



PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

COMISSÃO DA SAÚDE

VOTO EM SEPARADO

PROJETO DE LEI Nº 2.032/2024

Apresentação: 30/09/2025 19:52:47.043 - CSAUDE
VTS 1 CSAUDE => PL 2032/2024

VTS n.1

Altera a 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, para dispor sobre prazo de vigência dos contratos referente à assistência em saúde pública.

Autoria: Deputado Dr. Daniel Soranz.

Relatora: Deputado Jorge Solla.

I – Relatório

O projeto de lei (PL) em tela altera a lei que dispõe sobre a contratação de pessoal pelo Poder Público, em caráter de exceção e por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Propõe as seguintes disposições: **a)** Amplia a possibilidade de contratação temporária para situações ligadas à assistência em saúde pública. A redação atual prevê contratação temporária para “assistência a emergências em saúde pública”. O PL estende a possibilidade para qualquer “assistência em saúde pública”. Além disso, na nova situação descrita, dilata o prazo máximo da contratação temporária de 6 meses para 6 anos, prorrogáveis para até 8 anos; **b)** Reduz o tempo máximo para contratação temporária nos casos de assistência à saúde para povos indígenas e de atividades temporárias de apoio às ações de proteção etnoambiental para povos indígenas. A redação atual a permite por até 4 anos, prorrogáveis até 5 anos, mas o PL a restringe a 2 anos, prorrogáveis para até 3 anos.

Foi distribuído às Comissões de Saúde (CSAUDE), para análise de mérito, de Finanças e Tributação (CFT – mérito e art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC – art. 54, RICD). Sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, II), tramita sob regime ordinário (art. 151, III, RICD).

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br



* C D 2 5 3 4 2 0 2 7 6 5 0 0 *



PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto, nesta Comissão.

É o relatório.

II – Parecer

2.1 – Escopo normativo e alteração material proposta

O Projeto de Lei nº 2.032/2024, ao alterar a Lei nº 8.745/1993, promove um deslocamento de grande relevância jurídica: substitui a hipótese restrita de contratação temporária para “assistência a emergências em saúde pública” pela formulação genérica de “assistência em saúde pública”. Essa mudança não é apenas semântica, mas sim estrutural, pois deixa de circunscrever a contratação a eventos extraordinários e passa a permitir que situações corriqueiras e permanentes do SUS sejam enquadradas como base para vínculos temporários.

Essa ampliação normativa traz consequências diretas sobre a interpretação da excepcionalidade prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal. O que antes estava limitado a crises epidemiológicas, surtos ou calamidades reconhecidas por autoridade sanitária, passa a abranger qualquer ato administrativo que qualifique determinada política de saúde como de “assistência”, abrindo um leque demasiado amplo para contratações. Trata-se, portanto, de uma abertura que fragiliza o caráter taxativo e restritivo da lei.

O mesmo dispositivo ainda eleva o prazo máximo desses vínculos: de 6 meses, prorrogáveis por até 2 anos, para 6 anos, com possibilidade de alcançar até 8 anos. Esse aumento temporal desvirtua a *ratio* do regime temporário, pois desloca-o da condição de medida emergencial para se aproximar de um contrato de longa duração, equivalente, na prática, ao vínculo permanente de servidor efetivo, mas sem as garantias do concurso público.

O substitutivo apresentado nesta Comissão de Saúde preserva essa lógica, confirmando a redação que autoriza a contratação até o limite de 8 anos. Ou seja, a alteração não apenas corrige ou aperfeiçoa a norma vigente, mas transforma a excepcionalidade em

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br





PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

regra de fato, impactando diretamente o regime jurídico-administrativo do pessoal na saúde pública.

Assim, pode-se afirmar que o projeto não se limita a uma alteração marginal da Lei nº 8.745/1993, mas opera verdadeira mutação normativa: substitui um mecanismo de gestão transitória, pensado para cenários extraordinários, por uma ferramenta ordinária de provisão de recursos humanos, que contraria frontalmente a teleologia da Constituição e a própria história do instituto da contratação temporária.

2.2 – Escopo normativo e alteração material proposta

O art. 37, II, da Constituição estabelece o concurso público como regra de ingresso no serviço público, assegurando isonomia, impessoalidade e mérito. O art. 37, IX, por sua vez, permite contratações temporárias apenas em hipóteses excepcionais, taxativas e transitórias, vinculadas a situações emergenciais que não possam ser supridas oportunamente por concurso.

A redação proposta rompe esse equilíbrio. Ao flexibilizar para “assistência em saúde pública”, o texto amplia indevidamente as exceções, permitindo contratações mesmo para atividades ordinárias e permanentes do SUS. O resultado é a banalização da excepcionalidade e a fragilização da regra constitucional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara a esse respeito. No julgamento do Tema 612 da repercussão geral, a Corte consolidou requisitos que condicionam a validade das contratações temporárias: **a)** previsão legal específica e taxativa; **b)** temporariedade objetiva; **c)** indispensabilidade diante de situação extraordinária; **d)** processo seletivo que assegure impessoalidade; **e)** proibição de uso para suprir necessidades permanentes. A proposição não atende a esses parâmetros, pois cria hipótese ampla, não taxativa, e com prazo incompatível com a ideia de urgência.

Ao permitir vínculos de até 8 anos, o projeto institucionaliza a burla ao concurso. Nenhum contrato dessa duração pode ser considerado “temporário”: trata-se, inequivocamente, de atendimento a demandas estruturais e permanentes, que exigem provimento efetivo.

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br





PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

A experiência administrativa demonstra, ainda, que prazos longos favorecem sucessivas renovações e arranjos que perpetuam quadros precários, sem as garantias constitucionais de estabilidade e sem controle republicano. Isso gera passivos trabalhistas, judicialização e enfraquece a segurança jurídica.

Portanto, a alteração não apenas contraria a literalidade da Constituição, mas compromete princípios estruturantes do regime jurídico-administrativo, minando a moralidade, a isonomia e o caráter republicano do concurso como instrumento de acesso ao serviço público.

2.3 – Cláusula aberta e violação ao princípio da legalidade

A alteração legislativa proposta substitui a expressão restritiva “assistência a emergências em saúde pública” pelo conceito amplo de “assistência em saúde pública”. Essa mudança converte uma hipótese objetiva e verificável em cláusula genérica, capaz de abarcar virtualmente qualquer atividade do Sistema Único de Saúde. O resultado é a ampliação ilimitada do campo de aplicação das contratações temporárias, sem correspondência com a excepcionalidade exigida pela Constituição.

O princípio da legalidade, sobretudo quando se trata de exceções ao concurso público, exige taxatividade e precisão. A lei deve indicar de forma clara e restritiva as hipóteses autorizadoras da contratação temporária, não podendo delegar ao administrador a definição de quando se aplicam. A redação proposta, ao usar a expressão vaga “assistência”, abre espaço para discricionariedade excessiva e para a banalização de um instituto que deveria ter caráter excepcional.

A consequência prática é a transferência do poder normativo para o gestor, que passa a decidir, caso a caso, se determinada política pública de saúde pode justificar contratações temporárias. Essa indeterminação viola não apenas a legalidade estrita, mas também os princípios da impessoalidade e da moralidade, na medida em que fragiliza os mecanismos de controle e favorece interpretações subjetivas ou convenientes.

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br





PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou situações semelhantes e rejeitou normas que autorizavam contratações de forma genérica. Em diversas oportunidades, a Corte assentou que hipóteses abertas, como “necessidades do serviço” ou “atividades de interesse público”, são inconstitucionais, pois permitem que funções permanentes sejam exercidas sob o pretexto de temporariedade.

Assim, a utilização da expressão “assistência em saúde pública” configura vício material grave: cria cláusula aberta incompatível com o modelo constitucional, retira a excepcionalidade da contratação temporária e afronta diretamente o princípio da legalidade.

Trata-se de dispositivo que, ao invés de aperfeiçoar a lei, fragiliza-a, expondo a Administração a arbitrariedades, insegurança jurídica e risco de nulidade das contratações.

2.4 – Segurança jurídica e risco de nulidade

A aprovação da proposta em análise traria sérios riscos à segurança jurídica. O Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que contratações temporárias celebradas em desconformidade com os parâmetros constitucionais e legais são nulas de pleno direito, assegurando-se apenas o pagamento da contraprestação pelos serviços prestados e, em alguns casos, o levantamento do FGTS. O Tribunal de Contas da União, em sua função de controle externo, igualmente reconhece que a violação às hipóteses taxativas da Lei nº 8.745/1993 enseja a responsabilização dos gestores.

Essa nulidade em potencial cria um cenário de instabilidade permanente. Profissionais contratados por longos períodos, acreditando estar amparados pela legislação, poderão ver seus vínculos questionados em ações individuais ou coletivas, com efeitos devastadores tanto para os trabalhadores quanto para a Administração. O resultado provável é uma avalanche de litígios, ampliando a já sobrecarregada judicialização do setor público.

Ademais, a invalidação de contratações em massa comprometeria a continuidade da prestação dos serviços de saúde. Hospitais, postos de atendimento e unidades básicas que dependessem de profissionais temporários contratados sob a égide da nova lei poderiam sofrer súbitas interrupções, agravando crises assistenciais e prejudicando diretamente a população. A

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br





PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

promessa de maior eficiência seria, assim, substituída por um cenário de desorganização administrativa.

Outro efeito colateral inevitável seriam os passivos trabalhistas. Ainda que a jurisprudência limite o reconhecimento de direitos em vínculos nulos, é certo que pleitos indenizatórios, pedidos de reconhecimento de estabilidade e demandas por verbas rescisórias surgiriam em grande volume. Cada ação gera custo de defesa, risco de condenação e impacto orçamentário, corroendo os cofres públicos e criando um passivo de difícil mensuração.

Em síntese, a solução legislativa apresentada pode gerar problemas mais graves do que aqueles que pretende resolver. Em vez de garantir continuidade e previsibilidade na assistência à saúde, o projeto semeia incerteza, insegurança jurídica e passivos financeiros vultosos, desestruturando tanto a gestão administrativa quanto a confiança da população no serviço público.

2.5 – Precarização do SUS e clientelismo político

A ampliação dos prazos de contratação temporária para até oito anos cria um ambiente propício à precarização das relações de trabalho no Sistema Único de Saúde. O vínculo temporário, quando mantido por período tão extenso, perde o caráter transitório e se converte em instrumento de manutenção de uma força de trabalho instável, sem perspectiva de efetivação ou carreira estruturada. Essa realidade mina o princípio da dignidade do trabalhador e compromete a qualidade da prestação do serviço público de saúde.

Ademais, a institucionalização de vínculos precários de longa duração abre margem para práticas de clientelismo político. Contratações temporárias podem ser manipuladas para atender interesses locais, reforçando redes de favorecimento e troca de apoio político. Em vez de obedecer a critérios de mérito e impessoalidade, a seleção de profissionais tende a se tornar campo fértil para indicações pessoais e partidárias, corroendo a credibilidade da administração pública.

Outro ponto de preocupação é o desestímulo à realização de concursos públicos. Se o Estado passa a dispor de uma ferramenta legal que permite suprir suas necessidades estruturais com contratos temporários por quase uma década, a tendência é adiar

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br





PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

indefinidamente a abertura de concursos. Isso fragiliza as carreiras do SUS, impede a renovação dos quadros efetivos e enfraquece o planejamento de longo prazo, gerando instabilidade e perda de qualidade na gestão do sistema.

A precarização também compromete a autonomia técnica dos profissionais de saúde. Trabalhadores que sabem depender da renovação periódica de seus contratos ficam mais vulneráveis a pressões externas e ingerências políticas. Essa situação dificulta a tomada de decisões estritamente técnicas, já que muitos profissionais podem temer contrariar superiores ou gestores com poder de influir na manutenção de seus vínculos.

Essa vulnerabilidade não é apenas teórica: a experiência administrativa demonstra que vínculos precários favorecem ambientes de submissão, com profissionais receosos de denunciar irregularidades, resistir a práticas antiéticas ou adotar condutas que desagradem interesses políticos. O resultado é a fragilização do ethos técnico-científico do SUS, substituído por uma lógica de conveniência e dependência hierárquica.

Portanto, a medida não apenas prejudica o trabalhador individual, mas compromete o próprio caráter republicano da saúde pública. Ao perpetuar relações frágeis, o projeto de lei ameaça a imparcialidade, a eficiência e a continuidade dos serviços, transformando o SUS em terreno vulnerável ao clientelismo e às pressões políticas, em flagrante descompasso com os princípios constitucionais da administração pública.

2.6 – Questão indígena e desigualdade estrutural

O projeto de lei original previa a redução dos prazos de contratação temporária especificamente voltados à saúde indígena e às atividades de proteção etnoambiental, encurtando vínculos que hoje podem chegar a cinco anos. O relator, entretanto, suprimiu tal dispositivo no substitutivo, sob o argumento de que a diminuição seria injustificada diante das dificuldades enfrentadas por esses povos. Embora a exclusão da restrição possa parecer sensível, a verdade é que nem a redução nem a manutenção de vínculos prolongados enfrentam o problema real: a ausência de carreiras permanentes e estruturadas para atuação na saúde indígena.

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br





PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

A manutenção de contratações temporárias como instrumento central da política de saúde indígena perpetua um modelo precário. Povos originários, historicamente vulnerabilizados, acabam atendidos por profissionais sem vínculo efetivo, sujeitos à instabilidade e à rotatividade. Essa lógica compromete a continuidade do cuidado, dificulta a criação de vínculos culturais e sociais necessários à eficácia da atenção diferenciada e agrava desigualdades já profundas no acesso à saúde.

O caminho adequado, em consonância com o art. 231 da Constituição Federal e com o direito à saúde previsto no art. 196, é a criação de carreiras específicas para a saúde indígena, com incentivos locacionais, formação adequada às realidades culturais e garantias de estabilidade. Apenas assim será possível assegurar presença contínua de profissionais comprometidos, capazes de desenvolver estratégias de atenção integral e respeitosa às particularidades de cada comunidade.

Portanto, a simples alteração de prazos não resolve a desigualdade estrutural. Pelo contrário, reforça um modelo que trata situações permanentes como se fossem transitórias. A saúde indígena demanda soluções estáveis, de longo prazo e constitucionalmente consistentes, e não a perpetuação de vínculos temporários que apenas mascaram a ausência de políticas públicas estruturantes.

2.7 – Impactos fiscais

A ampliação indiscriminada dos prazos de contratação temporária não pode ser analisada apenas sob a ótica administrativa. Ela traz implicações diretas para a gestão fiscal dos entes federados, pois impacta a despesa total com pessoal, categoria rigidamente disciplinada pelos arts. 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Esses dispositivos determinam limites, condições e sanções para os gestores que ultrapassarem margens prudenciais de gasto, e a alteração proposta no PL nº 2.032/2024 pode tensionar tais balizas de forma grave.

O art. 18, §1º, da LRF considera como despesa total com pessoal não apenas os vencimentos de servidores efetivos, mas também qualquer forma de remuneração decorrente de vínculo empregatício, incluindo contratações temporárias. Ao autorizar vínculos por até

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br





PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

oito anos, a proposição cria compromissos orçamentários que, em essência, equivalem à criação de cargos, mas sem a transparência e o controle que acompanham concursos públicos.

O art. 22 da LRF também estabelece restrições quando a despesa com pessoal ultrapassa 95% do limite legal, impondo medidas de contenção, como redução de vantagens e proibição de novas contratações. Se a lei em discussão facilitar a ampliação maciça de vínculos temporários, a tendência é que vários entes federativos se aproximem desse teto mais rapidamente, reduzindo a margem de manobra para políticas essenciais e agravando o risco de colapso fiscal.

O art. 23, por sua vez, fixa prazos e sanções para os entes que extrapolarem o limite legal de despesa com pessoal, impondo a recondução obrigatória aos parâmetros em até dois quadrimestres. Em um cenário de contratação temporária prolongada, será praticamente impossível para os gestores cumprir essa exigência, já que os vínculos precários não se extinguem automaticamente e podem ser politicamente custosos de rescindir.

Portanto, a regra prevista no PL cria riscos concretos de estouro do limite de despesa com pessoal. Ao institucionalizar vínculos temporários de longa duração, aumenta-se a pressão sobre o orçamento de forma contínua, sem o devido planejamento fiscal e sem os mecanismos de controle que acompanham a expansão de quadros efetivos. Isso compromete não apenas a governança financeira, mas também a credibilidade do Estado perante a sociedade e os órgãos de controle.

Em suma, sob a perspectiva da responsabilidade fiscal, a proposta é insustentável. Longe de conferir maior racionalidade à gestão de pessoal, ela fragiliza os limites impostos pela LRF, expõe os gestores a responsabilização e cria o risco de desorganização das contas públicas. Ao invés de aprimorar a administração da saúde, a medida pode levar a uma crise fiscal e administrativa de grandes proporções, prejudicando tanto a continuidade do SUS quanto a estabilidade financeira dos entes federados.

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br





PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

2.8 – Conclusão

A crítica ao Projeto de Lei nº 2.032/2024 não pode se limitar à rejeição pura e simples de suas disposições. É necessário apontar caminhos constitucionais que permitam enfrentar os desafios de pessoal na saúde pública sem comprometer os princípios que regem a Administração. O ponto de partida deve ser a reafirmação do concurso público como regra, com planejamento periódico de certames que assegurem a recomposição dos quadros e a formação de carreiras sólidas.

Uma alternativa viável é a criação de planos de carreira específicos para áreas críticas do SUS, com incentivos salariais e locacionais que atraiam profissionais para regiões de difícil provimento, como áreas remotas e comunidades indígenas. Tais carreiras, ao oferecerem estabilidade e valorização profissional, garantiriam continuidade na prestação dos serviços e reduziriam a dependência de contratações precárias.

Também se pode instituir mecanismos legais que obriguem a Administração a elaborar planos de provisão de pessoal, vinculados ao planejamento orçamentário. Assim, situações emergenciais poderiam ser supridas por contratos temporários de curta duração, mas sempre com a exigência de abertura de concurso em prazo razoável. Dessa forma, as contratações temporárias funcionariam como ponte legítima até o ingresso efetivo de novos servidores.

Outro instrumento importante seria o aprimoramento do processo seletivo para temporários, garantindo publicidade, critérios objetivos, impessoalidade e transparência. Essa medida evitaria que a exceção se convertesse em canal de favorecimento político, preservando a legitimidade das contratações emergenciais e o respeito aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Em suma, a solução constitucionalmente adequada não é a ampliação ilimitada de vínculos temporários, mas o fortalecimento das carreiras públicas, a realização periódica de concursos, a criação de mecanismos de planejamento e a utilização responsável das hipóteses excepcionais previstas no art. 37, IX, da Constituição. Só assim será possível assegurar tanto a eficiência do SUS quanto a integridade do regime jurídico da Administração Pública.

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br





PODER LEGISLATIVO
Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Rosangela

Diante do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.032, de 2024, bem como do Substitutivo apresentado no âmbito da Comissão de Saúde.

Sala da Comissão, Brasília/DF, 30 de setembro de 2025.

Dep. ROSANGELA MORO
(UNIÃO/SP)

Apresentação: 30/09/2025 19:52:47.043 - CSAUDE
VTS 1 CSAUDE => PL 2032/2024

VTS n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253420276500>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rosangela Moro

Câmara dos Deputados – Anexo IV – Gabinete: 434 – CEP: 70160-900 – Brasília (DF)
Telefones: (61) 3215-5434 – dep.rosangelamoro@camara.leg.br



* C D 2 5 3 4 2 0 2 7 6 5 0 0 *