



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000396800

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1038210-07.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante PETERSON LOPES SOARES, é apelado ESTADO DE SÃO PAULO (PROCURADOR GERAL DO ESTADO).

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento parcial ao recurso, nos termos que constarão do acórdão. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores OSCILD DE LIMA JÚNIOR (Presidente sem voto), RICARDO DIP E JARBAS GOMES.

São Paulo, 24 de abril de 2025.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1038210-07.2024.8.26.0053

Apelante: Peterson Lopes Soares

Apelada: Estado de São Paulo

Comarca: São Paulo

Juiz(a) de Direito: Celina Kiyomi Toyoshima

Voto nº 6.287

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO COMUM. ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE SOLDADO PM 2ª CLASSE. INAPTIDÃO. INVESTIGAÇÃO SOCIAL. EXCLUSÃO DE CANDIDATO.

1. Recurso tirado contra sentença que julgou improcedente pedido de anulação de ato administrativo que excluiu a autora de concurso público para o cargo de Soldado PM de 2ª Classe na fase de investigação social.
2. Ato administrativo. Impossibilidade de exame do mérito, limitando-se à legalidade e observância a princípios da Administração. Exegese do verbete sumular nº 665 do Superior Tribunal de Justiça. Etapa de investigação social, de caráter eliminatório, prevista na Lei Complementar nº 1.291/2016 e no edital.
3. Desproporcionalidade do ato de exclusão. Candidato que informou, em formulário próprio, estar aguardando a expedição de nova cédula de identidade, tendo acudido prontamente à Divisão de Seleção e Alistamento para a sanção da pendência documental. Excesso de formalismo da Administração Pública ao excluir candidato aprovado em todas as etapas anteriores do certame com base unicamente na apresentação extemporânea de documento pessoal. Violação ao princípio da razoabilidade, corolário do devido processo legal substantivo, que impõe atuação proporcional e adequada na consecução dos objetivos administrativos. Circunstância que não impediu a análise substantiva da conduta social, reputação e idoneidade do candidato, não se tendo apurado qualquer mácula nestes aspectos.
4. Abalo moral indenizável. Inocorrência. Candidato municiado dos apetrechos jurídicos à pronta reparação da lesão a sua situação jurídica, sem percussão aos direitos da personalidade.
5. Desfecho de origem que se impõe reformar. Recurso parcialmente provido para anular o ato administrativo de exclusão e determinar o prosseguimento do autor nas demais etapas do certame, se por outro motivo não estiver impedido.

Versam os autos referenciais ação anulatória cumulada com indenizatória manejada por PETERSON LOPES SOARES em face da FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, objetivando a anulação do ato administrativo que a excluiu do concurso público para o cargo de PM de 2ª Classe na fase de investigação social, para que determinada a sua nomeação e posse, bem como a condenação do ente público ao pagamento de indenização no valor de R\$ 58.226,52.

Por verificar ausentes os fatos constitutivos do direito do autor, o d. juízo de origem, por sentença, cujo relatório adota-se, deliberou a improcedência do pedido inicial, além de infligir o autor ao pagamento dos honorários advocatícios sucumbenciais arbitrados em percentual mínimo sobre o valor atualizado da causa, na forma do art. 85, §2º, CPC, observada a gratuidade processual (fls. 597-599).

Da r. sentença, interpõe o autor o presente recurso de apelação buscando a reforma do r. julgado. Alega, *ad summam*, que a motivação da sua inabilitação no certame é desarrazoada, sobretudo porque sua eliminação não se deu em razão de condutas desabonadoras, mas tão somente por não ter entregado sua cédula de identidade. O autor deixou de apresentar versado documento uma vez contar com mais de 10 (dez) anos desde sua expedição, razão pela qual forneceu protocolo de solicitação. Constatada a pendência pela Divisão de Seleção e Alistamento, apresentou o autor todos os documentos faltantes e/ou ilegíveis, inclusive a cópia de seu RG atualizado. Para sua surpresa, embora aprovado nas etapas do certame, inclusive documental, fora reprovado na avaliação de conduta social, o que evidencia o erro da Administração (fls. 603-611).

Respondeu-se ao recurso, sem arguição de preliminares recursais (fls. 615-626)

Esse o relatório do essencial, em acréscimo ao da r. sentença.

Respeitados os judiciosos fundamentos expendidos pelo d. juízo sentenciante, comporta provimento o apelo interposto.

Historiam os autos que o autor, ora apelante, fora reprovado na fase de investigação social do concurso para provimento de cargos de Soldado PM 2ª Classe da Polícia Militar do Estado de São por não atender o previsto no item 7 do Capítulo XII – Da Avaliação da Conduta Social, da Reputação e da Idoneidade (FACSRI).

De acordo com o edital DP-2/321/23 (fls. 18 e seguintes), o autor, ao inscrever-se para o concurso público de ingresso ao cargo de Soldado PM da 2ª Classe do Quadro de Praças de Polícia Militar (QPPM), destinados a candidatos do sexo masculino e feminino, teve plena ciência das condições e requisitos a serem preenchidos pelos candidatos, dentre as quais estão boa conduta social, e reputação e idoneidade ilibadas (capítulo XII – fl. 49).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 1.291/2016, que institui o ingresso na Polícia Militar do Estado de São Paulo, estabelece em seu artigo 4º, inciso V, dentre outras etapas do concurso, a realização de investigação social para avaliação de reputação e idoneidade.

Consta de referida lei que a não aptidão nesta etapa tem caráter eliminatório (artigo 4º, §1º, 2).

Consta, ainda, do § 4º do mesmo dispositivo que o candidato é responsável pela prestação de informações no concurso, bem assim por sua exatidão e veracidade, podendo ser excluído por omissões ou inconsistências.

Logo, há previsão da avaliação social em lei anterior, e o edital do concurso descreveu de forma clara as situações ensejadoras de desabono nessa avaliação, com critérios definidos no Capítulo XII do edital, e enumeração de situações de desclassificação ou exclusão nos itens 6 e 7 (fls. 51 e seguintes).

6. A avaliação será realizada no intuito de identificar condutas inadequadas e reprováveis do candidato, nos mais diversos aspectos da vida em sociedade, incompatíveis com o exercício da profissão policial-militar, impedindo a aprovação, dentre outras hipóteses possíveis, de candidato:

(...).

7. Irregularidades na documentação entregue, ainda que verificadas posteriormente, a não entrega dos documentos na data determinada e o não comparecimento na data estipulada para entrega dos FACSRI, implicam na reprovação do candidato nesta etapa e sua consequente exclusão do certame. (destaquei)

Nada mais natural, uma vez que deve ser criteriosa a seleção para função da mais elevada responsabilidade, exigindo conduta ilibada do policial militar no passado, presente e futuro, por representar a força estatal na manutenção da ordem pública, bem como em virtude do contato direto com delinquentes e uso de armas de fogo, com situações de risco à própria vida, tudo no dever de garantir a segurança da coletividade.

Nesse quadro, a jurisprudência é pródiga de precedentes que confirmam a correção da avaliação de conduta social como elementares para o ingresso nas carreiras policiais militares, desde que prevista em lei e em edital.

Recruto, a título demonstrativo, os seguintes julgados, inclusive, desta Câmara e relatoria:

APELAÇÃO CÍVEL. ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE SOLDADO PM 2ª CLASSE. EXCLUSÃO NA FASE DE INVESTIGAÇÃO SOCIAL. Recurso desfiado contra sentença que julgou improcedente o pedido. Desprovemento. Ato administrativo. Impossibilidade de exame do mérito, limitando-se à legalidade e observância a princípios da Administração. Etapa de investigação social, de caráter eliminatório, prevista na Lei Complementar nº 1.291/2016 e no edital. Investigação social que revela omissão de fatos sobre amizades e companhias envolvidas com suposta prática de crimes. Não cabe ao Judiciário o exercício simpliciter de função substituinte do administrador na avaliação de fatos submetidos à aferição discricionária. Sindicabilidade judicial restrita a hipóteses em que a aferição administrativa claramente não se acomode a um juízo de plausibilidade, estando o desajuste da avaliação inserto em uma zona positiva de certeza objetivamente aferível, não sendo esse o caso dos autos. Exclusão pautada por critérios cónsonos à legislação e aos princípios constitucionais. Precedentes. Preservação do desfecho de origem. RECURSO DESPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1047561-09.2021.8.26.0053; Relator (a): Márcio Kammer de Lima; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 10ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 18/06/2024; Data de Registro: 18/06/2024)

Concurso Público para Soldado da Polícia Militar. Candidato excluído do certame por ter sido reprovado na fase de investigação social, em razão de ter sido apurado histórico de condutas inadequadas no âmbito social e escolar. Edital que previa a eliminação do candidato que nas informações para a investigação social não fosse fiel à realidade. Administração Pública que não excedeu os limites da atuação discricionária. Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 1022635-32.2019.8.26.0053; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 5ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 20/05/2021; Data de Registro: 21/05/2021)

CONCURSO PÚBLICO – POLÍCIA MILITAR – Candidato excluído do

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

certame na fase de investigação social por conduta desabonadora, além de manter relação de amizade/convívio com pessoa averiguada em delito de furto a caixas eletrônicos – Possibilidade – Nulidade do ato administrativo – Não ocorrência – Autor que não se desincumbiu do ônus de provar o fato constitutivo do seu direito (art. 373, inciso I, do CPC) – Indenização por danos morais – Inviabilidade – Precedentes deste E. Tribunal – Sentença de improcedência mantida. NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO DO AUTOR. (TJSP; Apelação Cível 1018772-68.2019.8.26.0053; Relator (a): Afonso Faro Jr.; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 9ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 18/11/2020; Data de Registro: 18/11/2020)

APELAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA. CONCURSO PÚBLICO DE SOLDADO DA POLÍCIA MILITAR 2ª CLASSE. EXCLUSÃO NA FASE DE INVESTIGAÇÃO SOCIAL. Pretensão à anulação do ato de reprovação. Fatos apurados na investigação social indicam conduta ao autor incompatível com o cargo que pretende assumir. Ato administrativo motivado. Reprovação mantida. Sentença confirmada. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1013178-68.2022.8.26.0053; Relator (a): Souza Nery; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 15ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 26/07/2022; Data de Registro: 26/07/2022)

Concurso Público – Polícia Militar - Anulação de ato administrativo de eliminação de candidato na etapa de investigação social – Descabimento - Inexistência de ilegalidades na motivação adotada pela comissão de concurso – Conduta social incompatível com o padrão esperado para o cargo – Omissão intencional do candidato quanto à existência de fatos desabonadores da vida pessoal pregressa - Exclusão amparada nos termos do edital, ao qual se acha objetivamente vinculado o candidato – Razoabilidade e proporcionalidade do ato impugnado – Precedentes deste E. Tribunal – Sentença mantida – Recurso desprovido (TJSP; Apelação Cível 1063578-23.2021.8.26.0053; Relator (a): Edson Ferreira; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Pública/Acidentes - 6ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/04/2022; Data de Registro: 13/04/2022)

De outro lado, é também cediço o abono jurisprudencial à defesa dos direitos dos candidatos quando efetivamente viciados de ilegalidade os atos de exclusão, mormente quando estes revelam ausência de razoabilidade na exclusão por motivos inexistentes ou até irrelevantes.

Nesse sentido, inclusive, nesta Câmara:

Concurso Público para Soldado da Polícia Militar. Candidata excluída do certame por ter sido reprovada em investigação social, em razão de ter sido apurado histórico de condutas inadequadas no âmbito social, trabalhista e escolar, inadimplência em compromissos financeiros, bem assim porque omitiu dados no respectivo formulário. Demanda julgada improcedente. Recurso da autora buscando a inversão do julgado. Admissibilidade. Autora que não omitiu informações no preenchimento do Formulário de Investigação Social, e demonstrou documentalmente que não subsistem os motivos apontados pela Administração Pública para a sua exclusão. Administração Pública que excedeu os limites da atuação discricionária. Ato administrativo que viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Recurso provido. (TJSP; Apelação Cível 1001979-90.2018.8.26.0311; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Junqueirópolis - Vara Única; Data do Julgamento: 01/07/2019; Data de Registro: 01/07/2019)

APELAÇÃO – AÇÃO ANULATÓRIA – ATO ADMINISTRATIVO - CONCURSO PÚBLICO – POLÍCIA MILITAR – INVESTIGAÇÃO SOCIAL – REPROVAÇÃO – Pretensão inicial voltada ao reconhecimento do direito do autor a ser reintegrado em certame oficial de que participava, direcionado ao preenchimento de vagas em cargo de provimento efetivo de Policial Militar – exclusão do autor, durante a fase de investigação social, diante apenas da omissão de informações, consistentes em processos

judiciais em que o candidato figurava como parte – processos judiciais indicados pela autoridade administrativa que em nada desabonam a conduta do candidato, uma vez que se referem apenas a ação penal em que este figurou com vítima, a ação indenizatória movida por ele, a demanda processada sob o rito do JEC e a mandando de segurança impetrado pelo candidato – não evidenciada a existência de perfil incompatível em relação aos valores deontológicos da corporação – exclusão do candidato tão somente pela omissão de informações não desabonadoras que não se coaduna com o princípio da proporcionalidade - excesso do ato da Administração Pública que configura ilegalidade, passível de anulação pelo Poder Judiciário - necessária reintegração do autor ao certame, para que prossiga em suas ulteriores fases. Recurso do postulante provido. (TJSP; Apelação Cível 1043453-34.2021.8.26.0053; Relator (a): Paulo Barcellos Gatti; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 20/06/2022; Data de Registro: 28/06/2022)

Da compaginação disso, parece legítimo considerar que não poderá o Poder Judiciário imiscuir-se na valoração dos elementos de prova submetidos à comissão de concurso, ressalvadas hipóteses de manifesta desproporção, delimitada a atuação do Estado-Juiz a aferição da legalidade do certame.

No caso dos autos, cumpre salientar que, conforme as informações copiadas às fls. 431 e seguintes da Polícia Militar do Estado de São Paulo e documentos encartados nas fls. 440 e seguintes, a investigação social identificou que:

“(…).

3. Nos termos constantes do Edital de Concurso Público que regeu o certame de ingresso na Instituição, seguem descritas de forma pormenorizada as condutas desabonadoras para com a avaliação da conduta social, da reputação e da idoneidade do Autor, as quais então se apresentam contrárias às exigidas para o cargo de militar de Estado;

3.1. o candidato não entregou o “Cédula de identidade (RG)”, documento

exigido no Edital do certame, descumprindo, portanto, o item nº 2 e subitem 2.1., do Capítulo XII - Da Avaliação da Conduta Social, da Reputação e da Idoneidade (FACSRI);

3.1.1. nesse contexto, o candidato descumpriu o previsto no item 7 do Capítulo XII - Da Avaliação da Conduta Social, da Reputação e da Idoneidade, do Edital, impondo à Administração do Concurso sua reprovação e consequente exclusão do certame;

7. Irregularidades na documentação entregue, ainda que verificadas posteriormente, a não entrega dos documentos na data determinada e o não comparecimento na data estipulada para orientação ou entrega dos Formulários da etapa de Avaliação da Conduta Social, da Reputação e da Idoneidade, implicam a reprovação do candidato nesta etapa e sua consequente exclusão do certame. (grifos nossos)

3.2. ainda, não observou as orientações explícitas no item 3 e na Parte J – Juntada de Documentação (página nº 32) do Formulário da Etapa de Avaliação da Conduta Social, da Reputação e da Idoneidade: (...).

3.3. não cabe ao Autor ignorar cláusulas do Edital, amplamente divulgadas por meio de publicação em Diário Oficial do Estado, assim como não é lícito a Administração conceder exceções a candidatos que não foram cautelosos na leitura e cumprimento das normas do certame, a fim de não ferir critério de isonomia aos demais candidatos, destacando-se o conteúdo dos itens 1 e 1.1. do Capítulo XII:

1. Esta etapa, de caráter eliminatório, realizada por órgão técnico da Polícia Militar do Estado de São Paulo, tem por finalidade averiguar a vida pregressa e atual do candidato, em seus aspectos social, moral, profissional e escolar, impedindo que pessoa que não apresente boa conduta social, reputação e idoneidade ilibadas ingresse na Instituição.

1.1. o próprio candidato fornecerá os dados para tal averiguação, autorizando sua realização e se responsabilizando pela veracidade das informações, dados, fatos e documentos por ele apresentados durante as etapas do concurso, de modo que irregularidades, inconsistências ou omissões constatadas

implicam sua reprovação e consequente eliminação do certame.

(grifos nossos)

3.4. *nesse diapasão, o próprio Formulário de Avaliação da Conduta Social da Reputação e da Idoneidade contém orientações para ao seu preenchimento e juntada de documentação complementar e obrigatória;*

3.5. *explícita é a norma contida no Edital quanto à necessidade do comparecimento pessoal na data da orientação ao candidato, o qual deve estar munido do FACSRI assinado, instruído com todos os documentos exigidos, para a entrega à equipe designada pela Administração do Concurso, assim como são claros os dizeres contidos no formulário de que, após a entrega do formulário, se houver envolvimento em ocorrências, estas informações sim poderão ser enviadas posteriormente;*

(...).

4. *Diante do exposto, não merece prosperar a ação interposta pela Autor, uma vez que a reprovação na Etapa de Avaliação de Conduta Social e sua eliminação do certame concursal ocorreu por sua desatenção/desídia em não entregar os documentos solicitados, conforme expressamente descrito no Edital do concurso em análise. (– destaquei)*

Do exposto, conclui-se que a exclusão do candidato não se deu com fundamento nas conclusões decorrentes da análise de sua vida pregressa, conduta ou eventuais registros desabonadores que evidenciassem indesejável incompatibilidade de seu perfil para com as atribuições do cargo almejado, e sim, em razão da intempestiva apresentação de sua cédula de identidade, a qual encontrava-se em processo de expedição, segundo informações prestadas pelo próprio autor no “Formulário de Avaliação da Conduta Social, da Reputação e da Idoneidade” (fls. 440-474), *in verbis*:

“Carteira de Identidade – Solicitei a 2ª via da carteira de identidade, porém a mesma não ficará pronta até a data da entrega desta ficha”.
(destaquei)

Nessa trilha, os documentos apresentados pelo candidato foram submetidos ao crivo da Divisão de Seleção e Alistamento da Polícia Militar do Estado de São Paulo, constatando-se as seguintes pendências para saneamento (fl. 578):

“Prezado(A) Candidato(a)

Sou a Soldado Heliza da Divisão de Seleção e Alistamento da PMESP. Após ser analisado a sua pasta de documentos foi constatado as seguintes pendências:

RG

TÍTULO DE ELEITOR

CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL

DOCUMENTO MILITAR

TIPO SANGUINEO

Providências:

- 1. Resolver o(s) problema(s) acima mencionado(s);***
- 2. Salvar o(s) arquivo(s) somente em PDF;***
- 3. Responder esse e-mail anexando os arquivos referentes às pendências supracitadas;***
- 4. Não crie um e-mail novo para responder;*
- 5. Não responda o e-mail caso não tenha sanado todas as irregularidades possíveis;*
- 6. Não espere ou solicite confirmação de recebimento; se a pendência não for resolvida um novo contato será feito”. (– destaquei)*

Oportunamente, respondeu-se (fl. 579-580):

“(…),

Segue em anexo os documentos solicitados.

Tipo Sanguíneo O +

(...)”

Com efeito, o princípio da razoabilidade, corolário do devido processo legal substantivo, impõe que a Administração Pública atue de modo proporcional e

adequado na consecução de seus objetivos. Nesse quadro, ressuma evidente o excesso de formalismo por parte da Administração Pública ao excluir candidato aprovado em todas as etapas de rigoroso certame com base unicamente na apresentação extemporânea de documentação pessoal.

É bem verdade que nem as normas de regência da matéria e nem o edital padecem de qualquer vagueza ou ausência de clareza nos critérios ora em debate. Estão, ao contrário, bem delineadas no instrumento convocatório as obrigações do candidato durante a etapa de apuração da “conduta social, da reputação e da idoneidade”.

Contudo, no caso *sub examine*, buscou a banca examinadora a sanção de eventuais irregularidades constatadas na documentação apresentada pelo candidato, tendo este respondido prontamente ao chamado, anexando os documentos solicitados, notadamente cédula de identidade recém-expedida.

Sob este prisma, sobreleva-se pontuar que o ato administrativo impugnado goza de presunção de legitimidade e de veracidade, cuja desconstituição depende de demonstração cabal. No que tange aos atos administrativos, cumpre tecer algumas considerações acerca das restrições postas à apreciação jurisdicional dos atos administrativos:

Pela necessidade de subtrair a Administração Pública a uma prevalência do Poder Judiciário, capaz de diminuí-la, ou até mesmo de anulá-la em sua atividade peculiar, põem-se restrições à apreciação jurisdicional dos atos administrativos, no que respeita à extensão e consequências. Quanto à extensão, restringe-se o pronunciamento jurisdicional à apreciação do ato, no que se refere à conformidade com a lei. Relativamente às consequências, limita-se a lhe negar efeito em cada caso especial. Por isso, o pronunciamento do órgão jurisdicional nem analisa o ato do Poder Executivo, em todos os seus aspectos, nem o invalida totalmente. Ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

mérito dos atos administrativos. Cabelhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade. Este é o limite do controle, quanto à extensão. O mérito está no sentido político do ato administrativo. É o sentido dele em função das normas da boa administração, ou, noutras palavras, é o seu sentido como procedimento que atende ao interesse público, e, ao mesmo tempo, o ajusta aos interesses privados, que toda medida administrativa tem de levar em conta. Por isso, exprime um juízo comparativo. Compreende os aspectos, nem sempre de fácil percepção, atinentes ao acerto, à justiça, utilidade, equidade, razoabilidade, moralidade etc. de cada procedimento administrativo. Esses aspectos, muitos autores os resumem no binômio: oportunidade e conveniência. Envolvem eles interesses e não direitos. Ao Judiciário não se submetem os interesses que o ato administrativo contrarie, mas apenas os direitos individuais, acaso feridos por ele. O mérito é de atribuição exclusiva do Poder Executivo, e o Poder Judiciário, nele penetrando, 'faria obra de administrador, violando, dessarte, o princípio de separação e independência dos poderes'. Os elementos que o constituem são dependentes de critério político e meios técnicos peculiares ao exercício do Poder Administrativo, estranhos ao âmbito, estritamente jurídico, da apreciação jurisdicional. A análise da legalidade (legitimidade dos autores italianos) tem um sentido puramente jurídico. Cinge-se a verificar se os atos da Administração obedeceram às prescrições legais, expressamente determinadas, quanto à competência e manifestação da vontade do agente, quanto ao motivo, ao objeto, à finalidade e à forma. (apud "O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", Miguel Seabra Fagundes, atualizada por Gustavo Binenbojm, 8a ed., Ed. Forense: Rio de Janeiro, 2010, pág. 179/182).

Quanto à presunção de veracidade e legalidade do ato administrativo, preleciona o ilustre HELY LOPES MEIRELLES:

a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na dependência de solução de impugnação dos

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução”, asseverando ainda que “Outra consequência da presunção de legitimidade e veracidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 30ª ed., Cap. IV, item 2.1, pág. 158).

No mesmo entendimento, DIÓGENES GASPARINI:

Limita-se o controle jurisdicional, nos casos concretos, ao exame da legalidade do ato ou da atividade administrativa. Escapa-lhe, por conseguinte, o exame do mérito do ato ou atividade administrativa. Assim, os aspectos de conveniência ou oportunidade não podem ser objeto desse controle. A autoridade jurisdicional pode dizer o que é legal ou ilegal, mas não o que é oportuno ou conveniente e o que é inoportuno ou inconveniente. (Direito Administrativo, Saraiva, 12ª ed., pág. 914).

Em acréscimo, os ensinamentos da ilustre professora LUCIA VALLE FIGUEIREDO:

Tem-se entendido por competência discricionária a que possibilita ao administrador, no caso concreto, escolher, dentre as plúrimas soluções sugeridas pela hipótese normativa, a melhor, segundo juízo de oportunidade e conveniência. Cabe ao Judiciário controlar toda a atividade administrativa, desde que não invada o mérito (conveniência e oportunidade) das decisões discricionárias. (Curso de Direito Administrativo, 4ª ed., 2000. Ed. Malheiros, pág. 183/209).

Nesse palmilhar, não custa rememorar o verbete sumular nº 665 do col. Superior Tribunal de Justiça, o qual estabelece balizas precisas para a sindicabilidade judicial dos atos administrativos, cujos termos recruta-se:

Súmula nº 665, STJ – *“O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do*

procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada”.

Conquanto o enunciado sumular volte-se precipuamente ao procedimento administrativo disciplinar, de se ver que sua *ratio decidendi* é plenamente aplicável à hipótese vertente, porquanto estabelece parâmetros de revisão judicial dos atos administrativos em geral, notadamente quando eivados de ilegalidade ou manifesta desproporcionalidade.

Não se trata, por evidente, de substituir-se o administrador na valoração de elementos de mérito, mas sim de exercer o controle de legalidade em sentido amplo, coibindo excesso de formalismo que, a pretexto de observar a literalidade do termo editalício, termina por vulnerar princípios basilares do ordenamento jurídico.

Nessa linha de pensar, calha observar que a exclusão baseada unicamente na ausência de documento – cuja expedição estava em trâmite e fora devidamente informada pelo candidato em formulário próprio – revela-se desarrazoada, mormente quando tal circunstância não impediu a análise de sua conduta social, reputação e idoneidade, não se tendo apurado qualquer mácula nestes aspectos, circunstância que autoriza a intervenção judicial para coibir flagrante desproporcionalidade.

Lado outro, conquanto se reconheça a desproporcionalidade do ato de exclusão do candidato do certame público, não se vislumbra a ocorrência de ato ilícito pela Administração Pública que pudesse ensejar o dever de indenizar.

Convém ressaltar, outrossim, que a agitada exclusão, *per se*, não configura dano moral *in re ipsa*, ainda que reconhecida sua desproporcionalidade

para a hipótese. Para que se caracterize o dever de indenizar, faz-se necessária a demonstração cabal do dano sofrido e do nexo de causalidade entre este e a suposta conduta ilícita do ente público, o que não restou evidenciado nos autos.

Acerca do dano extrapatrimonial, aclama-se o prudente magistério de SILVIO DE SALVO VENOSA, *expressis verbis*:

Dano moral ou extrapatrimonial é o prejuízo que afeta o ânimo psíquico, moral e intelectual da vítima. Sua atuação é dentro dos direitos da personalidade. Nesse campo, o prejuízo transita pelo imponderável, daí por que aumentam as dificuldades de se estabelecer a justa recompensa pelo dano. Em muitas situações, cuida-se de indenizar o inefável. Não é também qualquer dissabor mezinho da vida que pode acarretar a indenização. Aqui, também é importante o critério objetivo do homem médio, o bonus pater familias: não se levará em conta o psiquismo do homem excessivamente sensível, que se aborrece com fatos diuturnos da vida, nem o homem de pouca ou nenhuma sensibilidade, capaz de resistir sempre às rudezas do destino. Nesse campo, não há fórmulas seguras para auxiliar o juiz ou árbitro. Cabe ao julgador sentir em cada caso o pulsar da sociedade que o cerca. O sofrimento como contraposição reflexa da alegria é uma constante do comportamento humano universal. (in Obrigações e Responsabilidade Civil. v.2. Rio de Janeiro: Grupo GEN. 24ª ed. pp. 368 – destaquei)

Nesse contexto, não logrou êxito o apelante em demonstrar, pontualmente, o dano de cunho moral contra si infligido, para que reparado pelo ente apelado.

Recruta-se, *mutatis mutandis*, ementário desta e. Corte de Justiça *in casu consimili*:

APELAÇÃO – Ação anulatória de ato administrativo c.c. indenização por

danos morais - CONCURSO PÚBLICO – Investidura no cargo de Guarda Civil Municipal 3ª Classe – Eliminação do candidato na fase de investigação social – Sentença de improcedência – Pretensão de reforma – Cabimento – Comprovação dos motivos da exoneração em cargo público ocupado anteriormente – Documento apresentado tardiamente, mas que não era essencial para o exercício do cargo ou investigação social – Falta de razoabilidade e legalidade do ato, que resulta em sua invalidade – DANOS MORAIS – Descabimento – Abalo psicológico não comprovado - Mero dissabor – Precedentes - Reforma parcial da r. sentença – Recurso parcialmente provido. (TJSP; Apelação Cível 1000396-24.2023.8.26.0108; Relator (a): Silvia Meirelles; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Cajamar - 2ª Vara Judicial; Data do Julgamento: 21/10/2024; Data de Registro: 21/10/2024 – destaquei)

Dessarte, de rigor a reforma do desate processual de origem para julgar parcialmente procedente a pretensão inicial e anular o ato administrativo de exclusão e determinar o prosseguimento do autor nas demais etapas do certame, se por outro motivo não estiver impedido.

À força do provimento em parte do recurso de apelação interposto, impõe-se reconhecer a recíproca sucumbência na hipótese, de tal arte que cada parte arcará com as custas e despesas processuais a que deu causa, bem como os honorários advocatícios sucumbenciais, os quais devem ser suportados pelas partes, no importe de 10% sobre o proveito econômico obtido, em igual proporção, observada eventual gratuidade da justiça.

Por derradeiro, deixo de majorar os honorários advocatícios, nos termos do art. 85, § 11, do CPC porquanto ausentes os requisitos para tanto, consoante o entendimento do e. STJ. Cf.: “[...] 4. ‘É devida a majoração da verba honorária sucumbencial, na forma do art. 85, § 11, do CPC/2015, quando estiverem presentes os seguintes requisitos, simultaneamente: a) decisão recorrida publicada a partir de 18.3.2016, quando entrou em vigor o novo Código de Processo Civil; b)

recurso não conhecido integralmente ou desprovido, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente; e c) condenação em honorários advocatícios desde a origem no feito em que interposto o recurso' (AgInt nos EAREsp 762.075/MT, Rel. Ministro Felix Fischer, Rel. p/ Acórdão Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 7/3/2019). 5. Agravo interno a que se nega provimento.” (STJ, AgInt no AREsp 1368733/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 26/04/2021, DJe 11/05/2021).

É a orientação a que converge a doutrina, como explica Ronaldo Cramer, ao comentar o versado dispositivo legal,

“Outro aspecto importante é que os honorários de sucumbência recursal serão cabíveis somente contra o recorrente, isto é, no caso de desprovimento do recurso. Na hipótese, por exemplo, de a apelação ser provida, não haverá condenação do apelado em honorários de sucumbência recursal.

'Essa feição dos honorários de sucumbência recursal decorre do fato de que o §11 estipula que o tribunal, ao julgar o recurso, 'majorará os honorários fixados anteriormente'. Ora, o tribunal apenas poderá aumentar os honorários já arbitrados, se desprover o recurso e mantiver a sentença. Se o tribunal prover o recurso, a sentença será reformada e não haverá majoração de honorários, mas inversão de sua incidência” (in Comentários ao Código de Processo Civil, coord. Cassio Scarpinella Bueno).

No mesmo sentido, o entendimento firmado pelo col. STJ no julgamento do **Tema nº 1059**: *“A majoração dos honorários de sucumbência prevista no art. 85, § 11, do CPC pressupõe que o recurso tenha sido integralmente desprovido ou não conhecido pelo tribunal, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente. Não se aplica o art. 85, § 11, do CPC em caso de provimento total ou parcial do recurso, ainda que mínima a alteração do resultado do*

julgamento e limitada a consectários da condenação.”

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, salientando-se o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).

Desta forma, por meu voto, **dou parcial provimento ao apelo**, nos termos delineados supra.

Eventual insurgência apresentada em face deste acórdão estará sujeita a julgamento virtual, nos termos da Resolução nº 549/2011 do Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça, ressaltando-se que as partes poderão, no momento da apresentação do recurso, opor-se à forma do julgamento ou manifestar interesse no preparo de memoriais. No silêncio, privilegiando-se o princípio da celeridade processual, prosseguir-se-á com o julgamento virtual, na forma dos §§ 1º a 3º do artigo 1º da referida Resolução.

MARCIO KAMMER DE LIMA

Relator