

Seção 2 — *Desempenho das Atribuições de Secretário* — O Secretário da Agricultura pode, de tempos a tempos, tomar as providências que considere adequadas a fim de autorizar o desempenho por qualquer outra autoridade, órgão ou servidor do Departamento da Agricultura de qualquer de suas atribuições, inclusive as que lhe forem transferidas pelos dispositivos deste plano de reorganização.

Seção 3 — *Secretários Assistentes da Agricultura* — Haverá no Departamento da Agricultura mais dois Secretários Assistentes que serão nomeados, ouvido o Senado e com sua aprovação, pelo Presidente da República, Secretários Assistentes estes que desempenharão as funções que lhes forem determinadas pelo Secretário da Agricultura e que perceberão vencimentos iguais aos estipulados em lei para os Secretários Assistentes dos chefes executivos dos departamentos.

Seção 4 — Haverá no Departamento da Agricultura um Assistente Administrativo do Se-

cretário da Agricultura que será nomeado, com a aprovação do Presidente da República, dentre os integrantes do quadro de cargos classificados, pelo Secretário da Agricultura, Secretário Assistente este que desempenhará as funções que lhe forem determinadas pelo Secretário que perceberá vencimentos à razão de 14.000 dólares por ano.

Seção 5 — *Transferências Acidentais* — O Secretário da Agricultura pode, de tempos a tempos, realizar transferências, dentro do Departamento da Agricultura, de quaisquer processos, materiais, servidores e saldos não utilizados (disponíveis no momento ou de que se poderá dispor mais tarde) de verbas, créditos e outros fundos deste Departamento desde que considere necessária a medida a fim de cumprir as disposições deste plano.

(continua)

PESSOAL

Estabilidade de Extranumerário

JOSÉ MEDEIROS

COMO é sabido, os extranumerários em geral são sempre admitidos a título precário, não lhes sendo aplicável o instituto da estabilidade, qualquer que seja o tempo de serviço que possuir, porquanto a razão de ser desse pessoal é a de "suprir temporariamente deficiência dos quadros do funcionalismo", nos termos expressos mas inexpressivos do Decreto-lei n.º 240, de 1938.

Na verdade, conforme já salientamos em artigo publicado nesta Revista (1), desde o princípio essa definição não representava, de maneira alguma, a realidade, eis que o número de extranumerários excede, desde algum tempo, ao de funcionários. Dêsse modo, não se pode, de sã consciência, anatematizar os extranumerários de bastardos do serviço, considerando-os facilmente dispensáveis. Ao contrário. A legislação brasileira sempre cuidou de proporcionar aos funcionários uma condição de estabilidade tão sólida que redundou em sério prejuízo para o serviço, predispondo-os à ineficiência e ao marasmo. Em face disso, os serviços públicos, não podendo contar inteiramente com os seus "titulados", se apoiam no esforço dos extranumerários, que se encontram

sempre sob a ameaça da demissibilidade *ad-nutum*. Por isso, cremos não exagerar se, na fase atual, considerarmos o pessoal extranumerário o verdadeiro esteio da Administração Pública. É suficiente declarar-se que há repartições trabalhando eficientemente apenas com extranumerários, sem nenhum funcionário em sua lotação.

Atualmente, os extranumerários exercem cargos de confiança ou funções de chefia, fazendo séria concorrência aos funcionários, antigos "donos" exclusivos desses postos. E nisso não vai nenhuma crítica acerba aos funcionários. Somente queremos acentuar que a situação igualitária se reveste de inegável característico de justiça. Assim, o exercício de posições-chaves na Administração comprova, com evidência de ferir os olhos, que já vai longe a época em que os extranumerários podiam ser considerados simples "pessoal auxiliar". Nessa altura, convém recordar que os franceses acham que "L'Administration c'est l'homme". E no serviço público brasileiro, o *homem-extranumerário* nada tem a dever ao *homem-funcionário*. Ambos trabalham, ombro a ombro, para realizar as atividades meios ou fins dos órgãos estatais.

Realmente, conforme ressaltou Lawrence Appleby, "nenhuma atividade pode ser exercida com eficiência, quando não se dá a devida atenção ao

(1) "À Margem do art. 23 do Ato Constitucional" — In "Revista do Serviço Público" — abril de 1949 — págs. 18 a 20.

peçoal nela envolvido. Não há atividade, dentre as que competem a um administrador, que seja tão importante quanto as que dizem respeito ao pessoal da sua organização". (2)

E esse objetivo, acrescentamos, somente será alcançado se forem concedidas a tais servidores compensações justas ao trabalho principalmente em referência à possibilidade de progresso financeiro. Retornamos a Appley porque êle é um exemplo de clareza e evidência. Eis o que nos ensina o mestre americano: "alguns dos senhores talvez apreciem baseball e tenham assistido a diversos jogos importantes, onde são empregados placares muito complicados e minuciosos. Possivelmente, os senhores notaram que cada vez que um número é retirado desses placares, um rosto humano aparece em lugar dêle. Se os senhores lidam com estatística de pessoal, lembrem-se disso. Se afastarem os números, verão homens. Todos os números representam atividades humanas e os senhores somente poderão modificá-los, modificando essas criaturas, alterando seus hábitos e atitudes, aumentando a sua capacidade e aperfeiçoando os seus conhecimentos. Não se deve tratar gente com regulamentos, processos e padrões limitados e estreitos. Se qualquer agência de pessoal perder o seu aspecto humano, terá perdido a sua razão de ser". Advém daí a inadiável necessidade de aplicar-se o princípio moralizador e estimulante da igualdade de tratamento entre todos aquêles que estão colocados em idêntico nível funcional, seja concedendo-lhes os mesmos direitos e vantagens, seja exigindo-lhes iguais deveres e responsabilidades.

Isso porque, na prática, o chefe não pode estar limitando os encargos de seus subordinados, para exigir maior capacidade de trabalho daqueles que percebem remuneração mais compensadora. Por outro lado, não é justo exigir-se igual esforço para todos, quando há grande desnível de retribuição pecuniária.

Os constituintes de 1946, percebendo esse estado de coisas, procuraram sanar essa desigualdade, elaborando a norma contida no artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no sentido de considerar equiparados aos funcionários, para os efeitos de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias, os extranumerários que, à data da promulgação daquele Ato, exercessem funções de caráter permanente havia mais de cinco anos, ou em virtude de concurso ou prova de habilitação.

Mas, como não podia deixar de ser, inúmeras dúvidas têm sido suscitadas em tôrno desse decantado artigo 23. Não é nosso objetivo analisá-las uma por uma, mesmo porque semelhante análise não caberia nos limites estreitos de um ar-

tigo. Contentar-nos-emos em comentar apenas uma das controvérsias: se o extranumerário amparado pelo dispositivo constitucional aludido perde os direitos que lhe haviam sido assegurados quando aceita outra função também de extranumerário.

Eis o ponto interessantíssimo que servirá de tema aos presentes comentários. Duas opiniões contrárias se digladiam no campo da interpretação e hermenêutica jurídico-administrativa. Somos daqueles que concluem pela negativa, na questão proposta: o extranumerário não perde os direitos conferidos pelo artigo 23 quando aceita outra função. Assim entendemos porque consideramos êsses direitos essencialmente pessoais. Tais direitos se referem estritamente à pessoa, pois nasceram em virtude de quem exercia, na ocasião, a função de extranumerário. O preceito do Ato Constitucional não estabeleceu que as vantagens mencionadas somente eram asseguradas ao extranumerário enquanto estivesse na função exercida em 18 de setembro de 1946. Não houve limite circunscrevendo unicamente àquela função. Assim, nada impede que haja, mais tarde, em plena vigência da estabilidade, mudança de função.

A estabilidade concedível ao funcionário não é um atributo essencialmente pessoal. Esse instituto se encontra estreitamente vinculado ao cargo ocupado pelo funcionário, de onde naturalmente provém. A estabilidade nasceu e existe em razão do cargo, não do ocupante, pois é elemento formador da figura jurídica do cargo público. Só com o interstício se vinculará ao ocupante. A exigência feita à pessoa do funcionário é apenas quanto ao tempo: dois anos de exercício para o nomeado mediante prévia habilitação em concurso ou cinco anos quando a nomeação não é precedida desse requisito (artigo 188 da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946). Já o extranumerário amparado pelo artigo 23 do Ato Constitucional não se encontra em situação idêntica à focalizada. A estabilidade que lhe foi conferida se reveste de características especiais. Assim é que, pelo exercício da respectiva função, êle normalmente jamais adquire estabilidade. E' um instituto cujo gôzo lhe é expressamente vedado por lei (artigo 2.º do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943). Fez-se mister norma excepcional para conferir-lhe esse direito, também em caráter excepcionalíssimo. Em face dessa circunstância, não se deve interpretar o artigo 23 com base exclusivamente nos preceitos legais vigentes ou nos princípios gerais que presidem à sistemática de pessoal. Torna-se necessário ao aplicador buscar as fontes de onde dimanaram a razão de ser da norma. E' que, em contraposição ao brocardo *In Claris Cessat Interpretatio*, seria lícito invocar outro, de Celso: "saber as leis não é conhecer-lhes as palavras, porém a sua força e poder", porquanto o conceito de clareza, em hermenêutica jurídica, é relativo. Assim não se pode, conscientemente, cingir o preceito revolu-

(2) Lawrence A. Appley — "Como organizar a administração de pessoal" — In "Revista do Serviço Público" — outubro de 1943 — págs. 37 a 42.

cionário aos estreitos escaninhos da legislação aplicável aos extranumerários em geral, aliás já modularmente abalada. Em verdade, conforme acentuou o Ministro Artur Marinho, do Tribunal Federal de Recursos, em brilhante voto proferido em recente mandado de segurança (3), “se se reconhece a estabilidade, reconhece-se que tem direito à permanência do serviço”, pois, como afirmou de maneira categórica, “só há estabilidade no serviço, o que difere de estabilidade no cargo”.

Como é evidente, a transladação em causa não implica em mudança de categoria funcional, porquanto continua a ser extranumerário, tal como o era na época da promulgação da Carta Magna. Em virtude dessa circunstância, não deve prevalecer o argumento de que aquêles que sustentam ponto de vista idêntico ao nosso reconhecem que o extranumerário estável leva vantagem sobre o funcionário, a quem fôra equiparado, para alguns efeitos, pois o funcionário estável, ao aceitar uma função de extranumerário, perde os direitos decorrentes do cargo de que era ocupante efetivo. Mas, convenhamos que são situações bastante diferentes, merecendo, por isso, soluções também desiguais. No primeiro caso, o extranumerário não muda de categoria funcional. Nesta ou naquela função, êle continua a ser o que sempre foi — extranumerário. Enquanto que o funcionário perde essa qualidade, para ingressar noutra categoria funcional: a de extranumerário. Entender de modo contrário, seria reconhecer que o extranumerário recebeu um autêntico presente de grego. Êle é estável, porém não pode mudar de função; é obrigado a permanecer na mesma função em que a Constituição o encontrou, sob pena (porque é uma verdadeira penalidade) de renunciar aos direitos já adquiridos.

O próprio Estatuto consagrou o princípio de que a estabilidade não se refere ao cargo, mas sim ao serviço público. Ora, se o extranumerário, ao mudar de função, não perde a qualidade intrínseca de *extranumerário*, deverá continuar a possuir a estabilidade concedida.

Em sua tese de concurso à carreira de Técnico de Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público, Moacir de Matos Peixoto esclareceu que “a promoção é o meio mais capaz de estimular o funcionário e que o estímulo é condição *sine qua non* da eficiência”. À luz dêstes dados, chegaremos ao seguinte resultado: “o funcionário que sabe não poder ser promovido, desinteressa-se do serviço; como consequência, torna-se menos eficiente, prejudicando quiçá tôda a organização de que faz parte” (4). Ao aspecto focalizado no presente artigo pode-se apli-

car essas considerações judiciosas. Petrificar o extranumerário na função que exercia à data da Constituição seria destruir todos os seus planos de acesso funcional, desde que a concretização desses planos importasse em perda das garantias que a estabilidade sempre traz consigo. E êsse desestímulo logicamente, iria repercutir no serviço, porquanto é inegável que o servidor insatisfeito é um servidor ineficiente. Torna-se oportuno transcrever o testemunho do filósofo norte-americano Fulton Sheen: “O justificável orgulho que deriva de uma tarefa bem cumprida retira ao trabalho todos os seus caracteres enfadonhos. Aquêles que se conservaram fiéis a êsse conceito sabem tirar partido de qualquer espécie de tarefa. Êsses conhecem a satisfação do “trabalho bem feito”, seja empenhados em consertar uma cadeira ou em limpar um estábulo ou em talhar uma imagem para a igreja. Sua dignidade e o respeito de si próprio são engrandecidos pela disciplina do trabalho realizado com perfeição”.

Além de tudo, a situação inversa seria tremendamente injusta e desestimulante. Exemplifiquemos com um extranumerário-diarista que teve a desdita de acalantar o sonho da estabilidade, não querendo perdê-la por nada, agarrando-se a ela com unhas e dentes. Ora, todos sabemos que o diarista não tem possibilidade legal de melhoria de salário, como a possui o mensalista. No entanto, para amenizar essa lacuna, a administração sistematicamente adota o critério de dispensar o diarista merecedor de melhoria e ao mesmo tempo admiti-lo em outra função de salário mais elevado. Mas, se a mudança de função implicar em perda dos direitos outorgados pelo art. 23, aos amparados não é possível aplicar êsse salutar critério, ficando, portanto, à margem da melhoria financeira, embora preservando a fatídica estabilidade. Em face disso, indagamos: foi êsse o objetivo do art. 23? E' evidente que não. Um dispositivo que visou a beneficiar, não pode nem deve prejudicar.

Aliás, nas razões do veto presidencial, apôsto ao projeto do qual resultou a Lei n.º 525-A, de 1948, que intentou regulamentar o dispositivo constitucional em questão, foi salientado que “a concessão de estabilidade e outros benefícios a determinados grupos de servidores, não deve constituir fonte permanente de outros favores, visando colocá-los em plano superior aos da mesma categoria”. Dessa transcrição oportuna derivam os dois postulados nucleares de nosso raciocínio: 1.º) o caráter pessoal dos benefícios e 2.º) a permanência na categoria funcional, sem perda dos direitos assegurados, mesmo mudando de função.

(3) Recurso de Mandado de Segurança n.º 105 — Distrito Federal, in “Diário da Justiça” de 21 de abril de 1950, págs. 1241 a 1243.

(4) Moacir de Matos Peixoto — “O Problema da Promoção — Alguns aspectos” — Imprensa Nacional — 1944 — p. 19.