

## Nova Legislação para o Extranumerário

**G**RANDES e profundas têm sido as transformações por que tem passado essa categoria de servidores. Desde a sua conceituação como "agentes auxiliares", referida por FURTADO DE MENDONÇA ("Excerto de Direito Administrativo Pátrio", ed. de 1864, apud José Augusto de Carvalho e Melo, "Extranumerário", Revista de Direito Administrativo, vol. I, pág. 347), até os nossos dias, sente-se uma evolução lenta, mas gradativa, interrompida, às vezes, por bruscas mudanças estruturais, embora não realizadas em caráter geral. Assim, com o advento da Constituição de 1946, estabeleceu-se uma equiparação dessa categoria ao funcionário público, para determinados efeitos, entre os quais o da estabilidade, até então incompatível, por definição, com o extranumerário, atingindo, é bem verdade, apenas alguns componentes desse grupo, visto tratar-se de disposição transitória (Art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). De modo mais restrito, quanto aos efeitos, pois que apenas assegurou estabilidade, outro preceito das Disposições Constitucionais Transitórias (Parágrafo único do art. 18) veio alterar a situação jurídica desses servidores que houvessem participado das forças expedicionárias brasileiras, no último conflito mundial. Com a promulgação do novo Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28-10-952), as funções dos extranumerários amparados pelo art. 23 daquele Ato passaram, como cargos, a integrar quadros especiais extintos (Art. 257), de modo que, assim, lograram esses servidores uma equiparação total ao funcionário titulado.

Mas, essa determinação estatutária apenas veio abranger determinados servidores componentes dessa categoria, já amparados, em caráter excepcional, pelo citado dispositivo transitório da Constituição de 1946.

O art. 252, inciso II, da Lei n.º 1.711, citada, entretanto, determinou a extensão do regime jurídico daquele Estatuto, entre outras categorias, aos demais extranumerários não amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, no que coubesse.

Conferia-se, pois, ao Executivo, a tarefa de fixar, em regulamento, quais os institutos consagrados naquele di-

ploma legal, cuja extensão ao extranumerário era possível, tendo sempre presente a sua natureza intrínseca, decorrente da legislação específica vigente à época da promulgação do novo Estatuto.

Após acurados estudos promovidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, foi baixado o Decreto n.º 34.395, de 28 de outubro do corrente ano, publicado no "Diário Oficial" de 30 subsequente, acompanhado da Exposição de Motivos n.º 2.613, de 27 daquele mês, elaborada pelo mesmo Departamento, definindo-se e conceituando-se os institutos cuja extensão ao extranumerário podia ser feita por ato regulamentar, excluindo-se, desde logo, por evidentemente incabível, em face da precariedade da investidura do extranumerário, na conformidade da legislação específica em vigor, os relativos à estabilidade ou dela decorrentes. A incidência desses institutos àqueles servidores era matéria de competência legislativa a ser considerada, como efetivamente o foi, em projeto de lei, cujo fundamento se encontrava na determinação constante do art. 257, § 2.º, da Lei n.º 1.711, de 1952, que estabelecia a apresentação, pelo Executivo, no prazo de 12 meses, de nova codificação, regulando as relações entre extranumerários e o Estado.

Nesse projeto enviado ao Congresso Nacional também em 28 deste mês, através da Mensagem n.º 434-53, seguiu o Executivo a orientação tendente a uniformizar os direitos e deveres dos servidores do Estado, consagrando, como conquistas definitivas dessa categoria de empregados públicos, a estabilidade, atendidas as peculiaridades inerentes às condições de extranumerário, a licença especial, o afastamento temporário para exercer cargo federal, em comissão ou como substituto, a licença para tratar de interesses particulares, a aposentadoria, inclusive quanto às modalidades, processamento e pagamento de proventos.

Dessa forma, parece terem sido atendidas as justas aspirações dessa grande categoria de servidores, que se vê, assim, pelos dois atos acima referidos, inteiramente ao amparo do Estado, que lhe reconhece os serviços prestados à altura dessa prestimosa colaboração.

# Elaboração do Orçamento Público

## Elaboração do Orçamento e Variações Sucessivas

Trad. de ANTÔNIO DA NOVA MONTEIRO

### § 15. *Preparação e discussão do orçamento na Itália*

Segundo o sistema atualmente em vigor na Itália — sistema que encontra seu precedente histórico imediato na organização piemontesa (1848) — a elaboração do orçamento constitui tarefa do Ministério do Tesouro (contadoria geral do Estado). Esta estabelece um plano de previsão das receitas e tantos outros das despesas quantos são os ministérios.

Conforme a necessidade, as contadorias centrais dos diversos ministérios, em colaboração com as chefias dos vários serviços ministeriais e com base nas consignações aprovadas no orçamento anterior, traçam um esquema de previsão da despesa do respectivo ministério e reúnem os planos de previsão dos patrimônios estatais autônomos que lhe estão subordinados, propondo as variações para menos ou para mais com relação às consignações precedentes ou, quando necessário, novas consignações, justificando tais propostas em face da necessidade dos serviços de sua competência.

A contadoria geral do Estado, por sua vez, submete a novo exame o mérito das propostas apresentadas pelos ministérios e procede — em colaboração ou em divergência com suas respectivas contadorias centrais — à formação definitiva do orçamento, sopesando as necessidades das administrações interessadas e as possibilidades financeiras do Estado. Elabora, também, um relatório ilustrativo que evidencie, através dos resultados previstos pelas administrações e pelas unidades de serviço, os efeitos financeiros gerais da gestão estatal; e prepara, enfim, os diversos projetos legislativos para a aprovação do orçamento.

O Ministério do tesouro assume a responsabilidade de toda esta documentação e submete-a à aprovação do conselho dos Ministros. Depois da aprovação, os documentos passam em janeiro, juntamente com a prestação de contas do exercício encerrado a 31 do mês de julho próximo findo, às assembleias legislativas, acompanhados de uma *nota preliminar* para cada plano de previsão das despesas e de uma *nota preliminar geral* para o plano de previsão das despesas e das receitas. A finalidade destas notas é apresentar a razão das causas principais que justificam as variações com relação ao orçamento anterior. À *nota pre-*

*liminar geral* juntam-se quadros resumidos das receitas e das despesas.

Em anexo aos planos de previsão da despesa dos vários ministérios figuram os orçamentos da receita e da despesa de algumas entidades autárquicas e de patrimônios especiais (monopólios de Estado, ferrovias estatais, serviço postal e telegráfico etc.). Além disto os vários planos de previsão aparecem, por unidade, no *resumo geral* e o resultado dêste — isto é: o acréscimo ou decréscimo financeiro que a gestão apresenta em seu conjunto — fica estabelecido por um artigo da lei que aprova o orçamento da receita e o do Tesouro. Os planos de previsão da receita e das despesas e os respectivos esquemas de lei são examinados em cada uma das câmaras por comissões nomeadas por seus presidentes e estas, depois, submetem o assunto às assembleias.

Após a aprovação por parte das câmaras, cada orçamento, por intermédio do Ministro do Tesouro, é encaminhado à sanção do Chefe do Estado e publicado, juntamente com as respectivas leis, segundo o processo normal, no Diário Oficial antes do início do novo ano financeiro.

Também a prestação de contas financeira — ou balanço — é aprovada por lei; trata-se, entretanto, diversamente do que ocorre com o orçamento, de uma única lei que compreende a prestação de contas da receita e a da despesa dos vários ministérios.

Pela importância que os fatos financeiros têm na vida pública do Estado e pelo crescente vulto das despesas e das receitas públicas, o ministro das finanças (entre nós o ministro do Tesouro) coordena as propostas de despesa apresentadas pelos diversos ministros e pode até modificá-las ou não aceitá-las, respeitando apenas, no caso de irredutível divergência de interpretação, as decisões do conselho dos ministros.

Esta supremacia do ministro das finanças é mais nítida na Inglaterra, onde o Chanceler do Erário tem o direito de absoluto controle e de recusa com respeito às propostas dos ministros. E' preciso, porém, lembrar a especial figura constitucional do *Board of Treasury* inglês, ao qual compete a elaboração do orçamento e que se compõe de sete membros: o primeiro *lord* do tesouro, que é geralmente o chefe do governo ou, de qualquer forma, o *leader* do partido no poder; o segundo *lord* (Chanceler do Erário), que é parti-