FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DECLARAÇÃO DE BENS — DEMISSÃO

— A situação do funcionário em relação ao Estado não é contratual, mas regulamentar, conseqüência de um estatuto, que pode ser modificado por leis novas, no interêsse público.

— A obrigatoriedade da declaração de bens, estabelecida em lei paulista para certos funcionários, abrange os nomeados anteriormente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Heitor Mayer *versus* Estado de São Paulo
Recurso de mandado de segurança n.º 1.764 — Relator: Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 1.764, de São Paulo, em que é recorrente Heitor Mayer:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso de acôrdo com as notas taquigráficas nos autos.

Custas da lei.

Rio de Janeiro, 24 de setembro de 1952. — *José Linhares*, Presidente. — *Antônio Carlos Lafayette de Andrada*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — A Associação dos Fiscais de Rendas do Estado de S. Paulo e Heitor Mayer impetraram, ao Tribunal de Justiça do Estado, mandado de segurança para não serem compelidos ao cumprimento do que determina o art. 40 da Lei n.º 185, de 1948, e Decreto n.º 18.441, de 1948, (ambos estaduais), dada a inconstitucionalidade dêsses preceitos.

Esclareceram que, na qualidade de funcionários públicos estáveis, não poderão ser demitidos senão em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo, assegurado ampla defesa, como dispõe o art. 89 da Carta estadual.

Por isso não podem ficar sujeitos às penalidades impostas pelo artigo aludidos — 40, da Lei n.º 185, por contrariarem a garantia da estabilidade e o processo de demissão.

Dispõe o art. 40: "Todo servidor que exercer funções fiscalizadoras da arrecadação de rendas públicas, é obrigado a fazer, na forma que o regulamento determinar, declaração de bens, que com-

preenderem os existentes em seu nome e nos da mulher, filhos e outras pessoas que vivam sob sua dependência.

§ 1.º A declaração de que trata êste artigo será considerada reservada, perdendo, entretanto, êsse caráter, a pedido do servidor e nos casos de conveniência para a Administração pública, a critério da autoridade que o regulamento indicar.

§ 2.º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, o servidor que se recusar a prestar declarações dentro do prazo que fôr determinado, ou a prestar falsa" (fls. 5).

Alegaram, ainda, que na qualidade de funcionários públicos, concluíram com o Estado um contrato de trabalho, que não pode ser alterado e "admitir-se a aplicação do regulamento e da Lei número 185, art. 40, aos funcionários já em exercício e com seus direitos perfeita e regularmente assegurados pelas leis civis e pela Constituição, é emprestar o caráter de retroatividade a essas leis, coisa que repugna ao direito" (fls. 8).

O Tribunal de Justiça negou o mandado por maioria de votos, e nos embargos mostrou o indeferimento nestes têrmos:

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de embargos no mandado de segurança n.º 41.973, da comarca de São Paulo, em que é embargante Heitor Mayer e embargado os Exmos. Srs. Governador do Estado de São Paulo e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda.

Acordam, em Tribunal Pleno, adotado o relatório de fls. 113 a 118, como parte integrante dêste, rejeitar os embargos, por maioria de votos, a fim de confirmar, como confirmam, por seus fundamentos, o venerando acórdão embargado.

O embargante fundamenta o presente recurso, reiterando alegações já rejeitadas pelo egrégio Tribunal e o venerando acórdão embargado demonstrou, com apoio na opinião de Temístocles Cavalcânti, que, no regime estatutário, as normas são modificadas ou suprimidas por uma lei nova, aplicando-se a todos os funcionários que integram o serviço. Mesmo aos que estiverem em serviço ao ser promulgada a nova lei.

Pode-se até dizer não ser outra a opinião dos eminentes juristas signatários dos pareceres oferecidos pelo então impetrante. Apesar dêsses pareceres admitirem a inconstitucionalidade da lei, não deixam de reconhecer as conseqüências do regime estatutário, tanto que o Professor Vicente Ráo declara: "não quero dizer que sejam imutáveis as relações entre o Estado e o funcionário, a partir do momento da investidura. Novos deveres podem, sem dúvida, ser impostos aos funcionários em exercício. Novos deveres atinentes a maior eficiência e moralização dos serviços públicos". Faz apenas restrições quando surgem novos ônus ou a providência atenta contra a dignidade do funcionário.

Tem-se, no entanto, de reconhecer, que a exigência de declaração de bens, não acarreta ônus algum e nada mais representa do que dever, para moralizar os serviços públicos.

Também não constitui vexame para o funcionário: O próprio embargante reconhece, em tese, tratar-se de medida moralizadora.

Conceitos semelhantes encontram-se no parecer do preclaro Professor Dória: "As leis existentes não são imutáveis. As necessidades novas e a eficiência dos trabalhos justificam modificações nas condições de exercício dos serviços públicos".

E', aliás, o que decorre iniludìvelmente, na doutrina estatutária, ora admitida até pelo embargante que a princípio procurou basear suas alegações na tese da natureza contratual das relações entre o Estado e o funcionário.

Não há dúvida que o interêsse público pode exigir, a qualquer tempo, modificações em seu serviço e a sua necessidade não deve encontrar embaraços num suposto direito adquirido por parte de seus agentes, como sustenta Duguit.

Acresce que a a exigência contida no art. 40 da Lei n.º 185, não afeta de forma alguma o direito de estabilidade, decorrente de situações diversas que não se confundem. Realmente, o direito de estabilidade se refere apenas ao direito do funcionário de permanecer no seu cargo e só ser destituído por sentença judicial ou inquérito administrativo, mas não tem como conseqüência impedir que o Estado altere as condições para o exercício de cargo público.

Ainda é certo que a aludida exigência legal não acarreta nova forma de punição ou demissão, contrariando os preceitos constitucionais, isto é, dos artigos 88 e 89 da Constituição do Estado.

Como vem declarado no venerando acórdão embargado, não houve revogação de normas e o funcionário estável, só poderá ser demitido com observância expressa das mesmas. Ao prescrever que será punido com a pena de demissão a bem do serviço público, o servidor que se recusar a prestar declaração dentro do prazo determinado ou que a prestar falsa, a nova lei evidentemente não suprimiu o direito do funcionário estável de só poder ser demitido em virtude de sentença judicial ou por meio de processo administrativo, assegurada ampla defesa.

A causa de demissão se aparentemente resulta da omissão de declaração de bens, provém, na sua essência, da desobediência à determinação legal.

O Estatuto dos Funcionários, no artigo 239, n.º IV, considera como motivo de demissão a bem do serviço público, a prática de insubordinação grave, sem definí-la.

Insubordinação significa desobediência; como tal, de caráter grave, a Lei n.º 185 considerou a recusa ao cumprimento da exigência nela contida. Nada obstava que assim determinasse.

Se em vez de consignar que a falta de declaração acarretaria demissão, dissesse que essa falta representava desobediência ou insubordinação grave, ninguém se lembraria de apontá-la como inconstitucional, porque êsse motivo de demissão já se acha previsto no Estatuto dos Funcionários. Não será porque empregou outras expressões, mas com a mesma finalidade do Estatuto, que deva ser tida como inconstitucional. Em última análise, pune uma desobediência grave, que podia e sempre pôde acarretar a demissão a bem do serviço público. Não inovou.

Por ser formal e peremptória a causa de demissão, não se pode dizer que a lei em foco se afastou das normas estatutárias. Outras da mesma índole e com o mesmo caráter, encontram-se em diversos incisos dos arts. 238 e 239 do Estatuto dos Funcionários. Nem por isso representam demissão com inobservância dos arts. 88 e 89 da Constituição estadual.

Com a aparência de novidade, porque não consta da inicial, o impetrante invoca o art. 73, § 1.º, da Constituição federal, que se restringe à lei de meios. A alegação, como as demais, é de todo inconsistente: verifica-se, de relance, que a Lei n.º 185, não é a chamada lei de orçamento, e como tal não pode ser considerada, porque dispõe sôbre medidas de caráter financeiro, contendo, no entanto, muitas outras do interêsse geral da Administração pública. Não havia impedimento constitucional para nela se incluir a exigência do art. 40.

Note-se, afinal, que o voto vencido do eminente Desembargador Carneiro de Lacerda, só desfavorece o embargante; não se sabe por que o invocou. Refere-se a uma preliminar em virtude da

qual nem sequer se tomaria conhecimento da segurança impetrada.

Custas pelo embargante.

São Paulo, 5 de outubro de 1949. — *Teodomiro Dias*, Presidente".

Daí o presente recurso. Os argumentos do recorrente, Heitor Mayer, são os mesmos do pedido e incluem nas razões do recurso:

"Nessas condições, eminentes Senhores Ministros, sendo evidente a lesão que o recorrente, como os seus colegas, também fiscais de rendas do Estado sofriam, e na parte moral querem êles que essa egrégia Côrte conheça do seu recurso, e lhe dê provimento, para conceder a segurança impetrada, decretada a inconstitucionalidade da Lei número 185, na parte relativa à obrigatoriedade da declaração de bens e do respectivo regulamento, Decreto-lei número 18.441, de 31 de dezembro de 1948, pelas razões que foram declinadas, e que, ferindo a Constituição, tanto a federal, como a estadual, fere ainda o Código Civil Brasileiro, como imperativo indeclinável de justiça" (fls. 135 e 136).

O recurso está contra-arrazoado e o Dr. Procurador Geral da República opinou.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada (Relator) — Já sustentei no recurso extraordinário n.º 16.421, de 10-4-1951, que a situação do funcionário público em relação ao Estado, não é contratual, mas regulamentar, conseqüência de um estatuto, estatuto legal que pode ser sempre modificado por leis novas, no interêsse público.

Claro que, quando não ferem direitos adquiridos no que respeita à segurança no exercício do cargo e o processo para a perda das funções.

Na hipótese demonstrou perfeitamente o acórdão que a exigência contida no art. 40 da Lei n.º 185, "não afeta de forma alguma o direito de estabilidade, decorrente de situações diversas, que não se confundem" (fls. 125).

Realmente — afirma o acórdão — "o direito de estabilidade se refere apenas ao direito do funcionário de permanecer no seu cargo e só ser destituído por sentença judicial ou inquérito administrativo, mas não tem como conseqüência impedir que o Estado altere as condições para o exercício de cargo público. Ainda é certo que a aludida exigência legal não acarreta nova forma de punição ou demissão, contrariando os preceitos constitucionais, isto é, dos arts. 88 e 89 da Constituição do Estado" (fôlhas 125).

Ao prescrever o referido artigo que será punido com pena de demissão a bem do serviço público o servidor que se recusar a prestar declarações dentro do prazo determinado — nota com acêrto a decisão — a nova lei não suprimiu o direito do funcionário estável de só poder ser demitido em virtude de sentença judicial ou por meio de processo administrativo, assegurada ampla defesa (fls. 126).

Não dou pela inconstitucionalidade dos preceitos aludidos. Ela não se apresenta evidente, não fere os direitos que as Constituições asseguram. Tenho a decisão como jurídica e por isso nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negaram provimento. Unânimemente.

Não compareceu o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa, por se achar em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo seu substituto o Sr. Ministro Afrânio da Costa.