



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1806617 - DF (2020/0332967-0)

RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES

AGRAVANTE : -----

**ADVOGADOS : RICARDO BARRETTO DE ANDRADE - DF032136
MARIA AUGUSTA ROST - DF037017 MARIANA MELLO LOMBARDI -
DF053879 GABRIEL SILVA CAMPOS - DF062948**

AGRAVADO : DISTRITO FEDERAL

PROCURADORA : MARIA GORETE COSME - DF014352

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. POLÍCIA MILITAR. SINDICÂNCIA DA VIDA PREGRESSA. CONTROLE JUDICIAL DO ATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. DECLARAÇÃO REALIZADA PELO PRÓPRIO CANDIDATO. USO DE DROGAS NA JUVENTUDE. FATO OCORRIDO HÁ VÁRIOS ANOS. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. POSTERIOR INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO. CARGO DE PROFESSOR. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DO ATO RESTRITIVO. REEXAME. CABIMENTO. AGRADO CONHECIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. A jurisprudência do STJ sedimentou o entendimento de que, tratando-se da fase de investigação social para cargos sensíveis, como são os da área policial, a análise realizada pela autoridade administrativa não deve se restringir à constatação de condenações penais transitadas em julgado, englobando o exame de outros aspectos relacionados à conduta moral e social do candidato, a fim de verificar sua adequação ao cargo pretendido.
2. A discricionariedade administrativa não se encontra imune ao controle judicial, mormente diante da prática de atos que impliquem restrições de direitos dos administrados, como se afigura a eliminação de um candidato a concurso público, cumprindo ao órgão julgador reapreciar os aspectos vinculados do ato administrativo, a exemplo da competência, forma, finalidade, bem como a observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.
3. O Superior Tribunal de Justiça, ao examinar casos envolvendo a eliminação de candidatos na fase de investigação social de certame público para as carreiras policiais, já teve a oportunidade de

consignar que a sindicância de vida pregressa dos candidatos a concursos públicos deve estar jungida pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

4. No caso, tem-se o relato de um fato pelo próprio candidato, no respectivo formulário de ingresso na incorporação, de que foi usuário de drogas quando tinha 19 (dezenove) anos de idade e que não mais possui essa adição há sete anos. Destaca-se, ainda, a informação de que o referido candidato, atualmente, é servidor público do Distrito Federal, exercendo o cargo de professor, não havendo qualquer registro sobre o envolvimento em qualquer ato desabonador de sua reputação moral. E mais, há o registro de que esse mesmo candidato foi aprovado na fase de investigação social no concurso para Soldado da Polícia Militar do Estado do Maranhão.
5. Impedir que o recorrente prossiga no certame público para ingresso nas fileiras da Política Militar do Distrito Federal, além de revelar uma postura contraditória da própria Administração Pública, que reputa como inidôneo um candidato que já é integrante dos quadros do serviço público distrital, acaba por aplicá-lo uma sanção de caráter perpétuo, dado o grande lastro temporal entre o fato tido como desabonador e o momento da investigação social.
6. Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto contra decisão que inadmitiu o recurso especial ao argumento de que o arresto recorrido não padece de vício de fundamentação e, quanto à matéria de fundo, em razão do óbice contido na Súmula 83/STJ.

Impugnada especificamente a decisão, conheço do agravo e passo à análise do recurso especial.

O apelo nobre foi manejado com amparo nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional contra acórdão assim ementado (e-STJ, fl. 142-143):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. APELAÇÃO CÍVEL. CURSO DE FORMAÇÃO DE PRAÇAS (CFP) COM GRADUAÇÃO DE SOLDADO POLICIAL MILITAR DA POLÍCIA MILITAR DO DF. INVESTIGAÇÃO SOCIAL. SINDICÂNCIA DE VIDA PREGRESSA E INVESTIGAÇÃO SOCIAL. PROCEDIMENTO IRREPREENSÍVEL E IDONEIDADE MORAL INATACÁVEL. AUSÊNCIA. VINCULAÇÃO AO EDITAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA NÃO CONFIGURADO. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. RECURSO PROVIDO.

1. A investigação social não se resume a analisar somente a vida pregressa do candidato quanto às infrações penais que eventualmente tenha praticado, mas também a conduta moral e

social no decorrer de sua vida, objetivando investigar o padrão de comportamento do candidato, especialmente das carreiras sensíveis, como as de policial (RMS 57.329/TO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 26/09/2018).

2. A vinculação ao instrumento convocatório é princípio específico de qualquer concurso público, não podendo o candidato deixar de se submeter às regras ali fixadas. Tampouco pode a Administração Pública se afastar das diretrizes estabelecidas pelo certame, porquanto a atenção às regras previstas no Edital constitui ato vinculado.
3. A garantia constitucional prevista no art. 5º, inciso LVII, da Carta Política e na Convenção Interamericana de Direitos Humanos deve ser apreciada à luz dos princípios gerais de índole constitucional que regem a Administração Pública, inclusive no que tange ao regulamento dos procedimentos de seleção ao preenchimento de cargos públicos, observadas a sua natureza e peculiaridades.
4. A admissão de candidato ao cargo de policial militar com histórico de dependência química subordina-se a aspectos de discricionariedade fixados de modo impessoal pela Administração Pública, que assim, em face do princípio da separação dos poderes republicanos, não estão à mercê de revisão judicial, salvo apenas na restrita hipótese de controle de legalidade formal do ato administrativo impugnado.
5. Recurso provido.

O demandante narra que foi reprovado na fase de investigação social do concurso público para o Curso de Formação de Praças da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF, realizado em 2019, por ter declarado que fez uso de drogas no ano de 2011, isto é, quando tinha 19 (dezenove) anos de idade, tendo figurado em processo criminal arquivado no ano de 2012, em razão da extinção da punibilidade.

Argumenta que é professor da rede pública de ensino do Distrito Federal, gozando de boa conduta social, cível, criminal, funcional e escolar, tendo sido, inclusive, aprovado na fase de investigação social para o cargo de Soldado da Polícia Militar do Estado do Maranhão.

Sustenta a ausência de razoabilidade e proporcionalidade do ato que o desclassificou do referido certame público, na medida em que o fato isolado ocorrido em sua juventude não é suficiente para desabonar sua aptidão moral para o cargo na Polícia Militar, considerando-se, inclusive, suas atuais atribuições como servidor público do Distrito Federal.

O Juízo de Primeiro Grau concedeu a segurança, tendo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios reformado a sentença para manter a eliminação do candidato no certame, considerando-se o caráter discricionário do ato administrativo em referência.

Nas razões do recurso especial, o recorrente apontou, além de dissídio jurisprudencial, ofensa aos arts. 489, § 1º, VI, 926 do CPC e art. 2º da Lei 9.784/99.

Indica a existência de vício de fundamentação no aresto recorrido, uma vez que o acórdão recorrido deixou de seguir a jurisprudência do TJDFT, sem demonstrar a existência de distinção entre o caso concreto ou a superação do entendimento jurisprudencial.

Acrescenta que a manutenção do aresto impugnado contraria os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, fazendo crer que "o recorrente deve cumprir uma pena moral eterna por um problema de saúde pontual enfrentado em sua juventude, um fato isolado e antigo que jamais se repetiu em sua vida." (e-STJ, fl. 231).

Assevera que o acórdão recorrido divergiu da orientação firmada pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo em caso análogo.

Requer o provimento do recurso para que seja restabelecida a sentença.

A parte recorrida apresentou contrarrazões às -STJ, fls. 327-336.

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso (eSTJ, fls. 443-450).

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, afasto a existência do suscitado vício de fundamentação, uma vez que o aresto recorrido apresentou justificativa suficiente para indicar que houve a superação do entendimento jurisprudencial anteriormente adotado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios a respeito da matéria.

Transcrevo, no ponto, o seguinte excerto do voto apresentado no julgamento dos embargos de declaração que foram opostos na origem (e-STJ, fls. 213-216):

Da mesma forma, recentemente, o Superior Tribunal de Justiça vem se posicionando com maior rigor no que toca à admissão de servidores públicos vinculados à área de segurança, movimento esse que, conforme narrado em linhas volvidas, decorre do atual contexto histórico, em que a sociedade tem clamado pela seleção de servidores públicos que cumpram todos os requisitos exigidos pelo certame.
[...]

Não há se falar, portanto, em ofensa ao entendimento majoritário do tribunal, mas em evolução da jurisprudência que, inclusive, contou com a unanimidade de votos deste Colegiado.

Melhor sorte não socorre ao embargante quando afirma que o julgado apresenta mácula quando não observou que é necessário o trânsito em julgado para que fique caracterizada a existência de 'maus antecedentes'.

[...]

Dessa forma, desimporta saber se o lapso temporal entre o evento é curto ou logo, tendo sido o edital extremamente claro ao fixar que o uso ou a dependência de droga ilícita 'maculam o procedimento irrepreensível e a idoneidade moral inatacável que o candidato deve ostentar'.

Quanto à matéria de fundo, saliento que a jurisprudência do STJ já sedimentou o entendimento de que, tratando-se da fase de investigação social para cargos sensíveis, como são os da área policial, a análise realizada pela autoridade administrativa não deve se restringir à constatação de condenações penais transitadas em julgado, englobando o exame de outros aspectos relacionados à conduta moral e social do candidato, a fim de verificar sua adequação ao cargo pretendido.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. DELEGADO DE POLÍCIA. INVESTIGAÇÃO SOCIAL. OMISSÃO ACERCA DE FATOS DESABONADORES DO CANDIDATO. DESCUMPRIMENTO DO EDITAL. NÃO RECOMENDAÇÃO PARA O CARGO. LEGALIDADE DE SUA EXCLUSÃO DO CERTAME. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que: i) a omissão em prestar informações, conforme demandado por edital, na fase de investigação social ou de sindicância da vida pregressa, enseja a eliminação de candidato do concurso público; e ii) a investigação social para admissão de candidato a cargos sensíveis, como o de delegado policial, não se restringe a aferição de existência ou não de condenações penais transitadas em julgado, abrangendo, também, a conduta moral e social do candidato, a fim de verificar a sua adequação ao cargo almejado, que requer retidão e probidade. Precedentes: RMS 56.376/DF, Rel. Min. Herman Benjamn, Segunda Turma, DJe 13/11/2018; AgInt no RMS 63.110/GO, Rel.

Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 03/06/2020; e AgInt no RMS 53.856/AC, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 05/12/2017.

2. Sob esse contexto, não se vislumbra o alegado direito líquido e certo, haja vista que, como bem assentado pelo acórdão de origem, o candidato foi excluído do certame, na fase de investigação social, por ter omitido informações relevantes à Comissão, em desconformidade com o disposto no item 21.1 do edital, sendo que, embora tenha posteriormente complementado tais informações, não o fez de forma integral, deixando de informar fatos desabonadores, capazes de concluir que o candidato não satisfaz às exigências de vida pregressa necessárias aos Delegados de Polícia.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no RMS 60.984/RO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES,
PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/05/2021, DJe 05/05/2021.)

No entanto, a leitura do acórdão recorrido chamou-me a atenção para alguns pontos que, a meu sentir, não foram adequadamente ponderados pela Corte de origem.

Transcrevo o seguinte trecho do acórdão ora impugnado, em que houve o detalhamento da situação litigiosa (e-STJ, fls. 144-146):

Noticiam os autos que o ora apelado participou da seleção para ingresso no Curso de Formação de Praças (CFP) com graduação de Soldado Policial Militar da Polícia Militar do DF do Quadro de Praças Policiais Militares Combatentes (QPPMC) – Edital nº 21/DGP – PMDF, de 24 de janeiro de 2018.

Aprovado nas primeiras etapas do certame, foi ele considerado “não recomendado” na fase denominada Sindicância da Vida Pregressa e Investigação Social.

Apresentados os recursos cabíveis, a Comissão de Análise de Recurso da Sindicância de Vida Pregressa assim se manifestou (id. 11433406):
[...]

O candidato declarou no Formulário para Ingresso na Corporação (FIC): “Já fui usuário de drogas, cocaína, mas me livrei desse vício há mais de 7 anos. Geralmente o local que eu utilizava era em casa e também em algumas festas como por exemplo a festa do sorriso maroto em 2010 na AABB localizado no Trecho 2 Conjunto 17 20 – Setor de Clubes Esportivos Sul, Brasília – DF, 70200-020. A primeira vez que usei foi na adolescência quando tinha 16 anos de idade por intermédio de um colega meu quando estudava no ensino fundamental.”

[...]

De fato, o Edital nº 21/DGP – PMDF, ao qual está submetido o impetrante, especificou que os candidatos seriam submetidos à sindicância de vida pregressa e à investigação social com vistas à aferição da conduta pregressa e da idoneidade moral, tendo, inclusive, sido listadas as condutas consideradas desabonadoras para aludida aferição, a saber:

[...]

13.4 O procedimento irrepreensível e a idoneidade moral inatacável serão apurados por meio da investigação do candidato nos âmbitos social, criminal, cível, funcional e (ou) trabalhista e escolar dos inscritos no concurso público para provimento de cargo junto à PMDF .

13.5 A etapa de sindicância da vida pregressa e investigação social terá início por ocasião da inscrição do candidato no concurso público e terminará com o ato de sua eliminação ou com a homologação do presente concurso público, sendo o candidato considerado indicado ou contraindicado para o ingresso na Corporação.

13.5.1 O candidato considerado contraindicado será automaticamente eliminado do concurso público. (...)

13.19 Consideram-se fatos que caracterizam desvio de comportamento, resultando na contraindicação perante o concurso público:

- a) ter sido condenado em ação penal transitada em julgado; e (ou)
- b) ter sido condenado em procedimento administrativo disciplinar por fato de natureza grave ou que atente contra a honra pessoal, o pundonor militar ou o decoro da classe.

13.20 Os fatos listados nos subitens seguintes maculam o procedimento irrepreensível e a idoneidade moral inatacável que o candidato deve ostentar:

[...]

k) uso ou dependência de droga ilícita;

Em seguida, concluiu o Tribunal recorrido que, apesar dos precedentes em sentido contrário, o atual contexto social exigiria o recrudescimento das exigências para aferição da idoneidade moral dos candidatos a cargos públicos, notadamente na área de segurança pública, sendo vedado ao Judiciário interferir no juízo de valor a que chegou a Administração Pública na avaliação da vida pregressa da parte autora. Veja-se (e-STJ, fl. 150):

Dessa forma, não cabe ao Poder Judiciário intervir na conclusão a que chegou a Administração Pública, notadamente ao se levar em conta que as seleções destinadas a suprir cargos na área de segurança pública devem ser extremamente rigorosas e pautadas por critérios que privilegiem o ingresso de indivíduos cuja vida pregressa tenha sido pautada por valores morais e éticos, tão almejados pela Administração Pública e tão reivindicados pela sociedade.

[...]

Assim, seria afrontoso à sociedade permitir que candidato com histórico de dependência química ingressasse na Polícia Militar do DF, instituição que desfruta da confiança da população, é uma das mais bem estruturadas do país e tem atuado diuturnamente no combate ao tráfico ilícito de entorpecentes.

Por fim, destaque-se que esta Relatoria não desconhece os inúmeros casos semelhantes submetidos à apreciação desta Corte e que obtiveram a concessão da segurança para garantir que o candidato não fosse excluído do certame. No entanto, pedindo vênia aos entendimentos divergentes, conjectura-se que as instituições brasileiras precisam fornecer à população um indicativo claro de que somente condutas probas, retas e irrepreensíveis serão admitidas na Administração Pública.

Com a devida vênia dessa exposição, que se propõe a assegurar valores caros à Administração Pública, entendo que o Tribunal distrital partiu de *standards* absolutos de avaliação que findam por distanciar-se dos parâmetros de justiça.

Em primeiro lugar, destaco que a discricionariedade administrativa não se encontra imune ao controle judicial, mormente diante da prática de atos que impliquem restrições de direitos dos administrados, como se afigura a eliminação de um candidato a concurso público, cumprindo ao órgão julgador reapreciar os aspectos vinculados do ato administrativo, a exemplo da competência, forma, finalidade, bem como a observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça, ao examinar casos envolvendo a eliminação de candidatos na fase de investigação social de certame público para as carreiras policiais, já teve a oportunidade de consignar que a

sindicância de vida pregressa dos candidatos a concursos públicos deve estar jungida pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. CONCURSO PÚBLICO. POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE GOIÁS. EXCLUSÃO DE CANDIDATO EM SINDICÂNCIA DA VIDA PREGRESSA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STF E STJ. INOVAÇÃO RECURSAL. ALEGAÇÃO DE PERDA DE OBJETO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE. TESE APENAS VENTILADA NO AGRAVO INTERNO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973.

II - A exclusão do candidato, in casu, importa em afronta aos princípios da presunção da inocência, razoabilidade e proporcionalidade, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte.

III - Com efeito, a transação penal, instituto previsto na Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, diploma normativo que disciplina o rito processual penal sumaríssimo, aplicável aos crimes de menor potencial ofensivo, consubstancia-se na imposição imediata de pena restritiva de direito ou multa ao indiciado, sem acarretar reincidência, anotação em certidão de antecedentes criminais ou efeitos civis, consoante preconizado no art. 76, §§ 4º e 6º, da Lei n. 9.099/95.

IV - Nesse contexto, não se afigura razoável a eliminação do Recorrente na fase de investigação social do concurso público, tão somente em razão do indiciamento por crime de menor potencial ofensivo, sobre o qual foi realizada transação penal.

V - A tese relativa à perda do objeto foi apresentada apenas quando da interposição do agravo interno, o que configura inadmissível inovação recursal e impede o conhecimento da insurgência, em decorrência da preclusão consumativa.

VI - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VII - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VIII - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp 1453461/GO, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/10/2018, DJe 15/10/2018.)

Na situação em apreço, tem-se o relato de um fato pelo próprio candidato, no respectivo formulário de ingresso na incorporação, de que foi usuário de drogas quando tinha 19 (dezenove) anos de idade e que não mais possui essa adição há sete anos.

Destaco, ainda, a informação de que o referido candidato, atualmente, é servidor público do Distrito Federal, exercendo o cargo de professor, não havendo qualquer registro sobre o envolvimento em qualquer ato desabonador de sua reputação moral.

E mais, há o registro de que esse mesmo candidato foi aprovado na fase de investigação social no concurso para Soldado da Polícia Militar do Estado do Maranhão.

Ora, impedir que o recorrente prossiga no certame público para ingresso nas fileiras da Política Militar do Distrito Federal, além de revelar uma postura contraditória da própria Administração Pública, que reputa como inidôneo um candidato que já é integrante dos quadros do serviço público distrital, acaba por aplicá-lo uma sanção de caráter permanente, dado o grande lastro temporal entre o fato tido como desabonador e o momento da investigação social.

Nessa mesma direção caminhou o parecer ofertado pelo Ministério Público Federal, da lavra da ilustríssima Subprocuradora-Geral da República Dra. Denise Vinci Túlio, merecendo realce o seguinte trecho da manifestação (e-STJ, fls. 448-449):

Embora se reconheça que os futuros policiais devem ter conduta social pregressa o mais irrepreensível possível, pondera-se que a investigação social ou de vida pregressa não pode se tornar instrumento de penalização perpétua, como aduz o recorrente, e deve ser utilizada com parcimônia, sob pena de se incorrer em decisões desmedidas e desprovidas de razoabilidade.

Dos autos, colhe-se que o candidato fez uso pontual de substância ilícita, durante breve período de sua adolescência, o que foi devidamente declarado às autoridades responsáveis pelo certame e não há indícios de que o candidato foi ou seja dependente, pois apresentou teste toxicológico de 2019 com “janela” de seis meses, com resultado negativo para todas as substâncias entorpecentes avaliadas, inclusive cocaína, que ele usou na adolescência e que motivou a ação penal contra si.

[...]

Portanto, autorizada a análise de proporcionalidade e razoabilidade da eliminação do recorrente do certame, entende-se que não há motivos para fazê-lo apoiado em fato pontual da vida do candidato, sem maiores desdobramentos de cunho penal (visto que a ação penal foi arquivada com base na extinção da punibilidade) ou relevância moral na atuação de futuro policial.

Nesse contexto, entendo que a irresignação recursal merece acolhimento, na medida em que o arresto recorrido, ao reconhecer a impossibilidade de controle judicial do ato que reprovou o candidato da sindicância de vida pregressa, trilhou orientação contrária ao entendimento desta Corte Superior, estando demonstrado, no caso, que a Administração não se pautou pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Logo, deve ser reformado o acórdão impugnado para que seja restabelecida a sentença concessiva da segurança.

Ante o exposto, conheço do agravo para dar provimento ao recurso especial.

É como voto.