



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31613 - DF(2025/0324342-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : PEDRO HENRIQUE HENNIG
ADVOGADOS : DIOGO LOUREIRO DE ALMEIDA - PR042319
MATHEUS VIGNATTI DE CARLI - PR092037
IMPETRADO : MINISTRO DA SAÚDE
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA MAIS MÉDICOS. INDENIZAÇÃO DO ART. 22-A DA LEI N. 12.871/2013 (REDAÇÃO DA LEI N. 14.621/2023). CONCLUSÃO DA RESIDÊNCIA ANTERIOR À VIGÊNCIA DA NORMA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA. AUSÊNCIA DE AFRONTA À ISONOMIA. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA. DEPENDÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO E FIXAÇÃO ANUAL DE VAGAS POR ATO CONJUNTO MINISTERIAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. O art. 22-A da Lei n. 12.871/2013, incluído pela Lei n. 14.621/2023, instituiu indenização destinada ao médico participante de Programa de Residência em Medicina de Família e Comunidade, condicionada ao cumprimento ininterrupto de 24 meses de formação e à existência de saldo devedor do Fies no momento do ingresso no programa.

2. Caso em que o impetrante concluiu a residência médica em março de 2023, anteriormente à edição da Medida Provisória n. 1.165/2023 e à posterior conversão na Lei n. 14.621/2023, instituindo o art. 22-A, de modo que não havia, ao tempo do encerramento da residência, base legal vigente que amparasse a pretensão indenizatória. Inviável conferir efeito retroativo à norma superveniente para alcançar a situação do impetrante.

3. Não configurada ofensa ao princípio da isonomia, pois o marco temporal de incidência normativa constitui critério juridicamente válido de diferenciação entre aqueles que se encontravam em

vínculo ativo como participantes do programa e os que já haviam encerrado a residência antes da inovação legislativa.

4. A indenização prevista no art. 22-A ostenta natureza de incentivo em política pública e apresenta eficácia limitada, dependente de regulamentação administrativa e da fixação anual do número de vagas por ato conjunto dos Ministérios da Saúde e da Educação, circunstância que afasta o reconhecimento de direito líquido e certo na via mandamental.

5. Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de abril de 2026.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31613 - DF(2025/0324342-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : PEDRO HENRIQUE HENNIG
ADVOGADOS : DIOGO LOUREIRO DE ALMEIDA - PR042319
MATHEUS VIGNATTI DE CARLI - PR092037
IMPETRADO : MINISTRO DA SAÚDE
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA MAIS MÉDICOS. INDENIZAÇÃO DO ART. 22-A DA LEI N. 12.871/2013 (REDAÇÃO DA LEI N. 14.621/2023). CONCLUSÃO DA RESIDÊNCIA ANTERIOR À VIGÊNCIA DA NORMA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA. AUSÊNCIA DE AFRONTA À ISONOMIA. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA. DEPENDÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO E FIXAÇÃO ANUAL DE VAGAS POR ATO CONJUNTO MINISTERIAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. O art. 22-A da Lei n. 12.871/2013, incluído pela Lei n. 14.621/2023, instituiu indenização destinada ao médico participante de Programa de Residência em Medicina de Família e Comunidade, condicionada ao cumprimento ininterrupto de 24 meses de formação e à existência de saldo devedor do Fies no momento do ingresso no programa.

2. Caso em que o impetrante concluiu a residência médica em março de 2023, anteriormente à edição da Medida Provisória n. 1.165/2023 e à posterior conversão na Lei n. 14.621/2023, instituindo o art. 22-A, de modo que não havia, ao tempo do encerramento da residência, base legal vigente que amparasse a pretensão indenizatória. Inviável conferir efeito retroativo à norma superveniente para alcançar a situação do impetrante.

3. Não configurada ofensa ao princípio da isonomia, pois o marco temporal de incidência normativa constitui critério juridicamente válido de diferenciação entre aqueles que se encontravam em

vínculo ativo como participantes do programa e os que já haviam encerrado a residência antes da inovação legislativa.

4. A indenização prevista no art. 22-A ostenta natureza de incentivo em política pública e apresenta eficácia limitada, dependente de regulamentação administrativa e da fixação anual do número de vagas por ato conjunto dos Ministérios da Saúde e da Educação, circunstância que afasta o reconhecimento de direito líquido e certo na via mandamental.

5. Segurança denegada.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de mandado de segurança impetrado por **Pedro Henrique Hennig** contra ato atribuído ao **Ministro de Estado da Saúde**, apontado como omissivo, consistente na ausência de regulamentação e implementação da indenização prevista no art. 22-A da Lei n. 12.871/2013, incluído pela Medida Provisória n. 1.165/2023 e, posteriormente, convertido na Lei n. 14.621/2023, no âmbito do Programa Mais Médicos.

Sustenta o impetrante que cursou Medicina com financiamento estudantil pelo Fies, tendo ingressado em programa de Residência Médica em Medicina de Família e Comunidade em março de 2021, concluído em fevereiro de 2023, e que, apesar de ter formulado requerimento administrativo em maio de 2023 para obter a indenização mencionada, não obteve resposta, motivo pelo qual afirma possuir direito líquido e certo ao recebimento da benesse correspondente ao saldo remanescente de seu financiamento.

Notificada, a autoridade apontada como coatora prestou informações às fls. 41/53, alegando, em síntese, que a indenização prevista no art. 22-A da Lei n. 12.871/2013 constitui política pública recente, dependente de regulamentação infralegal e de critérios objetivos ainda em elaboração, especialmente quanto ao número de vagas anuais disponíveis e às condições de elegibilidade. Ressaltou, ainda, que o impetrante concluiu sua residência médica em 7 de março de 2023, em momento anterior à edição da Medida Provisória n. 1.165, de 20 de março de 2023, posteriormente convertida na Lei n. 14.621/2023, razão pela qual não haveria base legal vigente à época que autorizasse a concessão da indenização, sendo inviável qualquer aplicação retroativa. Destacou-se, também, que eventual interpretação extensiva comprometeria a segurança jurídica e poderia gerar impactos financeiros expressivos e não previstos, colocando em risco a sustentabilidade da política pública.

O Ministério Público Federal opinou pela denegação da ordem (fls. 57/60). Considerou que o mandado de segurança exige direito líquido e certo demonstrável de plano mediante prova pré-constituída, o que não se verificaria no caso, porquanto a pretensão dependeria de elementos adicionais e de regulamentação pendente. Assinalou,

ainda, que não há ato ilegal ou abusivo caracterizado, sobretudo porque a Administração já estaria adotando providências para disciplinar a matéria, inclusive no tocante à verificação de disponibilidade orçamentária, inexistindo, assim, omissão a ser corrigida.

O impetrante apresentou nova manifestação às fls. 63/69, aduzindo que o seu pleito deve ser acolhido sob a perspectiva do "*princípio da interpretação teleológica, instrumentalizado pelo art. 5º da LINDB e pelo art. 8º do CPC/15*", pois, no seu entender, o "*objetivo da Medida Provisória era, inequivocamente, amparar estudantes em situação de endividamento com o FIES, e essa finalidade não se altera por uma diferença de poucos dias*". Defendeu ainda que "[a] diferença de apenas vinte dias entre a conclusão do programa e a entrada em vigor da nova regra cria uma situação de gritante injustiça material", contrariando a isonomia (fl. 64). Por fim, citou a existência de lacuna axiológica e comportamento que fere a boa-fé objetiva (fl. 66).

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Como premissa normativa central da controvérsia, necessário transcrever, integralmente, o art. 22 -A da Lei n. 12.871/2013, com redação conferida pela Lei n. 14.621/2023:

Art. 22-A. Ao médico participante de Programa de Residência em Medicina de Família e Comunidade que cumprir, de forma ininterrupta, os 24 (vinte e quatro) meses de formação com aprovação para obtenção de título de especialista e que tiver realizado a graduação em Medicina financiada pelo Fies, nos termos da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, será concedida indenização por formação em especialidades estratégicas para o SUS, de valor monetário correspondente ao seu saldo devedor do Fies no momento de ingresso no Programa de Residência.

§ 1º O número de vagas disponíveis anualmente para adesão à indenização de que trata o caput deste artigo será estabelecido em ato conjunto do Ministro de Estado da Saúde e do Ministro de Estado da Educação.

§ 2º O recebimento da indenização de que trata o caput deste artigo é condicionado ao requerimento do interessado, de acordo com o disposto no regulamento.

§ 3º A indenização de que trata o caput deste artigo, considerado o seu valor total, poderá ser recebida somente 1 (uma) vez por participante.

§ 4º Será dado ao médico, previamente à sua adesão ao Projeto Mais Médicos para o Brasil, conhecimento sobre o número de vagas disponíveis para a indenização de que trata o caput deste artigo e sobre as regras dispostas no regulamento referido no § 2º deste artigo.

O dispositivo legal é expreso ao atribuir o benefício ao médico "participante" do programa de residência, condição que pressupõe vínculo ativo no momento da vigência normativa.

No caso concreto, é incontroverso que o impetrante concluiu a residência em 7 de março de 2023, antes mesmo da edição da Medida Provisória n. 1.165/2023, publicada em 20 de março de 2023, convertida na Lei n. 14.621/2023, em julho do mesmo ano.

Assim, quando encerrado o programa de residência, não havia base legal vigente contemplando a indenização ora pleiteada, sendo inviável atribuir efeito retroativo à norma superveniente, sob pena de ofensa aos princípios da legalidade e da irretroatividade das leis.

Veja-se que não há afronta à isonomia, como diz o impetrante, visto que o recorte temporal para a incidência normativa válida não atribuir a indenização em favor daqueles que já haviam concluído o programa de residência.

Observar a lei vigente ao tempo de um fato específico é motivo juridicamente consistente para diferenciar o regime normativo aplicável a cada situação. Tanto é assim que leis supervenientes não afetam contratos estabelecidos em momento anterior (**ADI n. 493**, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 4/9/1992) e a pensão por morte regula-se pela lei em vigor ao tempo do falecimento (Súmula n. 340/STJ), não importando, em tais situações, se o contrato ou a morte antecederem em poucos dias o novo tratamento jurídico que venha a ser estabelecido.

Ademais, é preciso considerar que a indenização prevista no art. 22-A ostenta caráter típico de incentivo em política pública com repercussões financeiras, tendo sido condicionada pelo legislador a beneficiar os "participantes". A indenização considera a situação e os custos para aqueles que, efetivamente, se encontram dentro de seu escopo de incidência.

Daí não se falar em atingir melhor finalidade normativa para compreender o impetrante, tampouco haver lacunas a serem preenchidas pela via interpretativa ou de ofensa à boa-fé objetiva diante de quadro normativo superveniente, em relação ao qual o impetrante não nutria qualquer posição de expectativa legítima ao ingressar no Fies muitos anos antes da indenização visada neste *writ*.

Verifica-se, ainda, que o § 1º do art. 22-A da Lei n. 12.871/2013 também subordina a fruição da indenização ao estabelecimento anual de vagas mediante ato conjunto ministerial, enquanto o § 2º vincula o recebimento ao regulamento administrativo. Esse arquétipo mostra tratar-se de norma de eficácia limitada, cuja aplicação é dependente de disciplina infralegal e considerações de gestão administrativa.

Em casos análogos, diante da necessidade de regulamentação, o STJ já reconheceu não se configurar direito líquido e certo. Vale mencionar:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO. ART. 37 DA LEI DISTRITAL Nº 3.824/06. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. O legislador estabeleceu de forma expressa que para a percepção da Gratificação de Titulação seria necessário: "regulamento próprio, a ser editado, no prazo de até sessenta dias após a publicação desta Lei, pela Secretaria de Estado de Gestão Administrativa, no âmbito do Poder Executivo; e, no âmbito do Poder Legislativo, por ato próprio da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, respectivamente, no que concerne aos seus servidores ou empregados públicos" (art. 38, § 3º, da Lei Distrital n. 3.824/06).

2. Assim, a Lei n. 3.824/2006, por ser norma de eficácia limitada, dependia de regulamentação do Poder Executivo para sua aplicação, inexistindo direito líquido e certo aqui deduzido. Precedente: RMS n. 37.250-DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 27.11.2013; RMS n. 38.820-DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 10.2.2014..

3. Recurso ordinário não provido.

(RMS n. 35.549/DF, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 28/8/2014.)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROMOÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO DE TITULAÇÃO. ART. 37 DA LEI N. 3.824/06 DO DISTRITO FEDERAL. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA. PRECEDENTE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. A percepção da Gratificação de Titulação necessitaria de "regulamento próprio, a ser editado, no prazo de até sessenta dias após a publicação desta Lei, pela Secretaria de Estado de Gestão Administrativa, no âmbito do Poder Executivo; e, no âmbito do Poder Legislativo, por ato próprio da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, respectivamente, no que concerne aos seus servidores ou empregados públicos" (art. 38, § 3º, da Lei Distrital n. 3.824/06).

2. Tratava-se, pois, de norma de eficácia limitada, dependendo de outra norma para sua aplicação. Não havendo, contudo, tal norma, direito líquido e certo também não há. Precedente: RMS 35.549/DF, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 28/08/2014.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no RMS n. 46.142/DF, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 16/6/2015.)

ANTE O EXPOSTO, denego a segurança, sem a condenação ao pagamento de honorários (art. 25 da Lei n. 12.016/2009).

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2025/0324342-6

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 31.613 / DF

PAUTA: 08/04/2026

JULGADO: 08/04/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : PEDRO HENRIQUE HENNIG
ADVOGADOS : MATHEUS VIGNATTI DE CARLI - PR092037
 DIOGO LOUREIRO DE ALMEIDA - PR042319
IMPETRADO : MINISTRO DA SAÚDE
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO À EDUCAÇÃO - Permanência - Programas de Bolsas e Financiamento
Estudantil com Recursos Públicos - Fies

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.