FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PROMOÇÃO — DIREITO ADQUIRIDO

— A promoção ou qualquer vantagem prevista na carreira do funcionário público não constitui direito adquirido enquanto não subjetivada.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

José Aparecido Alves e outros
Agravo de instrumento n.º 53.498 — Relator: Ministro
ANTONIO NEDER

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de agravo regimental do agravo de instrumento n.º 53.498, de São Paulo, em que são agravantes José Aparecido Alves e outros, decide o Supremo Tribunal Federal, por sua Segunda Turma, unanimemente, negar provimento ao agravo regimental, de acordo com as notas juntas.

Brasília, 31 de agosto de 1973. *Barros Monteiro*, Presidente. *Antonio Neder*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Antonio Neder: Julgando a petição de segurança número 191.198, o eg. Tribunal de Justiça de São Paulo denegou a medida, e o fez em acórdão que foi redigido com esta ementa (fls. 78):

"A investidura do funcionário não subjetiva, de um golpe, todos os direitos que o direito objetivo lhe enuncia. Pela investidura, o indivíduo adquire, antes de tudo, o *status* de funcionário.

E assim o Estatuto dos Funcionários Públicos como o Direito dos Serviços Públicos são suscetíveis de alterações, por via legislativa, ainda quanto às situações vigentes."

2. A esse acórdão, José Aparecido Alves e outros interpuseram recurso extraordinário, que foi indeferido por este despacho do nobre Des. Dimas Rodrigues de Almeida (fls. 38-42):

"1 — José Aparecido Alves e outros impetraram mandado de segurança contra o Sr. Governador do estado, no tocante à execução do Decreto-lei n.º 217, de 8.4.70, art. 7.º, incs. I, II e III, alegando que o impetrado praticou "ilegalidade, com abuso de poder".

Acentua a inicial que, por esse decreto-lei, foi constituída a Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Força Pública do Estado de São Paulo e da Guarda Civil, ficando a nova corporação subordinada hierárquica, administrativa e funcionalmente à Secretaria da Segurança Pública, nos termos do art. 141, da Constituição do Estado" (art. 1.º e parágrafo único).

De outra parte, o art. 7.º, do mesmo Decreto-lei, criou, na Secretaria de Segurança Pública, o "Quadro em Extinção da Guarda Civil de São Paulo", integrado pelos componentes da corporação extinta, que por ele optassem, mediante as seguintes condições enumeradas: 1.ª, o direito de opção deveria ser exercido dentro de dez (10) dias a contar da publicação da lei, através de requerimento dirigido ao Secretário de Segurança Pública; 2.º, enquanto estiver em atividade, o optante permanecerá no "Quadro em Extinção", na mesma situação funcional em que se encontra na corporação extinta, *sem direito a promoções ou a obtenção de qualquer vantagem decorrente da carreira ou função que exercia;* 3.ª, o optante, uma vez integrado no "Quadro em Extinção", será distribuído pelos órgãos da Administração, de acordo com a conveniência do serviço público e as suas aptidões.

Segundo os impetrantes, tais condições violam frontalmente o "Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado" e a Constituição Federal vigentes.

Assim a regra estatutária, segundo a qual "nenhuma solicitação poderá ser encaminhada, *senão por intermédio da autoridade a que estiver subordinado o funcionário*" (art. 239, 1, 2, da Lei n.º 10.261, de 1968) foi transgredida, pois o decreto-lei impugnado incluiu, entre as condições para a opção, a formulação de requerimento, diretamente, ao Secretário de Segurança Pública.

Além disso, a opção deixou de ressalvar uma série "de direitos já adquiridos como, por exemplo, o direito a promoção, ou a obtenção de vantagem decorrente da carreira ou da função que era exercida".

"Agrava-se a violação quando se atenta para o inc. III, do mesmo art. 7.º, o qual declara que o optante, uma vez integrado no "Quadro em Extinção", será distribuído pelos órgãos da Administração, pelo que, se um guarda civil for distribuído, para agronomia, *verbi gratia*, perderá 100% de seus vencimentos".

"Vedado o direito de promoção e a quaisquer vantagens, como o foi, havendo guardas-civis com vários anos de serviço quando já tinham adquirido certos direitos, pendentes de efetivação, não só ficaram esses embaraçados como foram prejudicadas as graduações da carreira.

A ofensa atinge o C. Civ. e a Constituição Federal, quando consagram o respeito ao direito adquirido.

Outra violação consiste no exíguo prazo de dez (10) dias, para a opção, quando é certo que o direito de requerer mandado de segurança deve ser exercido dentro de cento e vinte (120) dias a contar do ato impugnado. Com isso — diz a inicial — houve intenção de excluir da apreciação do Judiciário a imensa lesão cometida.

Outrossim, a respeito, ainda, da opção, a autoridade coatora inverteu a questão, pois não tem sentido "optar por um lugar ou mesmo uma classe de que já se faz parte".

"Este Tribunal, em sessão plenária, após rejeitar a preliminar de não-conhecimento da impetração, sem divergência de votos, denegou o *writ*. Aquela ao entender que não se tratava de impetração contra lei em tese; esta porque: *a*) não ocorria violação de norma estatutária alguma, ao dispor a Lei n.º 217 que o requerimento de opção fosse dirigido ao Sr. Secretário de Segurança, pois sendo ambas leis da mesma categoria, uma podia ser modificada por outra; também, não constituía nenhuma ilegalidade a fixação do prazo de 10 dias para o exercício da opção, porque exíguo ou não tal prazo, não impedia ele o controle judicial aos direitos porventura atingidos; e a final, porque a Lei n.º 217 não infringira ao princípio constitucional que salvaguarda o direito adquirido, uma vez que, sendo estatutária a relação entre o funcionário e o Estado, pode este, sem empecilho legal, introduzir na lei estatutária as modificações que consultarem seus interesses, dispondo para o futuro. Demais, acrescenta o v. acórdão, que na espécie, sobre não se cuidar de ameaça de lesão ou desta para os direitos dos impetrantes, em decorrência da modificação estatutária, ainda é de se notar que, consoante reconhecem as informações do impetrado, a Lei n.º 217 não importou em perda, para os impetrantes, das situações já subjetivadas, preexistentes.

2 — Com este extraordinário, fundado no art. 119, n.º III, *a*, pretendem — impetrantes que o v. julgado recorrido infringiu ao art. 153, § 3.º, da Constituição Federal.

O recurso foi impugnado pela Fazenda, e a Procuradoria-Geral, opina pelo deferimento.

3 — Conforme reconhece a inicial de interposição do recurso, inc. IV, o extraordinário só pode se cingir, no caso, à violação do dispositivo constitucional citado; pois a matéria restante, "embora atraente e de fácil refutação, ... torneja em lei estaduais a descomportarem recurso extraordinário".

"Mas, o v. acórdão não infringiu ao art. 153, § 3.º, da Constituição Federal, ao reconhecer que a Lei estadual n.º 217/70 (art. 7.º e inciso) não vulnera a esse preceito da Lei Maior. Modificável a situação do funcionário, dada a natureza estatutária de suas relações com o estado, somente é reconhecível àquele o direito adquirido às situações já subjetivadas à data da lei modificadora. Na hipótese dos autos, aos impetrantes é reconhecido o direito às vantagens que já se integraram em seu patrimônio, quando da promulgação da citada Lei n.º 217/70, consoante especificou o v. acórdão, em se referindo às informações do impetrado.

Dessa forma, não há vislumbrar vulneração do preceito constitucional, quando a lei estadual apenas dispõe para o futuro.

Pelo exposto, indefiro o recurso".

3. Contraposto agravo de instrumento ao transcrito despacho, formamos juízo no sentido de mantê-lo por seus próprios fundamentos e assim julgamos dito recurso (fls. 126-31).

4. Inconformados, os vencidos contrapuseram ao nosso despacho o presente agravo regimental, nestes termos deduzido (fls. 133 a 139): ... (*Lê*).

5. É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Antonio Neder (Relator): 1. Insistem os agravantes em que o acórdão que pretendem impugnar teria contrariado a Constituição no ponto em que ela garante o direito adquirido.

2. Eis o que decidiu tal acórdão sobre a matéria (fls. 83 a 86):

"5. Argüição de maior relevo, que angariou o valioso apoio da Procuradoria-Geral, é a relativa à violação de direitos adquiridos e à possibilidade de distribuição dos optantes pelos órgãos da Administração, segundo a conveniência do serviço público.

Todavia, tal objeção desmerece melhor sorte do que as demais.

Realmente. É sabido que a determinação das condições do serviço público não se faz nos moldes do Direito Privado; a situação do funcionário é definida por um *estatuto*, isto é, um ato unilateralmente editado pelo Poder Público, sob a forma de lei ou regulamento, ao qual o funcionário fica submetido de pleno direito pelo simples fato de que aceitou ingressar no serviço público. E este estatuto pode ser modificado, a qualquer momento, pela autoridade que o editou, se o interesse do serviço o exigir, sem que o funcionário possa pretender a manutenção, *para o futuro*, das vantagens que daí poderia tirar.

Outrossim, se a regra e a prática estabelecem que o funcionário faça toda a sua carreira no mesmo corpo, possibilidades existem de mudança definitiva ou provisória, e mesmo de afastamento temporário.

Em suma, como ensinam Auby e Ducos-Ader, a situação do funcionário é *modificável*, a todo o momento, e o funcionário, em princípio, a propósito, não pode opor "direito adquirido".

"Isso, contudo, não significa que a ele não sejam asseguradas determinadas garantias.

A garantia essencial, contudo, reside evidentemente, na existência dos estatutos que se impõem à Administração, bem como aos agentes públicos. No interior desses estatutos figuram as garantias.

"Cfr. Waline, *Droit Administratif*, 8.ª ed., 1959, p. 793-4, n.os 1.405 e 1.407; Jacques Magnet, *Le Fonctionnaire et l'Administration, in Traité de Science Administrative*, 1966, Paris, p. 401 e seg.; Auby e Ducos-Ader, *Inst. Administratives*, ed. Dalloz, 1966, p. 195 e seg., e *Droit Administratif*, ed. Dalloz, 2.ª ed., 1970, p. 62, 65 e 70.

"Na essência, tais princípios, imperantes na França, são aplicáveis, perfeitamente, entre nós, como se vê, de um dos nossos mais autorizados especialistas no assunto.

A investidura do funcionário — diz Cirne Lima — não subjetiva, de um golpe, todos os direitos que o direito objetivo lhe enuncia. Pela investidura, o indivíduo adquire, antes de tudo, o *status* de funcionário — mero requisito para que se lhe tornem aplicáveis aquelas disposições do direito objetivo, à proporção que se verificarem os demais pressupostos de sua aplicação.

Daí decorre que, assim o Estatuto dos Funcionários Públicos como o Direito dos Serviços Públicos são suscetíveis de alterações, por via legislativa, ainda quanto às situações vigentes. A lei poderá, portanto, em princípio, reduzir vencimentos; truncar ou modificar qualquer carreira administrativa; prescrever deveres novos; impor encargos, antes dispensados, etc. A alteração, acaso introduzida, salvo exceções definidas, terá aplicação imediata. Os funcionários, que o forem, ao tempo da lei nova, salvo garantias constitucionais, ou situações já subjetivadas, ficar-lhe-ão sujeitos às disposições.

"Cfr. Ruy Cirne Lima, *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*, 3.ª ed., p. 168.

Na hipótese, toda a estrutura lógica da impetração assenta, na essência, em um pressuposto menos verdadeiro, qual seja a idéia de que a 'Guarda Civil' é, ainda, uma organização em plena dinâmica.

Na verdade, porém, a corporação foi extinta e aos seus componentes foi atribuída a faculdade de optar pelo "Quadro em Extinção", sem direito, porém, *no futuro*, a promoções e outras vantagens da carreira ou função, que ficaram extintas.

Isso, contudo, não significa, evidentemente, a perda de situações preexistentes já sub-

jetivadas, como, aliás, o reconhece a própria autoridade apontada como coatora, em suas informações.

Portanto, não há que cuidar de ameaça ou lesão a qualquer direito líquido e certo dos impetrantes."

3. As normas locais invocadas pelos agravantes como ofensivas do direito que postulam são estas (fls. 67):

"Art. 7.º Fica criado na Secretaria de Segurança Pública, o Quadro em Extinção, da Guarda Civil de São Paulo, a ser integrado pelos componentes da corporação extinta, que por ele optarem, nas seguintes condições:

I — o direito de opção deverá ser exercido *dentro de dez dias da publicação deste decreto-lei,* mediante requerimento dirigido ao Secretário de Segurança Pública;

II — enquanto em atividade, o optante permanecerá no quadro em extinção, na *mesma situação funcional* em que se encontrava na corporação extinta, *sem direito a promoções* ou à *obtenção de qualquer outra vantagem decorrente da carreira ou da função que exercia;*

III — o optante, uma vez integrado no quadro de extinção, será distribuído pelos órgãos da Administração, segundo a conveniência do serviço público e de acordo com suas aptidões."

4. Vê-se que tais regras que elas não alcançam direitos adquiridos pelos recorrentes, isto é, direitos que, nos termos do § 2.º, do art. 6.º, da Lei de Introdução ao C. Civ., possam de logo ser exercidos, ou cujo começo de exercício tenha termo prefixo ou condição preestabelecida inalterável a arbítrio de outrem, enfim, *direitos subjetivados.*

Promoção ou *qualquer vantagem* decorrente da carreira ou da função que exerciam os autores deste recurso não constitui direito adquirido, porque não subjetivado, não exercitável por eles, que, logo se vê, se encontram, no que respeita à promoção ou qualquer vantagem, em situação de *expectativa.*

Onde e como a promoção ou vantagem da carreira extinta entrou no patrimônio dos recorrentes?

5. Inviável o postulado recurso extraordinário, mantemos nosso despacho e mandamos que se arquive este processo, pois negamos provimento ao agravo.

EXTRATO DA ATA

Ag n.º 53.498 (AgRg) — SP — Rel., Ministro Antonio Neder. Agtes., José Aparecido Alves e outros (Adv., Paulo Carneiro Maia).

Decisão: Negado provimento ao agravo regimental. Unânime.

Presidência do Sr. Ministro Barros Monteiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Thompson Flores, Antonio Neder e Xavier de Albuquerque; e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Bilac Pinto.