



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL

Seção Judiciária do Distrito Federal

13ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "A" **PROCESSO:** 1017975-66.2022.4.01.3400 **CLASSE:** MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)
POLO ATIVO: ----- e outros **REPRESENTANTES POLO ATIVO:** HYAGO ALVES VIANA - DF49122 **POLO**
PASSIVO: COORDENADORA GERAL DE RESIDÊNCIAS EM SAÚDE e outros

SENTENÇA

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por ----- e **OUTROS** contra ato atribuído a **COORDENADORA GERAL DE RESIDÊNCIAS EM SAÚDE**, vinculada ao Ministério da Educação, objetivando, liminarmente, “*que incluam o nome dos IMPETRANTES na lista de candidatos aptos a utilizarem a bonificação de 10% da nota em todas as etapas dos processos seletivos de residência médica pela participação no Programa Mais Médicos pelo Brasil, no prazo de 2 (dois) dias, sob pena de multa diária, nos termos do 22, §2º, da Lei 12.871/2013*”.

Narram, em apertada síntese, que são médicos atuantes do Programa Mais Médicos do Brasil (PMMB) em Equipes de Saúde da Família.

Noticiam ter, nessa condição, requerido inclusão de seus nomes na lista dos médicos aptos a receber a bonificação adicional de 10% nas provas de residência médica, conforme determinado pela Lei nº 12.871/13.

Relatam, entretanto, que foram informados “*que somente os médicos que participaram do Programa de Valorização da Atenção Básica-PROVAB ou dos Programas de Residência em Medicina de Família e Comunidade (PRMGFC) fariam jus a tal bonificação nas provas de residência médica*”.

Sustentam que se tratar de ato ilegal e arbitrário.



Inicial instruída com procuração e documentos.

Exame da liminar postergado (id. 1002410784).

União requereu seu ingresso no feito (Id. 1096460793).

Informações prestadas (id. 1098704800).

Parecer ministerial acostado sob Id. 1114960331.

É o relatório.

DECIDO.

Após o regular trâmite do *mandamus*, passo ao julgamento da lide, na forma do art. 12, parágrafo único da Lei n.º 12.016/2009.

A presente controvérsia gravita em torno da (i)legalidade da não inclusão dos impetrantes na lista dos candidatos aptos a receber bonificação em nota dos processos seletivos para Residência Médica.

De efeito, ao tratar sobre o Programa Mais Médicos, a Lei 12.871/2013, em seu art. 22, §2º, dispôs que “o candidato que tiver participado das ações previstas no caput deste artigo e tiver cumprido integralmente aquelas ações, desde que realizado o programa em 1 (um) ano, receberá pontuação adicional de 10% (dez por cento) na nota de todas as fases ou da fase única do processo de seleção pública dos Programas de Residência Médica a que se refere o [art. 2º da Lei no 6.932, de 1981.](#)”

Da leitura do dispositivo acima transcrito é possível verificar que, para fazer jus à bonificação prevista, a parte interessada deve atuar no programa mais médicos pelo período de 1 ano.

Em sede de informações, a impetrada defendeu o ato administrativo, ora impugnado, nos seguintes termos (id. 1098704800):

“Instituído por meio da Portaria Interministerial nº 2.087, de 1º de setembro de 2011, o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (Provab) possui o objetivo de estimular e valorizar o profissional de saúde que atuem em equipes multiprofissionais no âmbito da Atenção Básica e da Estratégia de Saúde da Família, contemplando profissionais médicos, enfermeiros e cirurgiões-dentistas que já tenham concluído sua graduação na respectiva área e que sejam portadores de registro profissional junto ao respectivo conselho de classe, além de municípios considerados áreas de difícil acesso e provimento ou de populações de maior vulnerabilidade, definidos com base nos critérios fixados pela Portaria GM/MS nº 1.377, de 13 de junho de 2011.

3.2. O Provab prevê atuação de profissionais de saúde durante, no mínimo 12 (doze) meses, em diversos postos de atuação pelo país, supervisionados por uma instituição supervisora, sendo obrigatória a participação em curso de especialização em Atenção Básica provido pela Rede UNA-SUS. Semanalmente, o profissional terá 32 horas de atividades práticas nas Unidades de Saúde e 8 horas no curso de especialização.

3.3. Em contrapartida à participação no programa, o profissional médico, após ser avaliado, desde que seja aprovado no Provab e que pretenda o ingresso em qualquer Programa de Residência Médica (PRM), fará jus a um bônus em sua pontuação, no referido certame, nos termos do disposto na Portaria Interministerial nº 2.087/2011:



[...]

Art. 10. O profissional médico, após ser avaliado e desde que aprovado no Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica e que pretender o ingresso em qualquer Programa de Residência Médica, fará jus a um bônus em sua pontuação no referido certame nos termos do disposto em Resolução da Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM).

3.4. Com a publicação da Resolução CNRM nº 3, de 16 de setembro de 2011, surge a menção à referida pontuação:

[...]

Art. 8º O candidato que tiver participado e cumprido integralmente o estabelecido no Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica, receberá pontuação adicional na nota total obtida nas fases descritas nos artigos anteriores, considerandose o seguinte critério:

a) 10% (dez por cento) da nota total para quem concluir 1 (um) ano de participação no programa;

b) 20% (vinte por cento) da nota total para quem concluir 2 (dois) anos de participação no programa.

Parágrafo único. A pontuação adicional de que trata este artigo não poderá elevar a nota final do candidato para além da nota máxima prevista pelo edital do processo seletivo.

3.5. Por outro lado, o Programa Mais Médicos instituído por meio da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS), sabe que para a consecução de seus objetivos, serão adotadas, entre outras, ações como a reordenação da oferta de cursos de Medicina e de vagas para residência médica, priorizando regiões de saúde com menor relação de vagas e médicos por habitante; com estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade para os alunos; estabelecimento de novos parâmetros para a formação médica no País; e promoção, nas regiões prioritárias do SUS, de aperfeiçoamento de médicos na área de atenção básica em saúde, mediante integração ensino-serviço, inclusive por meio de intercâmbio internacional.

No âmbito do PMM, é instituído o Projeto Mais Médicos para o Brasil, que será oferecido aos médicos formados em Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras ou com diploma revalidado no País, e aos médicos formados em IES estrangeiras, por meio de intercâmbio médico internacional, sendo ofertado aos médicos participantes o aperfeiçoamento mediante oferta de curso de especialização por instituição pública de educação superior e envolverá atividades de ensino,

pesquisa e extensão que terão componente assistencial mediante integração ensino serviço, pelo prazo de até 3 (três) anos, prorrogável por igual período caso ofertadas outras modalidades de formação, conforme definido em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde.

3.7. O médico participante do PMMB será submetido ao aperfeiçoamento profissional supervisionado, tendo sua aprovação no curso de especialização condicionada ao cumprimento de todos os requisitos do Projeto Mais Médicos para o Brasil e à sua aprovação nas avaliações periódicas, recebendo para o desempenho das atividades profissionais e acadêmicas uma bolsa-formação, sem vínculo empregatício de qualquer natureza.



3.8. Posterior à publicação da Portaria Interministerial nº 2.087/2011, a Lei nº 12.871/2013, faz menção à concessão de pontuação adicional de 10% (dez por cento) na nota de todas as fases ou da fase única do processo de seleção pública dos Programas de Residência Médica aprovados pela Comissão Nacional de Residência Médica, nos moldes da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, para o candidato que tiver participado das ações de aperfeiçoamento na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o SUS, voltadas, especificamente, para os médicos formados em Instituições de Educação Superior brasileiras ou com diploma revalidado, desenvolvidas por meio de projetos e programas dos Ministérios da Saúde e da Educação. Tais ações serão realizadas por meio de instrumentos de incentivo e mecanismos de integração ensino-serviço.

[...]

Art. 22. As demais ações de aperfeiçoamento na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o SUS, voltadas especificamente para os médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou com diploma revalidado, serão desenvolvidas por meio de projetos e programas dos Ministérios da Saúde e da Educação.

§ 1º As ações de aperfeiçoamento de que trata o caput serão realizadas por meio de instrumentos de incentivo e mecanismos de integração ensino-serviço.

§ 2º O candidato que tiver participado das ações previstas no caput deste artigo e tiver cumprido integralmente aquelas ações, desde que realizado o programa em 1 (um) ano, receberá pontuação adicional de 10% (dez por cento) na nota de todas as fases ou da fase única do processo de seleção pública dos Programas de Residência Médica a que se refere o art. 2º da Lei no 6.932, de 1981. (Grifo nosso)

3.9. Partindo daí, a Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM) publicou Resolução CNRM nº 35, de 9 de janeiro de 2018, dispondo sobre as regras para utilização da pontuação para aqueles que tenham efetivamente participado do Provac:

[...]

Art. 1º. A Resolução CNRM nº 2/2015 passa a vigorar com as seguintes alterações:

I - o art. 9º passa a ter a seguinte redação:

Art. 9º.....

.....

§ 5º Para a inscrição em processo público de seleção para residência médica, estarão aptos a requerer a utilização da pontuação adicional os participantes do PROVAB que tenham os nomes publicados em lista atualizada periodicamente no PROVAB que tenham os nomes publicados em lista atualizada periodicamente no sítio eletrônico do Ministério da Educação (<http://portal.mec.gov.br/residenciasem-saude>).

§ 6º A utilização da pontuação adicional deverá ser requerida em até cinco anos da conclusão do PROVAB pelo candidato ou até março de 2023, o que ocorrer primeiro."

II - fica-lhe acrescido o artigo 9º-A:

"Art. 9º-A. O médico concluinte do PROVAB que não constar da lista mencionada no art. 9º, §5º, poderá solicitar a inclusão de seu nome por meio do provab@mec.gov.br, mediante envio de certificado de conclusão de ao menos um ano do referido Programa.

§ 1º O pedido de inclusão na lista dos contemplados com o bônus do PROVAB será analisado pela CNRM, que deliberará pelo seu acolhimento ou não.

§ 2º Em caso de acolhimento do pedido, o nome do médico solicitante será incluído na lista de contemplados com bônus do PROVAB.



§ 3º Caso o pedido não seja acolhido, o solicitante será notificado da decisão, devidamente justificada, por correio eletrônico.

§ 4º O prazo para interposição de recurso é de cinco dias corridos, contados do recebimento da notificação de indeferimento do pedido.

Quando de suas criações, o PROVAB e PMMB eram programas separados, cada um com suas regras e editais próprios. Os médicos podiam escolher por continuar atuando após percorrido o período estipulado de 1 ano, alterando o Provab pelo PMMB.

3.10. Importante salientar que, de acordo com as informações do Documento "Programa Mais Médicos - Dois anos: Mais saúde para os brasileiros, encontrado em https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_mais_medicos_dois_anos.pdf (3208074), a partir de 2015, o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (Provab) foi integrado ao Programa Mais Médicos de modo que, ao se inscrever no programa, o médico com registro no Brasil pode escolher se quer ou não as regras e ofertas educacionais específicas do Provab. Se optar e concluir o período mínimo, com aproveitamento, receberá ao fim do período aproximado de um ano o benefício, também previsto em Lei e em Regulamentação da Comissão Nacional de Residência Médica, de pontuação adicional de 10% que obtiver nos exames de seleção dos Programas de Residência Médica. Após esse período de 1 (um) ano, continuará atuando, automaticamente, pelo PMMB.

3.11. Esta Coordenação-Geral de Residências em Saúde (CGRS) entende que, a incorporação dos programas citados no documento supramencionado não significa que todos os participantes do PMMB terão direito ao adicional supramencionado, mas sim, que o vínculo de 1 (um) ano dos aprovados no processo seletivo unificado que optaram pelos benefícios do Provab será, seguramente, prorrogado pelo tempo do PMMB.

3.12. Dessa forma, esta CGRS infere que a finalidade da incorporação dos programas é o fato de o município poder garantir à população **a segurança da continuidade no atendimento**, pois será possível manter o profissional que era do Provab, por até 3 (três) anos, atuando na Atenção Básica junto à comunidade. A medida também amplia os perfis de médicos interessados no Mais Médicos. Além dos especialistas em Medicina de Família e Comunidade, o programa também atrai os recém-formados, interessados no bônus de 10% nas avaliações da residência médica, aqueles que decidirem permanecer no mesmo município, além dos médicos interessados em atuar na Atenção Básica. Essa conclusão é baseada no documento (3208078), retirado do s í t i o e l e t r ô n i c o : https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_mais_medicos_dois_anos.pdf.

3.13. O que precisa restar claro, então, é que a unificação dos programas significa a **continuação do atendimento à população pelo profissional do Provab por até 3 (três) anos**, tendo em vista ser o tempo de atuação do aproveitamento, receberá, ao fim do período aproximado de 1 (um) ano, o benefício de pontuação adicional de 10%, e depois, continuará atuando na Atenção Básica junto à comunidade, por meio do PMMB. Por outro lado, a unificação dos programas NÃO significa que os médicos participantes do PMMB que NÃO optarem pelo benefício do Provab terão direito ao benefício de pontuação adicional de 10%.

3.14. Logo, embora entendendo a extrema relevância do Projeto Mais Médicos para o Brasil junto à população brasileira ao longo de sua existência, entende-se que o adicional de pontuação nos processos de seleção dos PRMs se dá, apenas, ao participante que optar, entre os benefícios do Provab e do PMMB, pelo benefício do Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica **e não a todos os participantes do PMMB**”.

Em que pese a edição da Resolução supracitada, tem-se que **“a restrição à utilização da bonificação de 10% em razão da participação no PROVAB para acréscimo na nota em processo seletivo para residência médica prevista no edital do certame e na Resolução nº 2/2015, da Comissão Nacional de Residência Médica, extrapolam o quanto**



previsto em lei, visto que o parágrafo segundo do art. 22 da Lei nº 12.871/2013 determina, sem qualquer restrição, que a pontuação adicional deverá ser acrescida na nota de todas as fases do processo de seleção pública "dos Programas de Residência Médica". (TRF4 5097201-31.2019.4.04.7100, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 23/09/2020)

Daí emerge, pois, a ilegitimidade deste preceito regulamentar, que inequivocamente impôs restrições não autorizadas pela regra legal.

Tal o cenário, havendo preceito normativo válido e eficaz determinando a atribuição de bonificação aos atuantes no programa governamental em referência, tenho que o ato impugnado viola a legislação de regência.

Infere-se, assim, que a autoridade impetrada, embora ostente ampla liberdade para planejar e adotar as medidas pertinentes no âmbito de suas atribuições executivas, não dispõe de margem de discricionariedade no que tange à atribuição de pontuação, **ao menos enquanto tiver vigência a regra contida no art. 22, §2º da Lei 12.871/13.**

Nesse sentido, por sua pertinência e relevância, cito trecho do parecer ministerial, o qual adoto como razões complementares de decidir (id. 1114960331):

A Lei nº 12.871/2013, em seu art. 22, prevê que ao candidato que tiver participado de ações de aperfeiçoamento na área de Atenção Básica em Saúde em regiões prioritárias para o SUS (PROVAB), desde que realizado o programa em 1 (um) ano, é assegurado o recebimento de pontuação adicional de 10% (dez por cento) na nota de todas as fases ou da fase única do processo de seleção pública dos Programas de Residência Médica.

O entendimento do TRF da 1ª Região tem sido no sentido de que, não tendo a Lei nº 12.871/2013 proposto nenhuma outra limitação quanto à maneira de utilização da bonificação supracitada, não pode norma infralegal extrapolar os limites do seu poder regulamentar. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA DE RESIDÊNCIA MÉDICA. PARTICIPAÇÃO NO PROVAB. PONTUAÇÃO ADICIONAL PREVISTA EM LEI. RESTRIÇÃO OU LIMITAÇÃO NÃO PREVISTA NA LEI 12.871/2013. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. SENTENÇA MANTIDA.

I Consoante disposição da Lei nº 12.871/2013, em seu art. 22, ao candidato que tiver participado de ações de aperfeiçoamento na área de Atenção Básica em Saúde em regiões prioritárias para o SUS (PROVAB), desde que realizado o programa em 1 (um) ano, é assegurado o recebimento de pontuação adicional de 10% (dez por cento) na nota de todas as fases ou Médica.

II - O entendimento assente nesta Corte é de que, não tendo a Lei nº 12.871/2013 proposto nenhuma outra limitação quanto à maneira de utilização da bonificação supracitada, não pode norma infralegal extrapolar os limites do seu poder regulamentar. Precedentes.

III Registre-se, ademais, que em casos como o presente, a orientação jurisprudencial já consolidada de nossos tribunais é no sentido de que se deve preservar a situação de fato consolidada com o deferimento da tutela recursal proferida no agravo de instrumento nº 1000769-30.2017.4.01.0000, em 24/02/2017, garantindo-se às impetrantes a efetivação da pontuação adicional pretendia, sendo, portanto, desaconselhável a desconstituição da referida situação fática, nesse contexto processual. IV Apelação desprovida. Sentença confirmada. (AC 1001162-37.2017.4.01.3400, Relator DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, 5ª Turma, DJ 22/04/2022)



ENSINO SUPERIOR. PROGRAMA DE RESIDÊNCIA MÉDICA. BÔNUS DE 10% PARA PARTICIPANTES DO PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO DO PROFISSIONAL DA ATENÇÃO BÁSICA (PROVAB): LEI N. 12.871/2013, ART. 22, § 2º. VEDAÇÃO À UTILIZAÇÃO DO BÔNUS POR MAIS DE UMA VEZ: RESOLUÇÃO N. 02/2015 DO CONSELHO NACIONAL DE RESIDÊNCIA MÉDICA. RESERVA LEGAL. AFRONTA. 1. Na sentença, confirmada liminar, foi deferida segurança para declarar o direito do impetrante à utilização da pontuação adicional de 10% (dez por cento) por sua participação no PROVAB2014, incluindo seu nome na listagem dos médicos aptos a receberem a pontuação adicional do PROVAB, divulgada no mês de setembro. 2. A sentença está baseada em que, ao limitar a utilização do bônus previsto em lei a uma única vez, (o Conselho Nacional de Residência Médica) extrapolou sua competência normativa, incluindo norma restritiva ao direito do impetrante, considerando que, no caso, o bônus não gerou efeitos, já que o impetrante desistiu do curso de residência. 3. Conforme a sentença, ambas as autoridades indicadas como coatoras são responsáveis pelo PROVAB, consoante art. 55, do Anexo I, do Decreto n. 8.061/2013, bem como ante a restrição realizada pela DEPREPS à utilização da pontuação adicional do PROVAB. 4. Nos termos art. 22, § 2º, da Lei nº 12.871/2013, o candidato que tiver concluído ações de aperfeiçoamento em área de Atenção Básica em Saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), desde que realizado o programa em 01 (um) ano, receberá pontuação adicional de 10% na nota em todas as fases ou na fase única de processo de seleção pública dos Programas de Residência Médica a que se refere o art. 2º da Lei n. 6.932, de 1981. 5. Com o intuito de ajustar a legislação da Comissão Nacional de Residência Médica ao disposto no art. 22 da Lei 12.871/2013, o Conselho Nacional de Residência Médica editou a Resolução n. 02/2015, dispondo: Considera-se como tendo usufruído da pontuação adicional de 10% o candidato que tiver iniciado programa de residência médica para o qual foi selecionado, utilizando tal pontuação, não podendo ser utilizada a pontuação adicional mais que uma vez (art. 9º, § 2º). 6. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, ao limitar a utilização da pontuação adicional a uma única vez, a referida resolução inovou e contrariou a lei de regência, impondo-se a anulação do ato pelo qual foi indeferido o bônus, incidente em todas as fases do programa de residência médica do qual participou a impetrante (TRF1, AMS 1027515-80.2018.4.01.3400, Desembargador Federal João Batista Moreira, 6T, PJe 01/07/2020). Igualmente: REOMS 100002879.2016.4.01.3700, Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, 6T, PJe 02/12/2019; REOMS 1000935-47.2017.4.01.3400, Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, 6T, PJe 10/05/2018; AMS 0009386- 13.2015.4.01.3800, Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, 6T, e- DJF1 18/05/2017. 7. Conforme decidido por esta Corte no processo n. 0065788-17.2015.4.01.3800, declarado o direito do impetrante de obter a bonificação de 10% (dez por cento), com o deferimento da medida liminar em 05/08/2016, confirmada por sentença, milita em seu favor a teoria do fato consumado, restando consolidada situação de fato cuja desconstituição não mostra possível, uma vez que o processo seletivo já acabou (Juiz Federal Convocado Roberto Carlos de Oliveira, 6T, e-DJF1 18/02/2019). 8. Negado provimento à apelação e à remessa necessária. (AC 1006153-90.2016.4.01.3400, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, 6ª Turma, DJ 23/02/2022)

Dessa forma, pode-se afirmar que a Lei nº 12.871/13, que instituiu o Programa Mais Médicos, assegura a bonificação pretendida aos que preenchem os requisitos, na nota de todas as fases ou da fase única do processo de seleção pública dos Programas de Residência Médica”.

Nessa perspectiva, forçoso concluir que a Resolução CNRM nº 2/2015, no ponto em que restringiu as hipóteses de atribuição de pontuação a título de bonificação, indubitavelmente extrapolou o poder regulamentar.



Da liminar

A probabilidade do direito está amplamente circunstanciada pelos fundamentos acima declinados.

O *periculum in mora*, a seu turno, repousa na iminente participação de processos seletivos de Residência Médica.

DISPOSITIVO

Tais as razões, **CONCEDO A SEGURANÇA** vindicada (CPC, art. 487, I), para determinar que a requerida adote as medidas necessárias para viabilizar a regular inclusão dos impetrantes na lista dos médicos aptos a receber a bonificação adicional de 10% nas provas de residência médica, conforme determinado pela Lei nº 12.871/13, **e ressalvada à Administração a prerrogativa de examinar o cumprimento dos demais requisitos.**

DEFIRO, outrossim, o pedido liminar, para determinar que a requerida adote as medidas necessárias para viabilizar a regular inclusão dos impetrantes na lista dos médicos aptos a receber a bonificação adicional de 10% nas provas de residência médica, conforme determinado pela Lei nº 12.871/13, **e ressalvada à Administração a prerrogativa de examinar o cumprimento dos demais requisitos.**

Custas *ex lege*. Sem condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009).

Sentença sujeita ao reexame necessário.

Com o transcurso em branco do prazo recursal, archive-se.

Intimem-se.

Brasília-DF, data da assinatura.

