

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Não se desconhece , Senhor Presidente, que o entendimento adotado pela eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, Relatora deste “ writ ” mandamental, **ajusta-se** , com absoluta fidelidade, **à orientação jurisprudencial** que esta Suprema Corte **firmou** a propósito do alcance e do significado de que se reveste o art. 37, inciso II, da Constituição da República, **cabendo assinalar** , por oportuno, que essa diretriz **tem sido reafirmada** em **sucessivos** julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, **em tema** de concurso público (**RTJ 144/24** , Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 151/664-665** , Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 152/762** , Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RTJ 170/11** , Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 178/615** , Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RTJ 180/175** , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – **RTJ 181/555** , Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 656/RS** , Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **ADI 2.689/RS** , Rel. Min. ELLEN GRACIE – **MS 29.270--AgR/PA** , Rel. Min. DIAS TOFFOLI, v.g.).

Impressiona-me , *entretanto* , Senhor Presidente, **nos termos** do voto que Vossa Excelência **proferiu** nestes autos, que “ (...) *o transcurso de mais de 20 anos entre a investidura dos impetrantes e a presente data* ” **evidencia** que o **cumprimento** da deliberação do CNJ questionada nos presentes autos, **afetará** , **gravemente** , **a situação jurídica** de 194 servidores que, **há décadas** (cerca de 27 anos, desde 1993) **e de boa-fé** , **já exerciam** as funções **inerentes** aos seus respectivos cargos , **sendo certo** , *ainda* – **consoante realçado** por Vossa Excelência –, **que a denegação** do presente mandado de segurança, **com o conseqüente afastamento** de referidos servidores do E. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás **violará o princípio da segurança jurídica e dos postulados da boa-fé e da confiança** na Administração Pública, **notadamente** porque “ (...) *os atos de nomeação dos embargantes em cargos públicos sem a realização de concurso público foram assinados pelo Presidente do Tribunal de Justiça . É de se presumir que os embargantes tenham confiado na interpretação jurídica adotada pelo Presidente do Tribunal (...)* ” (grifei).

Os dados ora referidos demonstram que a implementação do ato do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, objeto de impugnação nesta sede processual, comprometem o interesse público e vulneram os postulados da segurança jurídica e da confiança, desconstituindo situações funcionais titularizadas, de boa-fé, há muitos anos, pelos servidores públicos em questão.

Tenho para mim, na linha de decisões proferidas em processos de que fui Relator nesta Corte (MS 25.805/DF, MS 26.384/DF, MS 27.099/DF, MS 27.506/DF, MS 35.594-MC-AgR/DF, v.g.), que a fluência de tão longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito de referidos agentes públicos e, também, por neles inculir a confiança da plena regularidade de sua investidura funcional, não se justificando – ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias – a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre esses agentes estatais, de um lado, e o Poder Público, de outro (o Poder Judiciário local , no caso):

“ O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA . A BOA-FÉ E A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO PROJEÇÕES ESPECÍFICAS DO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA . SITUAÇÃO DE FATO – JÁ CONSOLIDADA NO PASSADO – QUE DEVE SER MANTIDA EM RESPEITO À BOA-FÉ E À CONFIANÇA DO ADMINISTRADO , INCLUSIVE DO SERVIDOR PÚBLICO . NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO , EM TAL CONTEXTO , DAS SITUAÇÕES CONSTITUÍDAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA . DOCTRINA . PRECEDENTES . DELIBERAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE IMPLICA SUPRESSÃO DE PARCELA DOS PROVENTOS DO SERVIDOR PÚBLICO . CARÁTER ESSENCIALMENTE ALIMENTAR DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL . PRECEDENTES . MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO . ”

(MS 27.083/DF , Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Impende destacar, neste ponto, por extremamente relevante, o fato de o entendimento ora exposto encontrar apoio no magistério da doutrina, cujas lições ênfaticam e reconhecem que o decurso do tempo pode constituir, mesmo excepcionalmente, fator de legitimação e de estabilização de determinadas situações jurídicas (ALMIRO DO COUTO E SILVA, “Princípios da Legalidade e da Administração Pública e da Segurança

Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo”, “ in ” RDP 84/46-63; WEIDA ZANCANER, “ **Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos** ”, p. 73/76, item n. 3.5.2, 3ª ed., 2008, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, “ **Direito Administrativo Brasileiro** ”, p. 99/101, item n. 2.3.7, 34ª ed., **atualizada** por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2008, Malheiros; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “ **Curso de Direito Administrativo** ”, p. 87, item n. 77, e p. 123/125, item n. 27, 26ª ed., 2009, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “ **Direito Administrativo** ”, p. 87/88, item n. 3.3.15.4, 22ª ed., 2009, Atlas; MARÇAL JUSTEN FILHO, “ **Curso de Direito Administrativo** ”, p. 1.097/1.100, tens ns. XVII.1 a XVII.3.1, 4ª ed., 2009, Saraiva; GUSTAVO BINENBOJM, “ **Temas de Direito Administrativo e Constitucional** ”, p. 735/740, itens ns. II.2.2 a II.2.2.2, 2008, Renovar; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “ **Curso de Direito Administrativo** ”, p. 78/94, itens ns. 8 a 8.4, 2008, PODIVM; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “ **Curso de Direito Administrativo** ”, p. 257/260, itens ns. 3.2 a 4, 9ª ed., 2008, Malheiros; MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI, “ **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro** ”, p. 178 /180, item n. 4.5.7, 2002, Malheiros; SÉRGIO FERRAZ, “ **O princípio da segurança jurídica em face das reformas constitucionais** ”, “ in ” Revista Forense, vol. 334/191-210; RICARDO LOBO TORRES, “ **A Segurança Jurídica e as Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar** ”, p. 429/445, “ in ” “ *Princípios e Limites da Tributação* ”, coordenação de Roberto Ferraz, 2005, Quartier Latin, v.g.).

Tenho para mim, *Senhor Presidente*, que o **acórdão** questionado na presente causa, **além de injustamente lesivo** a titulares de situação jurídica já consolidada, **introduziu** um fator **de instabilidade e de incerteza**, **frustrando**, **de maneira indevida**, **pretensão legítima** dos impetrantes, *ora embargantes*.

A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de respeitarem-se situações consolidadas no tempo, **amparadas pela boa-fé** do cidadão (**ou, como na espécie, do agente público**), **representam fatores a que o Judiciário não pode ficar alheio**, **como resulta** da jurisprudência **que se formou** no Supremo Tribunal Federal:

“ Ato administrativo . Seu tardio desfazimento , já criada situação de fato e de direito , que o tempo consolidou . Circunstância

excepcional a aconselhar a inalterabilidade da situação decorrente do deferimento da liminar, daí a participação no concurso público, com aprovação, posse e exercício. ”

(RTJ 83/921 , Rel. Min. BILAC PINTO – grifei)

Essa orientação jurisprudencial (RTJ 119/1170), por sua vez , tem sido reafirmada , por esta Suprema Corte , em sucessivos julgamentos :

“ Mandado de Segurança . 2 . Acórdão do Tribunal de Contas da União . Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO. Emprego Público . Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4 . Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5 . Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito . Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6 . Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7 . Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam : a boa-fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8 . Circunstâncias que , aliadas ao longo período de tempo transcorrido , afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9 . Mandado de Segurança deferido . ”

(RTJ 192/620-621 , Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

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

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

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

As lições da doutrina e da jurisprudência constitucional desta Suprema Corte (MS 28.059/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.060-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.064-MC/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – MS 28.122-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.123- -MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.430-MC/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – MS 29.177-MC/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – MS 29.180-MC/PE, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, v.g.) revelam-se suficientes ao reconhecimento da pretensão mandamental deduzida nesta sede processual, no que concerne ao tema da segurança jurídica.

Concluo o meu voto, Senhor Presidente. E, ao fazê-lo, peço vênia, uma vez mais, para, acompanhando a divergência, acolher os presentes embargos de declaração nos precisos termos do voto proferido por Vossa Excelência nos autos deste “ writ ” mandamental.

É o meu voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/10/20 21:46