FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DIREITO À CARREIRA — PROMOÇÃO

— Sendo a função pública de natureza estatutária não se pode negar à administração, pelos meios legais, o direito objetivo que a regula.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Manuel Ildefonso Jansen Müller e outros *versus* Mesa da Câmara Municipal do Distrito Federal

Recurso de mandado de segurança nº 1.966 — Relator: Sr. Ministro LAFAIETE DE ANDRADA

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos êstes autos de recurso de Mandado de Segurança nº 1.966, do Distrito Federal em que são recorrentes Manuel Ildefonso Jansen Müller e outros e recorrida a Mesa da Câmara Municipal do Distrito Federal :

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, unânimemente, negar provimento ao recurso de conformidade com as notas taquigráficas nos autos.

Custas de lei.

Rio de Janeiro, 22 de abril de 1953. — *José Linhares*, Presidente — *Antônio Carlos Lafaiete de Andrada*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Lafaiete de Andrada — O acórdão que negou a segurança, em grau de embargos, confirmando as decisões anteriores é o seguinte:

Embargos de nulidade e infringentes do julgado em mandado de segurança. Reexame de matéria discutida. Mantença do Acórdão confirmativo da decisão que denegou a segurança na audiência de lesão de direito certo e inconstestável por ato do poder público, a Mesa da Câmara Municipal do Distrito Federal.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, embargos de nulidade e infrigentes do julgado, no mandado de segurança nº 6.420, em que são impetrantes Manuel Ildefonso Jansen Müller, Anésia Pinheiro Machado, Sidnei da Cruz Sêco, Maria José Fernandes, Josélia Clapp de Paiva, Vicente Janoussi, Valdemar de Andrade Melo, Eulina de Carvalho Colombo, Maria Helena Ribas, Rosendo Marinho de Oliveira, Jaime Dolmund Martins e Carlos Augusto Ribas Ferreira e impetrada a Mesa da Câmara do Distrito Federal.

Acórdam os Juízes do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em Tribunal Pleno, rejeitar os embargos, mantendo assim, o Acórdão embargado, contra os votos dos Desembargadores Relator, Revisor, Faustino do Nascimento e Milton Barcelos.

E assim decidem pelos fundamentos que se seguem:

O acórdam embargado confirmou, por maioria de votos, a decisão que denegou o mandado de segurança impetrado pelos embargantes. Há como reformar a conclusão do julgado pela alteração dos seus fundamentos, coincidentes com a doutrina consagrada pela jurisprudência dos nossos Tribunais. Insistem os embargantes em que a Resolução nº 35, de 1 de novembro de 1948, pela qual a Camara do Distrito Federal regularizou a situação do quadro do pessoal da sua Secretaria, além de lhes causar graves prejuizos econômicos, feriu-lhes o direito do acesso normal na carreira, contra o disposto no art. 141, § 3º, da Constituição federal. Entretanto, como acentua o voto vencedor, no mérito do Desembargador Romão Côrtes de Lacerda, não pleiteiam os embargantes, no pedido de segurança, nem mesmo o reconhecimento do direito de promoção ao cargo de chefe de seção, com

a denominação atual de diretor de serviço. Querem êles que se respeite a hierarquia imediatamente inferior á de diretor de serviço, considerados, todos, ocupantes dessa categoria, por forçada situação em que se encontravam anteriormente. Admitido mesmo, que os antigos chefes de seção formassem uma classe da carreira dos embargantes, não se poderia considerar ato ilegal a intercalação de cargo novo de Assessor, entre as classes dos embargantes e o cargo de Diretor de Serviço. Ninguém pode sustentar em boa doutrina, a ilegalidade da supressão de classes nas carreiras ou de provimento em classe superior por nomeação, ao invés de promoção. O que a invocada disposição constitucional proíbe é o prejuízo, pela lei, do direito adquirido e neste não está compreendida a promoção que é mera expectativa. Não é inconstitucional a lei que extingue cargos, desde que assegure ao funcionário estável disponibilidade remunerada, até ao seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava. A lei podia, portanto, no caso, extinguir a categoria de Chefe de Seção, mesmo que tal categoria fosse o ápice de uma carreira.

Menos do que isso importa, sem dúvida, transformar a categoria de Chefe de Seção em Diretor do Serviço e mudar o critério do provimento desses cargos. As classes dos embargantes, ou sejam, as de Redator Revisor e Oficial Administrativo, não formam carreira com as de Assessor e Diretor de Serviço, como se vê da longa exposição de Presidente da Câmara do Distrito Federal. São cargos de chefia e de direção, como o era no regime da Resolução nº 23, de 1947, o de Chefe de Seção, Padrão O, com vencimentos mensais de seis mil cruzeiros. O impugnado cargo de assessor não constitui inovação da reforma contra a qual se insurgem os embargantes. Trata-se como se diz no Acórdão embargado, de simples regulamentação, modificada, dos antigos Subdiretores do Regulamento de 1949. Acresce que, para os quatorze cargos de assessor, criados pela reforma, foram nomeados funcionários da categoria imediata inferior, respeitando-se, assim, o que estatui o Regulamento. Acresce, ainda, que os embargantes, classificados, pela Resolução nº 23, de 1947, nos padrões K, L, M, e N, passaram, respectivamente pela de nº 35, de 1948, para os padrões L, M, N, e O, o último dos quais se considera legalmente "teto", em relação aos cargos de carreira. Logo, por efeito da Resolução nº 36, houve o aumento do valor de cada padrão, de sorte que os embargantes tiveram seus vencimentos elevados, passando os redatores revisores a seis mil e oitenta cruzeiros e os oficiais legislativos a cinco mil cento e sessenta cruzeiros. Os que estavam na última classe (Padrão N — Cr$ 5.250,00) passaram para o padrão O, que era de seis mil cruzeiros e subiu a oito mil e quatrocentos cruzeiros. Não ficaram, porém, aí os benefícios que a reforma trouxe para os embargantes. Os cargos de chefia e de direção que eram em número de cinco passaram a trinta e um e desse aumento resultou, na mesma proporção, o da possibilidade de acesso a padrões sensìvelmente elevados. Houve, assim, contra o que se alega, elevação de funções e não dano moral ou patrimonial.

Os malsinados cargos de assessôres não são cargos de carreira, como os de Redatores Revisores e Oficiais Legislativos, não formam uma categoria de acesso entre a dos embargantes e a dos Diretores de Serviço. E' insustentável a tese de que o ingresso no serviço público assegura ao funcionário o direito de acesso a todos os gráus da carreira. O interêsse da coletividade pode exigir a supressão de cargos ou restringir-lhe

o número, impedindo o preenchimento das vagas que se verificarem. Do contrário, ter-se-ia a administração do serviço público impedida, a cada passo, de operar as reformas e reorganizações que se impuserem. Outra coisa não ensinam os autores citados na sentença inatacável de Primeira Instância e no Acórdão embargado, cuja erudição está destacada nestes autos pela do voto do Desembargador Romão Côrtes de Lacerda. As reformas do serviço público entre nós, não se têm ajustado a êsse decantado direito adquirido. Com exemplo vindo da chamada Velha República e nos quadros da própria Justiça local, tem-se a reforma operada pelo decreto número 16.273, de 20 de dezembro de 1923. A classe de onde saíam, por acesos, os antigos Pretores foi suprimida e os Suplentes de Pretor ficaram privados, em conseqüência, de atingí-la, também pelo acesso que a lei anterior lhes garantia. Não existia, naquela época, o mandado de segurança, mas havia ação sumária especial da lei nº 221 de 20 de novembro de 1924, para as causas que se fundassem na lesão de direitos individuais por atos ou decisões das autoridades administrativas da União. O princípio da não retroatividade das Leis já estava, como diz Clóvis Beviláqua, solenemente proclamado pela Constituição, como regra aos legisladores e limite aos seus poderes. Essa não retroatividade das leis quer dizer, em primeiro lugar, segundo o art. Código Civil, respeito aos direitos adquiridos e, no entanto, niguém recorreu ao Judiciário para anular aquela reforma. E' que já haviam perdido a fôrça as antigas doutrinas sôbre a relação jurídica entre o Estado e os seus servidores. Houve, segundo a doutrina dominante, ou seja a que esposam os numerosos autores, que o Acórdão embargado cita, "as condições vigentes ao tempo da investidura no cargo podem ser alteradas, sem que se considere ferido qualquer direito *subjetivo*, do servidor que o ocupa".

"O objetivo dos embargantes é, em conclusão, o que já reconhecido como temeridade, isto é, anular uma reforma administrativa operada no pressuposto de melhor reestruturação dos funcionários em geral, emprestando-se, por assim dizer, ao mandado de segurança a natureza ou índole de uma perfeita ação declaratória para efeitos *ad futurum*.

E, mesmo que houvesse qualquer possibilidade de existência de direito, não se trataria evidentemente de direito líquido e certo, para justificar a impetração do mandado de segurança, mesmo porque não se pode confundir o direito com a simples expectativa.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 18 de maio de 1951. — ilegível.

Frederico Sussekind, vencido, porque recebia os embargos para, reformando a decisão embargada, deferir o mandado. Com o estudo desdes autos, como relator dos embargos opostos ao acórdão de fls. 193, mais me convenci do direito que assistia aos embargantes, em favor dos quais já havia me manifestado no voto vencido de (fls. 205) a fim de lhes assegurar o direito adquirido da padronização, respeitada a hierarquia, imediatamente inferiror a de Chefe, hoje Diretor de Serviço, e também ao acesso respectivo, direitos de que se viam privados pela criação irregular de cargos de Assessor, com função de substituto exclusivo do Diretor do Serviço. E cresce a ofensa a esses direitos, em face da Nova Resolução da Câmara Legislativa, de nº 39 ("Diário Oficial" de 31 de outubro de 1950), desde que o cargo de Assessor, criado pela anterior Resolução número 35 de 1948, intercalado entre os Diretores de Serviço e os de categoria imediatamente inferior, a que pertenciam os embargan-

tes, passou a ser de direção e com padrão de vencimentos PL-3, enquanto os embargantes permaneceram com o padrão "O", três categorias abaixo dos Diretores, de quem ocupavam categoria imediatamente inferior. O acórdão, pela maioria dos membros do Tribunal, não deixou de reconhecer que: "não ha dúvida que a reforma operada pela Resolução nº 35, sem prejuízos morais ou econômicos para carreira ou promoção, *veio criar um cargo novo: o de assessor*, símbolo PL-5, *intercalado* entre as classes dos impetrantes e o cargo de Diretor de Serviço, com as funções privativas dêste, embora tenha elevado os padrões daqueles até o máximo dos padrões, que é o chamado teto, letra *O*, mas, embora assim reconhecendo, entendeu não ter havido prejuízos para os embargantes e poder a Administração, dentro da doutrina denominada estatutária, em se tratando de serviço público reorganizar os seus quadros, desdobrando-os no interêsse do serviço, que é o bem jurídico único a se ter em vista e que se deve proteger com o amparo legal" (fls. 198). Mas, isso responde com brilho o eminente Desembargador Nelson Hungria, em seu voto vencido, do que: "para ladear a evidência de tal situação jurídica, o acórdão socorre-se da *teoria estatutária* sôbre a relação do emprego público, mas atribuindo-lhe uma amplitude desconhecida, até mesmo nos regimes *totalitários*. Sem dúvida, já se acha inteiramente desacreditada a *teoria contratualista pura;* mas não é exato que a teoria prevalente, na atualidade do ato de nomeação, a doutrina mais difundida é a do contrato de *direito público*, que representa uma espécie de meio-têrmo entre as mencionadas acima". Ainda, de que "jamais semelhante doutrina importaria em negar-se ao funcionário todo e qualquer direito ou prerrogativa", e, invocando a lição, sempre adotada, do ilustre Professor Filadelfo de Azevedo, podem os funcionários não ter maiores garantias, inclusive quanto à própria estabilidade, mas não se lhes pode retirar de todo o *acesso*, qualquer que seja a conceituação que se refira, como direito subjetivo, situação jurídica ou direito eventual, sob proteção *sui-generis*. "O que se não pode, e foi o que ocorreu no caso destes autos, é subverter *o direito à promoção aos graus não extintos da carreira*", — *Henrique Fialho*. Vencido. De pleno acôrdo com o voto do Ex. Desembargador Frederico Sussekind".

Recorrem os impetrantes.

Alegam : "A Decisão Recorrida, desrespeitando de cheio os mais altos princípios constitucionais vigentes atualmente no país, negou o *Direito* dos Recorrentes.

Negou afirmando que: *"não se poderia considerar ato ilegal a intercalação de cargo novo...* (fls. 243v).

Todavia, não muito convencido das razões em que pudesse apoiar semelhante assertiva, o Acórdão Recorrido preferiu desviar a questão para outras hipóteses que não aquela discutida nos autos.

Formulou-as várias, numa evidente fuga do caso da "intercalação".

Afirmou que não seria ilegal a intercalação (*sic*), todavia não disse porque, preferindo olvidar questões de reestruturação, extinção de carreira, espectativa de direito, questões que não se encontram em foco neste processo.

De outro lado, aceitou a tese da Recorrida, ou seja a de que a mudança de nome, o *ato simulado* da Administração Pública para ocultar a ilegalidade, torna boa perante a Constituição tal arbitrariedade.

Acolheu a simulação de acôrdo com o plano adrede preparado pela Câmara do Distrito Feedral.

E ainda sob a influência das alegações da Recorrida apreciou a flutua-

ção de padrões havida em face do ato arbitrário, para concluir que:

"Houve assim, contra o que se alega, elevação de funções e não dano moral ou patrimonial" (sic) (fls. 244).

Ora, os *votos vencidos* bem claramente acentuam o sofisma dêsse raciocínio feito na base das informações da Recorrida.

A operação milagrosa realizada pela Câmara do Distrito Federal para prejudicar os Recorrentes e abrir vaga aos "afilhados políticos" está nitidamente descrita no *voto* do Eminente Desembargador Frederico Sussekind:

"O cargo de Assessor, criado pela anterior resolução nº 35, de 1948, intercalado entre os Diretores de Serviço e os de categoria imediatamente inferior, a que pertenciam os embargantes, passou a ser de direção e com padrão de vencimentos PL-3, enquanto os embargantes permaneceram com o padrão "O", três categorias abaixo dos Diretores, de quem ocupavam categoria imediatamente inferior", (fls. 246).

Essa violação de Lei e da Constituição entendeu perfeita (sic) o Acórdão Recorrido em face de uma pretensa teoria estatutária...

Contudo, ainda dentro desse doutrinamento espúrio, pôsto em tema pelo brilhante *voto* do Eminente Ministro Nelson Hungria, (fls. 201-204), não quís o Acórdão Recorrido explicar a sua afirmativa inicial de que a *"intercalação"* fôra legal...

Não apreciou a hipótese, mas cuidou de reorganização de serviço, o que ninguém nega que seja da competência do Estado.

O que se nega é que possa o Estado ferir direitos adquiridos quando a êstes a Constituição garante.

Todavia, nega — *irônicamente* — o Acórdão Recorrido, o direito adquirido.

Para a Decisão Recorrida o direito adquirido é desprezível velharia...

Eis as suas palavras de menoscabo da outorga constitucional: *"As reformas do serviço público entre nós* não se têm ajustado a êsse decantado direito adquirido" (*Sic*) (fls. 244v).

É, sem dúvida, o espírito autocrático que infesta as mentalidades de certo tempo a esta parte, conforme o que acentuaram os *votos vencidos*".

Opinou o Dr. Procurador da República:

"Somos por que se negue provimento ao recurso, pelos fundamentos do douto parecer de fls. 185-187, do então Procurador Geral do Distrito Federal e hoje Ministro Alfredo Loureiro Bernardes e dos Venerandos Acórdãos de fls. 193-198 e de fls. 243-245, que demonstraram cabalmente não terem os Recorrentes o direito líquido e certo ao que pedem, ao reconhecerem que o funcionário que, na vigência de determinada lei, tem a expectativa de ser promovido a Chefe, pode ter essa situação alterada por outra lei, dês que a vaga que deseja preencher não era de ser por ele preenchida sem concorrência, na vigência da lei anterior.

Distrito Federal, 7 de janeiro de 1953. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Lafaiete de Andrada (Relator) — Adoto os fundamentos da sentença de primeira instância, do ilustre Juiz Tiago Pontes, para negar provimento ao recurso):

"Pela Resolução nº 23, de 1 de novembro de 1947, entre os "cargos de carreira de provimento efetivo", foram estabelecidas três classes de redatores-revisores, padrões L, M, N, aos quais se seguiam, em escala ascendente, cargos de chefia, padrão O.

Pela Resolução nº 35, de 1 de novembro de 1948, que regularizou "a situação do Quadro do Pessoal da Secretaria

da Câmara do Distrito Federal", os impetrantes foram classificados um padrão acima, atingindo os mais categorizados o padrão "O", considerado padrão de final de carreira, uma vez que, em *cargos de direção e cargo de carreiras.*

Dos *cargos de direção* passaram a fazer parte os Diretores de Serviço e os Assessôres dos Diretores de Serviço, o que entendem os impetrantes veio a prejudicar-lhes o direito adquirido à promoção a Diretor de Serviço, com a intercalação do cargo de Assessor do Diretor de Serviço, já que pela Resolução nº 23, podiam ser promovidos a Chefe.

Segundo Petrozielo, ao se tratar do direito de promoção não seria possível falar de um direito próprio, pois não seria lícito tolher à administração a faculdade da mesma depois de verificada a vaga, legislar a respeito de modo a ser ela convenientemente preenchida, e, Bielsa, doutrina que a administração pública tem a faculdade de determinar o emprêgo segundo as necessidades administrativas, isto é, "criá-lo, regulamentá-lo e cumpri-lo", pois acima do interêsse do empregado está o da administração. Por sua vez Lentini, esclarece: "Discute-se a existência de um direito à promoção. Sustentamos que em ambas as hipóteses a resposta é negativa. Com razão se qualifica esse pretenso direito como potencial em sua existência e incerto em seu conteúdo (Petrozielo) porque tudo depende dos poderes discricionários da Administração pública, que tanto pode melhorar quanto piorar as condições da carreira de seus próprios dependentes. Tão pouco é lícito falar de um direito à promoção, pois a administração pública tem a faculdade discricionária de preencher ou não os cargos vagos".

Ora, no caso em tela, a carreira dos impetrantes ficou delimitada no padrão máximo, o padrão O. Pela Resolução nº 23, o mais alto cargo tinha essa mesma remuneração. Pela Resolução nº 35, os impetrantes foram beneficiados com o aumento de uma letra, e os de padrão N, passaram a O, final de carreira. A nova organização dos serviços em nada os prejudicou, quer moral quer pecuniàriamente, ao contrário, possibilitou o seu aproveitamento em cargos de direção, com vencimentos especiais maiores que os atribuídos aos cargos de carreira.

"A carreira de redator-revisor começa em N e termina em O. A de Oficial legislativo começa em L e finda em O. Entre M e O e L e O, não foi intercalada qualquer classe. O fato da criação dos assessôres dos Diretores de Serviço não trouxe prejuízo aos impetrantes, e, embora tivesse dificultado o seu acesso a Diretor de Serviço, isto não constitui um abuso da Administração, pois, como ensina Presutti, "a permanência ao serviço da Administração pública e a consecução de melhorias da própria situação, constituem sempre uma probabilidade, não uma certeza, porquanto basta a só declaração de vontade do órgão competente do Estado para mudar a organização dos cargos e das carreiras, sem que a situação de tais transformações possam opor obstáculo às melhorias esperadas por aqueles que ocupavam, imediatamente antes da transformação os cargos que vêm a ser reformados".

A Resolução nº 35 foi aprovada e obedeceu às prescrições regimentais, conforme plenamente demonstrou a impetrada. "A autoridade judiciária fundar-se-á em razão jurídica, abstendo-se de apreciar o merecimento de atos administrativos, sob o ponto de vista de sua conveniência ou oportunidade". E apreciado neste sentido o pedido de fls. 2, evidenciado ficou a inexistência do direito adquirido reclamado, visto como nas carreiras de redatores-revisores e

de oficiais legislativos, nenhum outro cargo foi intercalado, trazendo prejuizo aos impetrantes.

Realmente não há direito líquido e certo para ser protegido pelo mandado de segurança. A matéria é controvertida — o que visam os recorrentes não se inclui nesse processo sumaríssimo que é a segurança. Como se admitir anular-se uma reforma administrativa, operada no pressuposto de melhor restruturação dos funcinoários em geral, emprestando-se ao mandado de segurança a natureza ou índole de uma perfeita ação declaratória e para efeitos *ad futuram?* (fls. 197).

Os recorrentes podem se socorrer das vias ordinárias; não têm direito líquido e certo, mas não lhes nego uma expectativa de direito a ser amplamente examinada.

E' o meu voto.

PEDIDO DE VISTA

Sr. Ministro Rocha Lagoa — Sr. Presidente peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Adiado por ter pedido vista o Sr. Ministro Rocha Lagôa, depois de ter votado o Sr. Ministro Relator, que negava provimento.

Impedidos os Srs. Ministros Nelson Hungria e Barros Barreto.

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Sr. Ministro Mário Guimarães.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Impetraram os recorrentes mandado de segurança contra a Mesa, da Câmara do Distrito Federal, que promulgou a Resolução nº 35, a qual intercalou nas carreiras de redatores-revisores e oficiais legislativos, entre os impetrantes e o ápice das mesmas carreiras — diretor de serviço, — um cargo novo isolado e de provimento efetivo, que foi denominado Assessor, com atribuição privativa de substituir êsses diretores, cortando assim aos impetrantes o acesso a que tinham direito. Pediram a segurança a fim de lhes ser garantido o direito adquirido da padronização.

Foi denegado o *writ*, tanto em primeira como em segunda instância. Entendeu o Tribunal do Distrito Federal, ao julgar o recurso, que, em face da doutrina geralmente aceita, denominada estatutária, inatacável é a reforma operada pela Câmara Municipal, nos quadros de sua Secretaria. Negou assim a existência de direito adquirido, alegado pelos impetrantes, considerando-o mera espectativa de direito. Essa decisão foi confirmada em grau de embargos infringentes.

Daí o presente recurso ordinário, no qual se pretende a reforma daquele julgado, sustentando-se a ocorrência de violação de direito líquido e certo dos recorrentes.

Não reputo caracterizada tal violação, frente aos modernos princípios de direito administrativo segundo os quais requisitos legais de promoção não constituem direito subjetivo do funcionário, mas mera possibilidade ou previsão indeterminada de aquisição de direito. No autorizado conceito de Petrozziello, seria um direito potencial, quanto à existência, e incerto quanto ao conteúdo (*apporto di publico impiego, no Tratado di Diritto amministrativo* de Orlando vol. 2ª parte terceira).

Esclarece o jurista italiano que o funcionário sabe que poderá fazer uma carreira, mas ignora qual será ela, futuramente, *in verbis*:

"Che se, si voglia parlare di diritto, deve si riconoscere trattarsi di un diritto potenziale nella sua esistenza, incerto nel suo contenuto; ché l'impiegato sa che potrà fare una carriera, ma non sa quale questa sia per essere".

No mesmo sentido opina Jellinek:

"*Il funzionario non ha un diritto*

all'impiego, come l'eletto ad essere ammesso alle funzioni di membro della Camara. II conferimento delle funzioni di ufficio è sempre um atto amministrativo unilaterale, che impone doveri al funzionario, ma non gli attribuisce alcuna pertosa giuridica ("*Sistema de diritti publici subiettivi*, pág. 196)

Também Waline sustenta que "*les conditiones de l'avancement sont statutaires, c'est-a-dire que de novelles règles peuvent les modifier, et sont alors applicables à tout le personnel du service, à condition naturellement que ces modifications soient impersonneles, et qu'elles ne soient pas entachées de detournement de pouvoir*" (*Traté Elementaire de droit administratif*, pág. 341).

Por igual Duez e Debeyre, proclaman em seu recentíssimo *Traité de droit administratif*, pág. 646, o princípio de que "*les fonctionaires n'ont aucun droit acquis au maintien de leur condition*".

"Ora, se a função pública é de natureza estatutária, não se pode negar a faculdade de alterar a administração, pelos meios legais, o direito objetivo que a regula. Assim, basta a declaração de vontade do órgão competente do Estado para se concretizar a alteração no preenchimento dos ápices das carreiras, sem que se verifique vulneração de direitos subjetivos dos seus integrantes.

Por êstes motivos, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Recebi memorial do ilustre patrôno dos recorrentes, o que me levou a um detido exame da matéria.

Tenho sempre sustentado que ao Estado é lícito alterar as condições de acesso dos seus funcionários aplicando desde logo os novos preceitos, sem ferir direito adquirido, pois o que existe, no caso, são meras espectativas de direito.

Eis a lição de *Waline*.

"*Les conditions de l'avancement sont statutaires, c'est à dire que de nouvelles règles peuvent les modifier, et sont alors applicables à tout le personnel du service, à condition naturellement que ces modifications soient impersonnel les, et qu'elles ne soient pas entachées de detournement de pouvoir* (*Droit Administatif*, 1936, pág. 386).

Não é diferente a lição de *Cino Vitta*:

"*A proposito delle promozioni, in genere si fece questione se, assendovi vacanze nei gradi superiori ed avendo l'impiegato del grado inferiore i voluti requisiti all'avanzamento, possa costui pretendere che l'amministrazione publica proceda a promuoverlo: in altri termini se siavi un diritto perfeito alla promozione. La risposta per gli implegati civili fu negativa, essendo rimesso all'apprezzamento dell'amministrazione publica coprire o lasciar vacanti i posti di ruolo secondo le necessitá del momento. Il che porta come necessaria conseguenza che, sopravenindo norme che regolino diversamente la promozione prima che questa sia stata effettuata, non puó l'impiegato pretendere l'avanzamento in base alle norme anteriore ma deve asso gettarsi alle sucessive*". (*Dir. Amministrativo*, 1935, vol. 2º p. 433).

Lentini (*Istituzione Dir. Amministrativo*, I, p. 591), referindo-se ao *direito à carreira*:

"*Giustamante questo preteso diritto é stato qualificato potenziale nella sua esistenza, incerto nel suo contenuto, perche tutte dipende dai poterio discrezionali della Publica Amministrazione, che può migliorare como anche peggionare le condizioni di carriera dei propri dependenti*".

Petroziello (*Tratado, de Orlando*, vol. 2º parte 3ª, pág. 291).

"Não há um direito à carreira. O Estado pode modificar às normas vi-

gorantes ao tempo da nomeação do funcionário, como, por exemplo, agravar às condições, para a promoção, prolongar os períodos para a promoção, prolongar os períodos para consegui-la, reduzir os graus, antecipar o término da carreira ou truncá-la e até mesmo suprimir o serviço e, portanto, o cargo. Se sobrevêm modificações, sòmente se respeitam as situações já definitivamente consolidadas sob o império das normas precedentes, mas não têm absolutamente em conta interêsses e espectativas, e costumam ter (na ausência de expressas disposições transitórias, destinadas a temperar os efeitos da alteração) aplicação imediata e completa".

E, respondendo a Pacinoti :

"De todo inadmissivel é a tese sustentada por Pacinoti segundo a qual o funcionário teria direito ao desenvolvimento completo de sua relação de emprêgo, tal como fôra previsto *ab initio*.

Baseando-se sôbre uma concepção contratualística da relação de emprêgo, considera ter sido matéria de ajuste também o futuro desdobramento da carreira. No entanto, se há matéria que mais exclua a idéia de contrato é precisamente esta, pois que um direito adquirido à carrreira, se reconhecido ao funcionário, tornaria muito pouco útil o direito que se reconhece aos entes públicos de modificarem sua organização. A Administração Pública deveria ou renunciar a ajustar sua organização às necessidades do serviço ou a manter em vigor um número de disposições, para aplicar cada uma delas a cada funcionário. A organização administrativa se dissolveria, assim, em átomos".

Assim, se pronunciou o Supremo Tribunal no recurso de mandado de Segurança nº 1.438 (ac. de 26 de setembro de 1951 na Rev. Forense, vol. 145, janeiro e fevereiro de 1953, págs. 113 e segs.).

De acôrdo como o eminente Ministro Relator, nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento unânimemente.

Impedidos os Srs. Ministros Nelson Hungria e Barros Barreto.

Ausente o Sr. Ministro Mário Guimarães, por se achar licenciado.