



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CÂMARA NACIONAL DE DIREITO ELEITORAL - CNDE/DECOR/CGU

**PARECER n. 00012/2024/CNDE/CGU/AGU**

**NUP: 00688.001270/2024-31**

**INTERESSADOS: CÂMARA NACIONAL DE DIREITO ELEITORAL - CNDE/CGU**

**ASSUNTOS: CAMPANHA ELEITORAL E OUTROS**

EMENTA: Profissionais em regime de ensino-serviço, sem vínculo funcional ou empregatício com o Poder Público e que recebem bolsa, não são considerados servidores públicos para fins eleitorais, não incidido, portanto, na vedação contida no inciso V do art. 73 da Lei n.º 9504/97.

Relação de ensino-serviço dos participantes do Programa Mais Médicos (PMMB). Lei n.º 12.871/2013. Recomendações.

## **I. Objeto do Presente Parecer**

1. Através do DESPACHO n. 00512/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU (seq. 3), fora redistribuído a esta Advogada o seguinte tema de análise: "*Profissionais em regime de ensino-serviço, sem vínculo funcional ou empregatício com o Poder Público e que recebem bolsa devem ser considerados como incluídos por equiparação na vedação eleitoral do art. 73, V da Lei n.º 9.504/97?*"

2. A dúvida está descrita no **DESPACHO n. 01236/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU (Seq. 103 do NUP 00688.001541/2023-78)** e justificada assim:

A questão surgiu em situação afeta aos profissionais do programa Mais Médicos (Lei 12.871/13). Entretanto, situação similar pode, eventualmente, se aplicar a outros casos.

Referência: PARECER n. 00569/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.086902/2022-70).

3. O Programa Mais Médicos (PMMB) busca resolver a questão emergencial do atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde. Após alguns anos de significativo esvaziamento, inclusive com a criação de novos programas para incremento da atenção primária à saúde, tem-se evidenciado, desde 2023, forte retomada e investimento da Administração Pública no PMMB, o que reforça a importância do presente debate, o qual será, certamente, objeto de dúvidas dos gestores nos pleitos eleitorais subsequentes.

4. Contextualizada a questão, passa-se à análise dos pontos jurídicos dessa relação ímpar de ensino e serviço.

## **II. Da Fundamentação Jurídica**

5. O inciso V do art. 73 da Lei n.º 9.504, de 1997, assim dispõe:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

6. Verifica-se que, como regra, são proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, nomear, contratar ou de qualquer forma admitir servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados algumas hipóteses específicas.

7. Tal regra proibitiva da Lei Eleitoral, como já entendeu o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), exige vínculo direto com a Administração, ainda que se admita interpretação ampliativa do regramento:

CHAPA ÚNICA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. ABUSO DE PODER POLÍTICO. DISTRIBUIÇÃO DE BRINDES. COMEMORAÇÃO DO DIA DAS MÃES. AUSÊNCIA DE PROVA DO INTUITO ELEITORAL DO EVENTO. JORNAL. REALIZAÇÕES DO GOVERNO. TRATORES E INSUMOS AGRÍCOLAS. CONTINUIDADE DE PROGRAMA SOCIAL. AULA MAGNA. INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. DESCARACTERIZAÇÃO. USO DE SÍMBOLO. COMPETÊNCIA. COMPARECIMENTO PESSOAL. ENTREGA DE TÍTULOS FUNDIÁRIOS. ATO DE GOVERNO. VALE SOLIDARIEDADE. PROGRAMA DO GOVERNO ANTERIOR. ENTREGA EM DOBRO NÃO COMPROVADA. CONDUTA VEDADA. SERVIDOR PÚBLICO OU AGENTE PÚBLICO. ESTAGIÁRIOS. CONTRATAÇÃO.

1. De acordo com o princípio da indivisibilidade da chapa única majoritária, segundo o qual, por ser o registro do governador e vice-governador realizado em chapa única e indivisível (art. 91 do Código Eleitoral), a apuração de eventual censura em relação a um dos candidatos contamina a ambos. A morte do titular da chapa impõe a interpretação de referido princípio com temperamentos.

2. É admissível a ação de impugnação de mandato eletivo nas hipóteses de abuso de poder político. Precedentes.

3. Em se tratando de ação de investigação judicial eleitoral, recurso contra expedição de diploma e ação de impugnação de mandato eletivo, quando fundados nos mesmos fatos, a procedência ou porém, que se não forem produzidas novas provas na ação de impugnação, não há como se distanciar das conclusões proferidas nos julgados anteriores.

4. A publicidade através de mídia escrita deve ostentar potencialidade lesiva para caracterizar o abuso a que alude o art. 74 da Lei 9.504/97.

5. Não há ilicitude na continuidade de programa de incentivo agrícola iniciado antes do embate eleitoral.

6. Os atos próprios de governo não são vedados ao candidato à reeleição.

7. O ato de proferir aula magna não se confunde com inauguração de obra pública.

8. O alegado maltrato ao princípio da impessoalidade em vista da utilização de símbolo de governo não constitui matéria eleitoral, devendo ser a questão levada ao conhecimento da Justiça Comum. Precedentes.

9. A continuidade de programa social iniciado no governo anterior não encontra óbice na legislação eleitoral, não restando comprovadas, ademais, a alegação de pagamento em dobro do benefício às vésperas da eleição.

**10. Ainda que se admita interpretação ampliativa do disposto no art. 73, V, da Lei 9.504/97 é necessário, ao menos, vínculo direto com a Administração.**

11. Não comprovada a ligação entre as contratações e a campanha eleitoral, eventuais irregularidades devem ser apuradas em outras instâncias.

12. Recurso ordinário desprovido.

(RO n.º 2233. Acórdão. BOA VISTA - RR. Relator(a): Min Fernando Gonçalves. **Julgamento:** 16/12/2009. **Publicação:** 10/03/2010) (g.n.)

8. Portanto, o cerne da questão ora em debate é se os profissionais do Projeto Mais Médicos para o Brasil (PMMB) são considerados como servidores públicos, para fins eleitorais e incidência da vedação do art. 73, V, disposto acima.

9. Senão vejamos.

10. A Lei n. 12.871/2013, a qual instituiu o Programa Mais Médicos, estabelece a inexistência de vínculo empregatício de qualquer natureza com a Administração Pública e prevê que os médicos participantes serão remunerados por meio de bolsa:

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

(...)

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.

(...)

Art. 20. O médico participante enquadra-se como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), na condição de contribuinte individual, na forma da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

11. No mesmo sentido, a Portaria Interministerial n. 1.369/2013, que dispõe sobre a implementação do Projeto Mais Médicos para o Brasil, estabelece que:

Art. 22. Para a execução das ações de aperfeiçoamento no âmbito do Projeto, será concedida aos médicos integrantes do Projeto bolsas nas seguintes modalidades:

I - bolsa-formação;

II - bolsa-supervisão; e

III - bolsa-tutoria.

(...)

Art. 33. As atividades desempenhadas no âmbito do Projeto não criam vínculo empregatício de qualquer natureza.

12. Assim, com base na legislação regente, os participantes do Programa exercem suas atividades a título precário e sem qualquer vínculo com a Administração Pública, não estando submetidos à hierarquia funcional e ao regime jurídico próprio, o que afasta a condição de servidor público, ainda que por equiparação. Tratam-se de contribuintes individuais, por força de Lei, sem vínculo empregatício com o Estado.

13. Ainda, recentemente, o TSE, ao enfrentar a necessidade ou não de desincompatibilização desses profissionais, assim também entendeu:

ELEIÇÕES 2022. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO NA ORIGEM. CANDIDATO AO CARGO DE DEPUTADO ESTADUAL. PROGRAMA MAIS MÉDICOS. AUSÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. AL. I DO INC. II DO ART. 1º C/C INC. VI DO ART. 1º DA LEI COMPLR N. 64/1990. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO.

1. A desincompatibilização prevista na al. I do inc. II do art. 1º c/c inc. VI do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990 exige o afastamento, de fato, dos servidores públicos, estatutários ou não, pelo prazo de três meses antes do pleito, para concorrer ao cargo de deputado estadual.

2. **A Lei n. 12.871/2013 e a Portaria Interministerial n. 1.369/2013 que regulamentam o Programa Mais Médicos do Sistema Único de Saúde – SUS estabelecem que "as atividades desempenhadas no âmbito do Projeto não criam vínculo empregatício de qualquer natureza".**

3. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral consolidou o entendimento de que o médico credenciado ao Sistema Único de Saúde não está sujeito aos prazos de desincompatibilização previstos pela Lei Complementar n. 64/1990 se não possuir vínculo empregatício com o Poder Público. Precedentes.

4. Recurso ordinário provido.

(RO-EI nº 060080930. Acórdão. CAMPO GRANDE-MS. **Relator(a)**: Min. Cármen Lúcia. **Julgamento**: 10/04/2023. **Publicação**: 19/04/2023) (g.n.)

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INDEFERIMENTO. MÉDICO PARTICIPANTE DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. ART. 1º, II, L, DA LEI COMPLEMENTAR 64/1990. ROL TAXATIVO. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. AUSÊNCIA DE NECESSIDADE DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. AGRAVO PROVIDO PARA DEFERIR O REGISTRO DE CANDIDATURA.

1. O rol previsto no art. 1º, II, da LC 64/1990 é taxativo, devendo ser interpretado de forma restritiva.

2. **Na condição de médico participante do Programa Mais Médicos, o candidato não se equipara a servidor público para fins eleitorais**, não havendo necessidade de se desincompatibilização.

3. Agravo interno a que se dá provimento para deferir o registro de candidatura.

(AgR-REspEI nº 060028362. Acórdão. RIO GRANDE DA SERRA-SP. **Relator(a)**: Min. Ricardo Lewandowski. **Julgamento**: 16/03/2023. **Publicação**: 27/04/2023) (g.n.)

14. Como visto, a abordagem do Tribunal se deu no caso da aplicação da LC 64/90. Entretanto, impende destacar que a própria *ratio essendi* do instituto da desincompatibilização reside na tentativa de coibir que os pretensos candidatos valham-se da máquina administrativa em benefício próprio, o que, pelo menos em tese, exige maior proteção para evitar desequilíbrios nos pleitos, já que o mero exercício da função pública tem potencial para angariar votos.

15. Portanto, o que se entendeu é que os médicos participantes do Programa não precisam se afastar das suas atividades, mesmo que candidatos, em razão da ausência de vínculo empregatício de qualquer natureza com a Administração Pública, o que reforça, ainda mais, que estes podem ser convocadas a integrar o Programa sem violar as condutas vedadas do art. 73, da Lei n.º 9504/97.

16. Interessante ressaltar que, no julgamento dos processos acima, os Ministros pontuaram que já é pacífico na Corte Eleitoral que o médico credenciado ao Sistema Único de Saúde, como os particulares credenciados ao DETRAN, também não estaria sujeito aos prazos de desincompatibilização, pela ausência de vínculo empregatício com o Poder Público.

17. Ademais, ressalte-se que a Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde, na NOTA TÉCNICA N.º 584/2022-NUAPJ/CGPROP/DESF/SAPS/MS (seq. 1 - NUP 25000.086902/2022-70), pontua que "*o PMMB tem natureza jurídica de aperfeiçoamento, com atividades práticas e teóricas, que forma profissionais especialistas na área de Saúde da Família e Comunidade, assim como reduz a carência de médicos nos mais diversos municípios brasileiros*".

18. A citada manifestação técnica destaca, ainda, que "*O PMMB tem previsão legal contínua e atemporal de fomento à construção de recursos humanos a permitir o aperfeiçoamento de médicos, organização, funcionamento e realização de pesquisas aplicáveis ao Sistema Único de Saúde e, por decorrência lógica, não impõe aumento de despesa, pois já existente dotação orçamentária, o que afasta, em tese, a arguição de incremento destinado a promover desigualdade de oportunidade entre os candidatos concorrentes nas eleições*".

19. Desta forma, os participantes do PMMB não são considerados servidores públicos para fins eleitorais, não incidindo, portanto, na vedação contida no inciso V do art. 73 da Lei n.º 9504/97.

20. Muito embora esteja demonstrado que inadmitir o chamamento de profissionais para assinatura dos termos de adesão nessas vagas consideradas prioritárias do ponto de vista assistencial colocaria em risco a continuidade da prestação de serviço essencial pelo Estado à população, recomenda-se que todo o procedimento atinente aos ciclos de convocação e eventual renovação dos contratos seja da mais pura transparência e, preferencialmente, amplamente divulgados antes do início das campanhas eleitorais. Afinal, há espaço para a configuração do abuso de poder político caso as circunstâncias do caso concreto revelem indicativos de que o ato foi perpetuado com a finalidade de violar a regra de proteção da isonomia de oportunidade entre os candidatos.

21. Por fim, observa-se que a Lei n. 12.871/2013, que instituiu o Programa Mais Médicos, acerca das bolsas a serem percebidas pelos participantes, expõe:

Art. 19-D. As bolsas e as indenizações estabelecidas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil: (Incluído pela Lei nº 14.621, de 2023)

I - **não representam vínculo empregatício com a União;** (Incluído pela Lei nº 14.621, de 2023)

II - não implicam incorporação aos vencimentos dos profissionais para quaisquer efeitos legais; (Incluído pela Lei nº 14.621, de 2023)

**III - caracterizam doação com encargos;** (Incluído pela Lei nº 14.621, de 2023)

**IV - não podem ser utilizadas como base de cálculo para recebimento de outros benefícios, inclusive para fins previdenciários;** (Incluído pela Lei nº 14.621, de 2023)

V - não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador nos termos do art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995; e (Incluído pela Lei nº 14.621, de 2023)

VI - não caracterizam contraprestação de serviços nos termos do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. (Incluído pela Lei nº 14.621, de 2023) Vigência

Parágrafo único. As bolsas e as indenizações a que se refere o caput deste artigo serão pagas em igual valor e de forma direta a todos os médicos participantes.

22. Assim, o disposto pela lei assegura a ausência de relação empregatícia entre o participante e o Estado, ressaltando que a natureza do valor percebido é de doação com encargos, o que exige a observância da Orientação Normativa n.º 80, de 15 de abril de 2024, da Advocacia-Geral da União.

23. Desta forma, além de observar as recomendações de fiel observância dos princípios da transparência e publicidade, o gestor deve, caso necessária a efetivação dos contratos por chamamento ao programa durante o período de campanha eleitoral, atestar o atendimento dos critérios definidos na ON 80, da AGU, de 2024, dos quais se destacam: a não constatação de prejuízo à isonomia na disputa do pleito eleitoral, a presença do interesse público e a contraprestação efetiva.

### III. Da Conclusão

24. De todo o exposto, conclui-se que os médicos participantes do Programa Mais Médicos do Brasil não são considerados servidores públicos para fins eleitorais, não incidindo, portanto, na vedação contida no inciso V do art. 73 da Lei n.º 9504/97.

25. Em caso do chamamento dos profissionais para firmar termo de adesão ao programa durante o período de defeso eleitoral, recomenda-se a adoção de medidas que garantam a transparência e publicidade do procedimento, descaracterizando qualquer desvirtuamento da contratação, e que sejam observados os ditames da ON 80, da AGU, de 2024.

TÔNIA LAVOGADE COSTA

Advogada da União

De acordo

DANILO BARBOSA DE SANT'ANNA

Advogado da União

ISABELA MARQUES SEIXAS

Advogada da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE

Advogada da União

LUÍS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS

Advogado da União

MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA

Advogada da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688001270202431 e da chave de acesso 7d573deb

---



Documento assinado eletronicamente por LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1813767787 e chave de acesso 87c003c2 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-12-2024 13:59. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por ISABELA MARQUES SEIXAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1813767787 e chave de acesso 87c003c2 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA MARQUES SEIXAS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-12-2024 11:14. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1813767787 e chave de acesso 87c003c2 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-12-2024 12:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1813767787 e chave de acesso 87c003c2 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-12-2024 17:18. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por TONIA LAVOGADE COSTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1813767787 e chave de acesso 87c003c2 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TONIA LAVOGADE COSTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-12-2024 21:07.

---

Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---