



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA N° 3032 - PE (2021/0385282-2)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : UNIÃO
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5A REGIAO
INTERES. : CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA EM AVALIACAO E SELECAO E DE PROMOCAO DE EVENTOS - CEBRASPE
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
ADVOGADOS : FABIANE SILVA ARAUJO - DF028650
DANIEL BARBOSA SANTOS - DF013147

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença ajuizada pela UNIÃO contra decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que, nos autos do Agravo de Instrumento n. 0809450-20.2021.4.05.0000, negou provimento ao referido recurso para manter a decisão liminar proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 0803436-31.2021.4.05.8500, ajuizada pelo Ministério Público Federal e que determinou à União e ao Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE que:

[...] não considerem, no número de correções de provas discursivas para vagas reservadas para candidatos negros, aqueles candidatos negros que obtiveram nota suficiente para estarem no número de correções de provas discursivas para vagas de ampla concorrência, na primeira etapa do concurso público em andamento (mantendo-se, porém, tanto na lista dos aprovados para as vagas destinadas à ampla concorrência quanto na lista dos aprovados para as vagas reservadas a candidatos negros), devendo realizar, ainda, a correção das provas discursivas de candidatos autodeclarados negros aprovados e classificados dentro das vagas reservadas, tantos quanto bastem para completar o limite previsto no edital (ou seja, em número equivalente ao de candidatos autodeclarados negros classificados ou aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência).

Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública contra a UNIÃO e a CEBRASPE, requerendo que, na condução do concurso regido pelo Edital Concurso PRF n. 1, de 18 de janeiro de 2021, seja respeitada a reserva de vagas destinadas a candidatos negros estabelecida no § 1º do art. 3º da Lei n. 12.990/2014 em todas as fases do concurso e não apenas no momento da apuração do resultado final.

Para tanto, faz-se necessária a retificação do edital do referido concurso, de

modo a fazer constar expressamente que os candidatos autodeclarados negros aprovados nas provas objetivas que tiverem direito à correção de suas provas discursivas com base nas suas classificações na ampla concorrência não serão contabilizados no quantitativo de correções das provas discursivas de candidatos autodeclarados negros, constando tanto da listagem de candidatos da ampla concorrência com direito à correção de suas provas discursivas quanto da listagem dos candidatos autodeclarados negros que têm direito à correção de suas provas discursivas.

O Juízo de primeiro grau deferiu o pedido liminar para determinar à UNIÃO e ao CEBRASPE que:

(i) na condução do concurso regido pelo Edital Concurso PRF n. 1, de 18 de janeiro de 2021, respeitem a reserva de vagas destinadas a candidatos negros estabelecida no § 1º do art. 3º da Lei n. 12.990/2014 em todas as fases do concurso e não apenas no momento da apuração do resultado final;

(ii) realizem a retificação do Edital Concurso PRF n. 1, de 18 de janeiro de 2021, para dele fazer constar expressamente que os candidatos autodeclarados negros aprovados nas provas objetivas que tiverem direito à correção de suas provas discursivas com base nas suas classificações na ampla concorrência não serão contabilizados no quantitativo de correções das provas discursivas de candidatos autodeclarados negros, constando tanto da listagem de candidatos da ampla concorrência com direito à correção de suas provas discursivas quanto da listagem dos candidatos autodeclarados negros que têm direito à correção de suas provas discursivas;

(iii) não considerem, no número de correções de provas discursivas para vagas reservadas para candidatos negros, aqueles candidatos negros que obtiveram nota suficiente para estarem no número de correções de provas discursivas para vagas de ampla concorrência, na primeira etapa do concurso público em andamento (mantendo-os, porém, tanto na lista dos aprovados para as vagas destinadas à ampla concorrência quanto na lista dos aprovados para as vagas reservadas a candidatos negros), devendo realizar, ainda, a correção das provas discursivas de candidatos autodeclarados negros aprovados e classificados dentro das vagas reservadas, tantos quantos bastem para completar o limite previsto no edital (ou seja, em número equivalente ao de candidatos autodeclarados negros classificados ou aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência);

(iv) analisados os eventuais recursos, publiquem o resultado final da prova discursiva relativamente a esses candidatos e façam a convocação para a prova de capacidade física dos que forem aprovados na prova discursiva (item 11.1 do edital), bem como das demais fases do certame (itens 12, 13, 14,15, 16, 17, 18, 19 e 20 do edital), caso venham a obter aprovação, retificando-se os correspondentes editais de resultados já publicados;

(v) providenciem a suspensão do andamento do concurso público até que os candidatos que venham a ter suas provas discursivas corrigidas, nos termos das alíneas

anteriores, e sejam submetidos às demais fases do certame (caso venham a obter aprovação), até que alcancem a fase em que se encontram os demais candidatos já aprovados.

Interposto recurso de agravo de instrumento, a referida decisão foi mantida pelo colegiado da Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em acórdão ementado nos seguintes termos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. RESERVA DE VAGAS. CLÁUSULA DE BARREIRA. MANUTENÇÃO DA RESERVA DE VAGAS EM TODAS AS FASES DO CONCURSO. MITIGAÇÃO DA GARANTIA EM CASO DE CÔMPUTO DO CANDIDATO AUTODECLARADO NEGRO INSERIDO NA AMPLA CONCORRÊNCIA ENTRE AS PROVAS CORRIGIDAS DENTRO DO NÚMERO DE AUTODECLARADOS NEGROS. AGRAVO IMPROVIDO. 1. O cerne do presente agravo consiste em perquirir se todos os candidatos autodeclarados negros aprovados nas provas objetivas que tiveram direito à correção de suas provas discursivas com base nas suas classificações na ampla concorrência (todos aqueles que estiverem entre os 4.500 melhores colocados) devem ser excluídos do cômputo das 1200 vagas destinadas às correções das provas discursivas de candidatos autodeclarados negros ou apenas aqueles que estiverem provisoriamente dentro das vagas do concurso (1.125 vagas) após a prova objetiva que devem ser excluídos. 2. O artigo 3º da Lei 12.990/2014, que reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, dispõe que: Art. 3º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso. § 1º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas. § 2º Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado. § 3º Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação. 3. Da exegese da norma, extrai-se que o legislador, ao se valer da expressão "concorrerão concomitantemente" no caput e prescrever, no § 1º, que os candidatos aprovados dentro das vagas da ampla concorrência não serão computados como cotistas, acabou por determinar que a cota, em sua integralidade, deve ser compreendida como uma vantagem, não abatendo dela o número de candidatos cotistas que conseguiram sua aprovação a despeito dela, assim como que esta não pode ser percebida apenas como um direito subjetivo do candidato autodeclarado negro isoladamente considerado, mas sim vantagem que visa beneficiar a comunidade negra como um todo. 4. Destarte, a cota não deve ser percebida como uma mera segregação, ou como uma vantagem que deve ser assegurada a um indivíduo

isoladamente considerado, mas sim um benefício ao grupo historicamente desfavorecido, que visa garantir que ao final de todo concurso 20% dos convocados sejam negros favorecidos pela cota. 5. Fixadas essas premissas, convém esclarecer que, diferentemente do alegado pelo CEBRASPE, o edital prevê a correção de 6000 provas discursivas, conforme quadro constante no subitem 10.6.1. In verbis: 10.6.1 Respeitados os empates na última colocação, será corrigida a prova discursiva do candidato aprovado na prova objetiva e classificado até a posição especificada no quadro a seguir. No quadro, está prevista a correção das provas para a ampla concorrência até a 4500ª posição; para os candidatos que se autodeclararam negros até a 1200ª posição; e para candidatos que solicitaram concorrer às vagas reservadas aos candidatos com deficiência até a 300ª posição. 6. Destarte, diante do fato de (i) não haver previsão de que os candidatos autodeclarados negros dentro do quantitativo das 4.500 vagas da ampla concorrência teriam a prova discursiva corrigida seriam também computados nas 1.200 vagas destinadas aos candidatos autodeclarados negros, bem como diante do quadro constante no item 10.6.1 que informa o total de 6.000 provas discursivas corrigidas, a interpretação mais conforme com a Lei nº 12.990/14 é que todos aqueles candidatos autodeclarados negros que tiverem sua prova discursiva corrigidas em virtude de sua classificação dentro do número de vagas da ampla concorrência devem ser excluídos do cômputo das 1.200 vagas destinadas aos candidatos autodeclarados negros. 7. Nesse ponto, cumpre esclarecer que o próprio CEBRASPE retirou do computo das 1.200 vagas destinadas a correção das provas discursivas dos candidatos autodeclarados negros os 183 candidatos autodeclarados negros que se encontram dentro das 1.125 vagas destinadas à ampla concorrência. 8. Ocorre que não faz sentido retirar apenas aqueles que estão dentro das vagas em sede de classificação provisória, na qual apenas foi contabilizada a prova objetiva, vez que com a correção das provas discursivas, mais candidatos autodeclarados negros podem entrar no rol das 1.125 vagas da ampla concorrência. 9. Nesse tocante, parece claro que se o termo "aprovado" inserto no item 10.6.1 se refere à aprovação na fase objetiva, o termo "vaga" se refere à vaga na fase seguinte e não aos cargos oferecidos no concurso, de maneira que não deveriam ser excluídos apenas os candidatos autodeclarados negros que estão momentaneamente dentro das vagas ofertadas a ampla concorrência, mas todo aquele contemplado na fase seguinte por força de previsão editalícia destinada a garantir a "aprovação de fase" de candidatos da ampla concorrência. 10. Assim, verifica-se que a interpretação do CEBRASPE de exclusão apenas dos candidatos auto declarados negros que estão dentro das vagas ofertadas a ampla concorrência no momento da correção da prova objetiva, ou seja, de resultado classificatório provisório, não atendeu por completo aquilo que se extrai do entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal na ADC 41/ DF - que determinou que os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos - em conjunto com o comando normativo disposto no § 1º do art. 3º da Lei nº 12.290/2014 ("Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas."), posto que, da análise conjugada desses dois comandos, extrai-se que o intuito seria de garantir que todos aqueles que podem ser contemplados pela vagas da ampla concorrência sejam excluídos dos cômputos das vagas destinadas aos autodeclarados negros em qualquer que seja a fase do concurso. 11. Assim, diante da "incerteza" quanto ao quantitativo exato de candidatos autodeclarados negros que estarão contemplados dentro do número de

vagas da ampla concorrência, vez que até aquele candidato auto declarado negro na posição 4.500 pode vir a entrar dentro das vagas destinadas a ampla concorrência após a correção das provas subjetivas, deveria a banca examinadora ter desconsiderado do cômputo, para fim de correção das provas discursivas dos candidatos autodeclarados negros, todos aqueles que estivessem dentro das 4.500 vagas destinadas a correção da prova discursiva da ampla concorrência e não só os 183 que estão dentro das 1.125 vagas da ampla concorrência.¹² Do contrário, ao final do certame, a depender do número de candidatos cotistas que sejam contemplados nas vagas da ampla concorrência ao final do concurso, a lista de candidatos autodeclarados negros pode não ser suficiente para o preenchimento de todas as vagas disponibilizadas e aquelas que venham a surgir.¹³ Ressalto que não se vislumbra ilegalidade no edital, mas tão somente, com todas as vênias, uma interpretação equivocada por parte da banca do que o próprio edital prescreveu, a partir de uma interpretação da Lei nº12.990/2014 e do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADC 41/DF¹⁴. Destaque-se, neste ponto, que no voto do Exmo. Min. Luís Roberto Barroso na ADC 41/ DF, restou fixada como premissa que os órgãos públicos são obrigados a conferir aos dispositivos da Lei nº 12.990/2014 a interpretação mais favorável à concretização dos seus objetivos, de sorte que a solução aqui proposta parece será que mais se coaduna com o julgamento do Supremo Tribunal Federal, por ser o mais garantista aos candidatos autodeclarados negros.

A requerente informa que, após o julgamento do referido agravo de instrumento, foi realizada audiência perante o Juízo de primeiro grau, na qual foi realizado ajuste entre as partes, objetivando a continuidade do concurso público, mas mantendo no restante a liminar proferida com os seguintes acréscimos:

1. Tendo em vista que se chegou a um consenso em relação às tratativas para o regular seguimento desta demanda, vem requerer que V. Exa. homologue o prazo de 15 (quinze) dias corridos, encerrando-se no dia 30 de novembro de 2021, para a juntada de um cronograma pelo CEBRASPE e PRF com a previsão das datas de realização de todas as posteriores fases do concurso para os candidatos cotistas cujas provas discursivas passarão a ser corrigidas na fase de cumprimento de liminar;
2. Que após a juntada do referido cronograma, seja designada, com urgência, nova audiência entre as partes;
3. Que seja homologado um prazo de 10 (dez) dias corridos, que finaliza no dia 25/11/2021, para a apresentação pelo CEBRASPE nos autos do nome dos 183 candidatos que o CEBRASPE alega que figuram nas 2 listas (ampla concorrência e cotistas), mas que só foram computados no número de correções de provas discursivas de ampla concorrência, a fim de que as partes possam analisar esses dados; antes da data da audiência;
4. Por fim, diante das novas circunstâncias de fato que hoje se apresentam, com o avançar do tempo desde que proferida a liminar por este Douto Juízo, já substituída pela decisão proferida pelo Eg. TRF5, com o avanço do andamento do concurso público, tendo em vista que melhor se amolda ao interesse defendido pelo MPF nesta demanda (direito fundamental à igualdade, através da aplicação das cotas em concurso público), evitando prejuízos aos concursandos e à Administração. O presente requerimento se refere apenas a esse ponto da liminar, pugnando o MPF pela manutenção dos demais itens, na íntegra. Pelo MM. Juiz Federal, Dr. Edmilson da Silva Pimenta, foi dito que homologa o acordo

celebrado nesta audiência quanto ao cumprimento da tutela de urgência deferida e também defere o pedido do MPF, no sentido de que o concurso público em exame tenha continuidade, considerando a fase avançada em que se encontra, o que não trará prejuízos para os cotistas beneficiados com a decisão.

O requerente alega que, mesmo com o afastamento da suspensão do concurso, o conteúdo da liminar e as medidas administrativas impostas causam demasiado impacto administrativo no âmbito do concurso público, alterando regras e determinando refazimento de etapas já realizadas, gerando diversos prejuízos à administração.

Daí o presente pedido de contracautela, no qual a União, alegando lesão à economia, à ordem e à segurança públicas, requer “a suspensão da execução da decisão proferida na Ação Civil Pública nº 0803436-31.2021.4.05.8500, em tramitação na Seção Judiciária de Sergipe, com fundamento no art. 4º, *caput*, da Lei n.º 8.437/92, conferindo-lhe efeito suspensivo liminar, com fulcro no art. 4º, § 7º, da mesma lei; a declaração de que a suspensão vigorará até o trânsito em julgado da Ação Civil Pública acima mencionada, haja vista o disposto no art. 4º, § 9º, da Lei n.º 8.437/92”.

Argumenta que a referida decisão: (i) causa lesão à ordem pública ao determinar realização de etapas que já foram concluídas, com impacto na mobilização de pessoal para tanto, bem como realização de novo curso de formação profissional de forma liminar e precária; (ii) viola a economia pública, uma vez que o impacto da decisão está estimado em gasto não previsto na ordem de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões); (iii) causa lesão à segurança pública em razão da necessidade de mobilização de policiais rodoviários federais para acompanhamento dessas novas etapas não previstas no edital do concurso, o que, de forma direta, causará déficit na força operacional da PRF para execução de suas atribuições cotidianas.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Sabe-se que o deferimento da suspensão de segurança é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce múnus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus do requerente indicar na inicial, de forma patente, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que busca suspender viola severamente um dos bens jurídicos tutelados, pois a ofensa a tais valores não se presume.

A suspensão de segurança não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação de possível lesão aos bens descritos na legislação de regência, sem adentrar o mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias.

Repise-se que a *mens legis* do instituto da suspensão de segurança ou de sentença é o estabelecimento de prerrogativa justificada pelo exercício da função pública na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

Frise-se que a lesão ao bem jurídico deve ser grave e iminente, devendo o requerente demonstrar, de modo cabal e preciso, tal aspecto da medida impugnada. Nesse sentido, veja-se precedente:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS NÃO DEMONSTRADA. - O potencial lesivo à ordem pública e econômica deve ser demonstrado de forma inequívoca. Precedentes.- Não se admite suspensão louvada apenas em suposta ameaça de grave lesão à ordem jurídica. Precedentes. (AgRg na SLS n. 845/PE, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Corte Especial, DJe de 23/6/2008.)

No caso em apreço, a excepcionalidade prevista na norma de regência foi devidamente comprovada.

A determinação liminar para que sejam realizadas novas etapas do concurso impõe despesas à PRF que geram impacto financeiro de grande monta (trinta milhões de reais). Deve-se observar que inexistente previsão orçamentária para realização dessa despesa excepcional.

Além desse impacto financeiro, a liminar deferida judicialmente torna-se irreversível na prática, uma vez que, se o pedido for julgado improcedente, o concurso já terá sido refeito, em prejuízo de tempo e dinheiro, frustrando as legítimas expectativas dos candidatos.

Por outro lado, caso se prossiga o concurso e, ao final, o Poder Judiciário entenda pela existência de ilegalidade, basta anular o concurso e realizar um novo de acordo com as regras judiciais.

Observa-se que a concessão da liminar causa insegurança jurídica, colocando em risco as finanças do órgão público e a ordem administrativa.

Demonstrou-se ainda lesão à ordem administrativa, uma vez que a decisão proferida, de carácter liminar e precária, sem a devida instrução completa da ação, está determinando alteração em concurso público que já se encontra em fase final.

O prejuízo à segurança pública igualmente resta demonstrado, porquanto, para a realização dessas novas etapas, a PRF terá que remanejar sua força de trabalho, ocasionando prejuízo na fiscalização de trânsito, redução da accidentalidade, bem como impactando as ações de combate à criminalidade.

Por seu turno, com relação ao mérito da ação, inviável o exame do acerto ou do desacerto desta, sob pena de transformação do pedido de suspensão em sucedâneo recursal e de indevida análise de argumentos jurídicos que atacam especificamente os fundamentos da decisão recorrida.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

Cabe a suspensão de liminar em ações movidas contra o Poder Público se houver manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, não servindo o excepcional instituto como sucedâneo recursal para exame do acerto ou do desacerto da decisão impugnada. (AgInt na SLS n. 2.561/MT, relator Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 12/3/2020.)

Limitando-se o município a atacar os fundamentos da apelação que concedeu a segurança, deve ser aplicada a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça de que é inviável, no estreito e excepcional instituto de suspensão de segurança, o exame do acerto ou desacerto da decisão impugnada, na medida em que este não pode ser utilizado como sucedâneo recursal. (AgInt na SLS n. 2.186/PB, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe de 15/12/2016.)

Por essas razões, entendo que ficou demonstrada a grave lesão à ordem, à economia e à segurança públicas, razão pela qual defiro o pedido para suspender a execução da decisão proferida na Ação Civil Pública n. 0803436-31.2021.4.05.8500, em tramitação na Seção Judiciária de Sergipe, com fundamento no art. 4º, *caput*, da Lei n. 8.437/1992, conferindo-lhe efeito suspensivo até o julgamento de mérito da referida ação.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 01 de dezembro de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Presidente