ATO ADMINISTRATIVO — ANULAÇÃO

— Sendo nula a nomeação, pode o Estado reparar o êrro em que incorreu, anulando-a.

— Não há como pretender tirar conseqüências legais de atos ilegais.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Diógenes de Sales Contreiras *versus* Francisco Prisco de Sousa Paraíso Júnior e outro

Recurso extraordinário n.º 32.480 — Relator: Sr. Ministro AFRÂNIO DA COSTA

ACÓRDÃO

Vistos etc. Acordam os juízes da 1.ª Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, conhecer do recurso e negar-lhe provimento conforme o relatório e notas taquigrafadas. Custas pelo recorrente.

Rio, 25 de abril de 1957. — *Ari Azevedo Franco*, Presidente para o feito. — *Afrânio Antônio da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Afrânio da Costa — A ação foi ajuizada pelo recorrente que não logrou êxito feliz quer na 1.ª instância, quer em apelação, quer em embargos.

Diz o acórdão proferido na apelação: "De feito. Pretende o ora apelante, conforme se vê do 3.º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas da comarca da Capital, para o qual sustenta haver sido regularmente nomeado por decreto de 3 de novembro de 1945, tornado sem efeito pelo de 3 de dezembro do mesmo ano; bem como que seja condenada a Fazenda do Estado a pagar-lhe indenização pelos proventos que tem deixado de perceber, acrescida de juros moratórios, alem de custas e honorários de advogado".

"Alega o apelante que a revogação do decreto que o nomeou para o referido cargo é nula de pleno direito de vez que, além de legalmente feita a sua nomeação, acresce que mesmo assim não fôsse, e tratando-se como no caso, de cargo vitalício, não poderia êle apelante ser destituído do exercício de suas funções, senão em virtude de sentença judiciária. Nunca, jamais, pela própria Administração pública, pois que, segundo lição de Temístocles Brandão Cavalcânti "desde que o ato produziu conseqüências jurídicas, criou situações jurídicas novas é evidente que a autoridade administrativa fica adstrita ao respeito àqueles direitos adquiridos".

Releva notar, entretanto, que na espécie dos autos, nem a nomeação do apelante para o cargo vitalício de Oficial do Registro de Imóveis foi feita com inteira observância dos requisitos exigidos por lei, nem por nulo pode ser tido o decreto de 3 de dezembro de 1945, pelo simples fato de ter-se antecipado ao Judiciário, na declaração de uma nulidade visceral e evidente, qual a do decreto de sua nomeação, dêle apelante.

Quanto à nulidade dêste último decreto, cabe lembrado que, de acôrdo com o art. 133 da Lei n.º 247, de 2 de julho de 1914, vigorante ao tempo da nomeação do apelante, os oficiais de Registro de Imóveis como outros serventuários mencionados naquele dispositivo legal, eram nomeados pelo Governador do Estado, mediante concurso de provas e títulos competindo os candidatos, ao pedirem a inscrição ao concurso, apresentar, entre outros documentos, *auto de exame de suficiência* (art. 134, § 1.º, letra *a*), exame êsse

do qual só eram dispensados, nos têrmos do art. 137, os doutores e bacharéis em Direito e os serventuários efetivos de ofício de igual natureza.

Ora, àquele tempo, ou seja em novembro de 1945, o Apelante ainda não era diplomado em Direito nem exercia, outrossim, em caráter efetivo, *cargo de natureza igual* ao de Oficial do Registro de Imóveis, pois não é de admitir-se equivalência ou igualdade de natureza entre os ofícios de tabelião. escrivão e oficial do registro e os dos respectivos escreventes auxilares ou escreventes juramentados. Basta lembrar que, enquanto que os primeiros eram sujeitos a concurso de provas e títulos, os últimos eram dispensados de tal exigência legal.

Conseguintemente, nomeado que foi o apelante sem a prova de habilitação decorrente de exame de suficiência óbvia é a nulidade do decreto de sua nomeação".

Desprezando os embargos, assim se contém o acórdão recorrido quanto à exposição do fato e aplicação do direito:

"A nomeação do embargante, Bel. Diógenes de Sales Contreiras, peca em conseqüência por ato de origem decorrente do próprio processo de habilitação ao concurso, que o tornou insanàvelmente nulo, à falta de aprovação no "exame de suficiência" — requisito de que não estava dispensado legalmente, na oportunidade, e não cumpriu essa condição, nem tempestivamente a preencheu.

De um ato ilegal jamais podem decorrer conseqüências legais. E, portanto, ilegal é a nomeação do mesmo embargante nada importando no caso o fato de sua posse no respectivo *ofício de justiça*.

E' o que, em notável parecer conceitua Rodrigo Otávio: "Se o ato de nomeação, porém, é ilegal não é o fato natural de posse do beneficiado que lhe modifica a posição jurídica; de um ato ilegal não decorrem conseqüências legais ou úteis.

A legalidade da posse, a efetividade dos direitos decorrentes dela dependem pois da legalidade do ato inicial, de onde a posse é mera conseqüência".

Ademais, êsse desajustamento entre o questionado ato e a lei, tendo sido apreciado sob diversos aspecto não deixou entretanto de ser considerado à luz da teoria das nulidades no Direito Administrativo; isto em face da argüição do recorrente no particular ao assunto.

Daí, em suas linhas gerais, as indicações, que se seguem, da doutrina na lição dos expositores dadas pelo preclaro jurista José de Castro Nunes, com as quais o recorrente poder-se-á dar por convencido da improcedência dessa sua argüição.

Essa teoria tem os seu pontos de partida no Direito Civil; mas obedece a inspirações diversas, comporta maior flexibilidade na aplicação das sanções orientando-se precìpuamente pelo interêsse público e comportando atenuações, quando possível conciliar com êle os interêsses particulares de terceiros atingidos pela invalidação do ato.

Mas, sob certos aspectos, é ainda mais severa do que no Direito Civil a concepção, ou, melhor, o tratamento de ato transgressor da lei.

Assim é que o requisito da forma legal é, no Direito Administrativo, ainda mais valorizado do que no Direito Comum, de vez que, a forma do ato administrativo se entende de interêsse público, sendo portanto, irrenunciável, porque, explicam os expositores, a forma constitui, no pensamento da lei, uma garantia para os administradores e para o próprio interêsse público visado na expedição do ato.

Outra peculiaridade está em que as nulidades não se confirmam no enquadramento do Direito Civil; atingem ou podem atingir o desvirtuamento dos fins a que deveria obedecer a ação da autoridade, além de outros aspectos de que dão notícia os tratadistas.

O vício do pressuposto é, como no Direito Civil, vício do ato, que a êsse contamina, do que constitui exemplo clássico a nulidade do diploma universitário por decorrência da não presta-

ção dos exames, a que estaria condicionada a diplomação.

As nulidades tácitas ou virtuais são admitidas, não sendo necessário que expressa na lei a sanção. A invalidação do ato depende da gravidade da infração e, sobretudo, do reflexo irremovível da ilegalidade sôbre o interêsse público".

Assim, nomeando a quem não estava hablitado, em que pesem os argumentos aduzidos pelo embargante, apoiado no voto vencido, o Govêrno praticou, indubitàvelmente, ato nulo.

E com verdade, razão e justiça, asseverou o embargado Bel. Francisco Prisco de Sousa Paraíso Júnior, que o ato de revogação é jurìdicamente inatacável".

Veio o recurso extraordinário pelas letras *a* e *d* exposto e assim fundamentado a fls. 335 (lêr).

O Dr. Procurador-Geral, assim opinou: (ler o parecer).

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio da Costa (Relator) — Como acentua o parecer do Dr. Procurador-Geral da República, o recorrido insistentemente, em várias oportunidades vem reclamando a deserção do recurso por preparado extemporàriamente. Ainda nesta instância foi a preliminar agitada e despachei transferindo-a ao conhecimento desta egérgia turma.

Não dou, porém, pela preliminar. Verifica-se realmente o que expôs o Dr. Procurador-Geral da República: o Estado da Bahia, co-réu na ação, reteve os autos mais de um ano em mãos de seu representante; de sorte que não era possível ao recorrente observar os prazos, como também não é possível que os recorridos se aproveitem de impedimento criado por êles próprios, para surpreender a parte contrária.

Quanto à divergência é manifesta; conheço do recurso.

A tese tem sido posta inúmeras vêzes neste Tribunal: a irrevogabilidade do ato administrativo gerador de direito subjetivo a terceiro.

O que os autos revelam, porém, e o relatório elucidou é que o recorrente fôra ilegalmente nomeado Oficial do Registro de Imóveis.

Nomeado suboficial em 25 de julho de 1935, suboficial do Registro de Imóveis de Salvador, exerceu, diversas vêzes, interinamente, a função de Oficial; as mais honrosas referências foram-lhe atestadas por juízes e advogados da comarca da Capital; em 3 de novembro de 1945 foi nomeado oficial do 3.º ofício do Registro de Imóveis da Capital; sendo anulada a nomeação a 3 de dezembro do mesmo ano (fls. 2v.).

Tendo recorrido, assim opinou o des. Clóvis Leoni, ao tempo Secretário do Interior — (ler fls. 75 verso). Assim foi mantido o ato anterior pelo Interventor.

O que se vê, portanto, é a falta de requisito essencial para a nomeação que, por evidentemente nula, não podia gerar direito a quem fôsse. A tese está exata e em tal sentido já tem sido afirmada um ror de vêzes pelo Supremo Tribunal. Sendo, porém, a nomeação nula de pleno direito, por não preenchida condição essencial à sua validade, não pode o Estado ser tolhido em reparar o êrro enorme em que incorreu. Nem há como pretender tirar conseqüências legais de atos ilegais.

Conheço do recurso para negar-lhe provimento

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceu-se e negou-se provimento, unânimemente.

Votaram com o relator (Sr. Ministro Afrânio da Costa), os Srs. Ministros Cândido Mota Filho e Ari Franco.

Funcionando o relator como substituto do Sr. Ministro Luís Gallotti, presidiu o julgamento o Sr. Ministro Ari Franco.

Não compareceu, por se achar em gôzo de licença, o Sr. Ministro Barros Barreto, Presidente da Turma.