

no fundo, de natureza psicológica, desde que a justificação mais ou menos declarada do sistema da Commonwealth britânica, é o elevar os povos para a maioridade, através de uma série gradativa de etapas ascendentes de capacidades políticas. Nada mais natural que a emancipação seja o ideal constantemente presente dos povos sujeitos a semelhante regime, e constitua o fanal de sua aspiração. Nos E. U. A., pelo contrário, o sentido político da União recém-formada era diverso, a saber, o da constituição de uma união indissolúvel tendente a ser apertada cada vez mais com o decurso do tempo. Um consórcio para a eternidade.

Não só com estes exemplos, mais ainda com alguns outros, poderíamos corroborar a tese de que a evolução americana se faz claramente no sentido da centralização, nunca se devendo, porém, perder de vista que isso mesmo só se vai alcançando com a anuência dos Estados componentes, únicas células federativas com direitos políticos originários capazes de serem acrescentados à União.

Ao invocarmos, pois, o precedente americano, em qualquer assunto, a condição primeira será sempre verificar se êle se adapta à nossa formação, histórica e politicamente considerada.

O crime de abandono de cargo público

OLIVEIRA E SILVA

(Juiz de Direito no Distrito Federal)

NÃO é nova a figura jurídica do art. 323 do Código Penal, referente ao abandono de cargo público, fora dos casos permitidos em lei, variando as penas conforme as suas modalidades.

Há o abandono simples do cargo. Aquêle de que resulta prejuízo público e, finalmente, se ocorre o fato em lugar compreendido na faixa de nossa fronteira.

O Código Penal, de 1890, considera em falta de exação no cumprimento do dever o que largar, ainda que temporariamente, o exercício do emprego, sem prévia licença de superior legítimo, ou exceder o prazo concedido, sem motivo justificado.

No crime de abandono de cargo público, todo e qualquer funcionário poderá ser responsabilizado? Para efeito penal, quem será funcionário público?

Afastando antigas controvérsias doutrinárias, o próprio Código Penal, no art. 327, define o que seja funcionário público e aquêle que se lhe equipara. Funcionário é quem exerce, em caráter permanente ou transitório, com ou sem remuneração, cargo público, mesmo em entidade paraestatal.

Curioso que, sendo responsável, penalmente, o funcionário, de ofício gratuito, não se lhe apurará, entretanto, o tempo de serviço, para nenhum efeito, na forma do art. 102 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Observemos a primeira modalidade do delito: a do abandono simples do cargo, verificando-se a segunda se, do fato, provém prejuízo.

Não importará em dano, sempre, o abandono de função para o serviço público? Dano ou perigo? Por que distinguir um do outro? A presunção legal é a de que, sempre, ocorre prejuízo.

Sem dúvida que só se punirá o abandono voluntário, pelo agente. Sem o elemento subjetivo não há crime. Tudo o que viciar ou anular a sua vontade, no ato, importará na absolvição do acusado.

Muita vez, há um prazo de férias ou licença, ultrapassado pela impossibilidade do funcionário de, à distância, regressar à sede do serviço, por falta de transporte ou doença.

Certa vez, decidindo o caso de um guarda civil, de abandono de emprego, por ter aceitado cargo de remuneração melhor, o Tribunal de Justiça de S. Paulo, em Acórdão de 15 de maio de 1947, não acolhe a defesa que alegara só existir delito se o réu, em vez de abandonar o cargo, abandonasse o posto. Considera que a lei não cogita de abandono de posto, e, ainda, que a punição sofrida, no processo administrativo, não o isenta da pena criminal.

O nosso Código regula, finalmente, o abandono de função em faixa de fronteira. Decretado a 7 de dezembro de 1940, situa-se no âmbito da Constituição Federal de 1937, que, no seu art. 165, define tal faixa como de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, onde nenhuma concessão de terras pode efetuar-se, sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional.

Claro que todo o serviço, em tal zona, assume relevância para o país, havendo dano efetivo com o seu abandono voluntário.

A Constituição Federal, de 1946, relega, à lei ordinária, a especificação do que sejam as zonas indispensáveis à defesa nacional, assim como a sua utilização (art. 180 § 1.º), ainda a organização, competência e funcionamento do Conselho de Segurança Nacional, órgão criado para a solução

de todos os problemas que se vinculam à faixa de fronteira.

Várias questões surgem no bôjo do art. 323 do Código Penal.

Uma das mais interessantes é a seguinte: — Haverá abandono de cargo público, se, transferido o funcionário, que reputa ilegal essa transferência, bate às portas da Justiça, para não assumir o novo cargo, a pretexto de prejuízo econômico ou de hierarquia?

Defrontamos a hipótese da voluntariedade no ato. Se o funcionário demonstra, por todos os meios ao seu alcance, inclusive o judicial, a intenção e propósito reiterados de voltar ao exercício da antiga função, seria desarrazoado ainda falarmos em abandono de cargo público. Tal atitude, pelo contrário, caracteriza não o abandono, mas a tenacidade

de não renunciar ao cargo de que fôra transferido.

Acresce que, segundo o art. 67 do Estatuto dos Funcionários Públicos, a transferência somente poderá ser feita para cargo do mesmo padrão de vencimento ou igual remuneração. Evidentemente que a inobservância do preceito legal legítima a recusa do funcionário de assumir o novo pôsto.

O abandono, quando simples, é punido com uma pena alternativa: detenção de quinze dias a um mês, ou multa de duzentos a dois mil cruzeiros. Na modalidade-prejuízo, a sanção deixa de ser alternativa, havendo acumulação de penas: detenção de três meses a um ano e multa de duzentos a dois mil cruzeiros. Ocorrendo o fato em lugar de fronteira, agrava-se a pena com a detenção de um a três anos e multa de dois a dez mil cruzeiros.

PARECERES

FUNCIONÁRIO PÚBLICO

AUMENTO DE VENCIMENTOS — INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO — SUBSTITUTIVO E EMENDA DE PROJETO DE LEI

— *A iniciativa é o movimento inicial; pressupõe o exame da conveniência, necessidade, e oportunidade do aumento. A fixação do quantum e a designação dos cargos e funções que devam ser aumentados pertencem ao Congresso.*

— *A designação de substitutivo foi adotada na técnica parlamentar como o desenvolvimento da idéia de emenda, mas com significado mais amplo, abrangendo o conjunto do projeto em discussão e não apenas um ou mais dispositivos.*

PARECER

CONSULTA:

Dado o disposto no art. 22, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, pelo qual "cabará exclusivamente ao Governador a iniciativa das leis que aumentarem vencimentos de funcionários", e tendo em vista a mensagem do Chefe do Executivo em anexo e projeto de lei, enviados à Assembléia Legislativa, consulta-se:

Sem ofensa ao citado artigo e parágrafo da Constituição do Estado, poderá ser apresentado, por qualquer deputado ou Comissão de Assembléia, substitutivo ao projeto referido, concedendo aumento de vencimentos aos funcionários do Estado?

RESPOSTA:

Tenho sustentado, examinando o art. 67, § 2.º, da Constituição Federal que o direito de iniciativa atribuído ao Presidente da República no que concerne ao aumento de vencimentos, não pode tirar ao Poder Legislativo a competência para fixar êsses vencimentos, (art. 65 — IV — *in fine*).

A iniciativa é o movimento inicial; pressupõe o exame da conveniência, necessidade e oportunidade do aumento. A fixação do *quantum*, porém, e a designação dos cargos e funções que devam ser aumentados pertencem ao Congresso.

Ora, a Constituição do Estado de São Paulo contém dispositivos perfeitamente idênticos ao da Federal.

Nada impede, portanto, que pedindo o Governo o aumento geral dos vencimentos a Assembléia reveja os vencimentos existentes, aprecie a sua proporção, as relações entre as diversas carreiras, reexamine ampla e livremente a proposta Governamental. O substitutivo nada tem de inconstitucional.

Basta definir o que se entende por "iniciativa" para verificar-se a falta de cabimento de qualquer interpretação restritiva da competência da Assembléia por qualquer dos seus membros. Seria desvirtuar a função legislativa e o próprio conceito doutrinário da "iniciativa", impedir a modificação dos projetos por qualquer membro do Congresso.

A êste cabe, afinal, decidir sobre a sua conveniência como sobre os termos da proposição legislativa.

O "substitutivo", nada mais é do que uma emenda de conteúdo maior, compreendendo o conjunto do projeto. Ora. Não seria possível tirar às Câmaras competência para emendar os projetos, mesmo aqueles de iniciativa do poder executivo (ver DUGUIT. *Traité de Droit Constitutionnel* vol. V pág. 314).

A circunstância de ser o projeto da iniciativa de outro poder não modifica o processo de elaboração legislativa. Os seus trâmites continuarão a ser os mesmos.

O que define a iniciativa é a origem do movimento inicial. A emenda pressupõe a iniciativa sem atender-se especificamente a quem ela pertence. Define muito nitidamente EUGENE PIERRE (*Traité de Droit Politique* — n.º 696).

"L'amendement se distingue de la proposition en ce qu'il n'a pas, comme celle ci, le pouvoir de faire naître une question nouvelle; il ne peut se produire qu'a l'occasion d'une affaire dont la chambre est deja saisie".

Uma vez considerado o projeto objeto de deliberação e sujeito à apreciação das Câmaras, a iniciativa das emendas se transfere amplamente aos membros da Câmara e respectivas comissões sem maiores restrições.

E assim tem sido entendido, talvez com certo excesso, no âmbito federal, mesmo quando se trata da organiza-