

31/05/2019

PRIMEIRA TURMA

SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
950.586 BAHIA

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
AGTE.(S) : ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AGDO.(A/S) : ARTUR JOSE DOS SANTOS FILHO
ADV.(A/S) : FABIANO SAMARTIN FERNANDES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONCURSO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. EXCEÇÃO TEORIA FATO CONSUMADO.

1. A desconstituição do ato de promoção do impetrante representa clara violação aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, situação que se enquadra na excepcionalidade reconhecida no julgamento do RE 608.482-RG.

2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

3. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 24 a 30 de maio de 2019.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

31/05/2019

PRIMEIRA TURMA

**SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
950.586 BAHIA**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
AGTE.(S) : **ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
AGDO.(A/S) : **ARTUR JOSE DOS SANTOS FILHO**
ADV.(A/S) : **FABIANO SAMARTIN FERNANDES**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

1. Trata-se de segundo agravo interno, interposto em 15.04.2019, contra decisão monocrática que negou seguimento a recurso extraordinário, pelos seguintes fundamentos:

“Trata-se de agravo interno interposto contra decisão que manteve a inadmissibilidade do recurso extraordinário por estar esta correta e alinhada aos precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal.

A parte recorrente sustenta que o caso envolve violação ao princípio da segurança jurídica, uma vez que, apesar de não possuir o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos CAS, foi convocado espontaneamente pelo Estado da Bahia para o Curso de Formação de Oficiais Auxiliares da Polícia Militar, o qual foi concluído com êxito, ocupando desde 2010 o cargo de 1º Tenente. Afirma que sua situação se encontra consolidada.

Intimado para oferecer contrarrazões e manifestar-se quanto à proposta de conciliação, o Estado da Bahia se manifestou pelo regular prosseguimento do processo.

Reconsidero a decisão anteriormente proferida.

Cuida-se de agravo cujo objeto é decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de

ARE 950586 AGR-SEGUNDO / BA

Justiça do Estado da Bahia. Extraí-se da ementa o seguinte trecho conclusivo:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO À CONCLUSÃO DO CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS E PROMOÇÃO AO POSTO DE TENENTE. PRELIMINARES. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. REJEIÇÃO. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO SOBRE A ESFERA JURÍDICA ALHEIA. DECADÊNCIA. REJEIÇÃO. IMPETRAÇÃO PREVENTIVA. QUESTÃO PRINCIPAL. EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DO CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE SARGENTOS (CAS). LEGALIDADE. RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO. LEGALIDADE, ISONOMIA E VINCULAÇÃO AO EDITAL. JURISPRUDÊNCIA DO TJBA. AUSÊNCIA DE DIRETO LÍQUIDO E CERTO. APELO PROVIDO.

[...]

5. Não corresponde à realidade dos autos a premissa utilizada pelo magistrado de piso, no sentido de que, ao permitir a inscrição do apelado no certame, a Administração Pública teria reconhecido o direito em questão, fazendo nascer a justa expectativa de conclusão do curso e promoção ao oficialato, até porque, em face dos princípios da indisponibilidade do interesse público, legalidade, impessoalidade, isonomia e vinculação ao edital, não poderia o Gestor dispensar o requisito.

[...].

O recurso busca fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal. A parte recorrente alega violação aos arts. 1º e 5º da Constituição, tendo em vista ter sido convocado espontaneamente pelo Estado da Bahia para a participação em Curso de Formação de Oficiais Auxiliares da Polícia Militar, situação que gerou a confiança de que a Administração o considerou apto para participar do certame mesmo não

ARE 950586 AGR-SEGUNDO / BA

possuindo o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos - CAS. Assim, argumenta que a modificação de sua situação jurídica pelo Tribunal de origem, quando já havia logrado a promoção, viola os princípios da segurança jurídica e da razoabilidade.

O recurso deve ser provido.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 608.482-RG, Rel. Min. Teori Zavascki, firmou o entendimento de ser inaplicável a denominada teoria do fato consumado no caso em que o provimento em cargo público se dá por meio de medida precária.

O Relator, contudo, esclareceu que a hipótese do paradigma, em que prevalece o princípio da legalidade, não guarda semelhança com os casos em que a concessão de benefício se deu por ato de iniciativa da própria Administração, em razão de equivocada interpretação ou aplicação da lei aos fatos. Nesses casos, destacou nascer para o servidor expectativa legítima quanto ao benefício, o que vem a justificar, em nome do fato consumado e do princípio da confiança legítima, a manutenção da situação jurídica impugnada.

Transcrevo trecho do voto do Ministro Teori Zavascki no RE 608.482-RG sobre a questão:

É realmente difícil, em face das disposições constitucionais que regem o acesso a cargos públicos, justificar a manutenção da situação pretendida pela recorrida. Não se trata, sequer, de considerar o argumento da boa-fé ou o princípio, a ela associado, da proteção da confiança legítima do administrado. **Esse argumento é cabível quando, por ato de iniciativa da própria Administração, decorrente de equivocada interpretação da lei ou dos fatos,** o servidor se vê alçado a determinada condição jurídica ou vê incorporada ao seu patrimônio funcional determinada vantagem, fazendo com que, por essas peculiares circunstâncias, provoque em seu íntimo uma natural e justificável convicção de que se trata de um *status* ou de uma vantagem legítima. **Por isso mesmo,**

ARE 950586 AGR-SEGUNDO / BA

eventual superveniente constatação da ilegitimidade desse *status* ou dessa vantagem caracteriza, certamente, comprometimento da boa-fé ou da confiança legítima provocada pelo primitivo ato da administração, o que pode autorizar, ainda que em nome do fato consumado, a manutenção do *status quo*, ou, pelo menos, a dispensa de restituição de valores. Isso ocorre, todavia, em casos restritos, marcados pela excepcionalidade. (grifos acrescentados)

O caso se enquadra na situação de excepcionalidade acima descrita.

Conforme narrado na inicial, o autor foi convocado pelo Estado da Bahia para o Curso de Formação de Oficiais, sendo que na época não havia nenhuma decisão liminar que determinasse a sua convocação. No entanto, ao notar que ao lado de seu nome constava a qualificação de *sub judice*, impetrou mandado de segurança preventivo para que o magistrado determinasse a exclusão de tal qualificação.

Cabe esclarecer que não se insurge o autor contra a legalidade da exigência do Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos (CAS) para poder ingressar no Curso de Formação de Oficiais. Ao contrário, o que se discute é a proteção da boa-fé, uma vez que a Administração o convocou para participar de curso sem ter ele concluído um requisito legal.

Friso, ainda, que não é o caso de incidência da Súmula 279/STF, dado que não se está a discutir provas. Não há dúvidas quanto aos fatos narrados, os quais estão descritos na sentença e no acórdão.

Esclarece o recorrido que houve erro de sua parte, pois, no concurso anterior, o qual foi anulado por suspeita de fraude, havia candidatos com liminar deferida para participarem do certame mesmo sem terem realizado o CAS, sendo que o autor estava entre eles. Contudo, os mandados de segurança perderam o objeto com a revogação do concurso e, ao realizar o novo certame, a Administração simplesmente reproduziu a lista

ARE 950586 AGR-SEGUNDO / BA

anterior de convocação.

A Administração somente tomou ciência da situação do autor porque este buscou o Poder Judiciário para se garantir contra um ato contraditório, no qual a Administração poderia se insurgir quanto à produção de efeitos de uma situação jurídica que ela mesma constituiu.

De modo que o que se está em análise é se o TJBA, ao determinar que o autor retornasse ao posto anteriormente ocupado, mesmo tendo sido promovido para 1º Tenente após aprovação no Curso de Formação de Oficiais, viola os princípios da boa-fé e da segurança jurídica.

Fixadas essas premissas e tendo em conta o julgamento proferido no RE 608.482-RG, entendo que sim, a decisão do Tribunal de origem, na qual houve a desconstituição do ato de promoção do autor, importa violação aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança da legítima.

Como se sabe, o princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais.

A aplicação do princípio da proteção da confiança, portanto, pressupõe a adoção de atos contraditórios pelo Estado que frustrem legítimas expectativas nutridas por indivíduos de boa-fé (*venire contra factum proprium*). Naturalmente, tais expectativas podem ser frustradas não apenas por decisões administrativas contraditórias, mas também por decisões judiciais dessa natureza. Nada obstante a potencial reversibilidade de decisões judiciais não transitadas em julgado, não parece razoável restringir a aplicação do princípio da proteção da confiança ao âmbito da Administração Pública,

ARE 950586 AGR-SEGUNDO / BA

porque a invalidação da promoção ocorrida há anos pode, presentes determinadas condições, frustrar expectativas legítimas criadas pelo ato estatal pretérito, causando, portanto, forte abalo à segurança jurídica.

Diante desse cenário, a desconstituição do ato de promoção do impetrante representa clara violação aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, situação que se enquadra na excepcionalidade reconhecida no julgamento do RE 608.482-RG.

Ante o exposto, com base no art. 21, § 2º, do RI/STF, reconsidero a decisão proferida para conhecer do agravo e dar provimento ao recurso extraordinário, restabelecidos os termos da sentença. Julgo prejudicado o agravo interno.”

2. A parte agravante insiste que o candidato tinha conhecimento da precariedade da sua participação no Curso de Formação, o que afastaria o pressuposto da confiança legítima. Afirma que o caso dos autos é de incidência da Súmula 473/STF, sobre a possibilidade de o Poder Público rever seus atos eivados de vícios. Pede a reforma da decisão agravada.

3. É o relatório.

31/05/2019

PRIMEIRA TURMA

SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
950.586 BAHIA

V O T O

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (Relator):

1. Deixo de abrir prazo para contrarrazões, na medida em que está sendo mantida a decisão que aproveita à parte agravada. Passo à análise do recurso.

2. O agravo interno não pode ser provido, tendo em vista que a parte recorrente não traz fundamentos suficientes para alterar a decisão ora agravada.

3. O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 608.482-RG, Rel. Min. Teori Zavascki, firmou o entendimento de ser inaplicável a denominada teoria do fato consumado no caso em que o provimento em cargo público socorre por meio de medida precária.

4. O Relator, contudo, esclareceu que a hipótese do paradigma, em que prevalece o princípio da legalidade, não guarda semelhança com os casos em que a concessão de benefício se deu por ato de iniciativa da própria Administração, em razão de equivocada interpretação ou aplicação da lei aos fatos. Nesses casos, destacou nascer para o servidor expectativa legítima quanto ao benefício, o que vem a justificar, em nome do fato consumado e do princípio da confiança legítima, a manutenção da situação jurídica impugnada.

5. Transcrevo trecho do voto do Ministro Teori Zavascki no RE 608.482-RG sobre a questão:

É realmente difícil, em face das disposições constitucionais que regem o acesso a cargos públicos, justificar a manutenção

ARE 950586 AGR-SEGUNDO / BA

da situação pretendida pela recorrida. Não se trata, sequer, de considerar o argumento da boa-fé ou o princípio, a ela associado, da proteção da confiança legítima do administrado. **Esse argumento é cabível quando, por ato de iniciativa da própria Administração, decorrente de equivocada interpretação da lei ou dos fatos, o servidor se vê alçado a determinada condição jurídica ou vê incorporada ao seu patrimônio funcional determinada vantagem, fazendo com que, por essas peculiares circunstâncias, provoque em seu íntimo uma natural e justificável convicção de que se trata de um *status* ou de uma vantagem legítima. Por isso mesmo, eventual superveniente constatação da ilegitimidade desse *status* ou dessa vantagem caracteriza, certamente, comprometimento da boa-fé ou da confiança legítima provocada pelo primitivo ato da administração, o que pode autorizar, ainda que em nome do fato consumado, a manutenção do *status quo*, ou, pelo menos, a dispensa de restituição de valores. Isso ocorre, todavia, em casos restritos, marcados pela excepcionalidade. (grifos acrescentados)**

6. O caso se enquadra na situação de excepcionalidade acima descrita.

7. Conforme narrado na inicial, o autor foi convocado pelo Estado da Bahia para o Curso de Formação de Oficiais, sendo que na época não havia nenhuma decisão liminar que determinasse a sua convocação. No entanto, ao notar que ao lado de seu nome constava a qualificação de *sub judice*, impetrou mandado de segurança preventivo para que o magistrado determinasse a exclusão de tal qualificação.

8. Cabe esclarecer que não se insurge o autor contra a legalidade da exigência do Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos (CAS) para poder ingressar no Curso de Formação de Oficiais. Ao contrário, o que se discute é a proteção da boa-fé, uma vez que a Administração o convocou para participar de curso sem ter ele concluído

ARE 950586 AGR-SEGUNDO / BA

um requisito legal.

9. Friso, ainda, que não é o caso de incidência da Súmula 279/STF, dado que não se está a discutir provas. Não há dúvidas quanto aos fatos narrados, os quais estão descritos na sentença e no acórdão.

10. Esclarece o recorrido que houve erro de sua parte, pois, no concurso anterior, o qual foi anulado por suspeita de fraude, havia candidatos com liminar deferida para participarem do certame mesmo sem terem realizado o CAS, sendo que o autor estava entre eles. Contudo, os mandados de segurança perderam o objeto com a revogação do concurso e, ao realizar o novo certame, a Administração simplesmente reproduziu a lista anterior de convocação.

11. A Administração somente tomou ciência da situação do autor porque este buscou o Poder Judiciário para se garantir contra um ato contraditório, no qual a Administração poderia se insurgir quanto à produção de efeitos de uma situação jurídica que ela mesma constituiu.

12. De modo que o que se está em análise é se o Tribunal de Justiça baiano, ao determinar que o autor retornasse ao posto anteriormente ocupado, mesmo tendo sido promovido para 1º Tenente após aprovação no Curso de Formação de Oficiais, viola os princípios da boa-fé e da segurança jurídica.

13. Fixadas essas premissas e tendo em conta o julgamento proferido no RE 608.482-RG, entendo que sim. A decisão do Tribunal de origem, na qual houve a desconstituição do ato de promoção do autor, viola os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança da legítima.

14. Como se sabe, o princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o

ARE 950586 AGR-SEGUNDO / BA

ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais.

15. A aplicação do princípio da proteção da confiança, portanto, pressupõe a adoção de atos contraditórios pelo Estado que frustrem legítimas expectativas nutridas por indivíduos de boa-fé (*venire contra factum proprium*). Naturalmente, tais expectativas podem ser frustradas não apenas por decisões administrativas contraditórias, mas também por decisões judiciais dessa natureza. Nada obstante a potencial reversibilidade de decisões judiciais não transitadas em julgado, não parece razoável restringir a aplicação do princípio da proteção da confiança ao âmbito da Administração Pública, porque a invalidação da promoção ocorrida há anos pode, presentes determinadas condições, frustrar expectativas legítimas criadas pelo ato estatal pretérito, causando, portanto, forte abalo à segurança jurídica.

16. Em face desse cenário, a desconstituição do ato de promoção do impetrante representa clara violação aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, situação que se enquadra na excepcionalidade reconhecida no julgamento do RE 608.482-RG.

17. Diante do exposto, nego provimento ao agravo interno. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 950.586

PROCED. : BAHIA

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AGDO.(A/S) : ARTUR JOSE DOS SANTOS FILHO

ADV.(A/S) : FABIANO SAMARTIN FERNANDES (021439/BA)

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Relator. Primeira Turma, Sessão Virtual de 24.5.2019 a 30.5.2019.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

João Paulo Oliveira Barros
Secretário