



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

- Processo nº:** 2.253/2020-e.
- Órgão de Origem:** Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS.
- Assunto:** Admissão de Pessoal.
- Ementa:**
- Examina-se a legalidade de admissões *sub judice* no então cargo de Atendente de Reintegração Social, atual Agente Socioeducativo, realizadas pela SEJUS, decorrentes do concurso público regulado pelo Edital nº 1/2008, publicado no DODF de 26.2.2008;
  - Decisão nº 846/2020: Regularidade de admissões e diligência;
  - Decisão nº 4.616/2020: diligência com a possibilidade de a servidora Michelle Pereira Medeiros se manifestar nos autos;
  - Nesta fase: Análise do cumprimento de diligência e de legalidade do ato;
  - Instrução: Pelo sobrestamento da análise da legalidade da admissão da servidora até o deslinde do Processo TCDF nº 0060000000146/2020-39-e (peça 32);
  - MPjTCDF: Parecer convergente (peça 34);
  - **VOTO** divergente. Pela regularidade da admissão da servidora Michelle Pereira Medeiros, no então cargo de Atendente de Reintegração Social, da Carreira Pública de Assistência Social, atual Agente Socioeducativo, da Carreira Socieducativa do Quadro de Pessoal do DF, em decorrência do concurso público regulado pelo Edital nº 1/2008, publicado no DODF de 26.2.2008.

## RELATÓRIO

Tratam os autos sobre o exame da legalidade de admissões *sub judice* no então cargo de Atendente de Reintegração Social, atual Agente Socioeducativo, realizadas pela Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - SEJUS, decorrentes do concurso público regulado pelo Edital nº 1/2008, publicado no DODF de 26.2.2008.

2. Na Sessão Ordinária nº 5.230, de 14.10.2020, o Tribunal prolatou a Decisão nº 4.616/2020, com a seguinte determinação:

*“II – determinar à Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as seguintes providências: a) notifique a servidora Michelle Pereira Medeiros, para que preste esclarecimentos quanto ao seu pedido de desistência nos autos do Mandado de Segurança nº 2008.00.2.011260-5, tendo em vista que sua admissão aos quadros da SEJUS/DF, no cargo de Atendente de Reintegração Social, atualmente denominado Agente Socioeducativo, deu-*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*se com base em decisão proferida na citada ação judicial, bem como apresente outras justificativas, caso existam, para a sua permanência no cargo em questão; b) encaminhe ao Tribunal, no mesmo prazo citado, as informações mencionadas no item precedente, podendo adotar desde logo, caso comprovada a irregularidade na permanência da servidora Michelle Pereira Medeiros nos quadros na SEJUS/DF, os procedimentos administrativos cabíveis à espécie, podendo se valer para tal da assistência de sua Assessoria Jurídica (AJL/SEJUS) ou de orientações da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, se necessário for; III – autorizar o retorno dos autos à SEFIPE, para os devidos fins”.*

3. Em atenção ao *decisum* supra, a SEJUS encaminhou à Corte o Ofício nº 2.894/2020 - SEJUS/ASSESP (peça 19) com os esclarecimentos pertinentes, bem assim a servidora Michelle Pereira Medeiros apresentou a peça 31 em sua defesa.

4. A presente fase é de análise do cumprimento da diligência e da legalidade do ato.

5. O Corpo Instrutivo se manifestou por meio do documento eletrônico 3CCDF5F3-e (peça 32), esclarecendo o seguinte:

*(...)*

**Da análise das manifestações e da admissão da servidora**

9. *A servidora Michelle Pereira Medeiros foi admitida então cargo de Atendente de Reintegração Social, da Carreira Pública de Assistência Social, atual Agente Socioeducativo, da Carreira Socieducativa do Quadro de Pessoal do DF, em decorrência do Concurso Público regulado pelo Edital nº 01/2008 – SEPLAG/ATRS, publicado no DODF de 26.2.2008.*

10. *No edital de resultado final do referido concurso público (Edital nº 14/2008, publicado no DODF de 30.9.2008), consta a observação de que a então candidata Michelle Pereira Medeiros foi aprovada no concurso na condição sub judice.*

11. *Ela foi nomeada por meio de decreto publicado no DODF de 15.10.2008 (no qual consta a observação de que se trata de candidata sub judice), tendo tomado posse em 3.11.2008 e entrado em exercício em 6.11.2008.*

12. *A ficha admissional da servidora ingressou no TCDF (via SIRAC Admissões) na data de 14.8.2009, constando a informação de que ela era autora do Mandado de Segurança nº 2008.00.2.011260-5 (fl. 8 da Peça 1).*

13. *No referido mandado de segurança, a então candidata consignou que (fls. 222/248 da Peça 24):*

- *tinha sido convocada para a prova de aptidão física do concurso (que se realizaria no dia 5.7.2008), porém, no dia anterior à aplicação da prova sofreu uma distensão muscular, motivo pelo qual consultou um médico que lhe concedeu um atestado médico CID M62.5;*
- *no dia da prova de aptidão física, apresentou o atestado médico, porém a banca examinadora informou que “só iria receber o atestado médico de apta para o exame conforme o Edital, e recusou o atestado médico que informava sua limitação física momentânea. A banca ainda asseverou que se a candidata não fizesse a corrida naquele dia estaria automaticamente eliminada”;*
- *no teste de barra fixa, teve um ótimo desempenho, mas teve desempenho insatisfatório no teste de corrida, pois não atingiu a*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

performance mínima nos 12min da prova, tendo assim sido considerada **INAPTA** na Prova de Aptidão Física (o resultado preliminar do teste de aptidão física foi publicado no DODF de 18.7.2008 e o definitivo no DODF de 4.8.2008);

- em função da inaptidão nessa fase do concurso, foi considerada **eliminada**;
- além da incapacidade física temporária de realizar o teste de corrida, também pesou em seu desfavor as condições climáticas do dia do exame;
- em grau recursal no concurso, não lhe foi conferida uma nova oportunidade para a realização do teste de corrida.

14. A impetrante então requereu ao Poder Judiciário, no âmbito do referido mandado de segurança, a concessão de medida liminar para:

“c. 1) determinar a autoridade impetrada que inclua a impetrante nas demais fases do concurso: Principalmente na **FASE DA SINDICÂNCIA DE VIDA PREGRESSA E INVESTIGAÇÃO SOCIAL** do concurso para o cargo público de nível médio – Atendente de Reintegração Social da Carreira Assistência Pública em Serviços Sociais no Quadro de Pessoa do Governo do Distrito Federal, marcada para o período **de 11 a 13 de agosto do corrente ano para avaliação de conduta e idoneidade moral e,**

**2) no dia, hora e local a ser designado por Edital para a avaliação psicológica.**

d. 1) determinar que à autoridade impetrada designe data para a realização do **teste de corrida dos 1.800 metros em 12 minutos**, e sendo considerada APTA, continue no certame até resultado final.

(...)

f) Seja concedida a segurança, confirmando a liminar deferida, garantido à impetrante o direito de continuar participando das fases do concurso público em questão, e uma vez aprovada, garanta a posse no cargo de Atendente de Reintegração Social da Carreira Assistência Pública em Serviços Sociais no Quadro de Pessoal do Governo do Distrito Federal; e o presente **mandamus** julgado procedente.” (grifos no original).

15. O Magistrado, ao apreciar o pedido liminar (em 9.8.2008), assim se pronunciou (fls. 67/70 da Peça 24<sup>1</sup>):

“ De qualquer sorte, não vislumbro dano irreparável a ser evitado, nem antevejo ineficiência da decisão final, caso a segurança venha a ser concedida. Mas igualmente, não ocorrerá prejuízo para a Administração, adotando-se as providências enumeradas na alínea “c”, 1, do petítório.

Isto posto, defiro, em parte, a liminar pleiteada. E o faço tão-somente para:

‘c. 1) determinar a autoridade impetrada que inclua a impetrante nas demais fases do concurso: Principalmente na **FASE DA SINDICÂNCIA DE VIDA PREGRESSA E INVESTIGAÇÃO SOCIAL** do concurso para o cargo público de nível médio – Atendente de Reintegração Social da Carreira Assistência Pública em Serviços Sociais no Quadro de Pessoa do Governo do Distrito Federal, marcada para o período **de 11 a 13 de agosto do corrente ano para avaliação de conduta e idoneidade moral”**’.

---

<sup>1</sup> Há de se ressaltar que no sítio eletrônico do TJDF não foram disponibilizadas decisões exaradas em sede do referido mandado de segurança. Todavia, na Peça 24 dos autos, foram juntadas as peças judiciais mais relevantes.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

16. Após aproximadamente dois meses de ter obtido a liminar para apenas para assegurar a participação nas demais fases do certame, a candidata foi nomeada (dia 15.10.2008) e empossada no cargo (dia 3.11.2008).

17. A nosso juízo constata-se que a Administração Pública **falhou em admitir a candidata sub judice**, vez que a decisão liminar que fora concedida foi apenas para que ela participasse das demais fases do certame, todavia, ainda não tinha sido superada a reprovação da candidata na fase de aptidão física. Por certo que a aprovação da candidata em fases posteriores não gera a aprovação no teste de aptidão física, essa ainda restava pendente.

18. Em outras palavras, a candidata não detinha decisão judicial favorável para que realizasse novo teste de corrida e, a fortiori, ser considerada apta em tal fase e ser empossada no cargo público.

19. Ato contínuo, antes de o TJDF se manifestar quanto ao mérito do mandamus, a impetrante solicitou **desistência** da ação, em 3.1.2009 (fl. 255 da Peça 24), que foi homologada pelo Desembargador relator em **6.2.2009**.

20. Ao desistir da ação, a decisão liminar (que sequer amparava sua admissão), que assegurava a participação nas demais fases deixou de existir, mas como a candidata já havia realizado tais fases, a liminar já não mais produziria efeitos, vez que já exaurido seu objeto.

21. Todavia, o pedido de nova realização de teste de corrida nem sequer foi objeto de deferimento de liminar e nem de decisão definitiva de mérito. A desistência da demanda não pode desencadear o deferimento de itens do pedido liminar e de mérito não apreciados pelo Judiciário pelo simples fato de a parte não possuir poderes de jurisdição. Se isso fosse possível, as liminares substituiriam as sentenças.

22. O Judiciário em nenhum momento deferiu o pleito de nova realização do teste de corrida, motivo pelo qual a desistência da ação não tem o condão de reverter a situação de inaptidão da candidata na fase de aptidão física.

23. A candidata ao formular o pedido de desistência abriu mão de obter eventual provimento jurisdicional a ela favorável quanto à inaptidão na fase de avaliação física. Ela possuía somente um provimento liminar precário sobre um item do pedido (e esse não se referia à aptidão física) quando formulou o pedido de desistência, de sorte que acabou por abrir mão inclusive da liminar que havia obtido, a despeito do exaurimento dos efeitos da medida acautelatória.

24. Assim sendo, na prática, com a desistência da ação a candidata continuou a ser considerada inapta na fase de avaliação física e deveria, no começo de **2009**, ter sido desligada do cargo público. Todavia, não foi esse o comportamento da Administração, que, mais uma vez, por desídia ou outro motivo, ficou-se inerte e não apreciou adequadamente os efeitos da desistência da demanda por parte da autora.

25. A despeito da evidente ilegalidade na admissão da servidora, outra **questão relevante** emerge da situação funcional ora analisada: a aplicação do princípio da segurança jurídica e estabilização das relações jurídico administrativas.

26. Conforme alhures consignado nos autos, a ficha admissional da servidora foi encaminhada ao TCDF (via SIRAC Admissões) em **14.8.2009** para apreciação da legalidade da admissão para fins de registro.

27. Em função do grande lapso temporal já decorrido, a servidora, em seus esclarecimentos apresentados ao TCDF e em suas defesas em sede do processo administrativo instaurado na SEJUS, solicita a aplicação do Tema 455/STF ao presente caso.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

28. O Tema de Repercussão Geral nº 445 do STF (RE 636.553/RS) encontra-se assim redigido:

*Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.*

29. *Nota-se que se trata de matéria relativa ao julgamento de legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão pelos Tribunais de Contas. Tal competência encontra-se fixada na Constituição Federal (art. 71, III), o qual também faz referência aos atos de admissão (o que pode fazer com que o referido tema também seja aplicável a tais espécies de atos administrativos).*

30. *Os critérios e parâmetros operacionais para a aplicação do referido tema decidido pelo STF estão sendo discutidos no TCDF no bojo do Processo nº 00600-00000146/2020-39-e (incluindo a aplicação do Tema 445/STF aos atos de admissões), o qual, em virtude do recente julgamento dos embargos de declaração opostos nos autos do RE 636.553/RS, ainda será apreciado pelo Plenário do TCDF.*

31. *Dessa forma, tão somente após o TCDF, no referido processo, definir os contornos da aplicação do Tema 445/STF, no âmbito dos atos sujeitos à certificação pelo TCDF (previstos no art. 71, III, da CF), poder-se-á realizar a subsunção do tema com repercussão geral ao presente caso.*

32. *Nesse sentido, sugerimos o sobrestamento da apreciação da legalidade do ato admissional aqui tratado até o deslinde do Processo TCDF nº 00600-00000146/2020-39-e.*

33. *Em relação ao pedido cautelar formulado pela servidora para que a SEJUS se abstenha de tomar qualquer procedimento ou providência até a análise de defesa da servidora e o julgamento definitivo do processo pelo TCDF, cabe ao ilustre Conselheiro Relator do feito a deliberação a respeito.*

(Os grifos constam no original).

6. E, ao final, propondo:

*“Diante do exposto, sugerimos ao Tribunal:*

**I** - *tomar conhecimento do Ofício nº 2894/2020 – SEJUS/ASSESP e anexos (Peça 19 a 27), encaminhado pela Secretaria de Justiça e Cidadania do DF, bem como da manifestação da servidora Michelle Pereira Medeiros (Peças 28 a 31), em atendimento à Decisão nº 4616/2020;*

**II** - *deliberar sobre a medida cautelar requerida pela interessada;*

**III** - *sobrestar a análise da legalidade da admissão de Michelle Pereira Medeiros, no então cargo de Atendente de Reintegração Social, da Carreira Pública de Assistência Social, atual Agente Socioeducativo, da Carreira Socieducativa do Quadro de Pessoal do DF, em decorrência do concurso público regulado pelo Edital nº 1/2008, publicado no DODF de 26.2.2008, até o deslinde do Processo TCDF nº 00600-00000146/2020-39-e, que trata da definição de critérios e parâmetros operacionais para a aplicação do Tema 445/STF a esta Corte de Contas;*

**IV** - *autorizar:*

**a)** *o encaminhamento da presente instrução, bem como do Relatório/Voto da decisão que vier a ser proferida, à Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal –SEJUS;*

**b)** *o retorno dos autos à SEFIPE para os devidos fins.”.*

(Os grifos constam no original).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

7. O Ministério Público junto ao Tribunal Contas do DF aquiesce às sugestões emanadas pela Unidade Técnica (e-DOC E486A355-e – peça 34).

Relatado.

## VOTO

8. Nesta fase, examina-se a legalidade da admissão de Michelle Pereira Medeiros, no então cargo de Atendente de Reintegração Social, da Carreira Pública de Assistência Social, atual Agente Socioeducativo, da Carreira Socieducativa do Quadro de Pessoal do DF, em decorrência do concurso público regulado pelo Edital nº 1/2008, publicado no DODF de 26.2.2008, bem como o cumprimento da diligência determinada pela Decisão nº 4.616/2020.

9. Em atenção ao *decisum* supra, a SEJUS encaminhou à Corte o Ofício nº 2.894/2020 - SEJUS/ASSESP (peça 19) com os esclarecimentos pertinentes, bem assim a servidora Michelle Pereira Medeiros apresentou a peça 31 em sua defesa.

10. O Corpo Técnico manifestou-se por meio da Informação constante da peça 32, considerando cumprida a diligência determinada pela Decisão nº 4.616/2020, e pugna pelo sobrestamento dos autos até o deslinde do Processo TCDF nº 00600-00000146/2020-39-e, que trata da definição de critérios e parâmetros operacionais para a aplicação do Tema 445/STF a esta Corte de Contas.

11. Instado a se manifestar, o MPJTCDF, mediante o Parecer nº 193/2021 - G4P/ML (peça 34) agasalhou a proposta da Unidade Técnica, de sobrestamento dos autos.

12. Preliminarmente, com fundamento no artigo 277, § 6º, do RI/TCDF<sup>2</sup>, considerando que o estado do processo permite, avanço ao exame do feito para analisar diretamente o mérito, perdendo o pedido cautelar o seu objeto.

13. Ao analisar o feito, com a devida vênia ao Corpo Técnico e ao *Parquet*, entendo que a admissão de Michelle Pereira Medeiros deve ser considerada legal, pelos motivos a seguir aduzidos.

14. Impende registrar que, de acordo com informações prestadas pela SEJUS (peça 9), a servidora foi nomeada na condição *sub judice*, por meio de

---

<sup>2</sup> RI/TCDF:

Art. 277 .....

§ 6º Recebidas eventuais manifestações das partes quanto às oitivas a que se referem os parágrafos anteriores, deverá a unidade técnica submeter à apreciação do relator análise e proposta tão somente quanto aos fundamentos e à manutenção da cautelar, salvo quando o estado do processo permitir a formulação imediata da proposta de mérito.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

decreto publicado no DODF de 15.10.2008, contudo não consta nenhuma informação de processo judicial, ou seja, **a admissão ocorreu há mais de 12 anos sem amparo de decisão judicial.**

15. Ademais, consta no e-doc 6927D36F-c (peça 24) cópia de decisão proferida pelo Desembargador Romão C. Oliveira, no Mandado de Segurança nº 2008.00.2.011260-5, determinando a inclusão da servidora em tela “... nas demais fases do concurso: **Principalmente na FASE DA SINDICÂNCIA DE VIDA PREGRESSA E INVESTIGAÇÃO SOCIAL** do concurso para o cargo de nível médio – *Atendente de Reintegração Social da Carreira Assistência Pública em Serviços Sociais no Quadro de Pessoal do Governo do Distrito Federal, marcada para o período de 11 a 13 de agosto do corrente ano para avaliação de conduta e idoneidade moral.*”.

16. Não obstante, a decisão apenas assegurava a participação da servidora nas demais fases do concurso, não havendo ordem para nomeação nem posse no cargo.

17. Posteriormente, antes de o TJDF julgar o mérito do MS, a impetrante requereu a desistência da ação, em 3.1.2009 (fl. 255 da peça 24), que foi homologada pelo Desembargador Relator em 6.2.2009, estando, desde então, no cargo por ato discricionário da Administração Pública.

18. Diante das peculiaridades e da situação excepcional do caso dos autos, em que a restauração da estrita legalidade ocasionaria mais danos sociais do que a manutenção da situação consolidada, entendo ser aplicável a teoria do fato consumado<sup>3</sup>.

19. Sobre a teoria do fato consumado, é sabido que tal construção veio para concretizar o princípio da segurança jurídica, estabilizar no plano jurídico situações já devidamente consolidadas no mundo dos fatos, de modo que uma situação de fato já sedimentada pelo decurso do tempo deve permanecer da forma como está, privilegiando-se a solidez das relações sociais.

20. *Ab initio*, ponto que o presente caso não se amolda ao Tema 476 da repercussão geral<sup>4</sup> (RE 608.482), relativo à impossibilidade de manutenção de candidato investido em cargo público por força de decisão judicial de caráter

<sup>3</sup> RECURSO ESPECIAL Nº 1.451.431 - DF - 2014/0098731-7; RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO.

<sup>4</sup> EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO REPROVADO QUE ASSUMIU O CARGO POR FORÇA DE LIMINAR. SUPERVENIENTE REVOGAÇÃO DA MEDIDA. RETORNO AO STATUS QUO ANTE. “TEORIA DO FATO CONSUMADO”, DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. INAPLICABILIDADE. RECURSO PROVIDO. 1. Não é compatível com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção no cargo, sob fundamento de fato consumado, de candidato não aprovado que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado. 2. Igualmente incabível, em casos tais, invocar o princípio da segurança jurídica ou o da proteção da confiança legítima. É que, por imposição do sistema normativo, a execução provisória das decisões judiciais, fundadas que são em títulos de natureza precária e revogável, se dá, invariavelmente, sob a inteira responsabilidade de quem a requer, sendo certo que a sua revogação acarreta efeito ex tunc, circunstâncias que evidenciam sua inaptidão para conferir segurança ou estabilidade à situação jurídica a que se refere. 3. Recurso extraordinário provido.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

provisório pela aplicação da teoria do fato consumado, haja vista que, a meu sentir, **o cerne da questão em exame reside no fato de que a servidora ingressou na SEJUS e esteve por mais de 12 anos no cargo unicamente por ato discricionário da Administração Pública**, o que já demonstraria a necessidade de aplicação do princípio da confiança do administrado na administração pública.

21. É fato incontroverso que o Distrito Federal se manteve silente por mais de 12 anos e não exonerou a servidora dos seus quadros, criando uma situação que se prolongou no tempo, consolidando-se um contexto que não merece ser desconstituído, ante as suas peculiaridades.

22. Assim, a aplicação excepcional da teoria do fato consumado não pode ser descartada em caráter peremptório, pois o Direito não é indiferente à realidade das relações e situações jurídicas que podem se apresentar revestidas de grande extraordinariedade<sup>5</sup>.

23. Nessa perspectiva, em que pese a extinção do MS sem julgamento de mérito por desistência da ação pela impetrante, firmo aqui o meu entendimento de que se mostra mais consonante com os princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da razoabilidade o reconhecimento de que, em virtude do tempo transcorrido desde que a servidora tomou posse no cargo público em comento (15.10.2008 - há mais de 12 anos), seja assegurada a irreversibilidade da situação funcional da servidora Michelle Pereira Medeiros.

24. A matéria não é nova nesta e. Corte de Contas, nos autos do Processo nº 36.705/2017-e, o Tribunal proferiu a Decisão nº 1.397/2018 favorável a militar do CBMDF, em situação semelhante a dos presentes autos, cujo voto condutor foi de minha relatoria, do qual trago à colação o seguinte excerto, que contém vasta jurisprudência sobre o tema, *in verbis*:

“(...)

*48. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios com base na teoria do fato consumado manteve na corporação candidato com idade superior ao limite máximo estabelecido em lei, in verbis:*

*ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. POLICIAL MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. IDADE LIMITE. 30 (TRINTA) ANOS. TERMO*

---

<sup>5</sup> DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. EXERCÍCIO SIMULTÂNEO DE CARGO PÚBLICO E DE RESIDÊNCIA NA ÁREA DE SAÚDE. CONCLUSÃO DO CURSO DURANTE A TRAMITAÇÃO DO FEITO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. APLICAÇÃO EXCEPCIONAL JUSTIFICADA. DECISÃO MANTIDA.

I. A teoria do fato consumado tem sido corretamente repudiada para consolidar situações jurídicas respaldadas em provimentos judiciais precários que depois restaram desconstituídos.

II. A aplicação excepcional da teoria do fato consumado não pode ser descartada em caráter peremptório, pois o Direito não é indiferente à realidade das relações e situações jurídicas que podem se apresentar revestidas de extraordinariedade.

III. Possibilidade de adoção, em caráter excepcional, da teoria do fato consumado como mecanismo de preservação de situação jurídica legitimamente consolidada e irreversível, como na hipótese de conclusão de residência na área de saúde no curso da relação processual.

IV. Remessa necessária e recurso voluntário desprovidos.

(Acórdão 1021815, 20140111196074APO, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 17/5/2017, publicado no DJE: 6/6/2017. Pág.: 779/792)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

**INICIAL. MATRÍCULA NO CURSO DE FORMAÇÃO. LEIS Nº 7.289/84 E 12.086/09. LIMINAR CONCEDIDA. CONCLUSÃO DAS ETAPAS DO CERTAME. TEORIA DO FATO CONSUMADO.**

*I - A exigência de idade máxima de 30 (trinta) anos para matrícula no curso de formação de policial militar do Distrito Federal, possui amparo constitucional (art.142, §3º, inciso X, CF/88 e legal (Leis nº 7.289/84 e 12.086/09).*

***II - Com base na teoria do fato consumado, que preconiza o respeito às situações de fato consolidadas em virtude de decisão judicial deve-se prestigiar a situação do impetrante, que concluiu todas as etapas do certame com êxito, inclusive, sendo efetivado no quadro da polícia militar local, encontrando-se em exercício por mais de um ano, por força de liminar obtida em mandado de segurança.***

*III - Deu-se provimento ao recurso.*

*(Acórdão nº 690860, 20120110092704APC, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Revisor: VERA ANDRIGHI, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 03/07/2013, Publicado no DJE: 09/07/2013. Pág.: 194)*

*(Grifei).*

*49. Em sede de Recurso Especial, o Superior Tribunal de Justiça –STJ manteve a mencionada decisão do TJDFT:*

*“(…)*

*8. Quanto ao mais, de certo que o autor ingressou no serviço público ao abrigo de uma tutela judicial, que se manteve por esse tempo todo, ou porque a Administração não recorreu contra essa tutela ou recorreu e não conseguiu revogá-la. De qualquer maneira, o que é verdadeiro, é que o indivíduo, a pessoa, permaneceu no serviço público, exercendo satisfatoriamente suas atividades, fazendo jus inclusive a referência elogiosa, conforme expressa sua ficha de assentamento funcional às fls. 252/255.*

*9. Defendo, nessas situações excepcionalíssimas, a incidência da Teoria do Fato Consumado, à luz do princípio da segurança jurídica e desde que preenchidos os requisitos para o cargo.*

*10. A meu ver, houve, assim, uma solidificação de situações fáticas ocasionada em razão do excessivo decurso de tempo entre a realização do certame e os dias atuais, de maneira que a reversão desse quadro implicaria inexoravelmente em danos desnecessários e irreparáveis ao recorrente.*

*11. Não desconheço o entendimento desta Corte sobre o tema de que candidatos que acabam por participar das demais etapas do certame por força de decisões judiciais passíveis de reforma, não têm direito adquirido à nomeação definitiva, uma vez que não se pode perpetuar uma situação precária. Como cediço, o candidato continua na disputa por uma vaga, consciente de que sua situação ainda encontra-se pendente de julgamento, ou seja, com o iminente risco de reversão.*

***12. O mesmo posicionamento foi sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral, no julgamento do RE 608.482 onde consignou-se a impossibilidade de manutenção de candidato investido em cargo público por força de decisão judicial de caráter provisório pela aplicação da Teoria do Fato Consumado.***

***13. Contudo, o caso dos autos distingue-se da questão analisada no Supremo Tribunal Federal, onde a vantagem obtida – ou seja, a nomeação e posse em cargo público – se deu, não por iniciativa da Administração, mas por provocação do próprio servidor e contra a vontade da Administração, que, embora manifestando permanente***



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

**resistência no plano processual, outra alternativa não tinha senão a de cumprir a ordem judicial que deferiu o pedido, conforme asseverou o relator Exmo. Min. TEORI ZAVASCKI em seu voto.**

14. Em situação assim, de fato, o beneficiário da medida liminar tem conhecimento da natureza precária dessa espécie de provimento, cuja revogação acarreta automático efeito *ex tunc*, impossibilitando conferir segurança ou estabilidade à situação jurídica a que se refere.

15. Ocorre que na hipótese dos autos, a liminar determinou, tão somente, a participação do candidato no Curso de Formação dos Oficiais da Polícia Militar, não havendo qualquer ordem expressa de efetivação do candidato, quando da conclusão e aprovação no referido curso, que ocorreu por ato voluntário da Administração.

16. Em hipóteses como essa, que ora examina-se, não é possível desconsiderar a boa-fé do servidor, associada a proteção da confiança legítima do autor no ato administrativo.

17. Esta Corte reconhece a aplicação a boa-fé do administrado quando ato de iniciativa da própria Administração, decorrente interpretação equivocada da lei ou dos fatos, garante ao servidor determinada condição jurídica ou vantagem pecuniária, uma vez que cria-se uma falsa expectativa de que o ato administrativo é legal e definitivo.

18. Sendo assim, tratando-se de situação excepcional, em que a restauração da estrita legalidade ocasionaria mais danos sociais do que a manutenção da situação consolidada, aplica-se a teoria do fato consumado. No mesmo sentido, confirmam-se os seguintes julgados:

(...)"

(RECURSO ESPECIAL Nº 1.451.431 - DF - 2014/0098731-7; RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

(Grifei)

50. O caso chegou ao Supremo Tribunal Federal que, ao decidir o Recurso Extraordinário nº 952509, manifestou o seguinte posicionamento:

(...)

Embora haja, no acórdão recorrido, alusão à teoria do fato consumado, não se confunde esta demanda com a situação versada no recurso extraordinário nº 608.482/RS, relatado pelo ministro Teori Zavascki no âmbito da repercussão geral. **No precedente, concluiu o Tribunal pela incompatibilidade entre o previsto no regramento constitucional do acesso aos cargos públicos e a adoção do fato consumado originado em decisão judicial de natureza precária, quando o candidato, apesar de reprovado, terminou por tomar posse em decorrência de decisão posteriormente revogada. Neste caso, o candidato foi aprovado na seleção e exerce o cargo.**

(...)

(RE 952509, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 10/10/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-236 DIVULG 16/10/2017 PUBLIC 17/10/2017)

(Grifei)

51. Assim, friso que o precedente colacionado foi sucessivamente julgado pelo TJDFT, STJ e STF para ao final prevalecer o entendimento de que, em situações excepcionais, admite-se a teoria do fato consumado.

52. No mesmo diapasão, é o caso julgado pelo STF, *in verbis*:

Decisão:

Trata-se de recurso extraordinário remetido ao Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul/MS para que cumprisse o disposto no art.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

543-B do CPC/1973, uma vez que a controvérsia suscitada no extraordinário estaria representada nos temas 339, 476 e 660 da sistemática da repercussão geral, cujos paradigmas são, respectivamente, o AI-QO-RG 791.292, DJe 10.8.2010, de minha relatoria; o RE-RG 608.482, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 2.5.2012; e o ARE-RG 748.371, DJe 1º.8.2013, de minha relatoria. (eDOC 44)

**Ao receber os autos, o Tribunal a quo deixou de exercer juízo de retratação e realizou distinguishing, entendendo não se aplicar a tese firmada no julgamento do RE-RG 608.482 (Tema 476, da sistemática da repercussão geral) ao caso em comento, em acórdão assim ementado:**

“EMENTA – MANDADO DE SEGURANÇA. REANÁLISE EM FACE DO JULGAMENTO DO RE 608.482/RN SOB O RITO DA REPERCUSSÃO GERAL – ART. 543, § 3º, DO CPC DE 1973 – APLICAÇÃO DA TÉCNICA DA DISTINÇÃO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO NÃO EXERCIDO – MANTIDA A ORDEM CONCECIDA.

**Inexistindo semelhança entre o caso sub judice e aquele objeto do recurso representativo da controvérsia – RE n. 608.482/RN, não ha falar em retratação do julgado, mas em aplicação da técnica de ‘distinção’ ou distinguishing.**

**A questão tratada no presente mandamus é totalmente distinta daquela analisada no paradigma do STF, porquanto se refere à promoção de servidor em face de classificação em concurso interno, e não de provimento originário de cargo público em decorrência de concurso público, não havendo para retratação do julgado que entendeu pela aplicação excepcional da teoria do fato consumado, em consonância com a orientação do STJ, conforme reconhecido pela própria Corte Superior no julgamento do RE n. 1.535.240/MS interposto contra o acórdão objeto do presente reexame, e no AgRg Resp 1535240/MS, e do próprio STF, que no mencionado paradigma admite a aplicação da teoria do fato consumado em casos restritos, marcados pela excepcionalidade”.** (eDOC 48)

Diante da ausência de retratação e por entender presentes os requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário, a Vice-Presidência do TRF da 2ª Região remeteu novamente os autos a esta Corte. (eDOC 48, p. 53)

**Após detida análise, verifico que a matéria, da forma como trazida no recurso extraordinário, é, de fato, diversa do tema abordado pelo RE-RG 608.482, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 2.5.2012, motivo pelo qual torno sem efeito o despacho constante do eDOC 44, no ponto, e passo ao julgamento do recurso.**

Cuida-se de recurso que impugna acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul ementado nos seguintes termos:

“MANDADO DE SEGURANÇA. SELEÇÃO INTERNA PARA CURSO DE FORMAÇÃO DE SARGENTO DA POLÍCIA MILITAR DE MATO GROSSO DO SUL. MATRÍCULA REALIZADA MEDIANTE LIMINAR. DECURSO DE PRAZO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA.

**Incide a teoria do fato consumado, em se tratando de concurso público, quando o objetivo é a convalidação de uma situação de fato considerada ilegal, mas que perdurou ao longo do tempo, em razão da relevância e da preponderância dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da segurança**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

***jurídica, da boa-fé e da razoabilidade sobre o princípio da legalidade estrita***". (eDOC 11)

*Os embargos de declaração opostos foram rejeitados. (eDOC 15)*

*Nas razões do recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição, aponta-se violação aos arts. 1º; e 5, XXXV, LIV, e LV; e 93, IX, da Constituição.*

*Narra-se que os recorridos ingressaram com mandado de segurança, com pedido liminar, objetivando permanecer no posto de 2º Sargento da Corporação da Polícia Militar, em razão de ato administrativo de anulação da promoção dos recorridos, denominado "despromoção", o qual teve por fundamento revogação de outra liminar pelo reconhecimento da decadência, a qual teria determinado a matrícula dos recorridos no Curso de Formação de Sargentos, após aprovação em concurso interno não homologado pela Administração.*

*Sustenta-se que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada, no sentido da não aplicação da Teoria do Fato Consumado, nos termos do julgamento proferido no ARE 608.482, tema 476 da sistemática da repercussão geral. Nessa esteira, alega-se que ao aplicar a Teoria do Fato Consumado, o Tribunal a quo teria ocorrido em omissão, ao não considerar que a participação no Curso de Formação de Sargentos teria ocorrido por força de liminar precária revogada.*

*Aduz-se, ademais, violação ao princípio da razoabilidade, tendo em vista haver "total relação de prejudicialidade entre as duas demandas propostas pelos recorridos anteriormente, já que não teriam pleiteado a promoção ao Posto de 3º Sargento e o Judiciário não teria reconhecido tal direito sem que eles tivessem frequentado o curso de sargentos por força da medida liminar, posteriormente revogada com o reconhecimento da decadência" (eDOC 21, p. 12). Afirma, dentro desse contexto, que a Administração optou por não aplicar a Teoria do Fato Consumado por entender ser irrazoável sua incidência ao caso concreto.*

*Pugna-se, ao final, pela reforma do acórdão, para que seja denegada a segurança.*

*Decido.*

*Sem razão o recorrente.*

***Verifico que, embora o Tribunal a quo tenha afirmado, no acórdão recorrido, ter aplicado a Teoria do Fato Consumado, esse entendimento não se subsume de forma perfeita àquele firmado por esta Corte no julgamento do RE-RG 608.482, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 2.5.2012 (Tema 476, da sistemática da repercussão geral).***

*Essa afirmação fundamenta-se não apenas no fato de que o recurso paradigma tratava de candidato não aprovado em concurso público para ingresso inicial em carreira do serviço público, que tomou posse em decorrência de medida liminar supervenientemente revogada, enquanto o caso concreto trata de servidores públicos aprovados em concurso interno para promoção na carreira, os quais tiveram sua matrícula no Curso de Formação de Sargento deferida por força de medida liminar posteriormente revogada.*

*Fundamenta-se também – e principalmente – no fato de que, não obstante a revogação da referida medida, a Administração deixou de tomar providências imediatas para afastar os servidores do cargo de Sargento, tendo, ainda, promovido os recorrentes, novamente, ao cargo de 2º Sargento, ainda que insubsistentes a medida liminar que respaldou a primeira promoção.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

O acórdão recorrido, ao tratar da questão ora em comento, colacionou diversos julgados que tratam de controvérsia idêntica à dos autos, aplicando ao caso a sua inteligência, dentre os quais destaco o do RMS 20572/DF, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, Dje 15.12.2009, assim ementado:

**“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. CURSO DE FORMAÇÃO. MATRÍCULA POR FORÇA DE LIMINAR. MÉRITO JULGADO IMPROCEDENTE. MANUTENÇÃO NA ACADEMIA, INGRESSO E PROMOÇÃO NA CARREIRA POR ATOS DA ADMINISTRAÇÃO POSTERIORES À CASSAÇÃO DA DECISÃO JUDICIAL. TRÂNSCURSO DE MAIS DE CINCO ANOS. ANULAÇÃO. SEGURANÇA JURÍDICA E BOA-FÉ OBJETIVA VULNERADOS. VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. CONSTATAÇÃO DE QUE O CANDIDATO PREENCHIA O REQUISITO CUJA SUPOSTA AUSÊNCIA IMPEDIRA SUA ADMISSÃO NO CURSO DE FORMAÇÃO. ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS PARA INGRESSO E EXERCÍCIO DO CARGO DE OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR.**

1. Os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, bem como a vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*), impedem que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio dos administrados.

2. À luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, verifica-se que o Recorrente, em sentido material, preenchia os requisitos editalícios para admissão no Curso de Formação, inclusive aquele cuja ausência formal constituía obstáculo inicial à sua matrícula e que ensejou o ajuizamento da ação judicial em cujo bojo obteve a liminar.

3. Hipótese em que, embora a liminar que autorizara a matrícula do Recorrente no Curso de Formação tivesse sido cassada, expressamente, em 18 de fevereiro de 1997 e não houvesse nenhum outro título judicial que determinasse sua permanência na carreira militar, não tomou a Administração nenhuma atitude no sentido de afastá-lo. Pelo contrário, além de permanecer matriculado até a conclusão do Curso de Formação, findada em 05 de dezembro de 1997, ingressou na carreira e, ainda, foi promovido, em 05 de outubro de 1998, à patente de 2º Tenente, vindo a ser anulados esses atos tão-somente em 21 de maio de 2002.

4. **A ausência de atos administrativos tendentes a excluir o Recorrente das fileiras militares após a cassação da liminar, corroborada pela existência de atos em sentido contrário (manutenção no Curso, promoção), além da instauração de processo administrativo, pela Academia de Polícia Militar, de ofício, para tornar definitiva a matrícula que fora efetivada, inicialmente, em razão de liminar, fez criar uma certeza de que a questão do seu ingresso na carreira militar estava resolvida.**

5. **Os atos de admissão e promoção do Recorrente praticados pela Administração, bem como o longo tempo em que eles vigoraram, indicavam, dentro da perspectiva da boa-fé, que o seu ingresso na carreira militar já havia se incorporado, definitivamente, ao seu patrimônio jurídico, pelo que sua anulação, com base em fato**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

**anterior à prática dos atos anulados (cassação da liminar), feriram os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, tendo sido infringida a cláusula venire contra factum proprium ou da vedação ao comportamento contraditório.**

6. Hipótese concreta que não cuida da aplicação da teoria do fato consumado para convalidar ato ilegal, o que é rechaçado por esta Corte, mas de fazê-la incidir, juntamente com os princípios da segurança jurídica e boa-fé, para tornar sem efeito atos praticados com ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

7. Recurso ordinário provido para conceder a segurança e anular o ato que cassou a promoção do Recorrente à patente de 1º Tenente, bem como o ato que determinou sua exclusão dos quadros da Polícia Militar, determinando seu imediato retorno à função ocupada, com todos os consectários jurídico- financeiros dele decorrentes”.

Atentos a essa peculiaridade, os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, ao exercerem juízo de retratação, procederam ao distinguishing do caso em concreto com o paradigma da repercussão geral indicado, afirmando, nos termos do julgado acima descrito, o que segue:

“Os impetrantes, embora tenham ingressado no Curso de Formação de 3º Sargento por meio de liminar deferida em mandado de segurança, foram aprovados em todas as fases do concurso interno e, por esta razão, tiveram reconhecido o seu direito à promoção à graduação de Terceiro Sargento em decisão judicial transitada em julgado proferida nos autos do mandado de segurança n. 0038402-70.2005.8.12.0001.

Não fosse isso, após o cumprimento da decisão que determinou a promoção dos impetrantes à graduação de 3º Sargento, e posterior trânsito em julgado da decisão que extinguiu o mandado de segurança no qual foi deferida a liminar que assegurava aos autores a participação no Curso de Formação de Sargento, por iniciativa da própria Administração, os impetrantes foram promovidos à graduação de 2º Sargento.

Tal circunstância provocou nos impetrantes a convicção de que se tratava de uma promoção legítima, de modo que a superveniente constatação da ilegitimidade dessa vantagem pela administração, com a abertura de processo administrativo para ‘despromoção’ dos impetrantes, caracteriza comprometimento da boa-fé ou da confiança legítima provocada pelo primitivo ato da administração, autorizando a manutenção das promoções dos impetrantes, pela teoria do fato consumado, dada da excepcionalidade do caso.” (eDOC 48, pp. 17/18)

Assim, diante do relato fático da situação posta nos autos, entendo que os diversos atos administrativos emanados da Corporação da Polícia Militar, sobretudo aqueles referentes à promoção para 2º Sargento dos recorridos, quando já revogada a liminar que deferiu a matrícula dos interessados no Curso de Formação de Sargentos, são dotados de presunção de legitimidade e criaram expectativas legítimas nos administrados, no tocante à legalidade de suas promoções, para as quais foram regularmente aprovados em concurso interno.

**Essa situação, aliada à demora da Administração para instaurar processo administrativo com vistas à anulação das promoções, revela que, passados mais de dez anos das nomeações dos servidores aos referidos cargos, evidencia-se que eventual anulação daqueles atos violaria o princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, pois haveria alteração drástica da**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

***situação jurídica dos servidores públicos envolvidos, com reflexos não só em sua subsistência, mas também no regular funcionamento da prestação jurisdicional do Estado.***

*Sabe-se que os atos administrativos são dotados de presunção iuris tantum de veracidade e legalidade, o que traz, como consequência, a manutenção de seus efeitos até a sua desconstituição.*

*Sobre o tema, confira-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 30 ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2016, p. 127):*

*“Os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais, bem como anota DIEZ. Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado.*

*Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípua, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave oposto por pessoais de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei.*

*(...)*

*Efeito da presunção de legitimidade é a autoexecutoriedade, que, como veremos adiante, admite seja o ato imediatamente executado. Outro efeito é o da inversão do ônus da prova, cabendo a quem alegar não ser o ato legítimo a comprovação da ilegalidade. Enquanto isso não ocorrer, contudo, o ato vai produzindo normalmente os seus efeitos e sendo considerado válido, seja no revestimento formal, seja no seu próprio conteúdo”.*

*Desse modo, considerando a presunção de veracidade e legitimidade que caracterizam os atos administrativos, não se pode exigir dos servidores aprovados em concurso interno para promoção na carreira, que tiveram sua matrícula assegurada por medida liminar posteriormente cassada pelo reconhecimento da decadência para a impetração de mandado de segurança, que presumissem a ilegalidade dos atos expedidos pela Corporação da Polícia Militar, que concedeu nova promoção aos servidores, legitimando, a seu ver, sua situação jurídica.*

***Assim, consoante assentado pela decisão que procedeu ao distinguishing, os fatos descritos no recurso extraordinário configuram situação excepcional, que justifica a incidência do princípio da proteção à confiança legítima dos administrados e da segurança jurídica, considerada não só a presunção de legitimidade dos atos da Administração Pública e a boa-fé dos administrados, mas também a demora da tramitação dos feitos administrativos relacionados ao caso, que resultaram na promoção subsequente dos recorridos, os quais ocupam os referidos cargos há mais de uma década.***

***Sublinho, por fim, que embora não se aplique ao caso o RE-RG 608.482, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, Dje 30.10.2014 (tema 476), que diz respeito à manutenção de candidato não aprovado em concurso público no cargo no qual tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial***



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

**de natureza precária, tendo em vista que os recorridos, servidores públicos concursados, foram aprovados em concurso interno para o promoção na carreira, que o próprio paradigma da repercussão geral prevê excepcionalidade a sua tese, aos casos em que aplicável o fundamento da boa-fé e da proteção à confiança legítima do administrado. Cito, a propósito, trecho do voto condutor do acórdão sobre a matéria:**

*“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 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.”*

Nesse mesmo sentido, cito também os seguintes julgados:

*“Agravamento regimental no mandado de segurança. 2. Direito Administrativo. 3. Concurso público. Prazo de validade. Suspensão do curso do prazo de validade dos certames por ato administrativo do TJ/MT. Retomada do curso do prazo após mais de dois anos, com a consequente nomeação dos aprovados no certame. 4. Decisão do CNJ que declarou a nulidade do ato e determinou a exoneração dos servidores nomeados em período posterior àquele previsto no art. 37, III, da CF. 5. Situação excepcional. Exercício das funções públicas por mais de dez anos. 6. Presunção de legitimidade dos atos da Administração Pública. Demora na tramitação dos feitos administrativos e judiciais relacionados aos fatos. Princípio da razoável duração do processo, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. 7. Agravamento regimental a que se nega provimento.” (MS 30.662-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 6.9.2017)*

*“Agravamento regimental no agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Provimento derivado. Manutenção de ato administrativo concretizado em 1990. ADI nº 837-MC. Efeitos ex nunc. RE nº 442.683/RS. Princípios da boa-fé e da segurança Jurídica. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de ser inconstitucional toda forma de provimento derivado após a Constituição Federal de 1988, sendo necessária a prévia aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos para o ingresso em cargos públicos. 2. Contudo, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 837, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 17/2/93, suspendeu-se, com efeitos ex nunc, a eficácia dos arts. 8º, III, e das expressões ‘acesso e ascensão’, do art. 13, parágrafo 4º, ‘ou ascensão’ e ‘ou ascender’, do art. 17, e do inciso IV do art. 33, todos da Lei nº 8.112, de 1990. 3. Posteriormente, com fundamento na referida ADI, cujo mérito foi julgado em 27/8/98 (DJ de 25/6/99), a Segunda Turma da Corte, ao examinar o RE nº 442.683/RS, concluiu pela subsistência de atos administrativos de provimentos derivados ocorridos entre 1987 a 1992, em respeito aos postulados da boa-fé e da segurança jurídica. Consignou-se que, à*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*época dos fatos, o entendimento a respeito do tema não era pacífico, o que teria ocorrido somente em 17/02/93 (data da publicação da decisão proferida na medida cautelar). 4. Agravo regimental não provido. (RE 605.762-AgR-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, Dje 9.6.2016)*

*Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. 932, VIII, do NCPC, c/c art. 21, §1º, do RISTF) e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixo de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC.*

**(ARE 944244, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 27/11/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-278 DIVULG 01/12/2017 PUBLIC 04/12/2017) - (Grifei).**

53. Ao apreciar esse caso, o STJ tinha se manifestado nos seguintes termos:

**ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. POLICIAL MILITAR. PARTICIPAÇÃO EM CURSO DE FORMAÇÃO POR FORÇA DE LIMINAR. APROVAÇÃO. PROMOÇÃO PARA 3º SARGENTO ASSEGURADA EM DECISÃO TRANSITADO EM JULGADO. APLICAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO. CARÁTER EXCEPCIONAL.**

*1. Inexiste violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.*

*2. No caso dos autos, os agravados, policiais militares, ingressaram no curso de formação de 3º Sargento por meio de liminar deferida em Mandado de Segurança e, após a conclusão do curso, tiveram reconhecido, por preencherem todos os requisitos legais, o direito à promoção assegurado por decisão judicial transitada em julgado, em acórdão exarado em outro Mandado de Segurança. Ocorre que, após vários anos da promoção, o primeiro mandamus que assegurou a participação no curso de formação foi extinto por ter sido verificada a decadência. Por consequência, determinou-se o retorno dos policiais às suas graduações iniciais.*

**3. Em casos excepcionais, em que a restauração da estrita legalidade ocasionaria mais danos sociais que a manutenção da situação consolidada pelo decurso do tempo, como no presente caso, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se firmado no sentido de admitir a aplicação da teoria do fato consumado.**

*Precedentes: AgRg no RMS 28.346/GO, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, DJe 03/08/2015; AgRg no REsp 1.478.224/SE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 02/03/2015;*

*AgRg no REsp 1.416.078/PE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 02/12/2014; REsp 1.172.660/DF, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 25/09/2014; AgRg no REsp 1.465.543/SC, Rel. Min.*

*Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16/09/2014; AgRg no AgRg no REsp 1.192.881/MS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 29/03/2012.*

**4. Ressalte-se que a Corte a quo, ao aplicar a teoria do fato consumado na espécie, pautou-se pelo princípio da eficiência - diante da necessidade administrativa de sargentos nas corporações -, além dos princípios da segurança jurídica, da hierarquia e da irredutibilidade de vencimentos. E, ainda, registrou a peculiaridade de que a promoção dos agravados está assegurada por outra decisão judicial transitada em julgado, pelo reconhecimento do**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

**preenchimento dos requisitos legais, inclusive a aprovação no curso de formação.**

*Agravo regimental improvido.*

*(AgRg no REsp 1535240/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 13/11/2015)*

*(Grifei).*

54. Ademais, esclareço que esses precedentes colacionados não são casos isolados. Com efeito, há outros julgados semelhantes na jurisprudência do STF, que, apesar de longos, peço permissão para transcrever os seguintes:

**DECISÃO:**

*Trata-se recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, assim ementado:*

**“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. CONCURSO PÚBLICO PARA MÉDICO OBSTETRA/GINECOLOGISTA. CANDIDATA QUE NO MOMENTO DA POSSE NÃO APRESENTOU A DOCUMENTAÇÃO DEVIDA, ENCONTRANDO-SE NO EXERCÍCIO DO CARGO HÁ MAIS DE 12 (DOZE) ANOS. FATO CONSUMADO. CABIMENTO. TÍTULO DE ESPECIALIZAÇÃO CONFERIDO COM A CONCLUSÃO DO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA MÉDICA, O QUAL SE DEU PROVAVELMENTE EM FEVEREIRO DE 1999. APLICAÇÃO DO ART. 6º DA LEI 6932/81. RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO POR UNANIMIDADE. [...]”**

*O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega violação aos arts. 2º e 37 da Constituição.*

*Por meio de decisão monocrática deste Tribunal, proferida em 26.02.2014, o recurso extraordinário foi admitido (art. 328, parágrafo único, do RI/STF), e determinado o retorno dos autos ao Tribunal de origem, para aguardar a manifestação do Supremo Tribunal Federal em repercussão geral (Tema 476).*

**Após o julgamento do mérito do paradigma (RE 608.482-RG) pelo STF, o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco ao proferir acórdão não modificou o acórdão ao fazer o juízo de retratação, pelos seguintes fundamentos:**

**“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. POSSE EM CARGO PÚBLICO EM VIRTUDE DE DECISÃO LIMINAR. CANDIDATA QUE ATENDEU, NO TRANSCURSO DO PROCESSO, ÀS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS PARA O CARGO DE MÉDICO OBSTETRA/GINECOLOGISTA (FLS. 51), ENCONTRANDO-SE NO EXERCÍCIO DO CARGO HÁ APROXIMADAMENTE 15 (QUINZE) ANOS. FATO CONSUMADO. APLICABILIDADE EXCEPCIONAL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. AUSÊNCIA DAS HIPÓTESES DE CABIMENTO DISPOSTAS NO ART. 535 DO CPC – REDISCUSSÃO DE MATÉRIA – IMPOSSIBILIDADE – EMBARGOS REJEITADOS – PREQUESTIONAMENTO SÚMULAS 282 E 356 DO STF – DECISÃO UNÂNIME. 1 - Os embargos de declaração constituem recurso de extremados requisitos objetivos, conforme normatização imersa no artigo 535 do Código de Processo Civil, exigindo-se, para seu acolhimento, que estejam presentes os pressupostos legais de cabimento. 2 – Não vislumbrando as hipóteses previstas em lei, não há como prosperar o inconformismo do embargante. 3 – In casu, restou esclarecido que a aplicação da Teoria do Fato Consumado no caso deu-se em caráter excepcional, até então admitido pela jurisprudência, vez que ficou constatada que a situação de fato posta em decorrência da medida liminar deferida restou convalidada diante da forma constitutiva do**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*tempo, tornando-se desaconselhável sua desconstituição, não havendo que se cogitar de afronta aos arts. 2º, 5º, caput, 37, caput, da CF/88. 4 – Aclaratórios conhecidos somente para efeito de prequestionamento (Súmulas 282 e 356 do STF) do disposto nos artigos 2º, 5º, caput, 37, caput, da CF/88, porém rejeitados à unanimidade de votos.”*

(...)

**Ademais, não há como somente agora, após mais de 18 anos de exercício do cargo, a recorrida ser desvinculada dos quadros da Administração Pública Estadual. Em razão das peculiaridades do caso concreto, o Tribunal de origem concluiu que a reversão da situação consolidada na hipótese seria lesiva aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.**

*Tal espécie de conclusão não é nova na jurisprudência desta Corte, a qual em algumas oportunidades e sempre com fundamento nas particularidades de cada caso, já reconheceu a subsistência de atos administrativos de provimento derivado de cargos públicos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Nesse sentido, vejamos: MS 26.117/DF, Rel. Min. Eros Grau; MS 28.953/DF, Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia; e RE 706.698-AgR/ES, Rel.ª Min.ª Rosa Weber, este último assim ementado:*

(...)

**Desse modo, a reforma do acórdão recorrido com a consequente confirmação do ato administrativo combatido importaria violação aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.**

*Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 04 de abril de 2017. Ministro Luís Roberto Barroso Relator*

**(RE 1009907, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 04/04/2017, publicado em DJe-075 DIVULG 11/04/2017 PUBLIC 17/04/2017)**

*Decisão:*

*Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que, ao reexaminar a matéria por força do disposto no art. 543-B, §1º do CPC/1973, concluiu pelo não cabimento de retratação, mantendo o acórdão anterior nos seguintes termos (fls. 149-149v):*

**“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. ARTIGO 543-B DO CPC. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA DO INTERSTÍCIO TEMPORAL DE DOIS ANOS DE BACHARELADO PARA PARTICIPAR DE CONCURSO DE INGRESSO NAS CARREIRAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CANDIDATO QUE SE INSCREVEU NO CERTAME POR FORÇA DE LIMINAR, FOI APROVADO E ESTÁ EM EXERCÍCIO NO CARGO HÁ, PELO MENOS, 10 (DEZ) ANOS. CONSOLIDAÇÃO DA SITUAÇÃO FÁTICA AO LONGO DO TEMPO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO PROFERIDO NO JULGAMENTO DA APELAÇÃO DA UNIÃO FEDERAL. NÃO ACOLHIMENTO DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF EM RECURSO REPETITIVO.**

**1. Embora a Vice-Presidência tenha entendido que a matéria arguida pela União encontraria respaldo com o quanto consagrado pelo Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Repetitivo, julgado nos autos do RE 608.482/RN, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, submetido à sistemática do artigo 543-B do Código de**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

**Processo Civil, dos presentes autos verifica-se que a aprovação do impetrante no certame e o exercício da função de Procurador da República há quase 10 (dez) anos (o que, a toda evidência, indica que o impetrante já alçou a vitaliciedade), sem nenhuma notícia de desempenho insatisfatório do cargo ou conduta incompatível com a função, constituem particularidades excepcionais que conduzem ao caminho inverso do entendimento firmado no STF.**

**2. Trata-se de situação excepcional merecedora de amparo, tendo em vista que a prática e a experiência compensaram a lacuna originária concernente ao não cumprimento da exigência de ter o candidato 2 (dois) anos de bacharelado no ato da inscrição no concurso, não sendo razoável subverter tal estado de fato já consolidado, somente por apego ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.**

**3. Acórdão mantido.”**

No recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição da República, sustenta-se, com base na ADI 1.040/DF, a constitucionalidade e aplicabilidade do art. 187 da Lei Complementar 75/93 ao caso ante o não cumprimento, pelo recorrido, da exigência de um biênio na condição de Bacharel em Direito como requisito para inscrição em concurso público para ingresso nas carreiras do Ministério Público da União. Defende, ainda, a inaplicabilidade da teoria do fato consumado.

É o relatório.

Decido.

Não assiste razão à recorrente.

**De fato, esta Corte, ao analisar o RE 608.482-RG, Rel. Ministro Teori Zavascki, DJe 30.10.2014 (Tema 476), reconheceu a existência de repercussão geral da controvérsia referente à manutenção em cargo público, com base na teoria do fato consumado, de candidato investido por força de decisão judicial de caráter provisório. A ementa desse julgado tem o seguinte teor:**

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO REPROVADO QUE ASSUMIU O CARGO POR FORÇA DE LIMINAR. SUPERVENIENTE REVOGAÇÃO DA MEDIDA. RETORNO AO STATUS QUO ANTE. TEORIA DO FATO CONSUMADO, DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. INAPLICABILIDADE. RECURSO PROVIDO.**

**1. Não é compatível com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção no cargo, sob fundamento de fato consumado, de candidato não aprovado que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado. 2. Igualmente incabível, em casos tais, invocar o princípio da segurança jurídica ou o da proteção da confiança legítima. É que, por imposição do sistema normativo, a execução provisória das decisões judiciais, fundadas que são em títulos de natureza precária e revogável, se dá, invariavelmente, sob a inteira responsabilidade de quem a requer, sendo certo que a sua revogação acarreta efeito ex tunc, circunstâncias que evidenciam sua inaptidão para conferir segurança ou estabilidade à situação jurídica a que se refere. 3. Recurso extraordinário provido.**

Ocorre que, da leitura atenta do acórdão a quo conclui-se que, apesar de o Tribunal de origem ter reanalisado a controvérsia tendo em conta o disposto no julgamento supracitado, deixou de aplicar o entendimento



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*assentado pelo STF ao caso em virtude da excepcionalidade da situação tratada nos autos.*

*Nesse sentido, o Colegiado de origem assentou (fls. 147-v):*

***“Ocorre que no caso vertente, a aprovação do impetrante no certame (frise-se: de concorrência acirrada) e o exercício da função de Procurador da República há quase 10 (dez) anos (o que, a toda evidência, indica que o impetrante já alçou a vitaliciedade), sem nenhuma notícia de desempenho insatisfatório do cargo ou conduta incompatível com a função, constituem particularidades excepcionais que conduzem ao caminho inverso do entendimento firmado no STF. Trata-se, portanto, de situação excepcional merecedora de amparo, tendo em vista que a prática e a experiência compensaram, sem sombra de dúvidas, a lacuna originária concernente ao não cumprimento da exigência de ter o candidato 2 (dois) anos de bacharelado no ato da inscrição no concurso, não sendo razoável subverter tal estado de fato já consolidado, somente por apego ao princípio do instrumento convocatório.”***

*Verifica-se, portanto, que eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo Colegiado de origem demandaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 279 do STF. Acresce que, à época dos fatos, a jurisprudência do Supremo ainda não tinha se firmado quanto ao momento da comprovação da atividade jurídica exigida tão pouco quanto ao alcance e efetividade da teoria do fato consumado.*

*Ante o exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF.*

***(RE 975513, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 22/11/2016, publicado em DJe-253 DIVULG 28/11/2016 PUBLIC 29/11/2016)***

*(Grifei).*

55. No mesmo sentido, é o entendimento do TJDFT :

***DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. CANDIDATO DESCLASSIFICADO EM AVALIAÇÃO FÍSICA. CONTINUIDADE NO CERTAME POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. APROVAÇÃO NO CURSO DE FORMAÇÃO. NOMEAÇÃO E POSSE. TEORIA DO FATO CONSUMADO. APLICABILIDADE EXCEPCIONAL. CANDIDATO QUE, AO ASSUMIR O CARGO, É APROVADO EM RIGOROSOS TESTES FÍSICOS.***

*I. A teoria do fato consumado tem sido corretamente repudiada para consolidar situações jurídicas respaldadas em provimentos judiciais precários que depois restaram desconstituídos.*

***II. A aplicação excepcional da teoria do fato consumado não pode ser descartada em caráter peremptório, pois o Direito não é indiferente à realidade das relações e situações jurídicas que podem se apresentar revestidas de grande extraordinariedade.***

***III. Possibilidade de adoção, em caráter excepcional, da teoria do fato consumado como mecanismo de preservação de situação jurídica legitimamente consolidada.***

***IV. Não é razoável que, após a posse e o ingresso em força especial da Polícia Militar que requer testes físicos ainda mais rigorosos, o candidato venha a ser desclassificado por anterior reprovação em exame de aptidão física.***

*V. Peculiaridades do caso concreto.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*VI. Recurso parcialmente provido.*

(Acórdão n. 720259, 20100110312499APC, Relator: ANTONINHO LOPES, Relator Designado: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, Revisor: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 18/09/2013, Publicado no DJE: 15/10/2013. Pág.: 133)

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. POLÍCIA MILITAR DO DF. TESTE DE APTIDÃO FÍSICA. REPROVAÇÃO. LIMINAR. CONCLUSÃO COM APROVEITAMENTO. POSSE. SITUAÇÃO CONSOLIDADA.

**I. Com base na teoria do fato consumado, que preconiza o respeito às situações de fato consolidadas em virtude de decisão judicial, deve-se prestigiar a situação do embargado, que concluiu todas as etapas do certame com aproveitamento, encontrando-se em pleno exercício da atividade pública, por força de liminar obtida.**

*II. Negou-se provimento ao recurso.*

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

(Acórdão n. 766561, 20100110312499EIC, Relator: JAIR SOARES, Relator Designado: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Revisor: JOSÉ DIVINO, 2ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 17/02/2014, Publicado no DJE: 12/03/2014. Pág.: 96)

(Grifei).”

38. Ainda que, em tese, só para fins de argumentação, a teoria do fato consumado não fosse aplicada ao caso vertente, entendo que a admissão da servidora Michelle Pereira Medeiros deve ser considerada regular, porquanto a Administração Pública não pode atuar de forma contraditória.

39. Nesse sentido, os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva militam a favor da regularidade da admissão, assim como a vedação ao comportamento contraditório — *venire contra factum proprium* — impede que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio do administrado, o que no caso em tela ficou robustamente demonstrado.

40. Com efeito, o brocardo *nemo potest venire contra factum proprium* veda que alguém pratique uma conduta em contradição com sua conduta anterior, lesando a legítima confiança de quem acreditara na preservação daquele comportamento inicial.

41. Registro, ademais, que os atos da administração pública também estão sujeitos à aplicação do princípio da não contradição ou proibição do *venire contra factum proprium*, *in verbis*:

**E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA – CONCURSO PÚBLICO – PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA – RESERVA PERCENTUAL DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS (CF, ART. 37, VIII) – CANDIDATO CLASSIFICADO EM PRIMEIRO LUGAR PARA AS VAGAS VINCULADAS A ESSA ESPECÍFICA CLÁUSULA DE RESERVA CONSTITUCIONAL –**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

**ESTABELECIMENTO, PELO EDITAL E PELA LEGISLAÇÃO PERTINENTE, DE PARÂMETROS A SEREM RESPEITADOS PELO PODER PÚBLICO (LEI Nº 8.112/90, ART. 5º, § 2º, E DECRETO Nº 3.298/99, ART. 37, §§ 1º E 2º) – DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO – A QUESTÃO DA VINCULAÇÃO JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO EDITAL – PRECEDENTES – CLÁUSULA GERAL QUE CONSAGRA A PROIBIÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO – INCIDÊNCIA DESSA CLÁUSULA (“NEMO POTEST VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM”) NAS RELAÇÕES JURÍDICAS, INCLUSIVE NAS DE DIREITO PÚBLICO QUE SE ESTABELECEM ENTRE OS ADMINISTRADOS E O PODER PÚBLICO – PRETENSÃO MANDAMENTAL QUE SE AJUSTA À DIRETRIZ JURISPRUDENCIAL FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – RECURSO IMPROVIDO.**

*(MS 31695 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03/02/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 09-04-2015 PUBLIC 10-04-2015)*

(Grifei).

42. Nesse contexto, mesmo diante da situação precária da servidora em voga, que integra a SEJUS por mais de 12 anos, tendo ingressado no cargo e permanecido sem amparo de decisão judicial, a jurisdicionada vem atuando no sentido de mantê-la em seus quadros, haja vista que tem se mostrado silente.

43. Cabe registrar que o STF tem admitido a prevalência de julgados nesse sentido, *in verbis*:

*Decisão:*

*Vistos.*

*Trata-se de agravo contra a decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, assim ementado:*

**“MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO PARA INGRESSAR NO CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO CEARÁ. PRELIMINAR DE NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. LIMITAÇÃO DE ALTURA. EXIGÊNCIA CONTIDA APENAS NO EDITAL DO CERTAME. OMISSÃO DA LEI DE REGÊNCIA. SITUAÇÃO INCOMPATÍVEL COM OS ART. 7º, INC. XXX, ART. 39, § 3º, E ART. 37, INCS. I E II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SEGURANÇA CONCÉDIDA. 1. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA.**

*Não procede a objeção do Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Ceará, bem como do parecer proferido pela d. Procuradoria Geral de Justiça, de que a pretensão do impetrante reclama dilação probatória inviável no âmbito do mandado de segurança. Com efeito, a inicial veio instruída com cópia da ficha médica de quando do impetrante pertencia ao quadro do Exército Brasileiro (fls.15), bem como cópia do Certificado de Reservista de 2ª Categoria (fls. 16), onde atesta a altura de 1,62m (um metro e sessenta dois centímetros), e ainda os documentos de fls. 17 e 35, onde informa, respectivamente, a classificação do impetrante no vestibular 99.1 e o resultado da inspeção de saúde. Portanto, o fundamento invocado*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*não pode ser acolhido para obstar o exame do mérito da impetração. Preliminar rejeitar.*

*2. É indiscutível a inexistência do art. 11 da Lei n. 10.072/76 sobre a questão em debate, porque nele não se estabelece claramente a altura mínima para ingresso na carreira militar, mas tão somente exige a capacidade física do candidato. Na prática, transfere-se a atribuição de, concretamente, fixar o balizamento etário e de altura à discricionariedade ou ao arbítrio do Administrador e, a cada concurso, isso poderá variar.*

*3. In casu, à época, a exigência editalícia do certame, ao fixar a altura mínima de 1,60m, passa da lei para criar, com caráter de discriminação, condição outra para obstar o acesso ao cargo público, contrariando os art. 7º, inc. XXX, art. 39, § 3º, e art. 37, incs. I e II, todos da Constituição da República.*

*4. Tal como a idade, o limite de altura mínima para o exercício das funções de cargo público, deve estar previamente definido em lei, sendo inválida a fixação exclusiva no edital do concurso de seleção.*

*5. O princípio da legalidade impõe que somente a lei, em sentido formal, pode definir os requisitos, bem como impor condições, para o preenchimento de cargos, empregos ou funções públicas. 6. que do contrário fosse, tenho por clarividente, em face da documentação acostada aos autos, mais precisamente a cópia da ficha médica de quando do impetrante pertencia ao quadro do Exército Brasileiro (fls.15), bem como cópia do Certificado de Reservista de 2ª Categoria (fls. 16), resta delineado, com densidade líquida e certa, que o impetrante apresenta, pelo menos, 1,62m (um metro e sessenta e dois centímetros) de estatura, a qual seria condizente com a limitação de altura prevista no Edital para admissão na Corporação Castrense.*

*7. Não se pode olvidar o fato de a liminar ter sido concedida no longínquo mês de fevereiro de 1999, ou seja, a liminar perdura há mais de 13 anos, o que por si já demonstraria a necessidade de aplicação do princípio da confiança do administrado na administração pública, eis que o ente público vem atuando no sentido de mantê-lo na administração, haja vista que o vem promovendo no decorrer destes anos.*

*8. In casu, entendo ser aplicável a teoria do fato consumado, eis que é uma situação excepcional. Sobre a teoria do fato consumado, é sabido que tal construção veio para concretizar o princípio da segurança jurídica, estabilizar no plano jurídico situações já devidamente consolidadas no mundo dos fatos. Deste modo, uma situação de fato já sedimentada pelo decurso do tempo deve permanecer do modo como está, privilegiando-se a solidez das relações sociais.*

*9. Com efeito, não se pode admitir que a tramitação de um feito por quase uma década e meia sem a prolação de uma decisão de mérito, acabe por destruir uma carreira de mais de treze anos na Polícia Militar, conforme se extrai dos documentos acostados aos autos. Cabe mencionar que a irrepreensível conduta do impetrante no desempenho de suas atribuições, bem como pelo fato de o Estado já ter investido consideráveis quantias para dar adequada formação ao autor verifica-se que Estado reconhece o direito do impetrante a concessão da segurança, haja vista que o promoveu sucessivamente até a graduação de capitão, o que por si já seria suficiente para aduzir que não há interesse do ente público na denegação da segurança. Aplica-se a teoria do fato consumado.*

**10. Mesmo que a teoria do fato consumado não fosse aplicada ao caso vertente, ainda sim, não seria cabível a denegação da segurança**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

**porque o Estado não pode atuar de forma contraditória. Os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva resguardam o direito do impetrante, bem como a vedação ao comportamento contraditório (venire contra factum proprium), impedem que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio do administrado, o que no caso em tela ficou cabalmente demonstrado.**

11. ORDEM CONCEDIDA”

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados. No recurso extraordinário, sustenta-se violação dos artigos 2º, 5º, caput e inciso XIII, e 37, incisos I e II, da Constituição Federal.

Decido.

Não merece prosperar a irrisignação, uma vez que a Corte de origem, ao assentar somente ser legítima a cláusula de edital que prevê altura mínima para habilitação para concurso público quando mencionada exigência tiver lastro em lei, em sentido formal e material, decidiu sintonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal. Nesse sentido:

“Agravamento regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Concurso público. Policial. Altura mínima. Edital. Previsão legal. Necessidade. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência do Tribunal no sentido de somente ser legítima a cláusula de edital que prevê altura mínima para habilitação para concurso público quando mencionada exigência tiver lastro em lei, em sentido formal e material. 2. Agravamento regimental não provido” (RE nº 593.198/SE-AgR, Primeira Turma, de minha relatoria, DJe de 1/10/13).

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. POLICIAL MILITAR. ALTURA MÍNIMA. PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA. 1. Somente lei formal pode impor condições para o preenchimento de cargos, empregos ou funções públicas. Precedentes. 2. Agravamento regimental a que se nega provimento” (AI nº 627.586/BA-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 19/12/07)

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA DE ALTURA MÍNIMA. LIMITAÇÃO IMPOSTA APENAS POR EDITAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal possui o entendimento de que a exigência de altura mínima para o cargo de policial militar é válida, desde que prevista em lei em sentido formal e material, bem como no edital que regulamente o concurso. 2. Na hipótese, apenas o edital do concurso estabelecia a exigência, de modo que tal limitação se mostra ilegítima. Precedentes. 3. Agravamento regimental a que se nega provimento” (ARE nº 906.295/RJ-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 15/12/15).

Ademais, para ultrapassar a conclusão firmada no acórdão impugnado de que o impetrante, ora recorrido, atendeu aos requisitos fixados no edital do certame demandaria, indubitavelmente, o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que foge do campo do recurso extraordinário. A propósito:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. HABILITAÇÃO PARA O CARGO CONCORRIDO. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO NO CONJUNTO PROBATÓRIO E NAS CLÁUSULAS DO EDITAL DO CONCURSO. SÚMULAS NS. 279 E 454 DO SUPREMO



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (ARE nº 910.443/RN-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 20/10/15). “Militar. Concurso público. Idoneidade moral. Edital 2. Necessária prévia análise do edital e revolvimento da matéria fático-probatória. Súmulas 454 e 279. 3. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão agravada. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE nº 844.055/MG-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 1/7/15).

Ante o exposto, nos termos do artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 25 de agosto de 2016. Ministro Dias Toffoli Relator Documento assinado digitalmente

**(ARE 989489, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 25/08/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 12/09/2016 PUBLIC 13/09/2016)**

(Grifei).

44. Nesse diapasão, também tem se posicionado o STJ:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. CURSO DE FORMAÇÃO. MATRÍCULA POR FORÇA DE LIMINAR. MÉRITO JULGADO IMPROCEDENTE. MANUTENÇÃO NA ACADEMIA, INGRESSO E PROMOÇÃO NA CARREIRA POR ATOS DA ADMINISTRAÇÃO POSTERIORES À CASSAÇÃO DA DECISÃO JUDICIAL. **TRANSCURSO DE MAIS DE CINCO ANOS. ANULAÇÃO. SEGURANÇA JURÍDICA E BOA-FÉ OBJETIVA VULNERADOS. VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.** CONSTATAÇÃO DE QUE O CANDIDATO PREENCHIA O REQUISITO CUJA SUPOSTA AUSÊNCIA IMPEDIRA SUA ADMISSÃO NO CURSO DE FORMAÇÃO. ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS PARA INGRESSO E EXERCÍCIO DO CARGO DE OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR.

**1. Os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, bem como a vedação ao comportamento contraditório (venire contra factum proprium), impedem que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio dos administrados.**

**2. À luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, verifica-se que o Recorrente, em sentido material, preenchia os requisitos editalícios para admissão no Curso de Formação, inclusive aquele cuja ausência formal constituía obstáculo inicial à sua matrícula e que ensejou o ajuizamento da ação judicial em cujo bojo obteve a liminar.**

**3. Hipótese em que, embora a liminar que autorizara a matrícula do Recorrente no Curso de Formação tivesse sido cassada, expressamente, em 18 de fevereiro de 1997 e não houvesse nenhum outro título judicial que determinasse sua permanência na carreira militar, não tomou a Administração nenhuma atitude no sentido de afastá-lo. Pelo contrário, além de permanecer matriculado até a conclusão do Curso de Formação, findada em 05 de dezembro de 1997, ingressou na carreira e, ainda, foi promovido, em 05 de outubro de**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

**1998, à patente de 2º Tenente, vindo a ser anulados esses atos tão-somente em 21 de maio de 2002.**

**4. A ausência de atos administrativos tendentes a excluir o Recorrente das fileiras militares após a cassação da liminar, corroborada pela existência de atos em sentido contrário (manutenção no Curso, promoção), além da instauração de processo administrativo, pela Academia de Polícia Militar, de ofício, para tornar definitiva a matrícula que fora efetivada, inicialmente, em razão de liminar, fez criar uma certeza de que a questão do seu ingresso na carreira militar estava resolvida.**

**5. Os atos de admissão e promoção do Recorrente praticados pela Administração, bem como o longo tempo em que eles vigoraram, indicavam, dentro da perspectiva da boa-fé, que o seu ingresso na carreira militar já havia se incorporado, definitivamente, ao seu patrimônio jurídico, pelo que sua anulação, com base em fato anterior à prática dos atos anulados (cassação da liminar), feriram os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, tendo sido infringida a cláusula venire contra factum proprium ou da vedação ao comportamento contraditório.**

**6. Hipótese concreta que não cuida da aplicação da teoria do fato consumado para convalidar ato ilegal, o que é rechaçado por esta Corte, mas de fazê-la incidir, juntamente com os princípios da segurança jurídica e boa-fé, para tornar sem efeito atos praticados com ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.**

*7. Recurso ordinário provido para conceder a segurança e anular o ato que cassou a promoção do Recorrente à patente de 1º Tenente, bem como o ato que determinou sua exclusão dos quadros da Polícia Militar, determinando seu imediato retorno à função ocupada, com todos os consectários jurídico-financeiros dele decorrentes.*

*(RMS 20.572/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 15/12/2009)*

**ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGO DE AGENTE PENITENCIÁRIO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. CANDIDATO REPROVADO EM EXAME PSICOTÉCNICO QUE PERMANECEU NO CERTAME POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. EXERCÍCIO DO CARGO HÁ MAIS DE 12 ANOS. CONSUMAÇÃO DA SITUAÇÃO JURÍDICA COLMATADA EX OPE TEMPORIS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO À PERMANÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.**

**1. A teor do disposto nos arts. 37, II e 206, V da Constituição Federal, o ingresso no serviço público está sujeito à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.**

**2. Contudo, considerando as peculiaridades do caso concreto e diante da primazia da segurança jurídica nas relações de Direito Público, em contraste com a aplicação pura e simples do princípio da legalidade, é salutar que se assegure a manutenção de situações jurídicas colmatadas ex ope temporis, ainda que o ingresso no serviço público tenha ocorrido ao abrigo de uma tutela judicial.**

**3. No presente caso, o recorrente encontra-se no exercício do cargo de Agente Penitenciário da Polícia Civil do Distrito Federal há mais de 13 anos, o que, por si só, revela a extensão das consequências da reversão, a esta altura, do autor à situação anterior à sua investidura, impondo não apenas um recuo de 13 anos em seu status profissional,**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*mas também um retrocesso na sua vida, com os mais variados desdobramentos.*

**4. Ademais, neste caso, não é nada recomendável, do ponto de vista do interesse público, que uma pessoa que já se encontra trabalhando desde 1999, sem que haja qualquer indício de que exerça seu trabalho de maneira insatisfatória, seja abruptamente dali desalojada e sofra uma drástica modificação na sua situação profissional, econômica e moral, com consequências irreversíveis.**

5. Recurso Ordinário provido para assegurar o direito líquido e certo do recorrente de efetivação da posse no cargo ocupado.

(RMS 38.699/DF, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/05/2013, DJe 05/09/2013)

(Grifei).

45.

O entendimento do TJDFT trilha caminho idêntico:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE ATENDENTE DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL. CANDIDATA QUE PROSEGUIU NO CERTAME NA CONDIÇÃO SUB JUDICE. CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL SOMENTE DEPOIS DE EXPIRADO O PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO. APROVAÇÃO NO CERTAME OBTIDA APÓS O TÉRMINO DO PRAZO DE VALIDADE. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. PEDIDO DE NOMEAÇÃO E POSSE. DEMORA EXCESSIVA NO CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. ILEGALIDADE CONFIGURADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONFIGURADO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Não há que se falar em ausência de interesse de agir, pois, decidido que o objeto da lide anterior não alcançava a nomeação e posse da ora impetrante no cargo público, não se podendo, assim, presumir o provimento do agravo de instrumento, inviável negar à impetrante o acesso à jurisdição, devendo-lhe ser oportunizado o exercício do seu direito de ação, como única via disponível para obter a tutela pretendida, demonstrando, assim, a existência de necessidade, utilidade e adequação do presente mandado de segurança.

2. **Os princípios da boa-fé, da proteção à confiança e da segurança jurídica não autorizam a adoção de comportamentos contraditórios pela Administração, como a prática de atos em determinado sentido, que, na singularidade do caso concreto, criaram uma aparência de estabilidade e de preservação do direito buscado pela ora impetrante, em razão do significativo tempo transcorrido para o cumprimento de decisão judicial pelo Distrito Federal, o qual não se manifestou em momento algum acerca de qualquer óbice advindo dessa demora a que deu causa, para depois adotar atos em sentido contrário.**

3. **A boa-fé que deve reger as relações jurídicas demanda uma coerência na conduta adotada pelas partes, não podendo o Estado atuar em contradição com seu comportamento anterior, conforme preceitua o princípio nemo potest venire contra factum proprium.**

4. Preliminar de ausência de interesse de agir não acolhida. No mérito, segurança concedida para determinar a nomeação da impetrante e, caso atendidos os requisitos legais e editalícios, sua posse no cargo de Atendente de Reintegração Social, da Carreira Pública de Assistência Social do Distrito Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*(Acórdão n.1043722, 20160020442514MSG, Relator: ROBERVAL CASEMIRO BELINATI CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 15/08/2017, Publicado no DJE: 05/09/2017. Pág.: 31). (Grifei).*

46. Além da jurisprudência colacionada, cabe destacar situação idêntica enfrentada pelo TJDF, na Apelação Cível nº 2015.01.1.0661430, em que servidora da PCDF permanecera no cargo por longo período, por omissão do Distrito Federal tomar as providências que lhe competiam em decorrência do julgamento improcedente de pedido formulado em ação anulatória de exame psicotécnico.

**PROCESSO CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. EXONERAÇÃO DE SERVIDORA PÚBLICA APÓS LONGO PERÍODO DE EXERCÍCIO NO CARGO PÚBLICO. MORA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ADOÇÃO DA EXONERAÇÃO DA SERVIDORA. 'EX OPE TEMPORIS'. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ. 'VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM'.**

1. **"Considerando as peculiaridades do caso concreto e diante da primazia da segurança jurídica nas relações de Direito Público, em contraste com a aplicação pura e simples do princípio da legalidade, é salutar que se assegure a manutenção de situações jurídicas colmatadas ex ope temporis, ainda que o ingresso no serviço público tenha ocorrido ao abrigo de uma tutela judicial."** (RMS 38.699/DF, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/05/2013, DJe 05/09/2013)

2. **Não se mostra recomendável a exoneração de servidor após o exercício do cargo por longo período, por omissão do Distrito Federal de tomar as providências que lhe competiam em decorrência do julgamento improcedente do pedido formulado em ação anulatória do exame psicotécnico.** Precedentes do STJ.

3. *Apelação conhecida e provida. Unânime.*

*(Acórdão 982878, 20150110661430APC, Relator: FÁTIMA RAFAEL, 3ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 26/10/2016, publicado no DJE: 28/11/2016. Pág.: 188/198)*

*(Grifei).*

47. Dessa decisão, o Distrito Federal recorreu ao Supremo Tribunal Federal, que manteve irretocável o entendimento do Juízo a quo, porquanto não diverge da jurisprudência firmada pelo STF, no sentido de que o princípio da segurança jurídica *"protege a confiança legítima, procurando preservar [...] 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"* (ARE 861.595 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma, DJe 22.5.2018).

**EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 5º, XXXVI E LIV, E 37, CAPUT, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. 2. As razões do**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada, principalmente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. 3. Agravo interno conhecido e não provido.*

*(RE 1258327 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 03-07-2020 PUBLIC 06-07-2020)*

*(Grifei).*

48. Assim, com base nos princípios da boa-fé, da proteção à confiança e da segurança jurídica, não pode a Administração adotar comportamentos contraditórios (*venire contra factum proprium*), omitindo-se, agora, de examinar e considerar legal, para fins de registro, o ato de admissão da servidora Michelle Pereira Medeiros.

49. Tal compreensão decorre do fato de que a própria SEJUS gerou uma aparência de estabilidade nas relações jurídicas, ao deixá-la protrair-se no tempo sem qualquer preocupação ou manifestação com o fato de a servidora ter integrado os seus quadros por mais de 12 anos sem amparo de decisão judicial, criando, assim, uma confiança legítima na servidora acerca da legalidade do ato de admissão.

50. Por fim, vale registrar que, recentemente, o e. Plenário do TCDF acolheu a tese ora defendida na Decisão nº 1.654/2021, proferida no Processo nº 1.607/2002, consoante se observa do seguinte excerto do voto do Relator Conselheiro Manoel de Andrade, *in verbis*:

*(...)*

*Da detida leitura do percuciente voto de vista do ilustre revisor, que conduziu sua conclusão pela regularidade da admissão do servidor Flávio Santos e Silva, é possível verificar que o mesmo se encontra ancorado, essencialmente, em 3 (três) pontos: 1º) o aludido servidor foi nomeado, tendo tomado posse e entrado em exercício no então cargo de Agente Penitenciário (atual Agente Policial de Custódia) há quase 20 anos, em 03.09.01, sem amparo em decisão judicial, permanecendo até hoje na PCDF, na maior parte do tempo, também sem amparo de decisão judicial; 2º) discordância do fundamento empregado pela 1ª Turma do e.STJ, na decisão do agravo regimental no RMSDF nº 40.682, desfavorável ao servidor, que afastou a aplicação da Teoria do Fato Consumado, para que ele permanecesse no cargo; e 3º) admissão do servidor em conformidade com os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, e da não contradição ou proibição do venire contra factum proprium da Administração Pública.*

*Após bem examinar os (três) pontos constantes do voto de vista, convenci-me que o terceiro deles possui musculatura suficiente para reverter meu posicionamento anteriormente, e, assim como fez o insigne revisor, já nesta oportunidade, também encaminhar voto para que o Tribunal tenha por regular a admissão do servidor Flávio Santos e Silva, considerando que o mesmo continua normalmente na folha de ativos da PCDF, conforme informação dada pela Seípe, em resposta a pedido que fiz. Desnecessário se faz, então, tecer comentários acerca dos primeiro e segundo pontos do voto de vista.*

*No terceiro ponto indicado, em síntese, o insigne revisor pontuou que os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, e da não contradição ou*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

*proibição do venire contra factum proprium, que impede que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio do administrado, militam a favor da regularidade da admissão do servidor.*

*Em adendo, ressaltou, quanto ao princípio da não contradição ou proibição do venire contra factum proprium da Administração Pública, que a sua inobservância se deu por não ter a PCDF adotado, desde 05.05.16, quando transitou em julgado a decisão no agravo regimental no RMS-STJ nº 40.682-DF, desfavorável ao servidor, a medida devida que lhe cabia, qual seja, a exoneração do servidor em razão de decisão judicial, acabando por criar não somente uma aparência de estabilidade na sua relação jurídica com a PCDF, mas também uma confiança legítima no servidor acerca da legalidade do seu ato de admissão. A título de ilustração, o revisor trouxe em julgado do e.TJDFT, nos autos da Apelação Cível nº 2015.01.1.0661430, em que uma servidora obteve o direito de continuar na PCDF, por ter permanecido no cargo, nessa Corporação, por longo período, por omissão do DF em adotar as providências que lhe competiam, em decorrência de julgamento improcedente de pedido formulado em ação anulatória de exame psicotécnico.*

*Portanto, corroborando a linha de entendimento do nobre revisor, penso, igualmente, que, inobstante os julgamentos desfavoráveis ao servidor, em ações judiciais interpostas, "... se mostra mais consonante com os princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da razoabilidade o reconhecimento de que, em virtude do tempo transcorrido desde que o servidor tomou posse no cargo público em comento (3.9.2001 - há duas décadas), seja assegurada a irreversibilidade da situação funcional do servidor Flávio Santos e Silva", além do que hoje "... o cenário jurídico é diverso, não só porque o servidor encontra-se há duas décadas na PCDF, mas também porque nos últimos 6 anos permaneceu no cargo sem qualquer amparo de decisão judicial, ainda que precária."*

*Ademais, gostaria de registrar que o novo entendimento que adotei, presentemente, tem por base, também, o precedente do Tribunal no Processo nº 494/14, consubstanciado na Decisão nº 5.450/03<sup>6</sup>, em que a Corte decidiu considerar regular a admissão de delegados da PCDF, nomeados por força do Decreto distrital de 13.08.99, mesmo com os reveses que sofreram na justiça.*

*Enfim, ante os motivos apontados, acompanho o ilustre Revisor, Conselheiro Márcio Michel, que, na fase anterior, divergiu parcialmente do meu entendimento, para, nesta oportunidade, encaminhar voto para que o Tribunal tenha por regular, também, a admissão do servidor Flávio Santos e Silva.*

*(...).*

51. Ante todo o exposto, lamentando dissentir do Corpo Técnico e do *Parquet*, VOTO no sentido de que o e. Plenário:

I. tome conhecimento do Ofício nº 2894/2020 – SEJUS/ASSESP e anexos (peça 19 a 27), encaminhado pela Secretaria de Justiça e Cidadania do DF, bem como da manifestação da servidora Michelle

---

<sup>6</sup> II – acolher, em parte, os pedidos formulados às fls. 36/37 do memorial anexo e às fls. 766 e 1038/1039 do processo para determinar, excepcionalmente, nos termos do inciso III do artigo 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal e com fundamento na teoria do fato consumado e nos princípios da segurança jurídica, da eficiência, da economicidade, da continuidade dos serviços públicos, da prevalência do interesse público sobre o particular, da razoabilidade e da proporcionalidade, o registro das seguintes admissões para o cargo de Delegado de Polícia, oriundas do Decreto de 13 de agosto de 1999 e do Concurso Público regulado pelo Edital Normativo nº 19/94, publicado no Diário Oficial do DF de 01 de fevereiro de 1994: [...]



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCIO MICHEL

Pereira Medeiros (peças 28 a 31), em atendimento à Decisão nº 4.616/2020;

II. considere regular a admissão da servidora Michelle Pereira Medeiros, no então cargo de Atendente de Reintegração Social, da Carreira Pública de Assistência Social, atual Agente Socioeducativo, da Carreira Socioeducativa do Quadro de Pessoal do DF, em decorrência do concurso público regulado pelo Edital nº 1/2008, publicado no DODF de 26.2.2008;

III. tenha por prejudicado o pedido liminar/medida cautelar formulado pela servidora, tendo em conta a deliberação contida no item precedente;

IV. dê ciência desta decisão à Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS e a servidora Michelle Pereira Medeiros, por intermédio de sua advogada constituída;

V. autorize o retorno dos autos à SEFIPE para as providências de sua alçada.

Sala das Sessões, 19 de maio de 2021.

**MÁRCIO MICHEL**  
Conselheiro-Relator