada. (STJ, MS n. 13.595/DF, Ministro Felix Fischer, Terceira Seção, DJe 2/12/2008 – grifo nosso)

Entretanto, na presente hipótese, há uma peculiaridade obstando a aplicação do referido entendimento.

Com efeito, verifica-se dos autos que o impetrante teve deferido pedido liminar para tomar posse no cargo de Agente de Polícia Federal em 9/7/1997; posteriormente, tal pedido foi revogado pelo provimento do Agravo n. 1998.01.00.006.902-6, em 15/5/2003. Teve, ainda, pretensão liminar deferida em medida cautelar para permanecer no curso até o final da ação principal. Da mesma forma, foram-lhe concedidas antecipações de tutela para ser reintegrado e permanecer no cargo. Contudo todos os provimentos foram alterados pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região para garantir-lhe a reserva de vaga até o encerramento da ação principal.

Nesse contexto, tenho que ao impetrante foram deferidos pedidos liminares para ser nomeado e posteriormente ser reintegrado, permanecendo no cargo até os dias atuais, em razão do pedido liminar deferido nos autos do presente *mandamus*, ainda que as decisões tenham sido alteradas para garantir-lhe a reserva de vaga até o término da demanda original.

Acontece que a ação na qual primeiro se garantiu a nomeação do servidor no cargo de Agente de Polícia Federal foi extinta pelo reconhecimento da prescrição. Entretanto tal resultado foi objeto de impugnação em apelação, recebida no efeito suspensivo; o que manteve inalterada a situação do impetrante de antes da sentença, notadamente porque todos os provimentos liminares lhe foram deferidos até o encerramento da ação principal.

Dessa forma, vejo que a permanência do impetrante no cargo estava amparada no efeito suspensivo da apelação, impedindo que a Administração tornasse sem efeito a sua nomeação.

Observo, ademais, que o processamento do recurso, repito,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cujo efeito suspensivo mantinha o demandante no cargo, foi interrompido pelo pedido de desistência protocolizado pelo autor, em atendimento ao Despacho Ministerial n. 312/MJ, informando sua renúncia ao direito sobre o qual se fundava a ação, como requisito para o apostilamento, homologado pela decisão de fl. 81.

Assim, entendo que havia provimento jurisdicional amparando a nomeação do impetrante para o cargo de Agente de Polícia Federal, pois a apelação recebida no duplo efeito suspendeu os efeitos da sentença que lhe era desfavorável, mas que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região poderia prover. Contudo, visando implementar os requisitos para o seu apostilamento, previstos no despacho ministerial, que lhe exigia a desistência de todas as ações contra a União, com renúncia ao direito sobre o qual se fundavam as ações, requereu desistência do recurso.

Em outras palavras, em 17 de dezembro de 2003, data em que foi publicado o Despacho Ministerial 312, que determina o apostilamento dos Policiais Federais 'sub judice' egressos do Concurso Público Edital 01/93, estava albergado por decisão judicial ainda não transitada em julgado, atendendo assim o requisito exigido para o seu apostilamento.

Tal o contexto, afastando o motivo adotado no ato que indeferiu a pretensão do impetrante, entendo haver direito líquido e certo ao apostilamento, uma vez que atendidos todos os requisitos exigidos para a prática do ato administrativo vinculado.

Vale lembrar que o administrador está vinculado aos motivos postos como fundamento para a prática do ato administrativo, seja vinculado, seja discricionário, configurando vício de legalidade – justificando o controle pelo Poder Judiciário – se inexistentes ou inverídicos, bem como se lhes faltarem adequação lógica entre as razões expostas e o resultado alcançado, em atenção à teoria dos motivos determinantes.

Confiram-se:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CARGO EM COMISSÃO. EXONERAÇÃO MOTIVADA. APRECIÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. ASSESSOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. INCOMPATIBILIDADE.

1. Segundo a Teoria dos Motivos Determinantes, em havendo motivo para a edição do ato exoneratório, fica o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administrador vinculado ao motivo, cuja existência e validade podem ser submetidas à apreciação do Poder Judiciário. [...]

4. Recurso improvido. (STJ, RMS n. 27.520/GO, Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 21/3/2012 – grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. MILITAR. MANDADO DE SEGURANÇA. COMANDANTE DA AERONÁUTICA. CONSELHO DE DISCIPLINA. COMPATIBILIDADE DA CONDUTA COM A ATIVIDADE MILITAR. ESPECIFICAÇÃO DA ACUSAÇÃO. NECESSIDADE. EXISTÊNCIA DE VÍCIO APENAS NO ATO PRATICADO PELA AUTORIDADE NOMEANTE. ANULAÇÃO DE TODO O PROCEDIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. SEGURANÇA CONCEDIDA. [...]

4. Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido.

5. No caso, está caracterizada a abusividade do ato apontado como coator, seja porque determinou a anulação de fase procedimental regular, seja porque os motivos apresentados para o reconhecimento da invalidade da decisão tomada pela autoridade nomeante, isto é, posteriormente às conclusões do Conselho, não contaminam os atos anteriormente praticados.

6. Segurança concedida. Prejudicado o agravo regimental de e-STJ fls. 140-152. (STJ, MS n. 15.290/DF, Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 14/11/2011 – grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. EXONERAÇÃO POR PRÁTICA DE NEPOTISMO. INEXISTÊNCIA. MOTIVAÇÃO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.

1. A Administração, ao justificar o ato administrativo, fica vinculada às razões ali expostas, para todos os efeitos jurídicos, de acordo com o preceituado na teoria dos motivos determinantes. A motivação é que legitima e confere validade ao ato administrativo discricionário. Enunciadas pelo agente as causas em que se pautou,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mesmo que a lei não haja imposto tal dever, o ato só será legítimo se elas realmente tiverem ocorrido.

2. Constatada a inexistência da razão ensejadora da demissão do agravado pela Administração (prática de nepotismo) e considerando a vinculação aos motivos que determinaram o ato impugnado, este deve ser anulado, com a conseqüente reintegração do impetrante.

Precedentes do STJ.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no RMS n. 32.437/MG, Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16/3/2011 – grifo nosso)

De outro lado, **vejo que a situação do autor foi prejudicada com o seu pedido de desistência, aceito pela ré, mas que somente foi feito em atenção às exigências para que fosse tornada definitiva a sua nomeação para o cargo, principalmente porque o resultado do julgamento do seu recurso poderia lhe ser favorável.**

Por conseguinte, **admitir que a Administração Pública possa exigir a desistência das ações, bem como indeferir o pleito alegando falta de decisão judicial favorável ao impetrante, seria, no mínimo, prestigiar a torpeza.**

Com efeito, destaco que **o Ministro da Justiça, ao publicar o Despacho Ministerial n. 312, permitindo aos policiais que se encontravam *sub judice* tivessem sua situação resolvida administrativamente, com o apostilamento, condicionados à desistência das ações judiciais e à renúncia do direito objeto das demandas, gerou expectativa legítima no servidor quanto ao deferimento, mas que foi frustrada com a negativa ocorrida justamente em razão do atendimento a um dos requisitos exigidos.**

Nesse contexto, **a conduta da Administração ofende os princípios da confiança e da boa-fé objetiva, corolários do princípio da moralidade, porquanto exigir a desistência de todas as ações antes de analisar os pedidos de apostilamento e indeferir a pretensão, além de evidenciar um comportamento contraditório (considerando a pretensão de regularizar a situação dos policiais *sub judice*), impõe um prejuízo irrecuperável ao servidor, pois, apesar da incerteza quanto ao resultado dos requerimentos, o pedido de desistência acarretou a extinção dos processos, com resolução do mérito, inclusive da demanda que lhe garantia a nomeação ao cargo, ceifando qualquer possibilidade de o impetrante ter um**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

julgamento favorável, pois a apelação não havia sido julgada.

Por oportuno, trago à colação as anotações doutrinárias de Raquel Urbano de Carvalho, Procuradora do Estado de Minas Gerais, Doutora em Direito Administrativo, a respeito do princípio da boa-fé objetiva:

Especificamente no Direito Administrativo, o exame doutrinário e, no Brasil, ainda incipiente sobre o tema, **invoca como justificativa à proteção da boa-fé na seara pública a impossibilidade de o Estado violar a confiança que a própria presunção de legitimidade dos atos administrativos traz, agindo *contra factum proprium***. Não há dúvida que a confiança que os cidadãos têm nas ações estatais, decorrentes do seu presumido acerto do ponto de vista fático-jurídico, justifica sejam os mesmos protegidos do automatismo na incidência do ordenamento jurídico. **Não se pode admitir um comportamento público que crie expectativas e que, posteriormente, frustre, de modo desarrazoado, o estado de confiança decorrente até mesmo da presunção de legitimidade reconhecida ao Estado.** (fls. 121/122)

[...]

O princípio da confiança e boa-fé encontra-se expresso no § 6º do artigo 231 da Constituição da República e em várias leis regedoras das atividades administrativas (Lei de Licitação, Concessões e Permissões de Serviço Público). Segundo Marcia Fratari Majadas, "o princípio jurídico da confiança e boa fé comporta a confiança da Administração em relação ao administrado deste com a Administração, no exercício de direitos e cumprimentos de obrigações respectivamente".

[...]

Não há dúvida que o princípio em comento incorpora o dever de o agente público atuar imbuído pelo espírito de lealdade, buscando, ao exercer suas competências, satisfazer as necessidades sociais e corresponder às demandas do administrado. **Se é certo que se exige boa fé do cidadão ao se relacionar com a Administração, não há dúvida da sua indispensabilidade no tocante ao comportamento do administrador público. Isto principalmente quando se trata de relações em que o Estado se vale da supremacia do interesse público e exerce o chamado poder extroverso, com base em que pode ir além dos seus limites jurídicos vinculando e impondo obrigações a**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

terceiros. Neste caso, é fundamental que a Administração aja com boa-fé, pondere os diferentes interesses e considere a realidade a que se destina sua atuação. Outrossim, consubstancia direito subjetivo público de qualquer cidadão um mínimo de segurança no tocante à confiabilidade ético-social das ações dos agentes estatais.

A doutrina brasileira tem examinado a associação entre moralidade administrativa e boa-fé, "eventualmente firmando que, no direito público brasileiro, o princípio da boa fé contratual é uma derivação do princípio constitucional da moralidade administrativa prescrito no art. 37, caput, da Constituição Federal". [...]

Nesse sentido, o dever de **agir de boa-fé mantém a confiança mútua entre os sujeitos em relação e também obriga a um dever de coerência no comportamento e de fidelidade às declarações feitas a outrem, motivo por que os sujeitos respondem por todo desvio contrário a uma conduta leal, sincera e fiel nos tratos jurídicos.**

Não se invoque o caráter implícito do princípio, nem mesmo a noção restrita de legalidade, como argumentos para negar incidência à boa-fé no âmbito do Direito Público. A Administração Pública deve desenvolver sua atividade não somente em atenção a normas legislativas expressas, mas também com base nos princípios gerais do ordenamento. Quanto à natureza distinta dos interesses em jogo em relação jurídico-administrativa (a Administração buscando o fim público, ao lado do administrado a colimar a realização de objetivo particular), tal fato não é capaz, só por só, de afastar a incidência da boa-fé [...]. (122/124)

É manifesta a relevância de não se limitar a caracterização da boa-fé da Administração aos aspectos anímicos dos agentes públicos, os quais são de difícil investigação. Não basta, portanto, investigar a ignorância ou a crença errônea sobre uma dada situação, conforme a apreciação interna de um dado agente do Estado. Vincular a identificação de tal princípio à análise de um padrão objetivo de conduta, conforme a ética vigente em dado momento, é viabilizar a sua concretização, bem como o controle da sua observância, ou não. (fl.126)

[...] Quando do exercício das atividades administrativas, indispensável que [o administrador] atente para as finalidades públicas, agindo com lealdade, posto que vedada a frustração desarrazoada da expectativa de legitimidade da atuação estatal. [...] (fl. 127)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. Salvador: Jus Podium, 2009, págs. 121/127 – grifo nosso)

No mesmo sentido, veja-se a seguinte anotação de Marçal Justen Filho:

[...] todas as situações jurídicas instauradas em decorrência do exercício de competências administrativas se presumem como legítimas. **As expectativas e os direitos derivados de atividades estatais devem ser protegidos, sob o pressuposto de que os particulares têm a fundada confiança em que o Estado atua segundo os princípios da legalidade, moralidade e da boa-fé. O administrado deve e pode confiar na atuação estatal.** Os particulares orientam a própria conduta de acordo com as condutas estatais. A participação estatal na produção de uma situação produz a confiança do particular.

(Curso de Direito Administrativo. 7ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2011, pág. 1.239)

(...)

Dessa forma, entendo que, no presente caso, a atuação desidiosa da autoridade pública, ao exigir a desistência das ações judiciais anteriormente à análise dos pedidos administrativos, convolou em direito líquido e certo a expectativa de direito do agente de policial federal ao apostilamento, uma vez que se afastou dos princípios da boa-fé objetiva, da confiança e, por consequência, da moralidade pública, bem como da forma como um ente público sério e responsável, leal às regras e aos princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito, pauta seu comportamento.

Veja-se:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL FEDERAL EFETIVADO EM FACE DE APOSTILAMENTO. PORTARIA 2.148/06 DO MINISTRO DA JUSTIÇA. REVOGAÇÃO. RESSALVA DA SITUAÇÃO FUNCIONAL DO SERVIDOR. EXERCÍCIO DO CARGO DESDE 1997. APLICAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO.

1. Tem direito líquido e certo de permanecer no exercício do cargo público de Policial Federal, o Servidor concursado, nomeado e efetivado por força de apostilamento administrativo (Portaria 2.148/06-MJ), não lhe atingindo a situação consolidada a posterior



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

revogação desse ato administrativo, máxime quando a sua edição foi condicionada à desistência de feitos judiciais por parte do seu beneficiário.

2. A preservação da integridade dos efeitos dos atos administrativos ulteriormente revogados pela Administração atende ao preceito ético da boa fé objetiva e encontra respaldo nos princípios gerais do Direito Público contemporâneo, cuja exegese se orienta também pelo respeito às situações jurídicas consolidadas no tempo; neste caso, o impetrante exerce o cargo de Policial Federal há mais de 12 anos e o apostilamento que o efetivou já conta com mais de 3 anos, vencido o seu estágio probatório e não registrando o Servidor qualquer nota desabonadora de sua conduta funcional.

3. Ordem de segurança concedida de acordo com o parecer do douto MPF. Agravo Regimental prejudicado.

(MS n. 13.669/DF, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, DJe 30/9/2010 – grifo nosso)

(...)

De mais a mais, **importante enfatizar outra peculiaridade do presente caso a justificar o atendimento da pretensão posta na inicial, qual seja, o fato de o servidor estar em exercício no cargo desde sua nomeação, 19/9/1997.**

Com efeito, o ano vigente é 2012, o impetrante permanece no cargo de Agente de Polícia Federal faz quinze anos, situação que não pode ser desconsiderada no presente julgamento, ainda que sua nomeação tenha decorrido de provimento jurisdicional precário, ou que se mantenha em razão disso, pois, provisório ou não, vem exercendo a atividade ao longo de todo esse período, inclusive sem notícias nos autos de qualquer conduta desabonadora inscrita em seu registro funcional.

Nesse contexto, tenho que o decurso do longo período, aliado à intenção da Administração Pública de regularizar a situação de todos os policiais que se encontravam *sub judice*, traz a lume a necessidade de consolidação da situação de fato, como forma de garantia ao postulado da segurança jurídica.

É cediço que o referido princípio constitucional, essencial e inerente a um Estado Democrático de Direito, envolve aspectos subjetivos – concernentes à estabilização das relações jurídicas – e objetivos – relacionados à proteção da confiança –, já por mim abordado nesse voto, além da necessária boa fé.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Voltando à doutrina, destaco as seguintes anotações de Raquel Urbano de Carvalho, *in verbis*:

Independentemente de se fazer inserir, ou não, no princípio da segurança jurídica a idéia de certeza, é sabido que todos reconhecem ao referido princípio o objetivo de subtrair a atividade pública das áleas do arbítrio, assegurando-se a estabilidade mínima possível em um dado sistema jurídico, embora impossível a estabilidade absoluta nas relações sociais. Se no mundo moderno não se pode esperar o imobilismo, igualmente rejeitada é a instabilidade desagregadora do sistema jurídico. Os interesses individuais e coletivos não podem ser expostos à imprevisibilidade acentuada, nem mesmo a mudanças bruscas e irrefletidas, sendo imperioso proteger a boa-fé dos integrantes da sociedade. **Em outras palavras, embora seja inerente ao direito ser um sistema mutante, porquanto relativo a uma sociedade em permanente transformação, deve-se buscar um mínimo de equilíbrio e estabilidade necessários ao futuro das relações sociais.**

A uniformidade, estritamente relacionada à estabilidade traz consigo a previsibilidade das decisões, com o que se capacita qualquer sistema jurídico alcançar seus objetivos, a redução do custo de manutenção do referido sistema, "na medida em que quanto mais previsíveis são os sentidos das normas legais, é menos provável que os indivíduos as transgridam, o que implica numa geral redução das demandas civis e penais", a calculabilidade dos efeitos decorrentes dos diplomas legais, bem como o respeito ao princípio da isonomia.

(*Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed., Salvador: Jus Podium, 2009, págs. 88/89)

(...)

Dessa forma, **entendo que, num juízo de ponderação de valores entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica, este deve prevalecer no presente caso. Assim, pela perspectiva da necessidade de estabilização das relações jurídicas, bem como pela desconsideração do requisito que exigia a desistência das ações em curso e, ainda, pelo tempo que o servidor se encontra em efetivo exercício, quinze anos – inclusive sem notícia de fato desabonador de sua conduta profissional registrada em assentamentos funcionais –, deve ser garantido ao impetrante o apostilamento pretendido.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por oportuno, trago os seguintes trechos da lavra do Ministro Jorge Mussi na ocasião do julgamento do já referido MS n. 13.669/DF, quando Sua Excelência, em voto-vista, apesar de afastar a teoria do fato consumado, fundamenta a concessão da ordem no princípio da segurança jurídica (fl. 12 do voto):

[...]

Nos termos do voto apresentado pelo Relator, o direito líquido e certo defendido estaria assegurado pela teoria do fato consumado, na medida em que o impetrante exerce o cargo de policial federal há mais de 12 anos e o ato de apostilamento já conta com mais de três anos.

A teoria do fato consumado é construção jurisprudencial e consiste na convalidação de ato ilegal em decorrência de sua consolidação no tempo pela prolação de decisão judicial precária, devido à lentidão do Poder Judiciário em apreciar a ação.

Quando se discute a legalidade de concurso público, em hipótese na qual o candidato já se encontra empossado por força de decisão judicial precária, as Turmas que compõem a Terceira Seção desta Corte têm sido contrárias à aplicação da teoria do fato consumado.

[...] de ato administrativo que reconheceu o direito do impetrante ao apostilamento no cargo de policial federal, o caso em exame não se apresenta como exceção a reclamar a aplicação da teoria do fato consumado.

Por outro lado, o direito líquido e certo defendido no presente *mandamus* está configurado pela incidência do princípio constitucional da segurança jurídica.

A Administração, por seu juízo de conveniência e oportunidade, resolveu convalidar os atos de nomeação e posse dos candidatos *sub judice*, fundamentando tal atitude no longo decurso de tempo que esses servidores estavam atuando de forma precária. Para tanto, ofereceu a realização de acordo, em que os beneficiários deveriam desistir das ações judiciais com aptidão de lhes garantiam a presença no serviço público.

O impetrante, ao aderir à transação ofertada, apresentou todos os documentos exigidos e, após análise da Administração, foi expedida a Portaria n. 2.148/2006, reconhecendo o direito de o servidor público ser apostilado.

Passados mais de dois anos, atuando com o poder de autotutela, o mencionado ato concessivo foi revisto, pois



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apurado que o beneficiário não preenchia os requisitos para usufruir do acordo ofertado. A irregularidade seria o fato de não mais vigorar a liminar que lhe assegurava o exercício do cargo na época em que o requerimento de apostilamento foi apresentado.

Quando está em jogo a anulação de ato administrativo, cabe ao julgador equacionar a autotutela da Administração no controle de sua atuação, levando em consideração os princípios do interesse público, da segurança jurídica, em seus aspectos objetivo (estabilidade das relações jurídicas) e subjetivo (proteção à confiança), bem como o da boa-fé.

[...] institui poder-dever de o administrador público zelar pela estabilidade decorrente de uma relação timbrada pela fidúcia mútua no plano institucional. É esse princípio que garante a estabilidade entre Estado e Administrado nas relações econômicas, políticas e contratuais (*in* O controle dos atos administrativos, São Paulo: Malheiros, 2004. pp 59/61).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a segurança jurídica abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à estabilidade das relações jurídicas, e um aspecto subjetivo, que abrange a idéia de proteção à confiança, ou seja, de proteção à expectativa, à calculabilidade, à previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos.

O princípio da boa-fé, por sua vez, diz respeito à conduta leal, honesta, à crença do sujeito de que está agindo corretamente (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo; Org. MOTTA Fabrício. Direito Público Atual - Estudos em homenagem ao professor Nélson Figueiredo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 303).

Tal princípio leva em conta a boa-fé do cidadão, o qual acredita e espera que os atos praticados pelo poder público sejam lícitos e, nessa qualidade, sejam mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros.

[...]

No caso em estudo, após a adesão ao acordo oferecido pela Administração para a obtenção do apostilamento, o servidor, dentro da perspectiva da boa-fé, foi obrigado a desistir da ação judicial que propiciou sua nomeação e posse.

Conforme bem destacou o Relator, agora, com a possibilidade de anulação da Portaria n. 2.148/2006, o servidor



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ficou indefeso, pois a demanda que lhe poderia garantir o direito de permanecer no cargo não mais existe.

[...]

A meu ver, na presente hipótese, o decurso do tempo, aliado à pretensão da Administração em regularizar a situação dos policiais federais *sub judice* com o apostilamento, reforça a compreensão de que, para a tutela do princípio da segurança jurídica, é necessária a estabilização da situação consolidada, ainda que oriunda de provimento jurisdicional precário.

Com efeito, **o cidadão não pode ser prejudicado nem ficar à mercê da morosidade do Poder Judiciário na apreciação dos conflitos de interesses submetidos, bem como da atuação desidiosa da Administração Pública, motivo pelo qual a situação deve ser suportada pela entidade pública, e não pelo administrado, hipossuficiente na relação jurídica posta à apreciação.**

(...)

Por fim, a título de ilustração, **importante destacar trechos da decisão proferida pelo Ministro Celso de Melo nos autos de ação cautelar incidental em recurso ordinário (AC n. 3.172/DF, DJe 29/6/2012) ajuizada contra acórdão desta Terceira Seção, quando do julgamento do MS n. 13.895/DF, da minha relatoria, cuja controvérsia posta é análoga à dos autos, e o autor figurou no polo ativo, juntamente com o ora impetrante, nas ações judiciais que ensejaram a nomeação objeto do presente *mandamus* (grifo nosso). Quando do julgamento, a segurança foi denegada. Objeto de recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal, lá foi concedida cautelar mantendo o Impetrante no cargo, sendo nesta oportunidade salientou o eminente Relator, como veremos a seguir, os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança:**

[...]

É certo que a concessão de liminar ou o deferimento de antecipação de tutela em ação judicial não bastam, só por si, para garantir, em caráter definitivo, a nomeação e a posse em determinado cargo público (RMS 23.590-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RMS 23.719-AgR/DF, Rel. Min. NELSON JOBIM, v.g.).

Como se sabe, a mera outorga de medida cautelar – considerada a natureza essencialmente instável e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

provisória de que se reveste – não se revela suficiente para assegurar a “posse definitiva” em cargo público, de provimento efetivo.

Ocorre, no entanto, em face das razões expostas pelo autor em sua petição inicial, que me parece evidenciada, ao menos em juízo de sumária cognição, a plausibilidade jurídica da pretensão ora deduzida, notadamente se se considerar que o ora demandante encontrava-se investido no cargo de Agente da Polícia Federal desde 17/07/1997, permanecendo no exercício das suas funções até 24/04/2012, ou seja, pelo período de quase quinze (15) anos, o que permitiria a útil invocação, na espécie, do princípio da segurança jurídica.

A fluência de tão longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito do administrado e, também, por incutir, nele, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre o agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro.

Cumprе observar, neste ponto, que esse entendimento – que reconhece que o decurso do tempo pode constituir, ainda que excepcionalmente, fator de legitimação e de estabilização de determinadas situações jurídicas – encontra apoio no magistério da doutrina [...] CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 87, item n. 77, e p. 123/125, item n. 27, 26ª ed., 2009, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 87/88, item n. 3.3.15.4, 22ª ed., 2009, Atlas; MARÇAL JUSTEN FILHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 1.097/1.100, itens ns. XVII.1 a XVII.3.1, 4ª ed., 2009, Saraiva; GUSTAVO BINENBOJM, “Temas de Direito Administrativo e Constitucional”, p. 735/740, itens ns. II.2.2 a II.2.2.2, 2008, Renovar; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 78/94, itens ns. 8 a 8.4, 2008, Podium; [...] SÉRGIO FERRAZ, “O princípio da segurança jurídica em face das reformas constitucionais”, “in” Revista Forense, vol. 334/191-210; [...]

A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé do cidadão (seja ele servidor público, ou não), representam fatores a que o Judiciário não pode ficar alheio, como resulta da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

jurisprudência que se formou no Supremo Tribunal Federal:

[...]

Na realidade, os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES), em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, situações administrativas já consolidadas no passado.

É importante referir, neste ponto, em face de sua extrema pertinência, a aguda observação de J. J. GOMES CANOTILHO ("Direito Constitucional e Teoria da Constituição", p. 250, 1998, Almedina):

"Estes dois princípios - segurança jurídica e protecção da confiança - andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objectivos da ordem jurídica - garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito - enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante 'qualquer acto' de 'qualquer poder' - legislativo, executivo e judicial." (grifei)

As lições da doutrina e da jurisprudência constitucional desta



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Suprema Corte (MS 28.059/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.060- -MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.064-MC/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – MS 28.122-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.123-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.430-MC/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – MS 29.177-MC/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – MS 29.180-MC/PE, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, v.g.) revelam-se suficientes ao reconhecimento, em juízo de estrita delibação, de que a pretensão cautelar ora deduzida nesta sede processual reveste-se do necessário “fumus boni juris”, no que concerne ao tema da segurança jurídica.

Impende rememorar, finalmente, a circunstância de que os valores percebidos pelo autor, em decorrência do exercício do cargo público, revestem-se de caráter alimentar (HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 491, item n. 5.4.3, 34^a ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2008, Malheiros).

A ponderação dos valores em conflito – o interesse da Administração Pública, de um lado, e a necessidade social de preservar a integridade do caráter alimentar que tipifica o valor dos rendimentos auferidos pelo autor, de outro – leva-me a vislumbrar ocorrente, na espécie, uma clara situação de grave risco a que estará exposto o demandante, privado de valores essenciais à sua própria subsistência.

Cabe assinalar, por isso mesmo, que também concorre, na espécie, o pressuposto legitimador concernente ao “periculum in mora”.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, defiro o pedido de medida liminar, em ordem a atribuir efeito suspensivo ao RMS 31.401/DF, de que sou Relator, e, em consequência, determinar a suspensão cautelar dos efeitos da Portaria nº 706, de 24/04/2012, da Diretora de Gestão de Pessoal Substituta do Departamento de Polícia Federal, publicada no DOU nº 078, de 23/04/2012, Seção 2, até final julgamento do recurso ordinário em questão.

[...]

Ante o exposto, **concedo** a segurança, confirmando o provimento liminar deferido à fl. 89."

Naquela oportunidade, acompanhei o eminente Relator, mormente em face



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do princípio da segurança jurídica, situação que se ajusta à dos presentes autos, na qual a impetrante encontra-se no exercício do cargo de Escrivão da Polícia Federal por longo período de tempo (13 anos), tendo atendido os requisitos exigidos para o aludido apostilamento.

Ante o exposto, **concedo a segurança**, para, desconstituindo o ato impugnado, determinar seja efetivado o apostilamento da impetrante, no cargo de Escrivão da Polícia Federal, nos termos do Despacho Ministerial 312/2003. Custas, na forma da lei. Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos da Súmula 105/STJ. Julgo, em consequência, prejudicado o Agravo Regimental da UNIÃO.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 14.070 - DF (2008/0286693-0)

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ: Sr. Presidente, com os acréscimos da Sra. Ministra Regina Helena Costa, **acompanho o voto da Sra. Ministra Relatora.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO TERCEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2008/0286693-0 PROCESSO ELETRÔNICO MS 14.070 / DF

Números Origem: 200883000009362 9500064693 9900021371

PAUTA: 27/11/2013

JULGADO: 27/11/2013

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro JORGE MUSSI

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretário

Bel. GILBERTO FERREIRA COSTA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ANA CLÁUDIA SEGUINS

ADVOGADO : JOSÉ FOERSTER JÚNIOR

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Concurso Público / Edital - Curso de Formação

SUSTENTAÇÃO ORAL

A Dra. Virgínia Charpinel Junger Cestari sustentou oralmente pelo impetrado.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia TERCEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Terceira Seção, por unanimidade, concedeu a ordem, julgando prejudicado o agravo regimental da União, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Moura Ribeiro, Regina Helena Costa, Rogerio Schietti Cruz, Marilza Maynard (Desembargadora Convocada do TJ/SE), Laurita Vaz, Maria Thereza de Assis Moura, Sebastião Reis Júnior e Marco Aurélio Bellizze votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Jorge Mussi.