



SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 19, de 2020, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde, que *"Institui o exercício profissional social no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, para profissionais que obtiveram diplomas em cursos custeados com recursos públicos, em instituições públicas ou privadas"*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) a Sugestão nº 19, de 2020, de autoria da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), que encaminha proposta de projeto de lei destinada a instituir o exercício profissional social no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), para profissionais que obtiveram diplomas em cursos custeados com recursos públicos, em instituições públicas ou privadas.

O texto sugerido determina, em seu art. 1º, que todos os profissionais da área da saúde, com formação específica, graduação, especialização, pós-graduação ou doutorado, que tenham obtido formação em entidade de ensino pública ou privada beneficiada ou custeada com recursos públicos, deverão cumprir dois anos de prestação de serviços em suas áreas de formação no âmbito do SUS, nos municípios e instituições de saúde onde se fizer necessário.



SENADO FEDERAL

O art. 2º prevê que as instituições de ensino deverão encaminhar os concluintes aos órgãos competentes dos estados, dos municípios ou do Governo Federal para o preenchimento de vagas, assegurada ao profissional a escolha de região. O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que a lotação deverá respeitar os limites da localização residencial do profissional, com prerrogativa de escolha.

O art. 3º dispõe que o exercício social será remunerado, com jornada de 20 horas semanais e remuneração mínima não inferior ao salário profissional no município, na instituição de saúde ou em norma coletiva.

O art. 4º assegura, durante os dois anos de contrato temporário, direitos e garantias previstos no estatuto do funcionalismo municipal ou em acordos e convenções coletivas.

O art. 5º determina que estados, municípios e instituições de saúde privadas que prestam serviços ao SUS encaminhem seus projetos e demandas a um cadastro nacional, bem como que as faculdades e universidades públicas ou privadas que recebam recursos públicos informem a quantidade de formandos.

O art. 6º atribui ao Ministério da Saúde, às secretarias estaduais e municipais de saúde e aos demais órgãos competentes a criação dos mecanismos de cadastro, controle e distribuição das vagas.

O art. 7º confere ao Ministério da Saúde prazo de 180 dias para elaboração de calendário e orientações. O art. 8º estabelece prazo de vinte e quatro meses para adequação do sistema. Registre-se que a minuta não contém art. 9º, passando do art. 8 ao art. 10, que contém a cláusula de vigência, fixada para a data da publicação da lei em que eventualmente se converter o projeto.

Segundo a entidade autora, a iniciativa busca garantir emprego aos egressos dos cursos da área da saúde e ampliar a oferta de serviços de saúde à população que mais necessita. A CNTS sustenta que o SUS depende diretamente da qualidade do atendimento e do preparo de profissionais de diferentes formações técnicas e científicas, além de



SENADO FEDERAL

afirmar que conferências de saúde já teriam discutido a dedicação temporária ao SUS por egressos de cursos de graduação e especialização oriundos de universidades públicas e filantrópicas, com remuneração e limite de carga horária.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. A SUG nº 19, de 2020, portanto, encontra nesta Comissão o foro regimental adequado para seu exame.

O objetivo declarado da sugestão é meritório. A dificuldade de distribuição e fixação de profissionais de saúde, especialmente em áreas remotas, vulneráveis ou com baixa oferta de serviços, constitui problema real do SUS. Também é legítima a preocupação com a aproximação entre a formação custeada com recursos públicos e as necessidades concretas da população. Todavia, a solução proposta pela entidade autora apresenta obstáculos constitucionais, jurídicos, orçamentários e operacionais que impedem sua conversão em projeto de lei de autoria desta Comissão.

Sob o aspecto constitucional, a primeira dificuldade decorre da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, prevista no art. 206, IV, da Constituição. A imposição posterior de uma prestação obrigatória de serviços como contrapartida à formação recebida em instituição pública desfigura a própria gratuidade assegurada pelo texto constitucional. No caso de instituições privadas beneficiadas por recursos públicos, eventual contrapartida poderia ser cogitada apenas dentro de regime jurídico próprio, transparente e previamente pactuado, e não por imposição genérica, indiscriminada e posterior ao curso.

Também se verifica tensão relevante com a liberdade de exercício profissional, assegurada pelo art. 5º, XIII, da Constituição. A sugestão não cria componente curricular, estágio supervisionado ou



SENADO FEDERAL

requisito formativo vinculado à qualificação profissional. Ela institui, depois da formação, prestação compulsória de trabalho em favor do SUS, por período de dois anos, como contrapartida financeira presumida ao investimento público realizado. Essa estrutura aproxima a medida de trabalho compulsório e cria restrição ampla ao ingresso livre do profissional no mercado de trabalho.

A compulsoriedade ainda suscita objeção à luz da vedação constitucional a trabalhos forçados como pena, prevista no art. 5º, XLVII, alínea “c”, e dos compromissos constitucionais de proteção à liberdade individual. Ainda que a proposição preveja remuneração, a remuneração não afasta, por si só, o problema de se obrigar o profissional recém-formado a firmar vínculo de trabalho temporário com o Poder Público ou com entidade vinculada ao SUS.

Há, ademais, problema de isonomia. A sugestão impõe a obrigação apenas aos egressos de cursos da área da saúde, embora outros cursos superiores também sejam ofertados por instituições públicas ou financiados, direta ou indiretamente, por recursos públicos. Se o fundamento da imposição é a necessidade de retribuir à sociedade o investimento feito na formação, não há razão constitucional para restringir a obrigação a um único conjunto de profissões. Áreas vulneráveis também padecem de carência de profissionais de educação, engenharia, assistência social e outras atividades essenciais ao desenvolvimento social.

A proposta também invade a autonomia federativa. Ao impor a estados e municípios a contratação temporária de egressos dos cursos de saúde, a sugestão interfere diretamente na organização administrativa, na programação de pessoal e na gestão orçamentária de entes federativos autônomos. Além disso, a contratação automática ou necessária de profissionais recém-formados contraria a regra do art. 37, II, da Constituição, segundo a qual a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas apenas as hipóteses constitucionais e legais de contratação temporária para atender necessidade excepcional de interesse público.

Do ponto de vista financeiro, a obrigação imposta à União, aos estados e municípios de contratar profissionais recém-egressos de cursos



SENADO FEDERAL

de graduação da área de saúde acarreta o pagamento de remuneração a esses profissionais. Assim, está sendo criada uma despesa obrigatória para esses entes federativos por um período superior a dois exercícios financeiros.

Por se tratar de aumento de despesa pública, seria indispensável a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a demonstração da origem dos recursos, em conformidade com os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e com as normas da Lei de Diretrizes Orçamentárias aplicáveis. A ausência desses elementos compromete a validade formal e a exequibilidade da proposição.

Apesar do objetivo meritório, a medida também se mostra frágil em outros aspectos do mérito. A carência de profissionais em regiões remotas e vulneráveis não se resolve simplesmente com o deslocamento compulsório de profissionais recém-formados. Essas localidades costumam apresentar maior precariedade estrutural, menor integração da rede assistencial e maior necessidade de apoio técnico. Nelas, a atuação profissional exige supervisão contínua, retaguarda clínica, integração com equipes experientes e condições adequadas de trabalho. Sem esses elementos, o programa corre o risco de gerar sobrecarga aos novos profissionais e assistência de menor resolutividade à população.

Experiências de interiorização e de serviço social obrigatório na América Latina apontam dificuldades de execução, especialmente quanto ao financiamento, ao compromisso das universidades e serviços de saúde e à discrepância entre o número de formandos e o número de postos efetivamente disponíveis. A própria lógica simultaneamente assistencial e educativa desses programas exige desenho institucional complexo, com supervisão, formação em serviço, incentivos e planejamento federativo consistente. A SUG nº 19, de 2020, não oferece esse desenho.

O caráter compulsório é outro ponto sensível. Políticas de provimento baseadas em adesão voluntária, incentivos, formação em serviço e fixação progressiva tendem a ser mais compatíveis com a liberdade profissional e com a construção de vínculo adequado entre



SENADO FEDERAL

profissional, equipe e comunidade. A resposta legislativa mais recente nessa direção foi a Lei nº 14.621, de 14 de julho de 2023, que atualizou o Programa Mais Médicos e previu incentivos financeiros para permanência de médicos em áreas vulneráveis, inclusive com regras específicas para participantes formados com apoio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Dessa forma, embora se reconheça a legitimidade da preocupação que motivou a CNTS, a aprovação da SUG nº 19, de 2020, significaria encaminhar como projeto de lei de autoria da CDH uma proposta juridicamente vulnerável, de difícil execução, com problemas de técnica legislativa e parcialmente superada por políticas públicas mais recentes, fundadas em mecanismos de incentivo e adesão voluntária.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **rejeição** da Suggestão nº 19, de 2020.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora