

Da estabilidade para os extranumerários

LUIZ GUILHERME RAMOS RIBEIRO

Técnico de Administração

A efetivação do pessoal extranumerário está na ordem do dia. Associações de classe e comitês avulsos agitam a questão, para reclamar providências das altas autoridades. Um "memorandum" foi endereçado ao Presidente da República, pedindo a adoção da medida. Como o ensejo se nos afigura deveras propício, resolvemos abusar da gentileza da "Revista do Serviço Público", fazendo inserir nas suas colunas o trabalho abaixo, que nada mais é do que um capítulo da tese por nós apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P., em 1940. Convém notar que fizemos, no texto respectivo, ligeiras alterações, as quais, todavia, não modificaram o sentido das proposições então defendidas. É oportuno, outrossim, referir que não concordamos mais, em absoluto, com alguns detalhes, mencionados naquela tese, embora continuemos convencidos do acerto e da justiça dos seus pontos fundamentais. Sirva, pois, este artigo como um pálido subsídio histórico ao importante assunto, ora em debate.

Já foi visto que o ano de 1936 assinala o ponto inicial de uma reforma completa na estrutura e organização de máquina administrativa do Estado. A lei do abono provisório, os Decretos n.º 871 e 872, e mais a notável Lei do Reajustamento, todas desse ano, caracterizam-no como afortunado para os servidores públicos. E não só para estes; para o próprio Estado também. Se, por um lado, os servidores auferiram vantagens da nova orientação, pelo reconhecimento explícito de seus direitos e deveres, por outro lado, o Estado recolheu benefícios, dado o aumento de eficiência nos serviços, que a orientação racional produziu.

Os extranumerários que escapavam a qualquer regulamentação jurídica ponderável mereceram maior atenção de parte dos legisladores. Os Decretos-leis n.º 240 e 1.909, posteriores, exprimem,

insofismavelmente, o desejo que possuem os responsáveis pela Administração pública de ver solucionado, com justiça, o problema dos extranumerários. Não obstante os cuidados dispendidos pelos técnicos na matéria, a legislação sobre os extranumerários apresenta, ainda, certas falhas que precisam desaparecer, em favor mesmo da própria ordem social, indispensável ao progresso do Estado.

Convém eliminar, quanto antes, certos fatores de ressentimento entre funcionários e extranumerários, igualando-lhes a situação jurídica sempre que a de fato assim o exigir.

Um dos prismas mais importantes no estudo da situação dos extranumerários, a nosso ver, é o de sua estabilidade, essencialmente precária, isto é, sem existência. Vários são os pronunciamentos dos órgãos competentes a respeito. O extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, na Resolução n.º 2.223, de 22 de fevereiro de 1938, firmava doutrina de que "não pode ser garantida a extranumerário a estabilidade embora conte êle dez anos de serviço". (*Índice das Resoluções do Conselho*, Rio, 1940, pág. 76).

Mais recentemente o D.A.S.P. manifestou-se da mesma opinião, com a circunstância de haver proferido uma verdadeira interpretação autêntica da Constituição Federal e do Estatuto do Funcionário Público. O caso foi o seguinte: L. A. da S. sugeriu, em carta ao Exmo. Sr. Presidente da República, a conveniência de firmar-se o entendimento do dispositivo constitucional que assegura a estabilidade dos funcionários públicos. O Excelentíssimo Sr. Presidente da República houve por bem ouvir o D.A.S.P. que, na Exposição de Motivos n.º 2.207, de 11 de novembro de 1939, pro-

feriu seu parecer no sentido de ser arquivado o processo, “desde que a Constituição e o Estatuto definem, precisamente e claramente, o conceito legal da estabilidade”.

Para chegar a esta conclusão, o D.A.S.P. examinou o caso nos termos que seguem:

“Inicialmente, deve-se notar que a distinção referida (entre *funcionários efetivos, contratados, interinos e em comissão*, da carta enviada ao Excelentíssimo Sr. Presidente da República) não decorre de acórdãos do Egrégio Poder Judiciário, classificados pelo missivista, desrespeitosamente, de exdrúxulos, mas, sim, da legislação vigente que distingue entre os servidores do Estado, o funcionário e o extranumerário, contratado, mensalista, diarista e ta-refeiro.

A Constituição, no seu art. 156, letra c, estabelece que “os funcionários públicos, depois de dois anos, quando, nomeados em virtude de concurso de provas, e em todos os casos, depois de dez anos de serviço, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se”

O entendimento desse dispositivo, que não comporta dúvidas, está definido, também, e claramente no Capítulo IX — Da Estabilidade — do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

O pessoal extranumerário não tem estabilidade na função que exerce, desde que é sempre admitido a título precário, como determina o Decreto-lei número 240, de 1938, no seu art. 2.º”.

É inegável que essa interpretação do D.A.S.P. é perfeitamente legal. Está de inteiro acórdão com a legislação que rege a matéria. Os extranumerários *não têm estabilidade*. Porém, em determinadas circunstâncias *devem ter estabilidade*. Ou melhor: à lei cumpre reconhecer com a sua sanção, a estabilidade *de fato existente* para certas categorias de extranumerários. Realmente, eles já possuem estabilidade; isto é, permanecem em suas funções já há mais de dez anos, admitidos em virtude de concurso, e sem nenhum receio de não serem reconduzidos, desde que sirvam bem.

A estabilidade, para os funcionários, é uma função do tempo de serviço. Para os que prestaram concurso — dada a competência demonstrada —

êsse implemento do tempo é diminuído. Para os demais, estipulou-se o prazo de dez anos de serviços consecutivos.

A estabilidade é do interesse recíproco do Estado e do seu servidor. Aquêlo tem necessidade de manter em seu serviço o servidor que durante longo espaço de tempo, pela dedicação com que exerceu o cargo, merece essa consideração, e demonstrou mesmo estar apto para as funções que lhe são conferidas. Por sua vez, o funcionário que passou dez anos de sua existência trabalhando sem cessar para o Estado espera que êste o ampare, visto como, dada a natureza especial do serviço público, lhe seria difícil conseguir outra colocação particular

É o que, em outras palavras, diz TEMÍSTOCLES CAVALCANTI:

“A regra deve ser a estabilidade para os que servem bem. Aquêlo que se dedica ao serviço público merece a devida compensação do Estado e essa compensação manifesta-se precipuamente pela estabilidade, pela segurança de sua permanência no serviço”. (*Ob. cit.* pág. 326).

Ora se a estabilidade, para os funcionários é uma função do tempo de serviço, feita para amparar o servidor que já empregou uma considerável parte de sua existência em atividades do Estado, por que não estender essa vantagem aos extranumerários, em idênticas circunstâncias? Milhares de servidores do Estado, incluídos entre os extranumerários há que possuem as mesmas condições que os funcionários, relativamente ao que se compreende por estabilidade. Assim é que: têm mais de dez anos de serviço ou exercício; ou então têm mais de dois anos de exercício, após terem sido habilitados em concurso ou provas de habilitação. É evidente que só em obediência e homenagem a uma excessiva “preocupação de sistema” tem-se negado a estabilidade *legal* aos extranumerários contratados e mensalistas. O caráter fictício da distinção entre os funcionários e os extranumerários fica bem provado neste prisma da estabilidade. E a exigência da prestação de *provas de habilitação* para a admissão dos extranumerários

mensalistas mais vem robustecer nossa convicção sincera de que deve cessar tal estado de cousas em nosso sistema administrativo. Com efeito, as provas de habilitação, como os concursos, visam escolher o candidato de mais elevado *nível de suficiência* dentre os concorrentes inscritos. E é bem certo que "das exigências para a eficiência do trabalho decorre a necessidade de amparar o pessoal". (ARI DE CASTRO FERNANDES, "*O Fator Humano do Trabalho*", pág. 6, Rio, 1939).

O Estado, que exige dos candidatos ao Serviço Público inúmeras qualidades e aptidões, aferidas através de rigorosos processos, deve também compensar o rigor das exigências com a concessão de algumas regalias. O Estatuto dos Funcionários atendeu a esse "desideratum" quanto aos funcionários públicos civis da União. Os extranumerários,

entretanto continuam na situação de pessoal variável, admitido ou reconduzido sempre a título precário. E' uma disparidade legal para idênticas situações de fato. Não é crível que se considere "pessoal extranumerário" aquêle que há mais de dez anos se dedica, sem interrupções, ao serviço do Estado. Suprimir uma função de uma tabela de extranumerário é praticamente a mesma cousa que suprimir um cargo de um quadro do funcionalismo. As conveniências do serviço e do Estado ditam essas alterações. Como diz muito bem o Sr. FRANCISCO CAMPOS, "não pode haver garantias contra o interêsse público. O interêsse público há de ditar o ingresso do funcionário na carreira e o seu afastamento do serviço". ("*O Estado Nacional*", pág. 59, Rio, 1940).