FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DECLARAÇÃO DE BENS

— As relações jurídicas entre o Estado e o funcionário não são de natureza contratual, mas decorrentes de estatuto legal, alterável por ato unilateral do Estado, de acôrdo com as condições impessoais do interêsse público.

— A lei pode estabelecer, sem ofensa a direitos adquiridos, que certa categoria de funcionários faça declaração de bens.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Requerentes: Associação dos Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo e outro
Mandado de segurança n.º 41.973 — Relator: Sr. Desembargador GOMES DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO

Acordam, em sessão plenária do Tribunal de Justiça, vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n. 41.973, da comarca de São Paulo, entre partes — Associação dos Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo e Heitor Mayer, impetrantes, e Exmos. Governador do Estado de São Paulo e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda — impetrados — acolhida a preliminar de não se conhecer do pedido da Associação dos Fiscais de Renda do Estado de São Paulo, por votação unânime, e repelida a prelimi-

nar de não se conhecer do pedido de Heitor Mayer, por maioria de votos, denegarem a segurança, por maioria de votos. Custas, como de direito.

A Associação dos Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo, sociedade civil com foro e sede nesta Capital e Heitor Mayer, brasileiro, casado, funcionário público, residente nesta Capital, impetraram o presente mandado de segurança, com fundamento no art. 141 § 24 da Constituição Federal, combinado com os arts. 319 e segts. do Código de Processo, contra o Govêrno do Estado, na pessoa do Sr. Governador Ademar Pereira de Barros e Secretário da Fazenda, Benedito Manhães Barreto, alegando: que a primeira requerente congrega os fiscais de rendas do Estado em associação civil, conforme o estatuto de fls., e o segundo é funcionário público exercendo as funções de fiscal de rendas do Estado; que entre os associados da primeira, e também em relação ao segundo impetrante, e o Govêrno do Estado de São Paulo existe um contrato de trabalho, mediante a prestação de serviços por parte dos funcionários e a remuneração por parte do Estado, sujeito a certas e determinadas condições tàcitamente aceitas pelas partes e fielmente observado, até hoje; que, em virtude dêsse contrato, nasceu uma situação de estabilidade funcional, por fôrça do disposto nos arts. 88 e 89 da Constituição do Estado e art. 188 do Estatuto dos Funcionários Públicos; que não obstante as condições do contrato de trabalho existente e as regalias decorrentes da estabilidade funcional, o Estado, através de uma lei de caráter financeiro, sob n. 185, de 13 de novembro de 1948, resolveu obrigar todo servidor que exerça funções fiscalizadoras de arrecadação de rendas públicas a fazer declaração de bens existentes em seu nome e nos da mulher, filhos e outras pessoas que vivam em sua dependência, sob pena de demissão a bem do serviço público, caso haja recusa de prestação dessas declarações no prazo que fôr determinado ou se forem elas prestadas falsamente; que a aludida lei foi já regulamentada pelo decreto n. 18.441, de 31-12-1948, que fixou o prazo e a forma de ser feita a declaração, abrangendo todos os funcionários em exercício; que a apontada lei n. 18, de 13-11-948 é manifestamente inconstitucional, porque fere direito adquirido, amparado pelo art. 141 § 3.º da Constituição Federal, além de contrariar os dispositivos dos arts. 88 e 89 da Constituição do Estado; que quando ingressaram no quadro do funcionalismo estadual não estavam os interessados obrigados a fazer qualquer declaração, por isso, a nova lei não lhes deve atingir, sob pena de violar direito adquirido, decorrente da situação de funcionário estável, que só poderá ser demitido em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo, nos expressos têrmos dos arts. 88 e 89 da Constituição do Estado de São Paulo; que, além disso, a nova lei veio colocá-los numa situação vexatória em relação aos demais funcionários, pois deixa entrever a prática de atos menos honestos, situação essa em que são abrangidos não só os funcionários como ainda suas esposas e filhos. Pelo exposto, a primeira impetrante, em nome de tôda a classe, e o segundo individualmente, requerem esta segurança para o fim de, uma vez declarada inconstitucional a lei n. 185, de 13 de novembro de 1948, serem os mencionados funcionários desobrigados de fazer a declaração de bens prevista no art. 40 e regulamentado pelo decreto n. 18.441, de 31 de dezembro de 1948. Os Exmos. Srs. Governador do Estado e Secretário da Fazenda prestaram as informações de fls. e a Fazenda do Estado falou de fls. a fls., pela sua Procuradoria Judicial, suscitando a preliminar de ilegitimidade de parte tanto da Associação dos Fiscais de Rendas como de Heitor Mayer. Relativamente à Associação dos Fiscais de Rendas do Estado é a preliminar acolhida, por unanimidade de votos. Não tem a impetrante o direito de representar judicialmente os interêsses da classe ou os individuais no que diz respeito à atividade ou profissão exercida pelos seus associados, conforme se verifica dos

seus estatutos (fls., art. 2.º) e que a própria impetrante se encarregou de trazer para os autos.

Relativamente a Heitor Mayer a preliminar não procede, pois sendo êle fiscal de rendas em exercício evidentemente tem legítimo interêsse econômico e moral para agir e pleitear, assim, o remédio jurídico do mandado de segurança. Repelida fica, também, a preliminar de ser a medida contra a lei em tese, por envolver o mérito da causa. E quanto a êste é a segurança denegada pelos motivos seguintes.

As relações jurídicas entre o Estado e o funcionário são de natureza não contratual, mas decorrentes do estatuto legal e, assim, alterável por ato unilateral do Estado, de acôrdo com as condições impessoais do interêsse público. Assim sendo, os funcionários estão sujeitos às modificações feitas pelas leis e regulamentos em seu estatuto, ficando-lhes salvo o direito à indenização, no caso de lhes ferir direitos adquiridos ou disposições constitucionais, o que não ocorre na espécie *sub judice*.

Pretendem os requerentes a inconstitucionalidade do art. 40 da lei n. 185 e do decreto n. 18.441, de 1948, uma vez que ferem o art. 141 § 3.º da Constituição Federal e arts. 88 e 89 da Constituição do Estado de São Paulo. Dizem que quando os funcionários fiscais de rendas do Estado entraram no exercício de seus cargos não estavam sujeitos a quaisquer declarações de bens seus, suas esposas ou filhos, vindo a nova exigência legal de encontro ao direito adquirido de tais funcionários.

Mas não lhes assiste razão porque a teoria dominante é a estatutária, pelo que o Estatuto pode ser modificado pela lei nova. Segundo a lição de Temístocles Cavalcânti, invocada pela Procuradoria Judicial, *ibi* "O estatuto do funcionário cria também uma situação permanente que subsiste enquanto o funcionário fica em serviço e enquanto em vigor a lei que o criou. Mas sofre tôdas as transformações sofridas por esta lei. Se as normas do estatuto são modificadas ou suprimidas por uma lei nova, esta se aplica a todos os funcionários que integram o serviço, não sòmente em relação àqueles nomeados anteriormente e que estiveram em serviço ao ser promulgada a nova lei. Como já dissemos, não há nem pode haver discussão a êsse respeito. Sòmente os ignorantes e os demagogos no dizer de Duguit poderiam pretender o contrário" ("O Funcionário Público e o seu Estatuto", pág. 74). Acresce que as leis constitucionais, as políticas e administrativas não são subordinadas à regra da irretroatividade (Clovis Bevilaqua, "Teoria Geral do Direito Civil", pág. 23).

Alegam, ainda, os impetrantes que revogados foram pelos mencionados art. 40 da lei n. 185, de 1948 e decreto n. 18.441, de 31 de dezembro de 1948, os arts. 88 e 89 da Constituição do Estado.

Dispõe o art. 88: "E' assegurada estabilidade ao funcionário que contar mais de dois anos de exercício". E o art. 89: "O funcionário estável só poderá ser demitido em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo, assegurada plena defesa". Dizem os impetrantes que, uma vez que o decreto n. 18.441 estabelece pena de demissão a bem do serviço público aos funcionários que não apresentem declaração de bens ou que a prestarem falsa, viola os apontados dispositivos constitucionais. Tal não acontece, no entanto, pois todo funcionário estável sòmente poderá ser demitido com observância expressa dos citados dispositivos constitucionais, que de modo algum foram revogados.

Finalmente, não se pode deixar de reconhecer a finalidade moralizadora da lei visada por êste mandado, e já consagrada para o Governador e Secretários de Estado, Deputados, Prefeito e Vereadores da Capital e que mereceu já o plauso do impetrante Heitor Mayer (fls.).

São Paulo, 23 de fevereiro de 1949. — *Teodomiro Dias*, presidente — *Gomes de Oliveira*, relator — *J. M. Gonzaga* — *Meireles dos Santos* — *Frederico Roberto* — *Fernandes Martins*, vencido na preliminar — *J. Barbosa de Al-*

meida — Rafael de Barros Monteiro — Macedo Vieira — A. M. Câmara Leal — Pedro Chaves — Vasco Conceição, vencido na preliminar — *Juárez Bezerra*, vencido na preliminar — *Edgar Bittencourt — João M. C. Lacerda*, vencido na preliminar e no mérito, conforme a declaração de voto seguinte:

O exame que fiz dos autos convenceu-me da procedência da preliminar relativa ao não conhecimento do pedido de segurança que objetiva a declaração de inconstitucionalidade da lei em tese.

O dispositivo incriminado de inconstitucional é o do art. 40, § 2.º, da lei n. 185, de 13 de novembro de 1948, que impondo a todo servidor que exercer funções fiscalizadoras da arrecadação de rendas públicas a obrigação de fazer declaração de bens próprios, de sua mulher, filhos e pessoas que vivam sob a sua dependência, pune com a pena de demissão, a bem do serviço público, o que se recusar prestar declarações, dentro do prazo que fôr determinado, ou que a prestar falsa.

Regulamentando êsse art. 40 da lei citada, baixou o Executivo Estadual o decreto n. 18.441, de 31 de dezembro de 1948, dispondo que:

"Os Secretários de Estado publicarão, dentro de sessenta dias da data dêste Regulamento, a especificação dos servidores nas condições dêste artigo: (art. 1.º § 1.º);

"Será punido com a pena de demissão a bem do serviço público, o servidor que se recusar a prestar declaração dentro do prazo que fôr determinado ou que a prestar falsa (art. 7.º);

"A declaração inicial será prestada no ato da posse, ou, para o servidor já em exercício, dentro de quinze dias, da data em que receber, da Secretaria respectiva, o formulário a êsse fim destinado, conforme modêlo anexo". (art. 8.º).

Êstes autos não dão notícia de já terem as Secretarias de Estado, em cumprimento ao disposto no § 1.º do art. 1.º do Regulamento, publicado a especificação dos servidores públicos obrigados a fazerem declaração de bens. Tampouco êles informam se ao impetrante ou qualquer outro funcionário em tais condições, já tenha recebido, para preencher e devolver à autoridade competente, o formulário àquele fim destinado, na forma do disposto no art. 8º, do Regulamento.

Nessa circunstância foi que vislumbrei motivo para afirmação de que a segurança impetrada objetiva a declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, por isso que ainda não houve ato do Executivo, fundado na lei ou no regulamento, impondo ao servidor público, sob pena de demissão, o cumprimento da obrigação de fazer declaração de bens, o que vale dizer que a lei ainda não está em execução.

E' verdade que nas suas informações o Sr. Secretário da Fazenda assim se expressa:

"Inicialmente cumpre-me informar que o decreto n. 18.441, contra o qual se insurgem os impetrantes do presente mandado de segurança, foi baixado com a única finalidade de dar execução à lei n. 185, devidamente aprovada pela Assembléia Legislativa. Trata-se, portanto, de um simples regulamento expedido pelo Sr. Governador do Estado em obediência ao disposto no art. 43, letra 'a" da Constituição Estadual..."

Mas, acrescenta o informante:

"Aliás, êsse decreto n. 18.441, ainda não teve execução, visto que, nos têrmos do § 1.º do art. 1.º, foi dado aos Srs. Secretários de Estado o prazo de sessenta dias para publicarem a especificação dos servidores nas condições previstas no mesmo decreto, o que ainda não aconteceu..."

Fora de dúvidas se me afigura, pois, que a lei ainda não está em execução. A sua simples regulamentação pelo Chefe do Executivo, em obediência a preceito constitucional, não constitui ato de execução.

Consequentemente, as autoridades apontadas como coatoras nenhum ato ainda praticaram com fundamento na lei incriminada que possa ser havido como lesivo de qualquer direito líquido e certo dos impetrantes.

A lesão ou a iminente violação do direito, em tal caso, seria resultante da

própria lei em tese, que é ato de soberania do Poder Legislativo e a respeito de cuja inconstitucionalidade o Judiciário só poderá se pronunciar "in concreto", ou seja quando qualquer dos servidores públicos tiver sido chamado a satisfazer a nova condição sob a pena cominada de demissão a bem do serviço público.

Isto por enquanto não se verificou. O pedido de segurança foi, portanto, prematuro ou intempestivo.

Vencido que fui na preliminar, concedi a segurança, por entender, com abstração do exame da relação jurídica entre o funcionário e o Estado, se contratual ou estatutária, não poder êste último estabelecer condições novas para continuação do exercício da função pública, a não ser como medida de ordem geral, ditada pelo interêsse público e abrangendo a generalidade dos servidores públicos. — *Justino Pinheiro* — *Trasíbulo de Albuquerque*, vencido na preliminar — *Clóvis de Morais Barros*, vencido na preliminar — *Camargo Aranha* — *Joaquim de Silos Cintra* — *J. Augusto de Lima*, vencido na preliminar — *Davi Filho*, vencido — *Paulo Costa* — *Paulo Colombo* — *A. de Oliveira Lima*, vencido na preliminar — *Leme da Silva* — *Renato Gonçalves*, vencido — *Manuel Carlos*, vencido — *Almeida Ferrari*, vencido, em parte, numa das preliminares — *Bernardes Júnior* — *Ulisses Dória*, vencido na preliminar.