

EXTRANUMERÁRIO

JOSÉ AUGUSTO DE CARVALHO E MELO

SUMÁRIO: *Gênese do extranumerário — Decreto n.º 18.018, de 27 de janeiro de 1928, e leis subsequentes — Lei orgânica e legislação complementar — Conceito e condição jurídica.*

O extranumerário sempre mourejou nos serviços públicos, embora sem essa literal denominação genérica que, de tempos a esta parte, o assinala, distingue, qualifica e define. Trata-se, como se verá, de antigo tipo de servidor do Estado, bastante familiar às leis do Império; trata-se de profissional encontrado em setores diversos da administração de antanho.

Com efeito. Através de várias décadas, ou, melhor, de mais de um século, vem ele colaborando, anônimamente, com o funcionalismo público.

Tanto assim é, que, FURTADO DE MENDONÇA, in *Excerto de Direito Administrativo Pátrio*, edição de 1865, referindo-se a “agentes auxiliares”, e com fundamento em leis de 20 de outubro de 1823, de 1 de outubro de 1828, de 18 de agosto de 1831, e avisos de 1849, 1851 e 1852, esclarece:

“Estes se dividem..., quanto ao tempo, em *permanentes, temporários e acidentais*, e, quanto ao grau de autoridade, *sem caráter algum oficial*, ou com título de qualidade em certos casos e para com certas pessoas”.

E alinha exemplos: jornaleiros, agentes da Junta Central de Higiene Pública, inspetores das repartições da Guerra, Marinha e Fazenda, inspetores de tesourarias, etc.

Sobre o assunto, entretanto, não só isso se oferece a registro. Algo mais expressivo a respeito existe, digno de especial referência, porque necessário à comprovação daquele enunciado. Realmente. Na velha legislação brasileira, tão bem cuidada, preceitos se encontram distributivos do extranumerário pelas quatro espécies, então inominadas, que hoje o integram, de contratado, mensalista, diarista e tarefeiro. Rápida consulta às obsoletas leis imperiais demonstrará que não surgiu ele por mero acaso, eventualmente, acidentalmente. Não foi, como não é, elemento de origem duvidosa, ou ignorada, paraquedista, estranho à administração do país. Não foi planta exótica e tampouco produto de enxertos ocasionais. Não emergiu por obra e graça de injunções políticas, ou subalternas. Não medrou à margem da lei, nem viveu contra suas normas. Muito pelo contrário, apareceu regularmente, fora do quadro de empregados públicos, e, desde logo, com indicações precisas do modo de ser admitido, do prazo de sua permanência nos serviços, da natureza dos trabalhos que lhe cumpria executar e da forma da respectiva retribuição.

Na verdade. Abra-se, para exame, um dos muitos volumes de leis da monarquia e aí se encontrará, por exemplo, o regulamento da Casa da Moeda, aprovado pelo Decreto n.º 2.537, de 2 de março de 1860. Dispondo sobre a reorganização de um dos mais importantes órgãos do Estado, o referido diploma legal traçou-lhe as diretrizes, atribuiu-lhe serviços e dotou-o dos indispensáveis funcionários, ou empregados, que, em quadro anexo, especificou pelos diversos cargos, fixando-lhes os vencimentos. E, neste particular, referindo-se a *outros empregados*, estatuiu, no § 1.º do seu art. 52:

“Excetuam-se os que servirem por contrato, cujas condições serão cumpridas como nêle se contiverem”.

O sentido peculiar às expressões contidas neste preceito define, com segurança e maior clareza, a espécie, ou tipo do *extranumerário contratado*.

Foi além, todavia, o aludido decreto, pois que, em seu art. 52, estabeleceu :

“Os praticantes das oficinas, mestres, operários e serventes vencerão os salários que forem marcados pelo Ministro da Fazenda, em tabela especial, ou tiverem sido estipulados em seus contratos”.

Vê-se, pois, que o texto supratranscrito, aludindo a duas hipóteses, que disjunctiu, de fixação do estipêndio devido, destacou, por igual e de plano, em sua primeira parte, o *extranumerário mensalista*, e a respectiva tabela de salário, para, seguidamente, possibilitando outro meio legal de admissão do servidor, confirmar, em sua segunda parte, a legitimidade do contrato, *verbis* : “... ou tiverem sido estipulados em seus contratos”.

O Decreto n.º 2.647, de 19 de setembro do mesmo ano, que aprovou o regulamento das Alfândegas e Mesas de Rendas, corrobora aquela asserção, em termos não menos incisivos. O § 1.º do seu art. 22 o evidencia, *verbis* : “no caso de grande afluência de trabalho, os inspetores das tesourarias nas províncias, e precedendo aprovação dos Presidentes, poderão admitir *supranumerários*, sob proposta dos chefes das repartições fiscais”. E as suas atribuições — coadjuvar os empregados nos seus trabalhos, conforme o serviço a que fôsem aplicados (§ 1.º do art. 139) — fixavam-lhes a indissimulável qualidade de auxiliares eventuais.

Consulte-se, porém, no mesmo passo, outro volume dêsse antigo corpo de legislação e, sem maior dificuldade, depara-se-á com o Decreto n.º 6.116, de 9 de fevereiro de 1876, que, por sua vez, reestruturou o Museu Nacional. Êste decreto, depois de indicar, ou discriminar, relacionar e enumerar os cargos integrantes do quadro de funcionários da citada repartição, autorizou fôsem admitidos outros servidores para exercerem as funções de “*naturalistas viajantes* ou *auxiliares externos*” e “*serventes*”, cabendo designá-los ao diretor geral (itens 3 e 5 do art. 6.º), que os escolheria dentro de número prefixado pelo Ministro (art. 52). Claro está que se tratava de *extranumerários*, aos quais, conforme dispunha o art. 14, cumpria realizar os serviços de que fôsem incumbidos pela autoridade que os admitia.

Ainda nesse mesmo ano, era expedido o Decreto n.º 6.129, de 23 de fevereiro, que reorganizou a Inspetoria das Terras e Colonização. Aí, fato idêntico se verificava.

De feito. Em seu art. 3.º, após mencionar e classificar os respectivos funcionários, ou empregados, constantes, aliás, de quadro anexo, aludiu a “*engenheiros auxiliares*” e “*desenhistas*”, que eram “anualmente designados pelo Ministro da Agricultura, sob proposta do Inspetor-Geral”. Tais servidores, na conformidade do disposto no art. 19, percebiam uma gratificação mensal, arbitrada pelo titular da referida pasta. Paralelamente, estabelecia, em seu art. 9.º, *in fine*, que seriam êles “dispensados”, apenas concluídos os trabalhos de que tivessem sido encarregados.

Sua permanência no serviço público estava subordinada à execução de determinada parcela de trabalho, evidenciando, sem dúvida, a qualidade específica do *extranumerário tarefeiro*.

Havia outros auxiliares, tais como : intérpretes, agentes de locação de serviços, guardas e administrador da hospedaria, que eram retribuídos mediante diárias fixadas pela referida autoridade (art. 20), configurando, expressivamente, o *extranumerário diarista*.

Ainda mais, no mencionado ano de 1876.

O Decreto n.º 6.129-A, de 28 de junho, ao lado dos funcionários, admitiu a existência de serventes, foguistas, carvoeiros, desenhistas, etc., meros diaristas. Aludiu, também, a *engenheiro extranumerário*, com salário mensal.

A seu turno, o Decreto n.º 8.921, de 7 de abril de 1883, de reorganização do escritório técnico da via permanente da Estrada de Ferro Dom Pedro II, declarando em vigor aqueloutro, ou seja o 6.129-A, confirmou esse estado de coisas. Posteriormente, o regulamento para as estradas de ferro do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 9.417, de 25 de abril de 1885, registrou igual tipo de servidor — *engenheiro extranumerário* — da classe mensalista. E, prevendo a necessidade de auxiliares para despachos na alfândega, autorizava a *admissão, mediante contrato*, de pessoas que executassem esses serviços.

Em 1878, discutindo-se, em juízo e para efeito de responsabilidade criminal, a posição do tesoureiro das loterias em face da administração, fêz-se bastante luz sobre o assunto, no concernente às características do funcionário, ou empregado público.

Em *declinatoria fori*, contestou a defesa a atribuição dessa qualidade àquele seu constituinte, reconhecendo-lha, porém, o despacho de pronúncia, que, entretanto, foi, unanimemente, reformado pela Relação, em acórdão de 13 de dezembro do mesmo ano¹. Aludindo-se, nesses estudos, aos requisitos inerentes ao funcionário, já àquele tempo se acentuava a necessidade: a) de lei que criasse o emprego e estabelecesse suas condições; b) de título de nomeação pura e simples; c) de juramento; e d) de ordenado. Convém esclarecer que a enumeração feita obedece à nomenclatura, ou terminologia então em uso.

Traçava-se, nestes termos, a diferença existente entre aquêle servidor e seu auxiliar temporário, que não ocupava cargo criado por lei, nem se lhe exigia compromisso.

O advento do regime republicano não modificou, neste particular pelo menos, a situação dos servidores públicos.

Tanto assim é que, de início, a Circular n.º 2.830, de 14 de novembro de 1891, do Ministério da Marinha, resolvendo dúvidas sobre contribuintes do Montepio, comunicava aos Inspetores dos Arsenais que “tanto os operários e serventes do quadro, como os *extranumerários* e *extraordinários*”, deviam concorrer mensalmente para aquela instituição.

As leis da República, por igual, sempre distinguiram o *funcionário de outros empregados*, e entre estes, não raro, surgiam os denominados *extranumerários* e os *provisórios*.

Com efeito.

O Decreto legislativo n.º 1.990, de 22 de outubro de 1908, por exemplo, dispondo sobre a contagem de tempo de serviço para aposentadoria, mandou fossem incluídos os prestados pelo funcionário, como *diarista, auxiliar de escrita, praticante extranumerário, conterente e escriturário provisório*. Reconhecia e confirmava, portanto, e sem sombra de dúvida, a existência legal desses tipos de servidores que, declaradamente, não eram considerados funcionários públicos.

Também o Decreto legislativo n.º 3.990, de 2 de janeiro de 1920, de abertura de crédito para atender a despesas com o aumento de vencimentos, referiu-se a salários, jornais, diárias ou mensalidades dos operários, jornalheiros, trabalhadores, *diaristas* e *mensalistas*. Tratava-se, como se vê, de *extranumerários* ainda dispersos, ou, melhor, não agrupados sob uma e única denominação genérica.

1 O *Direito*, vol. XIX, págs. 241 a 277.

O Decreto n.º 14.325, de 24 de agosto de 1920, que aprovou o regulamento do Serviço das Sementeiras, fora do quadro dos seus funcionários, referiu-se a "*operário mensal*" e a "*trabalhador mensal*".

Dispondo sobre a contagem de tempo de serviço para todos os efeitos, o Decreto legislativo n.º 4.544, de 16 de fevereiro de 1922, neste particular, equiparou aos funcionários o *operário*, o *diarista* e o *mensalista*. Em tais termos, bem se está a ver, reafirmava a existência legal destes servidores e a diferença que entre eles e aqueles outros sempre se adotou, através de todos os tempos, leis, regulamentos, circulares, ordens de serviço e demais atos do governo e da administração. Meses após, por igual, o fez a lei n.º 4.555, de 10 de agosto do mesmo ano.

Outro decreto legislativo, de n.º 4.871, de 7 de novembro de 1924, mantendo o abono provisório anteriormente concedido, incluiu entre os beneficiários, ou beneficiados, o funcionário e o pessoal que, sob aquelas denominações, especificou. Aludiu, ainda, de modo expresso, "*ao pessoal contratado, ao pessoal extranumerário admitido para execução de obras*", à semelhança do que estatuíu, mais tarde, diploma de igual natureza, o de n.º 4.987, de 8 de janeiro de 1926.

Os Decretos n.ºs 5.128 e 17.778, respectivamente, de 31 de dezembro de 1926 e 20 de abril de 1927, aquêle de reorganização do montepio e êste de aprovação do seu regulamento, referiram-se a quantos exercessem função temporária, ou se empregassem em serviço não permanente do Estado, qualquer que fôsse o título de remuneração.

Dispondo sobre a execução do Decreto legislativo n.º 4.061, de 16 de janeiro de 1920, o Decreto n.º 14.157, de 5 de março do mesmo ano, outorgou aos "*operários, diaristas, jornaleiros e mensalistas das repartições federais e suas dependências*" direito a férias anuais, o que também foi feito pelo de n.º 14.663, de 1 de fevereiro de 1921, expedido na conformidade do art. 3.º do Decreto legislativo n.º 4.255, de 11 de janeiro do dito ano.

Aí tem o leitor, não propriamente a história do extranumerário, mas simples indicação de algumas das fontes comprobatórias da legitimidade de sua origem, da certeza de sua continuidade nos setores administrativos e da natureza das atividades que se lhe reconheciam peculiares. Não apenas dêesses aspecto, aliás de suma importância, mas, ainda, e com indiscutível segurança, do sentido técnico, teórico e prático, vernáculo e jurídico da classificação que, por vêzes, se lhe dava, empregada, muito embora, desatenta e descuidadosamente. E por conta dessa desatenção e dêesse descuido, para logo se vê, correm as inúmeras falhas de que se ressentiram as leis relativas àquele pessoal, nos últimos anos da primeira República. Por outro lado, a administração, estritamente entendida, dada a excessiva liberdade de movimentos que se atribuiu, muito concorreu para agravar êsse estado de coisas. E assim, a confusão resultante dêesse arbítrio ou, em termos mais expressivos, dêesses abusos, cresceu ao olhos de quantos se interessavam pela boa marcha e melhor solução dos públicos negócios. Cresceu e tomou vulto, forçando o poder legislativo a adotar providências algo salutares, no sentido de manter e acentuar a linha de limites entre ambos os elementos constitutivos da classe dos servidores do Estado. E em tese, na literal expressão da lei pelo menos, e somente aí talvez, à guisa de ponto final, um obstáculo foi, assim, oposto às irregularidades que, a todo instante, se repetiam, em detrimento do serviço e em prejuízo dos cofres públicos.

Foi o Decreto legislativo n.º 5.426, de 7 de janeiro de 1928, de alteração de dispositivos do Código de Contabilidade, que situou o funcionário e o extranumerário, e as bases lançou da sistematização dos dois grupos.

Realmente, em seu art 8.º, autorizando o Poder Executivo a fazer a revisão dos regulamentos das repartições e serviços federais, subordinou-a a dois objetivos básicos :

- 1) ao de ser feito pelo Presidente da República o provimento dos cargos públicos, com as restrições expressas na Constituição; e
- 2) ao de admitir a essa regra as exceções julgadas convenientes em referência a “*mensalistas, diaristas e empregados subalternos nos serviços da União*”, definindo-se-lhes a situação “nos respectivos regulamentos”.

E, partindo daí, em termos tão claros e incisivos firmou o conceito de funcionário público (parágrafo único do art. 8.º cit.), que não mais tornou plausível, nem mesmo tolerável, confundi-lo, de boamente, com o daqueloutro seu auxiliar.

Era bem tudo isso um atestado flagrante, uma eloqüente afirmação da desordem que, nesta parte, dominava os arraiais do governo. As expressões da lei ordinária, assim disciplinando a matéria, denunciavam a existência de abusos imperdoáveis, porque infringentes de normas constitucionais. E, não tivesse havido, na hipótese, evidente intuito, ou intenção manifesta, de remediar males, ocioso pareceria o preceito legal. Bastaria atentar-se em que o provimento dos “cargos civis e militares de caráter federal, salvas as restrições expressas na Constituição”, na conformidade do disposto no item 5 do art. 48, combinado com o parágrafo único do art. 18 e § 1.º do art. 58, era da atribuição privativa do Presidente da República. Mas ponha-se de parte o reparo, visto que não mais interessa ao assunto em estudo.

Posteriormente, *ex-vi* do mencionado diploma legal, foi expedido o Decreto 18.088, de 27 dos mesmos mês e ano, que aprovou o “regulamento sobre nomeações de funcionários federais e contratados para serviços públicos”.

Desde essa data, tornou-se mais ou menos possível a distribuição dêsse pessoal, tomando-se por base a natureza das funções que fôssem chamados a desempenhar.

Na verdade, em seu art. 7.º, o citado regulamento situou o extranumerário. Uma forma única, porém, algo esdrúxula, estabeleceu para sua admissão no serviço público.

Com efeito, ali se dispunha :

“Todos os que executarem serviços necessários à administração pública, permanentes ou não, diaristas, mensalistas e serventes, sem cargos criados em leis, serão contratados diretamente por portaria do ministro ou pelos diretores e chefes de serviço...”

A muito, de certo, pareceu extravagante essa disposição, por subversiva da estrutura clássica do contrato, assim adotado sem as cláusulas da praxe e os termos sacramentais de que lhe veio a justa denominação, cláusulas e termos inerentes à forma e peculiares à validade dêsse meio de prova do ajuste de vontade para determinado fim.

E na verdade o era, visto que não havia prévia estipulação legal de cláusulas permanentes.

Emprestar à portaria ministerial, sem maiores explicações, efeitos contratuais fôra, evidentemente, quebrar o padrão milenário dum instrumento que, resistindo a furiosas investidas dos iconoclastas de todos os tempos, tem conseguido manter as linhas mestras de sua forma originária, linhas mestras que lhe são fundamentais e orgânicas.

Emprestar, assim de plano, essa qualidade e tamanha fôrça àquele ato fôra, impensadamente é bem de ver, atribuir igual eficácia ao decreto de nomeação, contravindo princípios, já incontestes, de que o ingresso no serviço público resultava, como resulta, de manifestação unilateral do poder que o autoriza.

E não se argumente em contrário, pois que a lógica dessa conclusão não admite debates, obsta réplicas, repele considerações e exclui, por inócuas, objecções de qualquer ordem, pêso, medida ou quilate.

Com efeito, dêsse ponto de vista, ou seja do da autorização para ingresso no público serviço, e apenas sob êste aspecto, diferença outra inexistente, que não puramente de forma, entre portaria de admissão e decreto de nomeação. Dois, não resta dúvida, são êstes atos, mas um só, e imediato, é seu objetivo, ou efeito próximo e direto, qual seja o de permitir a incorporação regular do individuo à classe dos servidores do Estado.

E, a propósito da intempestividade de uso daquela expressão legal, convém registrar os dizeres constantes do aviso n.º 22.412, de 2 de setembro de 1931, da antiga Diretoria Geral de Contabilidade do Ministério da Agricultura ao Ministério da Guerra:

“O contrato a que alude o mesmo despacho tem êsse nome unicamente por derivar do Decreto n.º 18.088, de 27 de janeiro de 1928, que estabeleceu o regime de contratos por portaria dos ministros ou dos diretores e chefes de serviço, para todos aquêles que executarem serviços para a administração pública: diaristas, mensalistas e serventes, sem cargos criados em lei”.

“Essa modalidade de contrato, instituída pelo Decreto n.º 18.088, nenhuma garantia especial trouxe aos operários, trabalhadores e outros diaristas ou mensalistas da União, pois que êles continuaram como simples admitidos em virtude de ato unilateral do Governô”.

A admissão, pelos diretores ou chefes de serviço, obedecia, por sua vez, a processo deveras interessante. Assentava na organização de fôlhas, em época própria, nas quais eram lançados os nomes dos candidatos, com indicação da espécie e local do serviço, jornal, diária ou mensalidade que lhes deveria ser paga. Nos Estados permitia fôsse a proposta feita por telegrama. A validade da admissão em ambos os casos, porém, estava subordinada à posterior aprovação do respectivo ministro.

Desde aí, como se vê, passou o extranumerário à denominação única e genérica do *contratado*.

Tempos depois, ou, melhor, oito anos decorridos, elaborava-se e era publicada a lei n.º 183, de 13 de janeiro de 1936.

Êste novo diploma legal, vedando, a partir dessa data, a admissão de pessoal contratado, apenas duas hipóteses ressaltou:

a) a dos que se incumbissem de serviços necessários à administração pública, de natureza transitória, considerados como tais os de duração inferior a um ano; e

b) a dos que desempenhassem cargos técnicos que não pudessem ser incluídos no quadro do funcionalismo.

Confirmara, portanto, a situação anterior, que reputava o contrato meio legítimo, ainda único, de admissão de servidor dessa espécie.

No mesmo ato, todavia, dando azo à prudência e ao bom senso, revogara os arts. 6.º e 7.º do Decreto n.º 18.088, para fazer depender a validade desse ato de prévia autorização do Presidente da República.

Poucos meses após, outro regulamento, com idêntico objetivo de disciplinar o ingresso do extranumerário no público serviço, baseado no art. 13 da referida lei n.º 183, era aprovado pelo Decreto n.º 871, de 1 de junho de 1936. Inicial e coerentemente, reconheceu aquela qualidade aos admitidos na forma estabelecida no regulamento de 1928, e em época anterior à mencionada lei n.º 183, do mesmo ano.

Assim dispondo, manteve a situação que encontrou, tendo reproduzido a determinação de que a proposta, ou propostas, deveriam ser submetidas a despacho do Presidente da República, mediante exposição do ministro a quem coubesse. Não foi, entretanto, de todo igual o critério que adotou.

Realmente, estabelecia que, tratando-se de salário superior a Cr\$ 18.000,00 anuais :

- a) o contrato deveria ser lançado em livro próprio; e
- b) a sua validade dependeria de prévio registro no Tribunal de Contas.

Como norma de ordem geral, prescrevia, paralelamente, o novo regulamento :

- a) que o prazo do contrato não excederia o período do ano financeiro, salvo quando fôsse daquele valor e para desempenho de serviço técnico especializado;
- b) que, no caso de vaga depois de iniciado o exercício, a admissão seria feita apenas para implemento do prazo estipulado; e
- c) que, em qualquer hipótese, era indispensável prévia aprovação do Presidente da República.

A renovação dos contratos processava-se em forma coletiva e em época própria. Para isto a relação dos contratados era anualmente organizada e revista, e dela deveriam também constar os nomes dos pretendentes à admissão inicial. Assim feita, era a aludida relação encaminhada ao Ministro da Fazenda, por este submetida à consideração do Presidente da República e, após decisão desta autoridade, publicada no *Diário Oficial*. Considerar-se-iam renovados os contratos e autorizadas as novas admissões a que se referissem os nomes ali contemplados. Sumaríssimo o processo. Satisfeitas essas formalidades, cumpria ao Ministro fazer a apostila de renovação nas respectivas portarias. O contratado não poderia perceber salário superior ao vencimento de funcionário efetivo, quando houvesse equivalência de categorias. Também lhe não era lícito ter exercício fora da repartição ou serviço para que tivesse sido admitido.

No mesmo dia, 1 de junho de 1936, tendo em vista o art. 7.º da mencionada lei n.º 183, do mesmo ano, outro decreto, sob n.º 872, expedia o Poder Executivo. Dispunha este novo regulamento "sobre a classificação e remuneração do pessoal contratado".

Aqui, uma circunstância digna de registro especial. É que, na conformidade da palavra oficial, a esse tempo ainda perdurava a desordem administrativa, no concernente às providências julgadas indispensáveis à regulamentação desse pessoal. Afirmou-o o próprio Poder Executivo, ao justificar a expedição do regulamento aprovado por este último decreto.

De fato. Em referência à admissão, à denominação e ao ajuste, ali se ressaltam:

- a) “a necessidade inadiável de regularizar a situação dos contratos admitidos para os diferentes serviços da administração federal”;
- b) “a falta de ordem, quanto ao processo de admissão e denominação dos serventuários contratados”, falta de ordem que “criou um estado de verdadeira confusão”;
- c) a certeza de que “nesse particular” se procedia “sem unidade de vistas e sem qualquer critério legal ou regulamentar”; e
- d) “a falta de um contrôlo real e eficiente e de normas reguladoras dos ajustes ou contratos”.

Quanto a salários, registrou-se :

- a) “a inexistência de um tabela padrão”; e
- b) “o número elevadíssimo de modalidade de remunerações e denominações” então “existente”, impeditiva da “rápida organização das respectivas fôlhas, com prejuízo dos demais serviços”.

Foi ainda nesse ano que a lei n.º 284, de 28 de outubro, de reajustamento de quadros e de vencimentos do funcionalismo civil, lançou, com segurança, os alicerces do ingente trabalho de organização do pessoal extranumerário.

Na verdade, após ter prescrito que os serviços públicos civis seriam executados por funcionários e por pessoal extranumerário (art. 19), estabeleceu que este pessoal seria classificado em contratado, mensalista, diarista e tarefeiro (parágrafo único do art. cit.), e admitido na forma da legislação vigente. A reforma dos preceitos reguladores da situação do extranumerário estava assim preconizada, anunciada e determinada. E, atentando-se em que havia, neste setor, desordem e confusão, expressamente reconhecida e confessada em documento oficial, seriam de prever-se alterações profundas, somente comportáveis numa lei especial e orgânica desses servidores. E, com efeito, tudo veio a seu tempo, ou em tempo hábil, isto é, depois dos indispensáveis e acurados estudos que a natureza e a complexidade do assunto exigiam.

Em 4 de fevereiro de 1938, era expedido o Decreto-lei n.º 240, que “dispôs sobre o pessoal extranumerário e pessoal para obras”.

Foi um grande passo, desde que se atente na irregularidade, na falta de ordem e de unidade, nesse particular, existentes e proclamadas, havia menos de dois anos, pelo próprio Governo. Novos estudos, portanto, evidenciarão, como têm evidenciado e evidenciarão, as falhas que nela se contêm, naturalíssimas, aliás, numa lei de organização dessa natureza.

Inicialmente, o novo diploma legal confirmou a classificação feita pela lei n.º 284, de 1936, e a precariedade da admissão e permanência do pessoal extranumerário no serviço público. Subordinou a admissão do contratado e do mensalista à exigência de prévia autorização do Presidente da República e de também prévio registro das respectivas fôlhas de pagamento no Tribunal de Contas ou em uma das suas delegações. Paralelamente, fez depender a validade daquele ato da sua publicação em órgão oficial. Com alto senso, restringiu o uso do contrato, com o seu característico de bilateralidade, à própria classe.

Estabeleceu que, à exceção do contratado, nenhum outro extranumerário poderia perceber salário superior ao vencimento de funcionário que executasse trabalho análogo. Vedou, em geral, a percepção de qualquer estipêndio, além do salário tabelado, ou fixado. Permitiu, entretanto, se lhe atribuírem gratificações, dentro, porém, da dotação orçamentária. Proibiu servisse o extranumerário fora da repartição para que foi admitido, bem como exercer comissões. Autorizou, todavia, seu aproveitamento, ou classificação, e também sua designação para executar trabalhos correlatos com a respectiva função, sem que lhe assistisse direito a estipêndios suplementares. O aproveitamento do extranumerário em função diferente equivaleria a nova admissão, sujeita, por isto mesmo, a igual processo. Reconheceu ao contratado e ao mensalista direito a férias, licenças e consignações, dentro, porém, do prazo do contrato e do exercício financeiro.

Definiu cada uma das quatro espécies de extranumerários e disciplinou os respectivos processos de admissão, indicando as autoridades competentes para autorizá-la e os documentos que deveriam instruir as propostas. Reafirmou a necessidade da tabela de salários para o mensalista e, para esta classe, admitiu, com as modificações naturalmente aconselháveis, a revisão anual a que se referia o Decreto n.º 871, de 1936.

Estes, de modo geral, os princípios fundamentais do Decreto-lei n.º 240, de 1938.

Tudo indicava, no entanto, a inadiável necessidade de normas complementares das que se continham nesse diploma legal. Impunha-se, no interesse dos referidos servidores e da própria administração, uma série de providências que, a pouco e pouco, vêm sendo adotadas. Estavam nesse caso, como exigências imediatas, as tabelas numéricas, as séries funcionais, a escala de salários e a prova de habilitação, que o Decreto-lei n.º 1.909, de 26 de dezembro de 1939, instituiu. Essas tabelas foram, um ano depois, modificadas pelo Decreto-lei n.º 2.936, de 31 de dezembro de 1940, e, posteriormente, alteradas pelos Decretos-leis n.ºs 3.227, de 30 de abril, e 3.993, de 31 de dezembro de 1941, e 4.335, de 25 de maio de 1942, e, afinal, pelo Decreto n.º 9.808, de 30 de junho do mesmo ano, por efeito da revisão a que procedeu o Departamento Administrativo do Serviço Público, *ex-vi* de autorização legal. Nesta mesma data, o Decreto-lei n.º 4.421 determinou que a cada repartição ou serviço que dispusesse de dotação para extranumerários mensalistas corresponderia uma tabela numérica.

Outras prescrições surgiram e, entre estas, a de proibição, muito compreensível, de celebrar contrato para desempenho de funções incluídas em séries funcionais.

Ultimamente, foi expedido o Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, que "dispôs sobre a admissão de pessoal extranumerário", assegurando uns tantos direitos e vantagens a esta classe dos servidores do Estado.

Na conformidade dos seus dispositivos, tornou-se desnecessária a recondução anual do extranumerário. Por seu efeito, e também do Decreto-lei número 5.437, de 30 de abril de 1943, não mais dependerão de prévio registro no Tribunal de Contas as despesas relativas a salários de qualquer das espécies desses auxiliares da administração.

O novo diploma de lei admitiu a melhoria de salário, condicionada ao interstício de dois anos, a transferência de uma para outra tabela numérica do mesmo ou de outro ministério, e de uma para outra série funcional de igual ou diversa denominação. Instituiu, por outro lado, a readmissão e a reversão, vantagens ou direitos que até então somente eram outorgados ao funcionário. Deu nova forma à admissão em cada espécie desses servidores, forma que, em relação do contrato, veio ter seu complemento nas disposições do Decreto-lei

n.º 5.688, de 22 de julho de 1943. Criou para cada serviço ou repartição uma tabela numérica de mensalistas e outra de diaristas. Suprimiu a relação anual desses extranumerários e estabeleceu que a respectiva dispensa poderá ser efetivada em qualquer tempo. Como se vê, foram assim feitas em diversos decretos-leis várias alterações no diploma 240, de 1938, sem prejuízo de sua vigência, e, concomitantemente, inovações surgiram, com o louvável propósito de melhor situar o pessoal extranumerário em face do Estado. Por último, o Decreto-lei n.º 6.631, de 27 de junho do corrente ano de 1944, assegurou ao diarista e ao tarefeiro direito a férias, bem como a licenças: a) para tratamento de saúde; b) quando acidentado no exercício de suas atribuições; c) quando tenha adquirido doença profissional; d) quando atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia; e e) à gestante. Releva notar que, a esse tempo, já vigorava o Decreto-lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941, que dispôs sobre a aposentadoria do extranumerário da União, com as modificações posteriormente introduzidas pelo Decreto-lei n.º 4.450, de 9 de julho de 1942.

Ao que se vê, guardados os traços diferenciais de uma e outra classes de servidores do Estado, isto é, do funcionalismo e do pessoal extranumerário, tem o Poder Público demonstrado honesto propósito de dispensar, quanto possível, tratamento igual a ambos os elementos. Excluída a estabilidade, que é peculiar ao funcionário, peculiar, característica e inerente à sua condição, tudo mais, com as indispensáveis adaptações, vem sendo assegurado ao pessoal extranumerário.

Efetivamente. Em tese, a função por êste exercida corresponde ao cargo de que é ocupante o funcionário; a série funcional à carreira profissional; a referência à classe; e ao quadro a tabela numérica. A melhoria de salário, nos limites a que se ajusta, equivale à promoção. Pode, paralelamente, o extranumerário perceber gratificações e diárias; pode obter transferência, ser readmitido, reverter ao serviço, justificar faltas por motivo de moléstia, gozar férias e licenças, etc. Algo, é certo, ainda existe que lhe poderá ser concedido e, naturalmente, o será com o correr dos tempos. Aí está, por exemplo, o direito de perceber gratificação, quando se lhe confiarem funções de chefia. A proibição, ao que se diz, está vinculada ao princípio legal de que o extranumerário é admitido para determinada função e ao expreso dispositivo que lhe veda a percepção de qualquer estipêndio além do salário tabelado. Mas a lei, no mesmo passo, permite receba êle, também, o que fôr expressamente estabelecido. Que se lhe outorgue, pois, em lei especial, a concessão dessa vantagem. Parece de equidade que assim se entenda e pratique. Compreende-se que na conformidade do disposto no artigo 59 do Decreto-lei n.º 240, de 1938, lhe não sejam atribuídas tais funções fora da repartição ou serviço para que foi admitido. Mas, no setor em que trabalha, no serviço ou repartição em que exerce sua determinada função, ou função determinada (art. 2.º do Decreto-lei n.º 5.175, de 1943), outro e diverso é o aspecto da tese ora suscitada. Ademais, não há serviço gratuito — é o princípio vigente. Que se examine, pois, e discuta o assunto, com êsse louvável propósito, habitual no presente Governo, de resolvê-lo convenientemente. Trata-se de ato de inteira justiça e de alto senso político-social, apanágio do regime e dos atuais dirigentes do país.

Outro ponto, também relevante, é o que diz respeito à aposentadoria. Vinculada, originariamente, à invalidez do servidor, e a proventos correspondentes ao tempo de serviço, parece que, sob tal feição, se equivalem funcionários e extranumerários. Justifica-se a exclusão destes últimos da aposentadoria no interesse do serviço e por conveniência do regime. A sua precariedade de situação funcional indica desde logo o caminho a seguir.

Considerada, porém, a situação sob os demais aspectos, não parece fácil apontar a inconveniência da adoção de igual tratamento e tampouco manter as linhas diferenciais do estado em que circunstâncias advindas colocam um e outro elementos integrantes da classe dos servidores. Aí outra sugestão que se apresenta digna de estudo.

Entende-se, em face do exposto, por extranumerário, nos termos da legislação de antanho e vigente, o ocupante, a título precário, de função determinada, com salário fixo, para que foi admitido, atentas a natureza e a necessidade dos serviços a executar.

Distribuindo-o em quatro espécies, a lei assim as definiu :

1) "Contratado é o admitido, mediante contrato bilateral, para o desempenho de função reconhecidamente especializada e para a qual não haja servidor devidamente habilitado" (art. 16 do Decreto-lei n.º 5.175, de 1943);

2) "Mensalista é o extranumerário que recebe salário por mês, correspondente aos dias de trabalho efetivo, ressalvados os afastamentos legais, e que desempenha função inerente às séries funcionais" (art. 25 do Decreto-lei cit.);

3) "Diarista é o extranumerário admitido para função de natureza braçal ou subalterna e que recebe salário correspondente ao dia de trabalho (art. 33 do decreto-lei ref.); e

4) "Tarefeiro é o extranumerário que percebe salário na base de produção por unidade (art. 37 do mesmo decreto-lei)".

A simples leitura dessas definições evidencia a exatidão daquele conceito. Realmente. A precariedade característica de sua admissão contamina todo o período de sua passagem pelo serviço público, por mais demorada que seja a trajetória percorrida nos setores da administração. O estigma da transitoriedade marca-lhe o início da vida funcional, torna-se-lhe orgânico, adere, *ut lepra cutis*, às suas atividades, grava-lhe o exercício e o acompanha até o afastamento definitivo pelos meios legais. Conquanto se reconheça que os contratados e mensalistas se aproximam dos funcionários, como acentuou a exposição de motivos 956, de 13 de abril de 1944, do Departamento Administrativo do Serviço Público, é de absoluta instabilidade a condição jurídica de qualquer dos componentes das diversas classes do pessoal extranumerário. Aí, em última análise, o ponto diferencial, básico e fundamental, de um e outro elementos constitutivos da classe dos servidores públicos, isto é, do funcionalismo e daquele pessoal. Eis porque a éste se não reconhece direito de pleitear sua reintegração, instituído que, desde os seus primórdios e em todos os tempos, está umbilicalmente ligado à estabilidade, que, satisfeitas certas exigências, somente se atribui ao funcionário.

E é tudo isso perfeitamente compreensível, sob êste ou aqueloutro aspecto, sem que se justifique qualquer recriminação. A lei, fonte direta e imediata de declaração, segurança e garantia de direitos, mais ou menos amplos, ou restritos, assim o estatuiu, e não é lícito, à guisa de defesa, alegar ignorância do que nela, em termos expressos, se contém. Sabe, por exemplo, a pessoa investida, sem prévio concurso, em cargo público, que é precária a sua situação, dentro, pelo menos, do primeiro decênio de exercício. Não desconhece o indivíduo nomeado para cargo em comissão a demissibilidade *ad nutum*, a que está sujeito. E' do conhecimento do candidato provido em cargo público, à vista de habilitação no respectivo concurso, que, no decorrer do primeiro biênio, é simples estagiário, e tem, assim, sua estabilidade condicionada à prova do pre-

enchimento de determinados requisitos. Entretanto, embora funcionários, a nenhum dêles assiste direito de alegar desigualdade de tratamento. E lhes não assiste porque este é o regime legal estabelecido. E' precisamente idêntico o que se dá com o pessoal extranumerário.

As relações jurídicas decorrentes de sua admissão e estada ou permanência no serviço público estão inscritas em sua lei orgânica. Sua condição de direito está subordinada, em linha direta, a princípios de ordem pública. Orienta-a puro interesse de idêntico sentido. Assenta em bases preexistentes e sistematizadas, que lhe dão forma, corpo, vida e legitimidade.

Tem assim, o pessoal extranumerário, posição definida no concêrto dos servidores do Estado.

Expoem-na, com precisão, dispositivos imunes à chicana, à burla e ao sofisma; estabelecem-na, em claros têrmos, preceitos próprios, inacessíveis a especiosas interpretações; delimitam-na normas específicas, que não admitem, sequer, comparações nem confrontos, para aplicações analógicas; tem fixadas as linhas de origem, os meios e modos de apresentação, o âmbito de desenvolvimento, a atribuição de direitos, a extensibilidade de deveres e o grau de responsabilidade.