ATO ADMINISTRATIVO — COAÇÃO — ANULAÇÃO

— A coação gera a nulidade do ato administrativo, quer quando exercida sôbre o seu agente, quer sôbre o funcionário sujeito ao poder disciplinar; mas, é necessário que se trate de pressão anormal e injusta, conforme o ensinamento da doutrina.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Alexandre Teixeira Leonil *versus* Prefeitura Municipal de Santos
Recurso extraordinário n.º 8.769 — Relator: Sr. Ministro
OROSIMBO NONATO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n. 8.769, de São Paulo, recorrente Alexandre Teixeira Leonil, recorrida Prefeitura Municipal de Santos.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma, integrando neste o relatório retro e na conformidade das no-

tas taquigráficas precedentes, não conhecer do recurso.

Custas na forma da lei.

Rio, 2 de dezembro de 1949 (data do julgamento). — *Orosimbo Nonato*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — O presente recurso extraordinário incide no acórdão de fls. 157, *verbis*:

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação n.º 22.752, Alexandre Teixeira Leomil, apelante e Prefeitura Municipal de Santos, apelada:

Na presente ação que propôs contra a Prefeitura Municipal de Santos alegou o autor Alexandre Teixeira Leomil que era funcionário municipal, exercendo o cargo de prof. noturno da divisão de Educação daquela Prefeitura; que era igualmente, na mesma época (1939), preposto de corretor oficial de fundos públicos; que eram distintos os horários dessas atividades e o exercício de uma não prejudicava o da outra; que, apesar disso, o presidente da Bôlsa Oficial de Valores de Santos oficiou ao suplicante determinando que deveria optar por um ou outro daqueles cargos, visto ser proibida a acumulação de cargos públicos remunerados, e verbalmente o ameaçou de demití-lo se o requerente não optasse pelo cargo de preposto de corretor; que diante da ameaça de perder o lugar que lhe proporcionava maiores proventos, solicitou ao prefeito exoneração do cargo de prof. a qual lhe foi concedida por portaria de 21 de junho de 1939; que, entretanto, o pedido de demissão foi resultado de êrro e de coação; o cargo de corretor ou de preposto não constitui emprêgo público; que acentuou ter sido obrigado a assim proceder e quando mais tarde, reconheceu o seu êrro, pediu ao prefeito reconsideração do seu ato e a sua reintegração, mas não foi atendido. Por isso, vem pedir anulação do pedido de demissão e da portaria que a concedeu, bem assim quer ser reintegrado no cargo de prof., com o pagamento, pela ré, dos seus vencimentos e vantagens, desde a data da exoneração até a da reintegração.

Além da preliminar da prescrição da ação, que o juiz acolheu, mas que o Tribunal repeliu pelo acórdão de fls. 127-128, a ré contestou o pedido, alegando não terem aplicação ao caso as disposições do Código Civil relativas a êrro e coação; demais, o poder de livre nomeação e demissão de funcionários é assunto político, que escapa à apreciação do Poder Judiciário, tanto mais que o autor nada alega quanto à estabilidade nas funções públicas que exercia; assim, incabível é o pedido, quer quanto à reintegração em cargo provido legalmente pelo poder público, quer quanto ao pagamento de vencimentos, vantagens e juros da mora; se assim não fôsse, entretanto, nenhuma coação sofreu o autor, ao menos com os característicos de que ela deve revestir-se para constituir vício da manifestação da vontade; quanto a êrro, se houve, foi êrro de direito, que não legitima a pretensão do autor; acresce que existia acumulação remunerada, pois o que a lei veda é a acumulação de funções públicas, qualquer que seja a forma da remuneração; que devia ter sido citado o presidente da Bôlsa Oficial de Valores, porque se verificaria litisconsórcio passivo necessário e a cargo dêle (presidente) deveria ficar o ressarcimento dos danos, nos têrmos do art. 101, § 2.º, do Código Civil; assim, ou deve ser anulado o processo ou improcedente deve ser declarado o pedido, condenado o autor na forma do art. 63, § 2.º, do Código de Processo.

O juiz julgou improcedente a ação e o autor apelou no prazo legal.

A primeira alegação da defesa da ré diz respeito à inaplicabilidade das disposições de direito civil relativas ao êrro e à coação, em matéria de direito público, que sòmente pelas leis de caráter administrativo pode ser disciplinada.

Tratando-se de questão que prejudica tôdas as outras, cumpre examiná-la em primeiro lugar.

Bielsa, estudando os vícios que podem invalidar os atos administrativos, diz que as regras de direito privado referentes à violência ou coação são, em princípio, aplicáveis no direito público (*Derecho Administratico*, 3.ª ed., tomo 1.º, pág. 186).

Tito Prates da Fonseca, embora fazendo restrições sôbre a subsistência, no direito administrativo, das razões que classificam todos os vícios da vontade entre as causas de anulabilidade, diz que "a coação moral, a *vis compulsiva*, gera a anulabilidade do ato administrativo, porque inspirado por motivos estranhos à Administração pública" (*Direito Administrativo* n.º 131).

Se isso se dá com os atos administrativos, quando a violência ou coação é exercida sôbre os órgãos agentes da Administração, com mais razão se há de dizer que têm inteira aplicação os preceitos de direito civil quando a coação fôr exercida por terceiros, e não contra o funcionário que pratica o ato acoimado de anulável, mas contra, como na espécie, o funcionário que pede exoneração, em virtude da coação referida.

Repelida, pois, a prejudicial, resta ver se no caso se verificou a coação alegada. E nesse passo é a apelada que está com a razão.

Segundo o autor a coação teria partido do presidente da Bôlsa Oficial de Valores, por meio de ofício em que o apelante era convidado a optar por um ou outro cargo.

Mas, como bem acentuou a sentença, o autor é homem instruído, vivendo em meio civilizado e dispondo de meios e recursos para se informar sôbre a legalidade ou ilegalidade do ato que considera coativo da sua vontade. Podia e devia agir para se esclarecer a respeito. Não pode vir, pois, agora dizer que sòmente por coação é que solicitou exoneração do cargo de professor municipal.

Demais, como observa a apelada, diante de requerimento do próprio interessado é que a exoneração foi concedida. Outro funcionário foi nomeado para o cargo. Não seria possível a reintegração nessas condições. E' verdade que o art. 101 do Código Civil permite que se disputem perdas e danos quando a coação tenha partido de terceiro. Mas, nessa hipótese, o terceiro deveria ter sido citado para a ação. E no caso não o foi.

Mas a verdade é que, embora o apelante, como preposto de corretor de fundos públicos, não recebesse vencimentos do Estado e não fôsse considerado funcionário público, era, entretanto, nomeado por ato do poder público e exercia funções públicas. Ora, é vedada a simples acumulação de funções públicas (decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937, art. 1.º). Portanto, não se pode dizer que tenha sido ilegal a determinação do presidente da Bôlsa Oficial de Valores, para que o apelante optasse por um ou outro cargo.

Por tôdas essas considerações a ação é improcedente, pelo que acordam em Segunda Câmara Cível do Tribunal de Apelação por maioria de votos, negar provimento ao recurso, confirmando a sentença de fls. 130 e condenando o apelante nas custas.

São Paulo, 18 de julho de 1944. — *Teodomiro Dias*, Presidente. — *Manuel Carneiro*, Relator designado".

Procura o apelado fundamento na letra *d*, do art. 101, n.º III, da Constituição federal, *ut* petição de fls. 159 (ler). Razões de fôlhas a fôlhas (ler). Falou, por derradeiro, o então Procurador Geral da República, hoje nosso eminente colega Sr. Ministro Luiz Gallotti. Disse S. Excia.:

"A rigor, o caso não é de recurso extraordinário, como sustenta a Fazenda recorrida em suas razões (fls. 168-69).

Se, entretanto, dêle conhecer o egrégio Tribunal, nosso parecer será no sentido de que lhe negue provimento, para confirmar o acórdão de fls. 157.

Distrito Federal, 10 de maio de 1948. — *Luiz Gallotti*, Procurador Geral da República".

A julgamento.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Relator) — O ilustre Tribunal de S. Paulo teve por improcedente a ação que êstes autos versam. E a essa conclusão veio forte nos seguintes motivos:

a) a coação gera a nulidade do ato administrativo e se isso ocorre quando ela se exerce sôbre os órgãos ou agentes da Administração, razão de sobejo haverá para se ter por anulável o pedido de exoneração apresentado pelo funcionário oprimido da *vis compulsiva;*

b) no caso, entretanto, não se verificam os extremos da coação. E quando a coação parte de terceiro, contra êste se admite o pedido de perdas e danos, devendo, porém ser êle intimado para o pleito, o que não ocorreu.

c) quanto ao êrro, se existisse, seria desinfluente pois seria de direito;

d) o apelante, como preposto de corretor de fundos públicos, exercia funções públicas e o decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937, art. 1.º vedava a simples acumulação de funções públicas.

A primeira proposição, em sua segunda parte é inadversável. Provado que estivesse ser derivado de coação o pedido de funcionário, ocorreria vício do consentimento poderoso a trincar o ato de anulabilidade. Dúvidas acumulam-se quanto à coação sôbre órgão de *soberania;* mas se se trata de ato como o examinado neste pleito, há que admitir sua anulabilidade se a êle foi compelido, por coação, quem o praticou.

Mas, do mesmo passo que admite essa tese, que possibilita o exame da pretensão do recorrente, por envolver preliminar *de mérito,* o acórdão deu como não provados os requisitos da coação.

Não é qualquer constrangimento que vicia o ato jurídico. A vontade do homem não se espande em liberdade ilimitada. Como observou Demogue, "l'etat normal de l'humanité est de vivre dans un milieu que l'encandre, l'opresse même, pèse sur elle, et non dans une liberté illimité".

E' necessário que se trate de pressão anormal e injusta, não se situando entre os vícios do consentimento, como diz Giulio Venzi, "ogni azione che moralmente potrebbe ritenersi violenza" (*Direito Civil,* pág. 135).

Os elementos indicados pela lei e a doutrina são, como se sabe, a gravidade (vani timoris insta excusatio non est), a gravidade, considerada com critério subjetivo, relação direta com o ato, iminência do dano, que deve ser igual, pelo menos, ao receiável do ato extorquido, etc. (Código Civil, arts. 98 e 100).

E foram os elementos da *vis compulsiva* que o venerando acórdão, em exame de prova, em apuração de fatos, decidiu não ocorreram no caso, colocando-se neste particular, sobranceiro ao apêlo manifestado.

Também "a ocorrência do êrro não foi admitida pelo aresto senão para argumentar que, se existisse, seria desimportante por tratar-se de êrro de direito.

A afirmação, em têrmos incircunscritos, da desinfluência, no caso, do êrro do direito pode espertar controvérsias e suscitar divergências.

De certo que a lei, por encerrar entre seus característicos, o da *generalidade* (é ordem geral), a todos se impõe e ninguém pode alegar que a ignora para fugir-lhe ao império — *neminem ignorantia legis excusat.*

O mesmo, porém, não passa quando êsse êrro é alegado como determinante de falsas convicções com reflexos nos fatos e na formação da vontade do agente, o que esforça o assêrto de Coviello:

"L'errore di diritto è in tutto e per tutto equiparato all'errore di fatto. Perciò rendere annullabili qualsiasi negozio, tranne qualli cocettuati d'alla legge avuto riguado allo loro stessa natura".

E se o aresto podia citar em prol de sua afirmativa autores como Clóvis Beviláqua, Mourion e Zaccharias, o certo é que solução diferente tem em seu favor a tradição, orna com a teoria que liga o conceito do êrro ao dos móveis

(ver Josserand, *Les Mobiles dans les actes juridiques*, págs. 88-90) e tem a apadroá-la D.D. como Larombiere, Laurent, Colin, Capitant, Lomonico, etc., parecendo-me aceitável a conclusão de Fubini: — "O êrro de direito produzirá consequências nos limites traçados pela lei, sempre que a ordem pública, com a sua alegação, não seja perturbada" (*In* Espínola, Man. Lacerda, III, Parte 1.ª, pág. 283).

Mas, é bem de ver que qualquer controvérsia a êsse propósito teria feição doutrinária e nem se provou a ocorrência, no caso, de dissídio jurisprudencial.

Quanto ao último fundamento — o preposto de corretor de fundos públicos exerce funções públicas — está, em verdade, ao arrepio de proposição aceita em acórdão dêste Supremo Tribunal Federal.

Se, entretanto, os anteriores fundamentos bastam à conclusão, e se sôbre êles é inalegável a ocorrência de ofensa da lei ou de discórdia de arestos tenho que o recurso não deve ser conhecido.

E assim voto.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Não conheceram do recurso, por unanimidade de votos.

Deixaram de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada e por se achar em gôzo de licença, o Exmo. Sr. Ministro Goulart de Oliveira, substituído pelo Sr. Ministro Macedo Ludolf.