

EXTRANUMERÁRIO — EQUIPARAÇÃO AOS FUNCIONÁRIOS

— *A equiparação aos funcionários, dos extranumerários mensalistas, que contam 5 anos de serviço, assegurada em lei, atinge os que exercem suas funções a título provisório.*

— *Interpretação da Lei n.º 2.284, de 1954.*

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 55.574-54

Presidência da República. Consultoria Geral da República. E. M. n.º 228, de 13 de setembro de 1954, submetendo à consideração presidencial o Parecer sob n.º 2-U da mesma data, relativo à equiparação dos extranumerários admitidos em caráter provisório aos funcionários públicos efetivos. Aprovado. Publique-se. Em 2 de setembro de 1954. Restituído o processo ao D. A. S. P. em 21-9-54.

*

PARECER

Por sugestão do Departamento Administrativo do Serviço Público, submetese a esta Consultoria Geral, de ordem do Exmo. Sr. Presidente da República, a questão de saber se também se aplica aos extranumerários admitidos em caráter provisório a Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954, que estabelece a equiparação aos funcionários, para todos os efeitos, dos extranumerários-mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar 5 anos de serviço público.

O preceito legal está assim redigido:

“Art. 1.º Os extranumerários-mensalistas da União e das autarquias que

contem ou venham a contar mais de 5 (cinco) anos de serviço público, ininterruptos ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos.”

Meu parecer é pela afirmativa. Conforme expõe o DASP, na exposição de motivos que rendeu ensejo à consulta, a admissão do extranumerário, em caráter provisório, é forma legal de admissão:

“A êste Departamento — escrevia o DASP — parece, agora, oportuno adotar, em caráter geral, para o extranumerário mensalista, o mesmo regime que, de modo satisfatório, vem sendo aplicado, sob a forma de interinidade, para os funcionários.”

“Em consequência, foi expedido o Decreto n.º 29.997, de 14 de setembro de 1951, cujos arts. 1.º e 3.º estabelecem:

“Art. 1.º Poderá ser preenchida, em caráter provisório, vaga de referência inicial ou única de extranumerário-mensalista quando não houver candidato habilitado na forma do art. 28 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943.

.....

Art. 3.º O extranumerário que fôr admitido na forma dêste decreto será inscrito *ex-officio*, na primeira prova de habilitação que se realizar para o preenchimento da respectiva função.

§ 1.º Após o encerramento das inscrições, a admissão, em caráter provisório, só poderá recair em candidato inscrito na respectiva prova de habilitação.

§ 2.º Homologada a prova de habilitação, serão dispensados todos os extranumerários-mensalistas admitidos em caráter provisório."

Ora, o extranumerário sempre foi admitido *a titulo precário*, embora sua existência, no serviço público federal, remonte às leis do Império, às leis de 20 de outubro de 1823, de 1.º de outubro de 1828, de 18 de agosto de 1831, e avisos de 1849, de 1851 e 1852, conforme informava Furtado de Mendonça, no seu *Excerto de Direito Administrativo Pátrio*, ed. de 1865.

A precariedade, com efeito, foi sempre característica de sua admissão e sempre contaminou toda a sua passagem pelo serviço público. Antes da Constituição de 1946, escrevia o saudoso Carvalho Melo que o estigma da transitoriedade marcava-lhe o início da vida funcional, tornava-se-lhe orgânico, *aderia, ut lepra cutis*, às suas atividades, gravava-lhe o exercício e o acompanhava até o afastamento definitivo pelos meios legais (Carvalho Melo, *Extranumerário*, "Revista de Direito Administrativo", vol. I, pág. 357).

Foi a Constituição de 1946 que primeiro deu aos extranumerários, àqueles que então exerciam "função de caráter permanente há mais de 5 anos, ou em virtude de concurso ou prova de habilitação", garantias e vantagens do funcionário: equiparou-os aos funcionários públicos "para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias" (art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

A Lei n.º 525-A liberalizou a apuração dêsses 5 anos de serviço, autorizando a contagem do tempo de serviço estadual ou municipal, firmando que

êsse tempo podia, ou não, ser contínuo, pondo termo, sobre essas questões, a acesas divergências jurisprudenciais então reinantes (v. acórdão do Tribunal Federal de Recursos na apelação cível n.º 1.258, recebido em grau de embargos, na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, pág. 109; Carlos Me-deiros Silva, comentário na revista citada, vol. 16, pág. 43).

A Lei n.º 2.284, de 9 de agosto último, na esteira da mencionada legislação, vem ainda prodigalizar maiores direitos e vantagens a essa classe de servidores. Já, agora, não cogitou, como o citado art. 23 do Ato Constitucional, e Lei n.º 525-A, de 1948, dos que exercessem suas funções há mais de cinco anos, mas, também, aos que viessem a atingir êsse tempo de serviço público; não restringiu as vantagens aos que, contando menos de 5 anos, houvessem, contudo, conquistado o emprego "em virtude de concurso ou prova de habilitação", de que falava o citado texto constitucional: a lei recente, Lei n.º 2.284, de 1954, se refere irrestritamente aos "extranumerários-mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar mais de 5 anos de serviço público".

De outra parte, a equiparação já não se limitou à estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias, do texto anterior, mas, na amplitude do art. 1.º da lei de 9 de agosto último, ora interpretada, é deferida "para todos os efeitos".

Ora, é regra de interpretação, segundo Carlos Maximiliano, que "quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente: não tenta distinguir entre as circunstâncias da questão e as condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas", aconselha o emérito constitucionalista que honrou, com seu saber e dignidade, esta Consultoria Geral da República (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, n.º 300).

Já em face do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o DASP firmara jurisprudência administrativa no sentido de que estavam amparados todos os extranumerários que recebessem, há mais de 5 anos, pela verba "Pessoal", pouco importando a forma de admissão:

"O art. 23... equiparou aos funcionários efetivos, para diversos efeitos, os extranumerários que contassem mais de 5 anos de serviço..." escrevia o DASP.

Quis se referir, assim, o ato constitucional aos servidores da União que recebem pela verba própria, verba "pessoal", em suas várias consignações e subconsignações.

Por essa razão e diante da multiplicidade de casos concretos submetidos a seu estudo, o DASP julgou conveniente fixar um critério geral e uniforme, a respeito do assunto.

Tal norma só poderia ser a de apenas considerar amparados pelo art. 23 os servidores que recebessem vencimento ou salário pela verba "Pessoal", visto parecer ao DASP que êsse entendimento era o que melhor se ajustava às intenções do questionado dispositivo do Ato Constitucional" (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 13, pág. 410).

Assim se manifestou o Departamento Administrativo do Serviço Público, admitindo contudo exceções e reconhecendo os mesmos direitos e vantagens a outros servidores que, por circunstâncias especiais, não recebiam pela mencionada verba.

Agora, em face do desenvolvimento da legislação, não se há de mudar o critério: a lei recente se aplica a todos os extranumerários, qualquer que seja a forma de sua admissão, mesmo porque tal admissão em caráter provisório é, como vimos, forma legal de admissão do extranumerário mensalista.

A lei, ora comentada, ao contrário das anteriores, não faz qualquer restrição a respeito.

Por outro lado, o seu projeto até proibia, em dispositivo que foi vetado, a admissão, salvo casos especiais e ex-

pressos, de novos extranumerários, o que põe de manifesto o espírito da lei: equiparar aos funcionários efetivos os extranumerários mensalistas, já admitidos no serviço público, que contassem ou viessem a contar, na administração centralizada, ou nas autarquias, cinco anos de serviço público.

Como escreveu Black, para boa interpretação ou construção da norma jurídica, o seu aplicador não deve perder de vista o histórico da lei: "*In aid of the interpretation of an ambiguous statute, or one which is susceptible of several different constructions, it is proper for the courts to study the history of the bill*" (*Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws*, 2.^a ed., n.º 91, pág. 224).

Perlustrando os anais legislativos, os trabalhos preparatórios, que, reconheçamos, a muitos respeito não são decisivos na interpretação da norma legal, verifica-se que o projeto primitivo de autoria do Deputado Muniz Falcão falava nos extranumerários "admitidos em virtude de prova de habilitação", os quais seriam equiparados a funcionários "após dois anos de serviço" (Projeto n.º 1.713, *Diário do Congresso Nacional* de 6-3-1952). Assim tal projeto, anexo ao de n.º 2.080, do Deputado Celso Peçanha, passou pela Comissão do Serviço Público e Comissão Especial (*Diário do Congresso Nacional* de 23-10-53, pág. 3.291; de 6-2-54, pág. 474) e foi votado de acordo com o substitutivo da Comissão de Serviço Público (*Diário do Congresso Nacional*, de 9-2-1954, pág. 505), para em redação final, haver supressão "do concurso ou prova de habilitação" (*Diário do Congresso Nacional*, de 3-4-1954, pág. 1.536), e assim ser votado na Câmara dos Deputados (*Diário do Congresso Nacional*, de 18-5-1954, pág. 2.863) e ser aprovado pelo Senado (*Diário do Congresso Nacional*, de 21-7-1954).

Na hipótese, pois, a lei, pelo seu histórico, como por sua letra e seu espírito; o desenvolvimento da legislação sobre extranumerários; tôdas essas circunstâncias conduzem a essa inafastá-

vel conclusão: a norma se aplica, para beneficiar, a todos os extranumerários mensalistas, inclusive os que exercem suas funções a título provisório, que também são extranumerários regularmente admitidos no serviço público e

não foram, de nenhuma forma, exceptuados do preceito legal.

É o meu parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1954. — *A Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.