CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 1.00410/2021-92

Relator: Conselheiro Sebastião Vieira Caixeta

Requerente: Procuradoria da República em Santa Catarina

Requerido: Ministério Público do Estado de Santa Catarina

E M E N T A

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. APURAÇÃO DE SUPOSTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DE EMISSÃO DE ATESTADO MÉDICO FALSO. MÉDICO INTERCAMBISTA DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS. LEI Nº 12.871/2013. ADI Nº 5035. VÍNCULO ACADÊMICO-PROFISSIONAL E PAGAMENTO DE BOLSA PELA UNIÃO. INTERESSE FEDERAL QUE ATRAI A PRESENÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM EVENTUAL AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA. ATRIBUIÇÃO DO MPF.

1. Conflito Negativo de Atribuições entre o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e o Ministério Público Federal no que diz respeito à apuração de ato de improbidade administrativa praticado por médico estrangeiro intercambista do Programa Mais Médicos.

2. A competência federal, no âmbito civil, é determinada pelo disposto no art. 109, I, da Constituição Federal, que estabelece a regra de competência em razão da pessoa (*ratione personae*), segundo a qual, para fixação da competência comum da Justiça Federal, basta que esteja presente a União em um dos polos da demanda.

3. A participação dos médicos intercambistas estrangeiros é disciplinada pela Lei nº 12.871/2013, que estabelece o pagamento de bolsa pela União, submissão a regramento expedido pelo Ministério da Saúde e a sanções administrativas aplicadas pelas autoridades federais. O STF, na ADI nº 5035, declarou a constitucionalidade da referida lei e assentou a presença de relação acadêmico-profissional entre o médico e a União.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

4. Considerando-se o amplo conceito de agentes públicos trazido pela Lei nº 8.429/1992, é inevitável a conclusão de que, para os efeitos da Lei de Improbidade Administrativa, a relação jurídica acadêmico-profissional dos médicos intercambistas participantes do Programa Mais Médicos é com a União, sendo esta a razão pela qual lhes são aplicáveis as disposições e sanções daquele diploma normativo.

5. Interesse federal na matéria, a atrair a presença do Ministério Público Federal na eventual ação civil pública por ato de improbidade administrativa a ser intentada.

6. Pedido julgado improcedente. Conflito de atribuições conhecido e resolvido para declarar a atribuição do Ministério Público Federal.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 1.00410/2021-92

Relator: Conselheiro Sebastião Vieira Caixeta

Requerente: Procuradoria da República em Santa Catarina

Requerido: Ministério Público do Estado de Santa Catarina

R E L A T Ó RI O

O EXMO. CONSELHEIRO SEBASTIÃO VIEIRA CAIXETA (RELATOR):

Trata-se de Conflito de Atribuições instaurado a partir de requerimento subscrito pelo Ministério Público Federal para análise, por este Conselho Nacional, de **Conflito Negativo de Atribuições entre a Procuradoria da República no Município de Chapecó e a 10ª Promotoria de Justiça da Comarca de Chapecó/SC.**

Segundo narrado na exordial, o Procedimento Preparatório nº 1.2017.0005250-0 foi instaurado no Ministério Público do Estado de Santa Catarina a fim de apurar **possível infração de ato de improbidade administrativa cometido por Arnaldo Gustavo Jourdan, médico contratado por meio do programa federal Mais Médicos, ao ter fornecido atestado médico falso à paciente Jucielli Julia Lazari.**

Os autos foram remetidos ao *Parquet* Federal, em 30/03/2017, pela Promotora de Justiça Elaine Rita Auerbach (fl. 26 dos autos eletrônicos).

Ocorre que, em 19/03/2018, o **Membro do Ministério Público Federal, Carlos Humberto Prola Júnior**, suscitou o conflito negativo de atribuição, com os seguintes fundamentos:

> Trata-se de notícia de fato encaminhada pelo Ministério Público Estadual, instaurada para apurar eventual cometimento de ato de improbidade administrativa por parte de ARNALDO GUSTAVO

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

JOURDAN, que, valendo-se da função pública de médico, teria emitido atestado médico falso em proveito de Juceli Jália Lazzarin.

Conforme consta dos documentos coligidos ao procedimento, ARNALDO seria médico contratado por meio do programa federal Mais Médicos, lotado, no entanto, na Secretaria Municipal de Saúde do Município de Chapecó/SC.

Sustenta o Parquet estadual, em síntese, que, pelo simples fato de o investigado estar vinculado ao programa Mais Médicos, estaria atraída a atribuição do Ministério Público Federal.

Discorda-se dessa conclusão.

O investigado forneceu, em tese, atestados médicos ideologicamente falsos, o que, na órbita da improbidade administrativa pode eventualmente reclamar subsunção ao Art. 11 da Lei 8.429/92 (Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública).

Sabe-se que a competência jurisdicional para o processamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa é regulada pela natureza do sujeito passivo do ato de improbidade (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. Saraiva: 2014, p. 963). Pergunta-se: no caso do fornecimento de atestado falso, o sujeito passivo é a União? O mais crível seria indicar o empregador que recebeu o documento ideologicamente falso da empregada como lesado pelo ato ou quiçá o ente municipal em que o ímprobo realiza suas atividades, mas em hipótese alguma a União.

Por outro lado, o médico estrangeiro integra o programa federal na condição de médico intercambista, realizando curso de especialização no Brasil.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

Segundo a Lei Federal n. 12.871/2013:

> Art. 14. O aperfeiçoamento dos médicos participantes ocorrerá 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.
>
> Art. 16. O médico intercambista exercerá a Medicina exclusivamente no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão do Projeto Mais Médicos para o Brasil, dispensada, para tal fim, nos 3 (três) primeiros anos de participação, a revalidação de seu diploma nos termos do § 2° do art. 48 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Como o programa tem natureza de curso de especialização/intercâmbio, o médico estrangeiro recebe não remuneração/proventos da União, mas sim bolsa, com natureza meramente indenizatória, senão vejamos:

> Art. 19. Os médicos integrantes do Projeto Mais Médicos para Brasil poderão perceber bolsas nas seguintes modalidades:
>
> I. bolsa-formação
> II. bolsa-supervisão; e
> III. bolsa-tutoria.

Ainda, segundo O Art. 29 da lei citada (grifo nosso):

> Art. 29. Para os efeitos do art. 26 da Lei n° 9.250, de 26 de dezembro de 1995, os valores percebidos a título de bolsa previstos nesta Lei e na Lei n° 11.129, de 30 de junho de 2005, não caracterizam contraprestação de serviços.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

Dessa forma, o médico estrangeiro não tem vínculo jurídico estatutário ou empregatício com a União, não desempenhando, ademais, cargo ou emprego público da União. A lei mencionada é expressa nesse sentido:

> Art. 17. As atividades desempenhadas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil não criam vínculo empregatício de qualquer natureza.

Trata-se, assim, de pessoa que exerce função de médico na rede municipal de saúde, arcando a União apenas com os custos da manutenção desse profissional, que presta serviços na rede municipal e para o município.

Desse modo, nem o sujeito passivo, nem o sujeito ativo têm natureza federal, de modo que não é possível reclamar, na espécie vertente, a competência da justiça federal para eventual ação de improbidade administrativa por conta de emissão de atestado médico falso. Ressalte-se que a justiça estadual tem caráter residual: não havendo interesse federal no caso, toca-lhe a competência para processar e julgar eventual ação de improbidade administrativa.

Nesse caso, portanto, tem-se que o interesse federal não se mostra direto, mas apenas reflexo, havendo prejuízo diretamente aos serviços de saúde prestados pela municipalidade, o que atrai - ao menos nos parece a atribuição do Ministério Público estadual para o caso.

Ademais, embora não se olvide a separação de instâncias, seria um completo dissenso a ação penal relativa ao crime do Art. 302 do Código Penal ser processada no juízo estadual, enquanto eventual ação de improbidade administrativa, pelo mesmo fato, seria processada na justiça federal, vez que os sujeitos ativo e passivo de ambos os atos ilícitos são os mesmos. A propósito, esclarece-se que ARNALDO foi denunciado pelo Ministério Público Estadual por crime de atestado falso

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> (autos n. 0003051-29.2017.8.24.0018, em trâmite no juizado especial criminal da Comarca de Chapecó/SC).
>
> Por fim, caso se tratasse de funcionário público federal no exercício da função, o delito acima referido teria que ser processado na Justiça Federal, nos termos da Súmula 147 d STJ.
>
> Pelo exposto, suscita-se conflito negativo de atribuição, requerendo seja declarada a atribuição da 10a Promotoria de Justiça da Comarca de Chapecó/SC para atuação no caso.
>
> (...)

Em 29/01/2021, a Procuradoria-Geral da República encaminhou os autos a este CNMP para dirimir o presente Conflito Negativo de Atribuições, considerando o decidido pelo STF na ACO nº 843.

Em despacho datado de 29/03/2021, determinei a notificação do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, para que encaminhasse as informações do Membro do MP/SC responsável.

Em 30/03/2021, o chefe do MP/SC encaminhou a manifestação do Membro exarada no conflito de atribuições:

> (...)
>
> Da análise da documentação acostada, entende-se que este Órgão de Execução não detém atribuição para investigação dos fatos aqui apurados e para eventual propositura de ação civil pública, por ser flagrante o interesse da União no feito. Explica-se.
>
> O Programa Mais Médicos foi instituído por meio da Medida Provisória 621, de 8/7/2013, convertida na Lei n.º 12.871/13, com a finalidade formar 1 recursos humanos na área médica para o Sistema Único de

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

Saúde - SUS. Para fins do Projeto, a verba é destinada pelo governo federal, consoante §3º, do art. 30 da Lei 2 n.º 12.871/13.

Nesse sentido, segue o entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

> ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEI Nº. 8.429/92. ENRIQUECIMENOTO ILÍCITO. DANO AO ERÁRIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Trata-se de apelação interposta por NELIO RIBEIRO NOGUEIRA e MARIÂNGELA DOS SANTOS BARREIRA, nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, ajuizada originariamente pelo MPE-ES e, posteriormente, assumida pelo MPF, em virtude da competência da Justiça Federal frente ao interesse manifesto da União, na qual objetiva a condenação dos Réus nas sanções previstas no artigo 12, pela violação do disposto nos artigos 9º, caput, art. 10, caput, e art. 11, incisos I e VI, da Lei 8429/92, por irregularidades concernentes ao mesmo Convênio nº 60.884/99. 2- Programa Renda Mínima. 2. Em relação a suscitada incompetência da Justiça Federal, tem-se que a hipótese aventada de malversação de verbas repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por si só, enseja a competência da Justiça Federal, diante do patente interesse da União Federal, conforme Súmula 208 STJ. […]. (Tribunal Regional Federal 2ª Região, Oitava Turma Especializada, Apelação Cível n. 576088, Des. Fed. Puloerik Dyrlund, j. 20/3/2013)

Dessa forma, considerando que os supostos atos de improbidade administrativa foram atribuídos ao profissional integrante do Programa Mais Médicos, do Governo Federal, não há motivos que ensejem a tomada de outras diligências por este Órgão Ministerial na âmbito da moralidade administrativa, tendo em vista que não possui atribuição para investigação dos fatos, por ser flagrante o interesse da União no feito.

Para além disso, o referido profissional possui outra nacionalidade, de modo que eventual permanência ou não neste país, mediante a obtenção

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

de novo visto ou continuidade do trabalho também é questão afeta à justiça federal.

De tal modo, e considerando que não está vencido o prazo previsto no artigo 4º do Ato n.º 335/2014/PGJ2, INDEFIRO a instauração de procedimento investigativo e declino da atribuição, consequentemente, para analisar a questão, a fim de que a presente Notícia de Fato seja encaminhada ao Ministério Público Federal, para adoção das providências que entender pertinentes.

(...)

É o relatório.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

V O T O

O EXMO. CONSELHEIRO SEBASTIÃO VIEIRA CAIXETA (RELATOR):

I – COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DIRIMIR CONFLITOS DE ATRIBUIÇÕES.

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento finalizado em 05/06/2020, por maioria, superou o entendimento anterior quanto ao tema e reconheceu a competência deste Conselho Nacional para dirimir conflito de atribuições entre ramos do Ministério Público.

Do voto condutor do acórdão lavrado pelo Ministro Alexandre de Moraes, destaca-se a discordância do encaminhamento dos conflitos de atribuição que envolvem o Ministério Público Federal e um Ministério Público Estadual para ser dirimido pelo Procurador-Geral da República, pois este é parte interessada na solução da demanda administrativa, uma vez que acumula a Chefia do Ministério Público da União com a chefia de um de seus ramos, o Ministério Público Federal, nos termos da Lei Complementar nº 75/1993. Transcrevo, por oportuno, a ementa do julgado:

> Ementa: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DIRIMIR CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DIVERSOS. EXERCÍCIO DO CONTROLE DA LEGALIDADE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. RESPEITO À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. CF, ART. 130-A, § 2º, INCISOS I E II. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito de atribuições entre membros de ramos diversos do Ministério Público. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 2. Impossibilidade

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> de encaminhamento do conflito de atribuição para o Procurador-Geral da República, enquanto autoridade competente, pois é parte interessada na solução da demanda administrativa, uma vez que acumula a Chefia do Ministério Público da União com a chefia de um de seus ramos, o Ministério Público Federal, nos termos da LC 75/1993. 3. Os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, ressalvando-se, porém, que só existem unidade e indivisibilidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo qualquer relação de hierarquia entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, entre o de um Estado e o de outro, ou entre os diversos ramos do Ministério Público da União. 4. EC 45/2004 e interpretação sistemática da Constituição Federal. A solução de conflitos de atribuições entre ramos diversos dos Ministérios Públicos pelo CNMP, nos termos do artigo 130-A, § 2º, e incisos I e II, da Constituição Federal e no exercício do controle da atuação administrativa do Parquet, é a mais adequada, pois reforça o mandamento constitucional que lhe atribuiu o controle da legalidade das ações administrativas dos membros e órgãos dos diversos ramos ministeriais, sem ingressar ou ferir a independência funcional. 5. Não conhecimento da Ação Cível Originária e encaminhamento dos autos ao Conselho Nacional do Ministério Público para, nos termos do artigo 130-A, incisos I e II, da Constituição Federal, dirimir o conflito de atribuições.
>
> (STF. ACO 843, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2020).

Mostram-se relevantes, ainda, os seguintes trechos do mencionado voto vencedor na ACO 843:

> A constituição atual situa o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, consagrando sua total autonomia e independência, tendo ampliado as suas funções (arts. 127-

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

130), sempre em defesa dos direitos, garantias e prerrogativas da sociedade.

Assim, constitucionalmente, o Ministério Público abrange duas grandes Instituições, sem que haja qualquer relação de hierarquia e subordinação entre elas (STF, RE 593.727/MG – Red. p/Acórdão Min. GILMAR MENDES): (a) Ministério Público da União, que compreende os ramos: Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios; (b) Ministério Público dos Estados.

Não há, portanto, hierarquia entre o Ministério Público da União ou qualquer de seus ramos específicos e os Ministérios Públicos estaduais, aplicando-se-lhes os princípios institucionais do Ministério Público, com destaque para os da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional em cada uma das instituições, com a finalidade de garantir o pleno desempenho de suas atividades constitucionais, que passa pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dessa maneira, como já tive oportunidade de defender academicamente, “os Membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, ressalvando-se, porém, que só existe unidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro, nem entre os diversos ramos do Ministério Público da União”(Constituição do Brasil Interpretada , 9. ed. Atlas, p. 1.604).

Em outras palavras, o princípio da unidade não compromete a independência entre os vários Ministérios Públicos, cada qual chefiado por seu respectivo Procurador-Geral, que se posicionam no mesmo nível de hierarquia, devendo ser observadas as atribuições de cada qual.

Com tal premissa, não parece ser mais adequado que, presente conflito de atribuição entre integrantes do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal, o impasse acabe sendo resolvido monocraticamente por quem exerce a chefia de um deles, no caso o Procurador-Geral da República. Ainda que de forma reflexa, estar-se-

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

ia arranhando toda essa base principiológica em que estruturada a Instituição Ministério Público, conferindo-se ao Procurador-Geral da República, neste caso, posição hierárquica superior aos demais Procuradores-Gerais; em contrariedade ao artigo 128 da CF.

A interpretação sistemática da Constituição Federal, após a edição da EC 45/2004, aponta como mais razoável e compatível com a própria estrutura orgânica da Instituição **reconhecer no Conselho Nacional do Ministério Público a necessária atribuição para solucionar os conflitos de atribuição entre seus diversos ramos**, pois, constitucionalmente, tem a missão precípua de realizar o controle de atuação administrativa e financeira do Ministério Público.

Assim, no âmbito interno e administrativo, não tendo vinculação direta com qualquer dos ramos dos Ministérios Públicos dos entes federativos, mas sendo por eles composto, o CNMP possui isenção suficiente para definir, segundo as normas em que se estrutura a instituição, qual agente do Ministério Público tem aptidão para a condução de determinado inquérito civil, inclusive porque, nos termos do § 2º do art. 130-A, é sua competência o controle da atuação administrativa do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus Membros, cabendo-lhe, inclusive, zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, bem como pela legalidade dos atos administrativos praticados por Membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, entre eles, aqueles atos que deram ensejo ao conflito de atribuições.

A interpretação sistemática dos preceitos constitucionais da Instituição, portanto, aponta a competência do Conselho Nacional do Ministério Público para dirimir essa modalidade de conflito de atribuição com fundamento no **artigo 130-A, § 2º, e incisos I e II, da Constituição Federal. Com amparo nesses preceitos constitucionais, estaria o referido órgão colegiado, ao dirimir o conflito de atribuição, exercendo o controle da atuação administrativa do Ministério**

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> **Público e, ao mesmo tempo, zelando pela autonomia funcional e independência da instituição.**
> A solução de conflitos de atribuições entre ramos diversos dos Ministérios Públicos pelo CNMP é a mais adequada, pois reforça o mandamento constitucional que lhe atribuiu o controle da legalidade das ações administrativas dos Membros e órgãos dos diversos ramos ministeriais, sem ingressar ou ferir a independência funcional. (Grifei)

Opostos Embargos de Declaração pela Procuradoria-Geral da República, em julgamento virtual realizado entre os dias 27/11/2020 e 04/12/2020, os membros da Suprema Corte, por maioria, decidiram por sua rejeição, conforme ementa a seguir reproduzida:

> EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DIRIMIR CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DIVERSOS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. REJEIÇÃO. 1. O acórdão embargado contém fundamentação apta e suficiente a resolver todos os pontos apresentados. 2. Ausentes omissão, contradição, obscuridade ou erro material no julgado, não há razão para qualquer reparo. 3. Embargos de Declaração rejeitados.
> (STF. ACO 843 ED, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2020).

Confirmados os seus termos, a referida decisão tem o condão de modificar a sistemática de tramitação dos conflitos de atribuição havidos entre Membros do Ministério Público da União e Membros de Ministérios Públicos Estaduais e, com o mesmo fundamento, tendo em vista a independência dos últimos, entre Membros de Ministérios Públicos de Estados distintos.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

Compete a este Conselho Nacional, portanto, dirimir conflitos envolvendo membros do Ministério Público de Estados distintos, hipótese versada nos presentes autos.

Em 12/03/2021, foi publicada a Emenda Regimental nº 32/2021, que inseriu no Regimento Interno do CNMP a nova classe processual “Conflito de Atribuições” e regulamentou seu trâmite, nos arts. 152-A e seguintes.

II – DO MÉRITO

O conflito objeto dos presentes autos diz respeito à atribuição para apurar possível ato de improbidade administrativa, enquadrado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 (atos que atentam contra os princípios da administração pública), consistente na emissão de atestado falso, praticado por médico integrante do Programa Mais Médicos, do Governo Federal, lotado no Município de Chapecó/SC.

O Membro do Ministério Público Federal aduz que não há interesse federal direto no caso, uma vez que, apesar de receber bolsa paga pela União, o referido médico prestaria serviços no âmbito municipal, sem vínculo empregatício com a União. Argumenta, ainda, que seria um dissenso a ação de improbidade administrativa ser processada na Justiça Federal, enquanto a ação penal está sendo processada na Justiça Estadual, apesar de reconhecer a independência das instâncias.

Por sua vez, o Membro do *Parquet* catarinense entende ser flagrante o interesse da União no feito, já que o profissional é integrante do Programa Mais Médicos, que é federal, e recebe verba da União para a realização de suas atividades, conforme disposto na Lei nº 12.871/2013. Acrescenta que o médico em questão é estrangeiro, de modo que sua eventual permanência ou não no País é também questão afeta à Justiça Federal.

Pois bem. A competência federal, no âmbito civil, é determinada pelo disposto no art. 109, I, da Constituição Federal, que estabelece regra de competência

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

em razão da pessoa (*ratione personae*), segundo a qual, para fixação da competência comum da Justiça Federal, basta que esteja presente a União em um dos polos da demanda:

> ADMINISTRATIVO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. O AJUIZAMENTO DE AÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ATRAI A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. USO IRREGULAR DE VERBA FEDERAL ORIUNDA DE CONVÊNIO FIRMADO COM O MINISTÉRIO DO TURISMO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.
>
> I - O art. 109, I, da Constituição Federal, elenca, em rol taxativo, a competência da Justiça Federal, mencionando as causas a serem julgadas pelo juízo federal em razão da pessoa (ratione personae).
>
> II - O enunciado n. 208 da Súmula do STJ diz respeito à seara criminal. Por consequência, no âmbito civil, deve-se observar uma distinção (distinguishing). **Significa dizer que somente será possível se firmar uma conclusão pela competência da Justiça Federal na hipótese em que haja, efetivamente, a participação da União, de autarquia, de empresa pública e sociedade de economia mista federais, na condição de autores, rés, assistentes ou opoentes.**
>
> III - No caso dos autos, nenhuma das entidades acima referidas integram o presente processo, bem como a União manifestou expressamente intenção de não intervir no feito. Porém, **a presença do Ministério Público Federal no polo ativo da ação civil pública implica, por si só, a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, supramencionado, tendo em vista que se trata de instituição federal.** Precedente: REsp n. 1.513.925/BA, Recurso Especial 2014/0213491-1, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 5/9/2017, Dje: 13/9/2017.
>
> IV - No caso dos autos, o conflito de competência negativo foi suscitado nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> proposta pelo Ministério Público Federal, que objetiva a responsabilização das partes requeridas pela prática de irregularidades na contratação realizada mediante inexigibilidade de licitação com recursos federais provenientes de convênios celebrados com o Ministério do Turismo.
>
> V - Assim, considerando que se trata de ação civil pública na qual é a alegada malversação de recursos públicos transferidos por ente federal, no caso o Ministério do Turismo, justifica-se plenamente a atribuição do Ministério Público Federal, conforme prevê o art. 6º, VII, b, da Lei Complementar n. 75/93 c/c o art. 17 da Lei n. 8.429/92. Sendo assim, está correta a decisão agravada ao declarar a competência da 1ª Vara Federal Mista de Jales para processar o feito.
>
> VI - Agravo interno improvido.
>
> (STJ. AgInt no CC 157.073/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/03/2019, DJe 22/03/2019)

Neste CNMP, já se decidiu que **a atribuição do MPF para integrar a ação civil pública por ato de improbidade deve ser prescrutada em análise casuística, sendo atraída na medida em que se verifique a presença de interesse federal no caso concreto em análise.** Vejamos:

> PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. PROCURADORIA DA REPÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO ESPÍRITO SANTO. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA GESTÃO DO SEBRAE-ES. ENTIDADE INTEGRANTE DO SISTEMA "S". COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL COMO REGRA. JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA. **INTERESSE FEDERAL VERIFICADO NO CASO CONCRETO. ANÁLISE CASUÍSTICA.** ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCEDÊNCIA.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

1. Trata-se pedido de providências instaurado a partir de petição do Sr. Rafael Calhau Bastos, promotor de justiça do MPES, no qual suscitado conflito negativo de atribuições em face do Ministério Público Federal.

2. O procedimento analisado visa apurar supostas irregularidades na gestão do SEBRAE-ES, entidade integrante do Sistema “S”, pessoa jurídica de direito privado que atua em colaboração com o Poder Público, sem, contudo, integrar a Administração Direta ou a Indireta.

3. “Nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo, é competência da Justiça estadual o processamento e julgamento de causa em que umas das partes seja entidade paraestatal pertencente ao chamado sistema “S”. Súmula 516 do STF” (AgRARE 1.268.789/RS, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 10/10/2020, DJe 13/11/2020).

4. **Conforme disposto no art. 109 da CF, a ocorrência de “interesse” da União atrai a atuação da Justiça Federal, contudo, em razão da abstração deste conceito, a fixação da competência deve ser analisada de maneira casuística e excepcional (ADPF 396/DF, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 19/02/2020).**

5. Ao julgar o REsp nº 1.588.251/RS, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça entendeu que “o cometimento de atos de improbidade na gestão dessas entidades compromete o desempenho da função social para a qual foram criadas, o que demonstra o interesse federal na causa e consequente legitimidade ativa do Ministério Público Federal” (Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 13/12/2018, DJe 19/12/2018).

6. No presente feito, a investigação diz respeito a irregularidades como aparelhamento político para nomeações; demissões sem critério e desrespeito ao SGP – Sistema de Gestão de Pessoas; aumentos salariais irregulares; não apuração de denúncias junto a Comissão de ética; e nepotismo e participação de parentes em cargos de chefia e em processo de credenciamento de prestadores de serviços.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> 7. Assim, sem prejuízo da competência do Ministério Público Estadual em eventuais ações que envolvam as entidades do Sistema "S", no caso concreto, os atos investigados atraem o interesse da União e, consequentemente, a atribuição do Ministério Público Federal.
>
> 8. Pedido de Providências conhecido e julgado procedente para fixar a competência do 9º Ofício Criminal Especializado PR/ES (MPF).
>
> (PP nº 1.00429/2020-30. Rel. Cons. Fernanda Marinela. Julgado em 23/02/2021. Publicado em 04/03/2021.)

No mesmo sentido, cite-se importante julgado do Supremo Tribunal Federal:

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. AUSÊNCIA. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. **COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. INTERESSE JURÍDICO. UNIÃO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL.** AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. HIPÓTESE. DESVIO DE VERBAS. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE SUS. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA.
>
> I - Foi afastada do cenário jurídico norma que pretendia equiparar a ação por improbidade administrativa, de natureza civil, à ação penal, estendendo a esses casos o foro por prerrogativa de função.
>
> II - **A Justiça Federal é competente para processar e julgar as causas em que há interesse jurídico da União (art. 109, I, da CF).**
>
> III - A Justiça Federal é competente para processar e julgar as ações de improbidade administrativa que possuam o objetivo de recompor o patrimônio federal lesado mediante desvio de verbas do Sistema Único de Saúde SUS.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> IV - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4°, do CPC).
> (STF. ARE 1015386 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 21/09/2018, publicado em 28/09/2018)

Diante disso, havendo interesse federal na espécie que justifique a presença da União como parte, assistente ou oponente, tal circunstância é suficiente para atrair a competência da Justiça Federal e, por consequência, a atribuição do Ministério Público Federal para atuar, sendo a competência estadual, por conseguinte, residual.

Nesse toar, impende esclarecer a natureza do vínculo dos profissionais integrantes do Programa Mais Médicos e as normas a eles aplicáveis, para, a partir daí, averiguar a existência de interesse federal no caso concreto, a atrair a atribuição do MPF.

De acordo com a Lei nº 12.871/2013, a coordenação do Projeto Mais Médicos para o Brasil ficará a cargo dos Ministérios da Educação e da Saúde, que disciplinarão, por meio de ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde, a forma de participação das instituições públicas de educação superior e as regras de funcionamento do Projeto, incluindo a carga horária, as hipóteses de afastamento e os recessos.

A participação dos médicos intercambistas estrangeiros é regulada da seguinte forma:

> Art. 16. O médico intercambista exercerá a Medicina exclusivamente no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão do Projeto Mais Médicos para o Brasil, dispensada, para tal fim, nos 3 (três) primeiros anos de participação, a revalidação de seu diploma nos termos do § 2º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

§ 1º (VETADO).

§ 2º A participação do médico intercambista no Projeto Mais Médicos para o Brasil, atestada pela coordenação do Projeto, é condição necessária e suficiente para o exercício da Medicina no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil, não sendo aplicável o art. 17 da Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957.

§ 3º O Ministério da Saúde emitirá número de registro único para cada médico intercambista participante do Projeto Mais Médicos para o Brasil e a respectiva carteira de identificação, que o habilitará para o exercício da Medicina nos termos do § 2º.

§ 4º A coordenação do Projeto comunicará ao Conselho Regional de Medicina (CRM) que jurisdicionar na área de atuação a relação de médicos intercambistas participantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil e os respectivos números de registro único.

§ 5º O médico intercambista estará sujeito à fiscalização pelo CRM.

Art. 17. As atividades desempenhadas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil não criam vínculo empregatício de qualquer natureza.

Art. 18. O médico intercambista estrangeiro inscrito no Projeto Mais Médicos para o Brasil fará jus ao visto temporário de aperfeiçoamento médico pelo prazo de 3 (três) anos, prorrogável por igual período em razão do disposto no § 1º do art. 14, mediante declaração da coordenação do Projeto.

§ 1º O Ministério das Relações Exteriores poderá conceder o visto temporário de que trata o caput aos dependentes legais do médico intercambista estrangeiro, incluindo companheiro ou companheira, pelo prazo de validade do visto do titular.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

§ 2º Os dependentes legais do médico intercambista estrangeiro poderão exercer atividades remuneradas, com emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 3º É vedada a transformação do visto temporário previsto neste artigo em permanente.

§ 4º Aplicam-se os arts. 30, 31 e 33 da Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, ao disposto neste artigo.

Art. 19. Os médicos integrantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil poderão perceber bolsas nas seguintes modalidades:

I - bolsa-formação;

II - bolsa-supervisão; e

III - bolsa-tutoria.

§ 1º Além do disposto no caput, a União concederá ajuda de custo destinada a compensar as despesas de instalação do médico participante, que não poderá exceder a importância correspondente ao valor de 3 (três) bolsas-formação.

§ 2º É a União autorizada a custear despesas com deslocamento dos médicos participantes e seus dependentes legais, conforme dispuser ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Saúde.

§ 3º Os valores das bolsas e da ajuda de custo a serem concedidas e suas condições de pagamento serão definidos em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde.

(...)

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> Art. 21. **Poderão ser aplicadas as seguintes penalidades** aos médicos participantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil que descumprirem o disposto nesta Lei e nas normas complementares:
>
> I - advertência;
>
> II - suspensão; e
>
> III - desligamento das ações de aperfeiçoamento.
>
> § 1º Na hipótese do inciso III do caput, poderá ser exigida a restituição dos valores recebidos a título de bolsa, ajuda de custo e aquisição de passagens, acrescidos de atualização monetária, **conforme definido em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde.**
>
> § 2º Na aplicação das penalidades previstas neste artigo, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, assegurados o contraditório e a ampla defesa.
>
> **§ 3º No caso de médico intercambista, o desligamento do Programa implicará o cancelamento do registro único no Ministério da Saúde e do registro de estrangeiro.**
>
> § 4º Para fins do disposto no § 3º, a coordenação do Projeto Mais Médicos para o Brasil comunicará o desligamento do médico participante ao CRM e ao Ministério da Justiça.

Submetida a análise da medida provisória que resultou na referida lei ao Supremo Tribunal Federal, por meio da **ADI nº 5035**, o Plenário se manifestou pela sua constitucionalidade:

> EMENTA: DIREITO FUNDAMENTAL À SAUDE. PROGRAMA MAIS MÉDICOS. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 621/2013 NA LEI 12.871/13. RELEVÂNCIA E URGÊNCIA CONFIGURADAS PELA

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> CARÊNCIA DE PROFISSONAIS MÉDICOS EM DIVERSAS REGIÕES DO PAÍS. **PARCERIA ACADÊMICA QUE ATENDE AO BINÔMIO ENSINO-SERVIÇO**. INOCORRÊNCIA DE OFENSAS AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. **CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS IMPUGNADOS**. 1. A Constituição obriga o Estado brasileiro a perseguir um modelo de atenção à saúde capaz de oferecer acesso universal ao melhor e mais diversificado elenco de ações e serviços de saúde que possa ser custeado para todos, igualmente, e para cada um, isoladamente, quando circunstâncias extraordinárias assim o exigirem. 2. A grave carência de assistência médica em várias regiões do país admite a excepcionalidade legal de exigência de revalidação do diploma estrangeiro por ato normativo de mesma hierarquia daquele que a instituiu. 3. **A norma vincula a prestação de serviços por médicos estrangeiros ou brasileiros diplomados no exterior à supervisão por médicos brasileiros, no âmbito de parceria acadêmica que atende ao binômio ensino-serviço.** Previsão de limites e supervisão quanto ao exercício da medicina para os participantes do programa. Inocorrência do alegado exercício ilegal da medicina. 4. Inocorrência de tratamento desigual em face das diferentes formas de recrutamento. Inexistência de violação ao preceito constitucional da obrigatoriedade de concurso público. 5. As universidades, como todas as demais instituições e organizações, devem respeito absoluto à Constituição e às leis. Inexistência de violação da autonomia universitária. 6. **Improcedência da ação. Constitucionalidade dos dispositivos impugnados.**
> (STF. ADI 5035, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2017, publicado em 29/07/2020)

Pela relevância, trago à colação excertos relevantes do voto condutor do acórdão, do Ministro Alexandre de Moraes:

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> (...) Por isso que a construção do Programa Mais Médicos parte do binômio ensino/serviço. Ao longo da especialização, há a obrigatoriedade da prestação de serviços supervisionada por médicos brasileiros, com a necessidade de irem até os locais mais carentes onde não há o serviço médico e supram, ou, pelo menos, reduzam, a ausência desse serviço. Em verdade, ao invés de se investir na especialização para, depois, auferir o retorno, o Programa pensou em já resolver isso fazendo a questão do ensino/serviço ao mesmo tempo, ou seja, concomitantemente.
>
> **Em virtude disso - e aqui é que há a divergência -, não se trata de vínculo empregatício, não se trata de serviço, de vinculação, é uma forma utilizada também em outros países, acadêmico-profissional de especialização junto com prestação de serviço, muito semelhante, por sinal, e que não cria vínculo empregatício, ao que se faz ao conscrito.** (...)

No mesmo sentido, o **Tribunal Superior do Trabalho reconheceu a inexistência de vínculo trabalhista, mas a configuração de vínculo jurídico-administrativo entre os médicos do Programa Mais Médicos e a União, no Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n° TST-AIRR-382-62.2014.5.10.0013**:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. PROJETO MAIS MÉDICOS PARA O BRASIL. RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA. O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que a Justiça do Trabalho não tem competência para julgar as ações que envolvem o Poder Público e os servidores a ele vinculados por relação estatutária ou jurídico-administrativa. In casu, consoante delimitado pelo Regional, **os integrantes do projeto "Mais Médicos para o Brasil", instituído pela Lei nº 12.871/2013, firmam com o Poder Público contrato de natureza tipicamente administrativa.** Nesse contexto, com efeito, tem-se que a competência

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> para julgar o feito é da Justiça comum. Agravo de instrumento conhecido e não provido.
> (TST. Oitava Turma. AIRR - 382-62.2014.5.10.0013. Rel. Min. DORA MARIA DA COSTA. Julgado em 14/10/2015.)

Diante dessas considerações, constata-se que, em que pese a inexistência de vínculo empregatício, seja com a União, seja com outros entes federativos ou organismos internacionais, é incontroverso que os médicos estrangeiros participantes do programa, conforme disposto na lei de regência, **fazem jus a bolsa paga pela União, submetem-se a regramento expedido pelo Ministério da Saúde e a sanções administrativas aplicadas pelas autoridades federais.**

Nesse toar, considerando-se o amplo conceito de agentes públicos trazido pela Lei nº 8.429/1992, é inevitável a conclusão de que, para os efeitos da Lei de Improbidade Administrativa, **a relação jurídica acadêmico-profissional dos médicos intercambistas participantes do Programa Mais Médicos é com a União, sendo esta a razão pela qual lhes são aplicáveis as disposições e as sanções daquele diploma normativo. Essa circunstância se revela suficiente para evidenciar o interesse federal na controvérsia.**

Acrescente-se a isso, diante da presença, na relação jurídica, de organismo internacional, o fundamento contido no acórdão do TST acima referido, no que se refere à competência delimitada pelo art. 109, III, da Constituição Federal, que corrobora o interesse da União na matéria em questão:

> (...) Registre-se, ainda, que, nos termos do art. 109, III, da Constituição Federal, compete aos juízes federais competentes processar e julgar "as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional", sendo que, conforme bem aduzido na Origem, "a previsão de repasse à OPAS de valores da bolsa-formação repousa no '80º Termo de Cooperação Técnica para o

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

> Desenvolvimento de Ações Vinculadas ao Projeto 'Ampliação ao Acesso da População Brasileira à Atenção Básica em Saúde' e respectivos Termos de Ajuste. (...)

Ademais, o ato narrado nos autos, praticado pelo médico acusado, enquadra-se, em primeiro momento, conforme indicado pelo Membro do MPF, no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, já que não há notícias, até o momento, de lesão ao erário ou enriquecimento ilícito, tampouco desvio de verbas.

As sanções aplicáveis à espécie, considerando o estado em que se encontram as investigações, portanto, são as previstas no art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa:

> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:
>
> (...)
>
> III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, **perda da função pública**, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, **pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente** e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.
>
> (...)

Acerca da possibilidade de aplicação das sanções de improbidade administrativa a médicos conveniados ao SUS, situação análoga, vejamos acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e, em seguida, do Superior Tribunal de Justiça, ambos com atuação do Ministério Público Federal:

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE PASSIVA. MÉDICO CONVENIADO AO SUS. PRESCRIÇÃO. NÃO VERIFICAÇÃO. EMISSÃO DE AIH FRAUDULENTA. AUTORIA E MATERIALIDADE. COMPROVAÇÃO. MULTA CIVIL. RAZOABILIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA. INCIDÊNCIA. 1. **O conceito de agente público, para fins de improbidade administrativa, encontra previsão expressa no artigo 2º da Lei n. 8.429/1992. 2. O exercício da atividade de médico junto a entidade hospitalar conveniada ao Sistema Único de Saúde, quando geradora de enriquecimento ilícito, dano ao erário ou ofensa aos princípios da Administração Pública, atrai a incidência do regramento legal constante do mencionado diploma legal.** 3. Para os atos de improbidade administrativa, a prescrição encontra regramento expresso no artigo 23 da Lei n. 8.429/1992. 4. **O convênio firmado junto ao SUS ostenta natureza temporária, podendo se encerrar tanto a pedido dos interessados quanto por interesse da Administração Pública**. Em hipóteses tais, embora os médicos conveniados não exerçam, efetivamente, mandato, cargo em comissão ou função de confiança, necessária se apresenta a aplicação analógica do disposto no artigo 23, I, da Lei n. 8.429/1992, na forma do artigo 4º do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), considerando-se como marco inicial do prazo prescricional o encerramento do convênio. 5. A emissão de Autorizações de Internação Hospitalar fraudulentas, com alteração de dados relativos aos pacientes e à própria internação, configura ato de improbidade, seja por gerar dano ao erário, seja por ofender os princípios da moralidade e da legalidade, sobretudo. 6. A pena de multa civil, quando observados os parâmetros legais e a extensão do dano causado, deve ser prestigiada, mormente se considerado o comando constitucional de proteção à moralidade administrativa - a denotar a necessária consideração do princípio da proporcionalidade em seu duplo viés: proibição de excesso e proibição de proteção deficitária. 7. A correção monetária não caracteriza condenação

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

autônoma, mas mera atualização do valor real da condenação. Precedente. 8. Apelação improvida.

(TRF. 3ª Turma. APELAÇÃO CÍVEL Nº 5001602-55.2012.404.7118/RS. Julgado em 10/07/2013.)

SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM DESFAVOR DE MÉDICO PERTENCENTE AO SUS POR COBRANÇA INDEVIDA DE HONORÁRIOS. ATO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS (ART. 11 DA LIA).** DOSIMETRIA DA PENA. POSSIBILIDADE DE REVISÃO NESTA INSTÂNCIA QUANDO EVIDENCIADA A AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE DAS PENAS APLICADAS. NO TRIBUNAL DE ORIGEM, HOUVE A CUMULAÇÃO DAS SANÇÕES DE SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS, DE PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO E DE MULTA CIVIL, EMBORA RECONHECIDO OS BONS PRÉSTIMO DO IMPLICADO ENQUANTO MÉDICO CONVENIADO. EXORBITÂNCIA VERIFICADA. DECISÃO MONOCRÁTICA QUE DEVE SER MANTIDA. AGRAVO INTERNO DO MPF A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Esta Corte é firme no entendimento de que a cumulação de penalidades na ação de improbidade administrativa é facultativa, devendo o magistrado, na aplicação das sanções, observar a dosimetria necessária, de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do que prescreve o parágrafo único do art. 12 da Lei 8.429/92 (AgRg no AREsp. 367.631/PR, Rel.
Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 7.10.2015).

2. Na origem, cuida-se de **Ação de Improbidade Administrativa em desfavor de Médico conveniado ao SUS em razão da cobrança indevida de honorários de paciente.**

3. O acórdão recorrido, apesar de reconhecer ser o réu um dos médicos que mais faz partos e plantões pelo SUS (fls. 800), aplicou,

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

cumulativamente, as penas de suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público e multa civil.

4. Ora, consignado os bons préstimos do acionado em suas funções, tornam-se desarrazoadas as sanções estabelecidas.

5. Posto isto, é de se concluir que a multa civil no importe de 5 vezes o valor da remuneração do Agente Público à época dos fatos é a reprimenda bastante para o ato reconhecido como ímprobo pelas Instâncias Ordinárias, eficientes para punir a inescusável conduta do Agente Público e coibir práticas futuras em igual sentido nos vindouros atendimentos médicos, além de estimular o aprimoramento do Servidor para a condução da coisa pública. Portanto, não merece reproche a decisão unipessoal agravada.

6. **Agravo Interno do MPF a que se nega provimento.**

(STJ. AgInt no AREsp 262.865/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/12/2018, DJe 04/02/2019)

No presente caso, o fato a atrair a incidência da Lei de Improbidade Administrativa é a relação acadêmico-profissional que o médico intercambista do Programa Mais Médicos possui com a União, com percepção de bolsa dos cofres públicos federais e submissão ao regime previsto na Lei nº 12.871/2013, que estabelece, ainda, regime disciplinar específico.

Diante dessas considerações, na hipótese dos autos, **não resta dúvida acerca do interesse federal na matéria, a atrair a presença da União na eventual ação civil pública por ato de improbidade administrativa a ser intentada, razão pela qual concluo pela atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito.**

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44

C O N C L U S Ã O

Ante as considerações esposadas, voto no sentido de conhecer o presente conflito, mas **JULGAR IMPROCEDENTE** o pedido formulado pela parte autora, para resolvê-lo com a fixação de atribuição do **Ministério Público Federal, o suscitante,** para atuar no feito.

É como voto.

(*Documento assinado digitalmente*)

Sebastião Vieira Caixeta

Conselheiro Nacional

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 22:19:44