



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2067783 - TO (2023/0132744-6)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS**
RECORRIDO : **ALEX PIVA ALVES**
ADVOGADOS : **FÁBIO SANTOS MARTINS - GO021828**
MARLIZIA MAIA GONDIM - AC005124
JÚLIO WGLÉSIO NERES MAGALHÃES - GO030570
GABRIEL MELO MATIAS - GO067912
INTERES. : **FUNDAÇÃO UNIRG**

DECISÃO

Alex Piva Alves impetrou mandado de segurança contra a Reitora da Universidade de Gurupi/TO, objetivando a revalidação de seu diploma de graduação em medicina, obtido no exterior, na forma simplificada. Alega que a Universidade contrariou a Portaria Normativa n. 22/2016 e a Resolução n. 3/2016 da Câmara Superior do Ministério da Educação.

A sentença concedeu a segurança, sob o entendimento de que já havia sido concedida a liminar pleiteada, garantindo ao impetrante a adoção do procedimento simplificado de revalidação, o que não poderia ser modificado, tendo em vista a situação consolidada pela adoção da teoria do fato consumado (fls. 132-136).

O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins manteve a sentença pelo mesmo fundamento, nos termos assim ementados (fls. 506-507):

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA PARA DETERMINAR QUE A INSTITUIÇÃO DE ENSINO PROCEDA A REVALIDAÇÃO DOS DIPLOMAS NA FORMA SIMPLIFICADA. EXISTÊNCIA DE RESOLUÇÃO QUE PREVÊ A REALIZAÇÃO DESSE PROCEDIMENTO PERANTE A UNIRG. LIMINARES DEFERIDAS. NECESSIDADE DE GARANTIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. APLICAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO. SENTENÇA MANTIDA.

1. Como já visto na fundamentação acima exposta e na tese fixada no presente Incidente de Assunção de Competência, observa-se que as universidades públicas detêm a liberdade para dispor acerca da revalidação de diplomas expedidos por universidades estrangeiras, não podendo ser imposto o procedimento simplificado, quando esta, gozando de sua autonomia prevista no art. 207 da Constituição Federal, prevê a impossibilidade de fazê-lo.

2. conquanto se adote a tese pela autonomia da universidade quanto à adoção do regime de avaliação e revalidação de diploma estrangeiro, a UNIRG, acatando as decisões

judiciais que lhe foram impostas em centenas de processos semelhantes, emitiu a Nota Técnica n. 01/2022 na qual afirma que todos os processos seriam analisados até o dia 30/6/2022, devendo, assim, ser observada a teoria do fato consumado, uma vez que tais profissionais não podem agora de uma hora para outra ter seus interesses e expectativas devida frustradas.

3. Considerando a necessidade de se garantir a segurança jurídica, especialmente no que tange ao princípio da confiança, pela existência de repercussão social e inegável interesse público, àqueles processos nos quais já foram prolatadas decisões liminares até a data de 30/6/2022 deve ser respeitada e aplicada a teoria do fato consumado, devendo ser observada nos demais casos submetidos à análise.

4. Dessa forma, deve ser fixada a seguinte tese jurídica específica acerca dos casos concretos paradigmas: “Aplica-se a teoria do fato consumado aos processos cujas decisões liminares foram exaradas antes de 30/6/2022, preservando, assim, o tão caro princípio da segurança jurídica”.

5. Reexame necessário conhecido, sentença confirmada.

O Ministério Público do Estado do Tocantins interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, alegando violação dos art. 6º, § 1º e § 2º, do Decreto-Lei n. 4.657/1942, art. 53, V, da Lei n. 9.394/1996, art. 1º e 2º, §3º e §4º, da Lei n. 13.959/2019, e art. 489, §1º, II, IV e VI, do CPC.

Destaca que embora tenha reconhecido a autonomia das universidades na fixação da tese geral, o acórdão recorrido afrontou a referida autonomia ao estabelecer a tese específica, segundo a qual: “Aplica-se a teoria do fato consumado aos processos cujas decisões liminares foram exaradas antes de 30/6/2022, preservando, assim, o tão caro princípio da segurança jurídica”.

Afirma que, ao manter a decisão liminar que impôs o processo simplificado para revalidação dos diplomas, atentou-se contra a autonomia das universidades, assegurada pela Constituição Federal e pela Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

Aduz que as universidades possuem autonomia para optar pela adesão ao Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos, descrito na Lei n. 13.959/2019 e na Portaria Interministerial MEC/MS n. 278/2011, ou realizar o seu próprio procedimento de revalidação por meio de aplicação de exame, conforme Resolução CNE/CES n. 1, de 25 de julho de 2022.

Menciona que, no caso dos autos, não se aplica a teoria do fato consumado em situações amparadas por medidas de natureza precária, como liminar e antecipação do efeito da tutela, não há que se falar em situação consolidada pelo decurso do tempo.

Informa que não há ilegalidade na determinação de processo seletivo ordinário para a revalidação do diploma de medicina, porquanto decorre da necessidade de

adequação dos procedimentos da instituição de ensino para o cumprimento da norma, uma vez que, de outro modo, a universidade não teria condições para verificação da capacidade técnica do profissional e sua revalidação.

Pugna, ao final, pela admissão e provimento de seu recurso, a fim de reformar o acórdão vergastado para desconstituir a tese específica fixada no IAC n. 05/2022, ante a inaplicabilidade da Teoria do Fato Consumado.

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 708-731).

É o relatório. Decido.

No mérito, o recurso comporta parcial provimento.

Primeiro, no que diz respeito à discricionariedade da instituição de ensino em adotar ou não o procedimento simplificado de Revalidação de Diplomas de Graduação obtido no exterior, tem-se que o ponto, da forma como apresentada nas razões de apelo nobre, invocando dispositivo constitucional como respaldo, não permite a apreciação no âmbito desta Corte superior, sob pena de se usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, confira-se:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. PRAZO. A PARTIR DA INTIMAÇÃO PESSOAL DA PENHORA. ACÓRDÃO RECORRIDO CUJOS FUNDAMENTOS ESTÃO ALINHADOS À ORIENTAÇÃO DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AGRAVO INTERNO DA EMPRESA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Primeiramente, esclareça-se que a análise dos pontos arguidos na argumentação recursal que remetem à suposta afronta ao texto constitucional não se enquadra no âmbito de julgamento destinado ao Recurso Especial pelo permissivo constitucional.

2. Quanto à suposta afronta ao art. 535 do CPC/1973, verifica-se que as questões submetidas à apreciação perante a Corte de origem foram integralmente resolvidas, não padecendo o julgado de qualquer mácula, no ponto.

[...]

5. Agravo Interno da Empresa a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 934.762/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 30/11/2020, DJe 03/12/2020)

No plano infraconstitucional, especificamente em relação às disposições contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e na Lei n. 13.959/2019, não se vislumbra, por parte das instituições públicas de ensino, quaisquer ilegalidades na adoção de procedimento ordinário para revalidação de diploma de medicina obtido no estrangeiro, em detrimento ao procedimento simplificado, não competindo ao Poder Judiciário se imiscuir no critério a ser adotado, sob pena de, arbitrariamente, interferir em suas atividades discricionárias, decorrentes de exercício de competência própria.

Já no que diz respeito à questão da impossibilidade de aplicação da Teoria do Fato Consumado ao caso concreto, é forçoso esclarecer que tanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Tema 476, quanto a desta Corte Superior, é firme no sentido de que a teoria do fato consumado não se aplica para resguardar situações precárias, notadamente aquelas obtidas/deferidas por força de tutela de urgência.

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ART. 1.022 DO CPC/2015. VÍCIO INEXISTENTE. REDISSCUSSÃO DA CONTROVÉRSIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Hipótese em que ficou consignado: a) suspensão da restrição para a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios trata de norma de direito financeiro e é exceção à regra, estando limitada às situações previstas no próprio art. 26 da Lei 10.522/2002 (execuções de ações sociais ou ações em faixa de fronteira). A interpretação da expressão "ações sociais" não pode ser abrangente a ponto de abarcar situações que o legislador não previu. Sendo assim, o conceito da expressão "ações sociais", para o fim da Lei 10.522/2002, deve ser resultado de interpretação restritiva, teleológica e sistemática, mormente diante do fato de que qualquer ação governamental em prol da sociedade pode ser passível de enquadramento no conceito de ação social; b) o termo "ação social" presente na mencionada lei diz respeito às ações que objetivam o atendimento dos direitos sociais assegurados aos cidadãos, cuja realização é obrigatória por parte do Poder Público, como aquelas mencionadas na Constituição Federal, nos arts. 6º, 193, 194, 196, 201, 203, 205, 215 e 217 (alimentação, moradia, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, ordem social, seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto); c) o direito à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, os quais abarcam a pavimentação e a drenagem de vias públicas, compõem o rol de prerrogativas que dão significado à garantia das cidades sustentáveis, conforme previsão do art. 2º da Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades. Apesar disso, conforme a fundamentação supra, a pavimentação e drenagem de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei 10.522/2002;

d) a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende pela rejeição à aplicação da teoria do fato consumado para consolidar situação constituída por força de liminar posteriormente cassada, sob pena de perpetuar situação contrária à lei.

2. A Turma desproveu o apelo com fundamento claro e suficiente, inexistindo omissão, contradição ou obscuridade no acórdão embargado.

3. Os argumentos do embargante denotam mero inconformismo e intuito de rediscutir a controvérsia, não se prestando os Aclaratórios a esse fim.

4. Embargos de Declaração rejeitados.

(EDcl no AgInt no REsp n. 1.927.406/BA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/10/2021, DJe de 4/11/2021.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MENOR DE 18 ANOS. APROVAÇÃO NO VESTIBULAR. EXAME SUPLETIVO REALIZADO POR FORÇA DE MEDIDA JUDICIAL PRECÁRIA, POSTERIORMENTE REVOGADA PELA SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 493 DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. PRETENDIDA APLICAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO. IMPOSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, A DE S J ajuizou ação cominatória em face do Estado de Sergipe, alegando ser estudante do segundo ano do ensino médio, e que fora aprovado em exame vestibular junto à Faculdade Pio Décimo, no curso de medicina veterinária. Requereu o fornecimento, em definitivo, do Certificado de Conclusão do Ensino Médio, após aprovação em curso supletivo. O Juízo de 1º Grau concedeu a liminar pleiteada, tendo determinado que o réu "autorize o autor (...) a fazer, imediatamente, as provas do supletivo do ensino médio e, uma vez aprovada, seja emitido em seu favor o correspondente Certificado de Conclusão do Ensino Médio, sob pena de aplicação de multa diária". Contudo, a sentença, proferida

três meses depois, julgou improcedente a ação, mantida, pelo Tribunal de origem, o que ensejou a interposição do Recurso Especial.

III. Não tendo o acórdão hostilizado expandido qualquer juízo de valor sobre o art. 493 do CPC/2015, a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento - requisito viabilizador da abertura desta instância especial -, atraindo o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie.

IV. A jurisprudência do STJ orienta-se no sentido da inaplicabilidade, em regra, da teoria do fato consumado para consolidar situação constituída por força de liminar posteriormente cassada, sob pena de perpetuar situação contrária à lei. Nesse sentido, em casos análogos: STJ, AgInt no REsp 1.860.367/MG, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 30/11/2020; AgInt no REsp 1.755.564/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/10/2018; AgInt no REsp 1.288.565/SE, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/02/2017; AgRg no REsp 1.416.320/SE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/09/2015. Não se olvida, outrossim, que esta Corte possui entendimento no sentido de que, excepcionalmente, em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, a aplicação da chamada teoria do fato consumado deverá ser admitida, nos casos em que a restauração da estrita legalidade ocasionaria mais danos sociais do que a manutenção da situação consolidada pelo decurso do tempo. Contudo, não é essa a hipótese dos autos.

V. No caso, o autor obteve a liminar em 15/12/2017. Entretanto, em 21/03/2018 sobreveio sentença de improcedência da ação, a qual fora mantida pelo Tribunal de origem, em 11/09/2018. Assim, o autor foi submetido e aprovado em exame supletivo por força de decisão liminar que fora, logo em seguida, revogada pela sentença de improcedência da ação - mantida pelo Tribunal a quo - inviabilizando, na linha do entendimento desta Corte, a aplicação da teoria do fato consumado, mormente considerando que as instâncias ordinárias, soberanas na análise fático-probatória dos autos, reconheceram que a agravante não preencheu os requisitos exigidos por lei para se submeter ao exame supletivo. Nesse sentido: "o Poder Judiciário não pode chancelar a postura sobremodo temerária do impetrante de continuar frequentando o curso superior sem qualquer amparo judicial, notadamente levando em consideração que as instâncias ordinárias reconheceram que a agravante não preencheu os requisitos exigidos por lei para se submeter ao supletivo" (STJ, AgInt no REsp 1.860.367/MG, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 30/11/2020). Portanto, não merece reforma o acórdão recorrido, no ponto, por ser consentâneo com o entendimento desta Corte.

VI. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.820.446/SE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 21/6/2021, DJe de 24/6/2021.)

Entretanto, é necessário consignar que tal regra, excepcionalmente, diante das particularidades de cada caso, pode ser mitigada para tornar definitiva a decisão precária. Para tanto, necessariamente, devem ser observadas, concomitantemente, duas contingências que podem advir da reversão da medida liminar, quais sejam: se houve enorme, grave e desnecessário prejuízo à parte amparada pela medida, e se não houve lesividade à Administração Pública, seja de ordem financeira, patrimonial ou à imagem institucional,

No caso concreto, fora concedida liminarmente a segurança para que o impetrante tivesse assegurado o direito de participar de processo simplificado do procedimento de revalidação do diploma, que não estava contemplado no EDITAL CPRD/REVALIDAÇÃO n. 01/2021, promovido pela Fundação Unirg – Universidade de Gurupi – Unirg.

Com efeito, é possível observar que a determinação judicial onerou somente a instituição de ensino, que teve se adaptar à determinação adotando procedimento diverso além daquele já adotado em sua norma interna. Por sua vez, a impetrante obteve apenas o ganho relativo à oportunidade de participação em processo simplificado, antes não previsto pela instituição.

Assim, não vislumbrando as condições necessárias para se reconhecer a consolidação fática que, garantida de forma precária, traria prejuízos graves e irreversíveis ante o advento de prestação jurisdicional diversa, é forçoso afastar a aplicação da teoria do fato consumado.

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I e III, do RISTJ, conheço parcialmente do recurso especial e, nessa parte, dou-lhe provimento.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 10 de outubro de 2023.

Ministro FRANCISCO FALCÃO
Relator