

**EXTRANUMERÁRIO — ALTERAÇÃO DA TABELA NUMÉRICA  
— CRIAÇÃO DE FUNÇÃO ISOLADA E DE SÉRIES FUN-  
CIONAIS**

— *Interpretação dos arts. 65, IV, e 67, § 2.º, da Constitui-  
ção; idem do Decreto-lei n.º 5.175, de 1943.*

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

**PROCESSO N.º 12.728-48**

Restituição de processo, acompanha-  
do do seu parecer sôbre a situação  
dos extranumerários, em face da le-  
gislação vigente. Despacho de 2 de  
junho de 1948, do Excelentíssimo Senhor  
Presidente da República: "Aprovo o  
parecer do Consultor Geral da Repú-  
blica. Encaminhe-se ao DASP., para  
os devidos fins. Publique-se e comu-  
nique-se. 30-8-48."

**PARECER**

I. Consulta o Excelentíssimo Senhor  
Presidente da República sôbre o de-  
creto n.º 24.974, de 20 de maio de  
1948, que "Cria função na T. N. M.  
do Departamento Administrativo do  
Serviço Público, determinando, "Art.  
1.º. Fica criada a função isolada de  
Relator com o salário fixado na refe-  
rência XXXIII, privativa do Departa-  
mento Administrativo do Serviço Pú-  
blico. Art. 2.º — Ficam criadas na  
T. N. M. do referido Departamento,  
seis (6) funções de Relator, referên-  
cia XXXIII. Art. 3.º — Este decreto  
entrará em vigor na data da sua pu-  
blicação, revogadas as disposições em  
contrário".

Discutiram-se, no processo, a cons-  
titucionalidade do decreto, a sua ilegali-  
dade por falta de audiência da Di-  
visão do Pessoal do Departamento, a  
audiência de disposição no mesmo sôbre  
o preenchimento das novas funções,  
que se dariam sem qualquer prova  
de habilitação e, ainda mais, pela ad-  
missão de funcionários interinos "para  
os que estão inscritos e aguardando  
abertura de concursos, como é o caso  
da carreira de Técnico de Adminis-  
tração do D. A. S. P".

II. Trata-se de decreto do Poder  
Executivo referente a pessoal extra-  
numerário.

E' antiga a existência ao lado dos  
funcionários públicos, de toda uma  
classe de pessoas, não tituladas, ser-  
vindo a União de forma não perma-  
nente.

Já ao tempo da Constituição de 1891  
dispusera a respeito de tal classe de  
servidores, o Decreto Legislativo n.º  
5.426, de 7 de janeiro de 1928:

"Art. 8.º Fica o Poder Executivo  
autorizado a fazer a revisão dos re-  
gulamentos das repartições e serviços  
federais para o fim de que o provi-  
mento dos cargos públicos seja feito  
pelo Presidente da República, com as  
restrições expressas na Constituição  
e com as exceções que julgar conve-  
niente em relação aos mensalistas, dia-  
ristas e empregados subalternos nos  
serviços da União, cuja situação será  
definida nos respectivos regulamentos.

Parágrafo único. Serão para todos  
os efeitos considerados funcionários  
públicos federais, além dos já nomea-  
dos em virtude de leis e regulamentos  
anteriores, todos aqueles que exer-  
cerem funções permanentes de cargos fe-  
derais criados por lei e forem nomea-  
dos nos termos dos regulamentos ex-  
pedidos de acôrdo com o disposto neste  
artigo".

Permitia, assim, que os regulamentos  
estabelecessem não fôsem os mensa-  
listas, diaristas e empregados subal-  
ternos nos serviços da União, providos  
pelo Presidente da República.

E o Regulamento, baixado em vir-  
tude daquela lei, e aprovado pelo de-  
creto n.º 18.088, de 1928, assim dis-  
ciplinou a nomeação daqueles servi-  
dores:

"Art. 7.º Todos os que executarem  
serviços necessários à administração  
pública, permanentes ou não, diaristas,  
mensalistas e serventes, sem cargos  
criados em lei, serão contratados di-

*retamente por portaria do ministro ou pelos diretores e chefes de serviço, mediante autorização por escrito do respectivo ministro.*

§ 1.º Neste último caso os diretores ou chefes de serviço farão organizar, oportunamente, fôlhas nas quais constarão os nomes dos contratados, com a espécie e local do serviço, com o jornal, diária ou mensalidade que lhe deva ser paga, não só para os serviços permanentes, como para os outros casos, quando necessários, autenticadas as fôlhas com a sua assinatura para aprovação do ministro.

§ 2.º Nos Estados as fôlhas poderão ser propostas por telegrama e por essa forma pode ser a aprovação, tudo depois confirmado por ofício e por portaria.

§ 3.º Só depois da aprovação do ministro serão pagos os jornais, diárias e mensalidades de que trata este artigo.

Art. 8.º Os contratados, na forma do art. 7.º serão pagos pelas verbas próprias de leis orçamentárias, sob a consignação pessoal (art. 7.º do decreto n.º 426, de 7 de janeiro de 1928)".

Seriam, pois, "contratados diretamente por portaria do Ministro ou pelos diretores e chefes de serviços, mediante autorização por escrito do respectivo Ministro", e "pagos pelas verbas próprias das leis orçamentárias, sob a consignação pessoal".

Já no regime da Constituição de 16 de julho de 1934, a Lei n.º 183, de 13 de janeiro de 1936, no intuito de coibir abusos, determinou:

"Art. 12. A partir da data da publicação da presente lei, fica vedada a admissão de novo pessoal contratado para os serviços públicos.

Parágrafo único. Excetuam-se dessa proibição: a) os contratados para cargos técnicos que não possam ser incluídos no quadro do funcionalismo; b) os contratados para serviços de natureza transitória, considerados como tais os de duração inferior a um ano.

Art. 13. A admissão de pessoal contratado será submetida a prévia autorização do Presidente da República, revogados os arts. 6.º e 7.º do decreto n.º 18.088, de 27 de janeiro de 1928."

Restringiu a admissibilidade do pessoal contratado e fez dependesse de

"prévia autorização do Presidente da República".

E o Regulamento baixado, a respeito, decreto n.º 871, de 1936, foi mui rigoroso, arts. 5.º, 6.º, 20 e 22, exigindo registro prévio do Tribunal de Contas para contratos de valor superior a Cr\$ 18.000,00 anuais, estabelecendo a regra de não excederem êles o período financeiro, admitindo o contrato mediante portaria dos Ministros após autorização do Presidente da República, proibindo, terminantemente, atribuir aos contratados remuneração superior à concedida a funcionários efetivos, quando houver equivalência de categorias", etc.

Destarte poude a Lei n.º 284, de 1936, determinar:

"Art. 19. Os serviços públicos civis serão executados pelos funcionários cujos cargos constam das tabelas anexas a esta lei e por pessoal "extranumerário".

Parágrafo único. O pessoal extranumerário, classificado em contratado, mensalista, diarista e tarefeiro, será admitido na forma da legislação que vigorar, de acôrdo com a natureza e necessidade dos serviços a serem executados e pelo prazo que fôr indispensável", e

"Art. 52. Nas propostas anuais de orçamento, o Poder Executivo discriminará, por serviço ou repartição, as dotações globais destinadas a ocorrer ao pagamento de extranumerários, atendendo a classificação feita no parágrafo único do art. 19, desta lei, as quais constituirão uma verba especial."

Ficaria, assim, o pessoal extranumerário, como um grupo extraordinário de servidores a ser admitido, excepcionalmente, "pelo prazo que fôr indispensável".

Entretanto no regime da Carta de 1937 promulgaram-se vários decretos-leis, regulando a situação dos extranumerários, qual se tratasse de um verdadeiro estatuto de funcionários titulados, desde o decreto-lei n.º 240, de 1938 até o decreto-lei n.º 5.175, de 1943, ambos com diversas modificações parciais em diplomas posteriores, entre os quais os decretos-leis ns. 4.015, de 14 de janeiro de 1942 e 5.437, de 30 de abril de 1943, que isentaram de registro prévio pelo Tribunal de Con-

tas as despesas relativas aos salários dos extranumerários contratados e mensalistas da União, que passaram à fiscalização, por meio “de registro a posteriori” ou “por ocasião da tomada de contas dos respectivos tesoureiros”.

E, assim, com um verdadeiro estatuto para os extranumerários, com a inclusão nos orçamentos de grandes dotações totais para admissão dos mesmos e com a restrição da atribuição fiscalizadora do Tribunal de Contas, proliferaram as criações pelo Poder Executivo de funções para extranumerários que, embora, determinadas e a título precário, se foram tornando permanentes por um sistema de recondução às vêzes automático.

Já se estava muito longe da admissão a título excepcional e pelo prazo indispensável das leis de 1936...

Entretanto, no regime atual, o Congresso ainda não alterou aquela legislação de extranumerários e continua a conceder, no orçamento, altas dotações globais para a respectiva admissão.

III. Contrariará o decreto n.º 24.974, de 20 de maio de 1948, criando uma função para extranumerário, os princípios, vindos da Constituição de 16 de julho de 1934, arts. 39, 6.º e 40, § 2.º, mantidos na atual, 65, IV e 67, § 2.º que dão competência ao Congresso Nacional para “criar e extinguir cargos públicos” e reservam ao Presidente da República a “iniciativa de leis que criem empregos em serviços existentes”?

No caso são atos legislativos a lei do orçamento, de proposta do Presidente da República, concedendo a dotação total, e as leis sobre extranumerários, regulando a aplicação de tais dotações, que dão ao Presidente da República atribuição para criar funções para extranumerários.

E de fato declara o art. 1.º do decreto-lei n.º 5.175, de 1943:

“Art. 2.º O pessoal extranumerário será sempre admitido a título precário para função determinada e salário fixo, respeitado o limite do crédito próprio.

Parágrafo único. Cada serviço ou repartição terá uma tabela numérica de mensalista (T.N.M.) e de diarista (T.N.D.), respeitando o limite do crédito próprio.”

Logo, não nos parece haja inconstitucionalidade manifesta do decreto, em causa, do Presidente da República, que não está propriamente criando cargo público, mas aplicando, de acordo com leis em vigor, dotação orçamentária referente a pessoal não titulado, não permanente.

No orçamento vigente, Lei n.º 162, de 2 de dezembro de 1947, há para o Departamento Administrativo do Serviço Público, a Consignação II — Pessoal Extranumerário, no valor de Cr\$ 7.878.100,00, sendo que para Mensalistas do Serviço de Administração Cr\$ 6.869.200,00.

Assim se procedia, ao tempo das Constituições de 1891 e de 1934, sem que nisto se visse violação dos citados textos constitucionais.

O que, porém, fizeram os legisladores, de então, foi restringir — e está na atribuição dos atuais fazê-lo — as atribuições do Executivo no assunto, através da diminuição das dotações orçamentárias, do estabelecimento do registro prévio pelo Tribunal de Contas, da promulgação de normas rigorosas sobre criação de funções para extranumerários e respectiva admissão.

IV. Examinemos, agora, a legalidade do decreto em causa.

Trata-se de alteração da tabela numérica de mensalista (T.N.M.).

Diz o citado decreto-lei n.º 5.175:

“Art. 39. A T.N.M. e a escala de salário das S.F., bem como qualquer alteração posterior, serão expedidas por decreto do Presidente da República”, e acrescenta que:

“Art. 40. A T.N.M. só poderá ser alterada, quando houver redução de serviço, desenvolvimento de trabalho ou aumento de encargo, devidamente comprovados...” e que:

“Art. 41. Os órgãos de serviço público, mediante minuciosa justificação, poderão propor alterações na T.N.M., quando o exigir a necessidade dos serviços.

§ 1.º A proposta deverá conter, apenas, o número de funções a serem suprimidas ou criadas em cada S.F., sem referência a salário, especificando, no segundo caso, os encargos que caberão aos seus ocupantes.

§ 2.º O S.P. ou a D.P. examinará a proposta e a nova lotação numé-

*rica, encaminhando-a, com parecer ao D.A.S.P.”*

Parece, assim, que, de fato, a alteração feita na T.N.M. pelo decreto, em causa, devia ter sido precedida de parecer do S.P.

Doutra parte prescreve aquêlê decreto-lei:

“Art. 25. *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 (S.F.)*”

Destarte não podia o decreto, em estudo, “criar função isolada”, para men-

salista, se a lei, de modo expresso, prevê para o caso *uma série funcional*.

V. Não nos parece procedente, a outra alegação, de inexistência, no decreto, de normas reguladoras do preenchimento das funções em questão.

Tais normas se encontram no referido decreto-lei n.º 5.175, arts. 27 e seguintes, que dispõem sôbre prova de habilitação, etc.

E quanto ao possível aproveitamento de interinos, só poderá ser feito, outrossim, nos têrmos daquele e dos outros vigentes decretos-leis sôbre extranumerários e funcionários.

Rio de Janeiro, 5 de agôsto de 1948.  
— *Haroldo Teixeira Valadão.*”

---