

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 6.906, DE 2006 (Apensado o PL nº 3.280, de 2008)

Altera a redação das alíneas “a” e “d” do inciso VI , do art. 2º, da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que “dispõe sobre a contratação por tempo determinado par atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências”.

**Autor:** Deputado JAIR BOLSONARO

**Relator:** Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA

### I - RELATÓRIO

1. O presente Projeto de Lei visa a dar nova redação às alíneas **a** e **d**, do inciso **VI**, do art. **2º**, da **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**, que “dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso **IX** do **art. 37** da Constituição Federal e dá outras providências”:

*“Art. 2º. Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:*

.....

*VI - atividades:*

*a) especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial, aos encargos temporários de obras e serviços de engenharia e à área de administração de pessoal;*

.....

**d) finalísticas dos Hospitais e Organizações Militares de Saúde das Forças Armadas;**

.....

**2. Diz o autor em justificção:**

*“A quantidade de civis prestadores de serviços nas Forças Armadas nas atividades administrativas, de transporte, de saúde, dentre outras, vem decrescendo, sem que haja perspectiva de reposição a curto prazo, pela falta de concursos públicos, aposentadorias, óbitos etc.*

*A inclusão de prestadores de serviços nos quadros de lotação de pessoal civil é salutar para a administração militar, que passa a contar com profissionais capacitados a atuar em funções administrativas, possibilitando melhor desempenho nas atividades fim das Forças Armadas.*

*A proposta apresentada visa ampliar a possibilidade de todo o sistema de saúde militar contar com profissionais contratados por tempo determinado, subsidiando a atuação dos Hospitais e das Organizações Militares de Saúde.”*

**3.** Submetido à COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E DE SERVIÇO PÚBLICO, em reunião de 8 de junho de 2007, rejeitou ela o PL, nos termos do **parecer vencedor**, do Deputado TARCISIO ZIMMERMANN, passando o parecer do Relator, Deputado EDINHO BEZ, a constituiu VOTO EM SEPARADO, defendendo:

*“A finalidade inconteste da proposição é a de promover a melhoria no desempenho das atividades das Forças Armadas, com destaque para a área de saúde das organizações militares. Com esse propósito, o projeto de lei amplia as hipóteses de contratação temporária de pessoal, em caráter excepcional, para atendimento de necessidades de interesse público no âmbito das Forças Armadas. Assim, nossa manifestação é pelo acolhimento do objetivo da proposição.*

*Por fim, cabe registrar a possibilidade de vir a ser questionada a constitucionalidade do projeto de lei ora examinado, **pela Comissão competente**, tendo em vista a competência privativa da Presidência da República para dispor sobre servidores públicos (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal.”*

**4. Colhe-se do VOTO VENCEDOR:**

*“A pretensão do Projeto de lei nº 6.906, de 2006, que reside na melhoria do desempenho das Forças Armadas, sem dúvida, é compreensível e, certamente, conta com o apoio do plenário desta*

Comissão.

*Entretanto, a forma escolhida para alcançar essa melhoria, infelizmente, pela sua inadequação jurídica, nos leva a divergir do ilustre relator e propor a rejeição do projeto.*

*Com efeito, não é possível ampliar o quadro de servidores civis das Forças Armadas, **responsáveis pelo desempenho de atividades permanentes**, pela modalidade de contratação temporária, que destina-se segundo o texto constitucional, **ao atendimento de necessidades passageiras de excepcional interesse público** (art. 37, inciso IX, da C.F).*

*As necessidades permanentes da Administração Pública, no que tange a recursos humanos, devem ser atendidas com observância do princípio constitucional da acessibilidade a cargos e empregos públicos, inserto no inciso II do art. 37 da Constitucional, (sic) Federal, que exige aprovação em concurso público para provimento de vagas que se relacionam com atividades permanentes do setor público. Admitir servidores, para desempenho das atividades permanentes, pela via da contratação temporária representaria uma burla ao concurso público.”*

5. Já na COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL o PL mereceu **aprovação** unânime, com **Substitutivo**, acatando parecer do Relator, Deputado FLÁVIO BEZERRA.

#### 6. Destaca-se do **voto do Relator**:

*“Para poder-se avaliar o mérito de proposição, faz-se necessário que, preliminarmente, discorra-se sobre o objetivo da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.*

*Regulamentando o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, este diploma legal tem por finalidade definir as hipóteses em que poderá ser feita uma contratação por prazo determinado, pela Administração Federal direta, de pessoal destinado a atender uma necessidade de excepcional interesse público.*

*Assim, ela não se destina a contratar pessoal para suprir uma carência de efetivo, em face das demandas comuns do órgão, motivada pela ausência de concurso público. Seu objetivo é atender uma **necessidade excepcional** (sic).*

*Tomando-se essa destinação da lei como parâmetro, fica de plano evidente que a contratação para atendimento de questões administrativas rotineiras não se enquadra dentro dos objetivos colimados pela Lei nº 8.745/93. Assim, a previsão de contratação temporária para atuar na área de administração de pessoal, em razão da falta do efetivo, motivada pela não realização de concurso público, deve ser afastada, uma vez que não se caracteriza a situação de necessidade excepcional.*

*Por outro lado, a previsão de contratação temporária para atendimento das atividades-fim das Organizações de Saúde das Forças Armadas, ou seja, de pessoal que irá atuar no atendimento da demanda por serviços de saúde, no âmbito das Forças Armadas, mostra-se perfeitamente em harmonia com o objetivo da lei.*

*Observa-se que a Constituição Federal, em seu art. 197, ao tratar da saúde, dispõe que:*

**“Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoal física ou jurídica de direito privado.”**

*Tem-se que as ações de saúde se enquadram dentro do conceito de relevância pública e, portanto, a ausência de meios – humanos ou materiais – para prestá-las caracteriza uma situação em que está presente um excepcional interesse público. Essa situação de carência de pessoal deve ser mitigada, ainda que de forma temporária, enquanto não se adotam as medidas para eliminar, de forma permanente, as deficiências de pessoal que impedem o pleno funcionamento das Organizações Militares de Saúde.*

*Assim, afastando-se a contratação para a área administrativa, a parte da proposição que disciplina a contratação para a área de saúde, deve ser aprovada, pois está em consonância com o objetivo pretendido com a aprovação da Lei nº 8.745/93.”*

**7.** O Substitutivo aprovado limita-se à alteração da redação da alínea **d**, do inciso **VI**, do **art. 2º**, da Lei nº 8.745/93, com a mesma redação original do projeto.

**8.** Apensado ao presente o **PL nº 3.280, de 2008**, enviado pelo Poder Executivo, que “altera os **arts. 2º, 3º, 4º e 7º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**, que dispõe sobre a **contratação por tempo determinado** para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”:

**“Art. 2º** .....

.....

**VI -** .....

.....

**b)** de identificação e demarcação territorial;

.....

**i)** técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para

*organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho, que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;*

*j) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea “i” e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade;*

*l) didático-pedagógico em escolas de governo; e*

*m) de assistência à saúde junto a comunidades indígenas;*

*VIII – admissão de pesquisador, nacional ou estrangeiro, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa.*

**Art. 3º** .....

*§ 2º A contratação de pessoal, nos casos do professor visitante referido no inciso IV, e nos casos dos incisos V, VI, alíneas “a”, “d”, “e”, “g”, “l” e “m”, e VIII do art. 2º, poderá ser efetivada a vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise do curriculum vitae.*

*§ 3º As contratações de pessoal no caso do inciso VI, alíneas “h” e “i”, do art. 2º serão feitas mediante processo seletivo simplificado, observados os critérios e condições estabelecidos pelo Poder Executivo.*

**Art. 4º** .....

*II – um ano, nos casos dos incisos II, IV e VI, alíneas “d”, “f” e “m”, do art. 2º;*

*IV – três anos, nos casos dos incisos VI, alíneas “h” e “i”, VII e VIII do art. 2º;*

*V – quatro anos, nos casos dos incisos V e VI, alíneas “a”, “g”, “l” e “j”, do art. 2º.*

**Parágrafo único**.....

*I - nos casos dos incisos III, IV e VI, alíneas “b”, “d”, “f” e “m”, do art. 2º, desde que o prazo total não exceda quatro anos;*

*III – nos casos dos incisos V, VI alíneas “a”, “h” e “l”, e VIII do art. 2º, desde que o prazo total não exceda quatro anos;*

*IV – no caso do inciso VI, alíneas “g”, “i” e “j”, do art. 2º, desde que o prazo total não exceda cinco anos;*

.....  
**Art. 7º** .....

*§ 2º Caberá ao Poder Executivo fixar as tabelas de remuneração para as hipóteses de contratações previstas no inciso VI, alíneas “h”, “i”, “j” e “l”, do art. 2º.”*

O **art. 2º** do PL prevê ainda:

**Art. 2º** *Em caráter excepcional, observada a legislação vigente e disponibilidade orçamentária, fica o Poder Executivo autorizado a prorrogar, até 31 de julho de 2009, os prazos de vigência dos contratos temporários do Hospital das Forças Armadas - HFA, previstos no inciso VI, alínea “d” do art. 2º e no art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 dezembro de 1993.*

**9.** A Exposição de Motivos encaminhada ao Presidente da República declara que o PL visa a “garantir a implementação e execução do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, bem como atender outras necessidades emergenciais da administração pública federal”.

Mais adiante esclarece:

*“.....Cabe ressaltar que o PRONASCI é um programa preventivo e humanista e tem como corte principal a articulação das mais variadas políticas sociais, entre as quais destacam-se a formação e a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência.*

.....  
**10.** *Ocorre, Senhor Presidente, que a urgência e a complexidade das ações do PRONASCI, em execução e que ainda serão executadas ao longo dos próximos 4 anos, exigirão que o Ministério da Justiça se utilize de servidores com um perfil profissional não existente em seus quadros.*

.....  
**12.** *As necessidades do PRONASCI são representativas de inúmeras situações que demandam a contratação por prazo determinado para implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho e que, no entanto não estão caracterizadas na lei. Esta lacuna tem provocado sérias dificuldades para a gestão pública.*

.....

**15.** Além destas, Senhor Presidente, se propõe que situações análogas a algumas já previstas na Lei nº 8.745, de 1993, tenham o mesmo tratamento. Similarmente a situação dos hospitais militares, se propõe permitir a contratação no âmbito dessa Lei de profissionais para atendimento da saúde indígena. Esse atendimento hoje é prestado quase exclusivamente por organizações não governamentais, objeto de inúmeros questionamentos do Ministério Público Federal, em função da inadequação dos instrumentos disponíveis pela administração. Esclareça-se ainda que esta situação afeta de modo singular a Amazônia Legal, onde as difíceis condições de acesso e isolamento da família inviabilizam a alocação permanente de servidor público.

**16.** Também se propõe estender a escolas de governo e institutos de pesquisa o que já é concedido às universidades e escolas federais, em função da natureza semelhante das atribuições, permitindo a essas instituições ampliar quantitativa e qualitativamente os serviços que prestam ao Estado.

**17.** Igualmente, se propõe estender a autorização de contratar pessoal temporário para demarcar territórios, atualmente concedida exclusivamente para a FUNAI, para outros órgãos e entidades da administração pública federal em função da grande relevância de demarcar as terras públicas em geral para o gerenciamento de questões econômicas, sociais e ambientais. São exemplos de instituições com grande necessidade de executar projetos dessa natureza o INCRA, os órgãos ambientais e a Secretaria de Patrimônio da União, dentre outros;

**18.** Finalmente, Senhor Presidente, se propõe incorporar ao regime da Lei nº 8.745, de 1993, a possibilidade de contratar profissionais técnicos para o exercício de atividades especializadas em tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, para implementação de projetos de modernização da administração pública federal. A falta da possibilidade de contratar profissionais com qualificações específicas demandadas pelos projetos tem limitado a velocidade da modernização e desburocratização de serviços públicos permanentemente demandados pela sociedade. Acrescente-se que a dinâmica dessas áreas faz com que o conhecimento essencial num projeto rapidamente se torne obsoleto. Ademais, esses projetos prescindem de um corpo de profissionais, para a especificação técnica e acompanhamento da sua implantação com relação de subordinação ao gestor público, o que não é permitido por processos de terceirização. Cabe ressaltar, ainda, que a contratação desses profissionais temporários não elimina a

*necessidade de servidores efetivos responsáveis pelo desenho da política setorial/seccional e pela gestão dos projetos.”*

**10.** Uma vez que a proposição recebeu pareceres **divergentes** nas Comissões temáticas que opinaram sobre o **mérito**, foi a sua apreciação final deslocada para o Plenário, conforme despacho da Presidência da Casa:

*“Transfira-se ao Plenário a competência para apreciar o PL 6.906/06, pois configurou-se a hipótese do art. 24, inciso II, alínea “g”, do RICD. Oficie-se. Publique-se”.*

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o exame da **constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa**, a teor do **art. 32**, inciso **IV**, alínea **a**, do Regimento Interno. O Deputado Benedito de Lira, Relator anteriormente designado, deixou de ser membro da Comissão.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

**1.** Não cabe a esta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA apreciar o mérito das proposições, mas a sua **constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa**.

**2.** O objetivo do **PL principal**, da lavra do Deputado JAIR BOLSONARO, é alterar as alíneas **a** e **d**, do inciso **VI**, do **art. 2º**, da **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**, que “dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso **IX** do **art. 37** da Constituição Federal”, a fim de suprir carência de pessoal nas organizações das Forças Armadas, não só nas áreas de obras e serviços de engenharia, como de administração de pessoal e de atividades finalísticas dos Hospitais e Organizações Militares de Saúde.



3. Já o **PL nº 3.280**, de 2008, de autoria do Poder Executivo, pretende alterar as alíneas **b, i, j, l, m** do inciso **VI**, do **art. 2º**, o inciso **VIII**, desse mesmo artigo, os **§§ 2º e 3º**, do **art. 3º**, os incisos **IV e V**, do **caput** do **art. 4º**, os incisos **I, III e IV** do **parágrafo único** desse **art. 4º** e o **§ 2º** do **art. 7º**, todos da Lei 8.745/93.

4. Reza o inciso **IX**, do **art. 37**, da Constituição Federal:

*“IX – a lei estabelecerá os casos de contratações para tempo determinado para atender a necessidade temporária de especial interesse público;”*

5. Ocorre que a Constituição Federal reserva ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponha sobre:

**Art. 61** .....

**§ 1º**.....

.....

**II**.....

.....

**c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico**,.....;

.....”

6. Assim sendo, o Projeto de Lei, da iniciativa do Deputado JAIR BOLSONARO, padece do vício de **inconstitucionalidade**, razão pela qual não pode prosperar, nem, pela mesma razão, o **Substitutivo** aprovado pela COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL.

Em contrapartida, o **PL nº 3.280**, de **2008**, de autoria do Chefe do Poder Executivo, tem suporte constitucional, além de atender aos requisitos de **juridicidade** e **boa técnica legislativa**.

Sala da Comissão, em 22 de abril de 2009.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA  
Relator