PARECER JURÍDICO: 035/2025
AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI
REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 5687/2025
AUTORIA: Executivo Municipal

Ementa: *"PROJETO DE LEI. RESIDÊNCIA MÉDICA. BOLSA DE ESTUDO. GRATIFICAÇÕES. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. LIMITES DA SUPERVISÃO MULTIPROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA DAS VERBAS. PAGAMENTO RETROATIVO. POSSIBILIDADE.*

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, solicitando a esta Assessoria Jurídica, parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 5687/2025 de autoria do Legislativo municipal, que "dispõe sobre o Programa de Residência Médica do Município de Imbituba, Disciplina o pagamento de Bolsa destinada aos Médicos Residentes e Preceptoria, e dá outras providências", considerando a necessidade de dar celeridade à tramitação do Projeto de Lei.

O projeto de lei em questão deu entrada na Câmara Municipal no dia 1º de abril de 2025, sendo despachado pela Mesa Diretora em 7 de abril de 2025. Na mesma data, o projeto foi encaminhado à Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final para emissão de parecer. Em 10 de abril de 2025, foi solicitada informação ao Poder Executivo a respeito da matéria.

Posteriormente, o projeto foi encaminhado, em 30 de abril de 2025, à Comissão de Finanças, Orçamento, Tributação, Transporte, Obras, Urbanismo, Agricultura, Pesca e Fiscalização para emissão de parecer, ocasião em que também foram solicitadas informações complementares à Assessoria Jurídica e à IGAM – Consultoria.

No curso da tramitação, foram apresentadas duas emendas ao projeto. Ambas foram despachadas pela Mesa Diretora em 29 de abril de 2025. As duas emendas foram remetidas à Comissão de Finanças, Orçamento, Tributação, Transporte, Obras, Urbanismo, Agricultura, Pesca e Fiscalização em 30 de abril de 2025 para análise.

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/2B58-10B9-70CD-1ADB e informe o código 2B58-10B9-70CD-1ADB

Por fim, no dia 19 de maio de 2025, a Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final voltou a encaminhar o projeto para emissão de novo parecer, em razão das emendas apresentadas e das informações complementares recebidas.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, no que diz respeito aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência para propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura segue todas as formalidades legais (artigos 104, inciso I, 105 e 107 do Regimento Interno[1] da Câmara Municipal de Imbituba.

A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adéqua aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30[2], inciso I da Constituição Federal e não conflita com a Competência Privativa da União Federal (artigo 22 da Constituição Federal) e também não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal (artigo 24 da Constituição Federal).

Os Municípios brasileiros, entes federados autônomos, nos termos dos art. 1º e 18 da Constituição Federal, são dotados de capacidade legislativa para disciplinar os assuntos de interesse local de forma privativa ou suplementar, conforme ditam os incisos I e II do art. 30 da Constituição.

[1] Art. 104. São modalidades de proposições:
I - os Projetos de Lei;
Art. 105. As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor e autores.
Art. 107. As proposições consistentes em Projeto de Lei, Decreto Legislativo, Resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, acompanhadas de justificação por escrito.

[2] Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)
III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/2B58-10B9-70CD-1ADB e informe o código 2B58-10B9-70CD-1ADB

Ademais, o Projeto de Lei em análise se refere à matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal previstas no art. 72[3], da Lei Orgânica do Município. A proposta trata de organização administrativa e criação de despesas, matéria de competência do Prefeito Municipal (art. 61, §1º, II, "c", da CF/88, por analogia).

Em vista disto, a proposta está dentro da alçada constitucional do executivo municipal, cuja competência para iniciativa legislativa é legítima, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

O projeto de lei em questão dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Residência Médica, regulamentando a concessão de bolsa de estudo para médicos residentes e preceptores, além da previsão de gratificações e auxílios complementares para profissionais da saúde envolvidos na execução do programa.

A residência médica constitui modalidade de ensino de pós-graduação lato sensu, nos termos da Lei Federal nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e das Resoluções do Conselho Nacional de Residência Médica (CNRM). O projeto de lei expressamente adota essa legislação como fundamento, ao prever que os médicos residentes atuem sob regime de dedicação exclusiva e sem vínculo empregatício, conforme estabelecido no art. 4º da referida lei.

A carga horária, os direitos mínimos, o caráter educacional do programa e a filiação ao Regime Geral de Previdência Social como contribuinte individual estão adequadamente regulamentados nos arts. 4º, 8º e 9º do projeto.

O projeto distingue corretamente a natureza jurídica das verbas:

- A bolsa de estudo (art. 4º) é tratada como instrumento de incentivo educacional, sem natureza remuneratória, não gerando vínculo

[3]Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxilio e subvenções.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto nos § 3º e § 4º do Artigo 166 da Constituição Federal.

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/2B58-10B9-70CD-1ADB e informe o código 2B58-10B9-70CD-1ADB

empregatício e sem incidência de encargos trabalhistas, conforme jurisprudência pacífica dos tribunais superiores.

- A gratificação prevista no art. 6º, no valor de R$ 1.500,00, é corretamente vinculada ao exercício de atribuições específicas de coordenação e acompanhamento do programa, atendendo ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal, que exige lei específica para a concessão de acréscimos à remuneração de servidores;

- O auxílio financeiro de R$ 500,00 para profissionais da equipe multiprofissional (art. 5º) tem sua finalidade delimitada como apoio à moradia e alimentação, o que garante maior legalidade à sua concessão.

Destaca-se que, por configurarem verbas acessórias relacionadas à atividade funcional e à execução de programa público, tais pagamentos não devem ser confundidos com indenizações e exigem, portanto, base legal e previsão orçamentária adequada.

Ressalte-se que ao criar a gratificação dentro do próprio projeto, o texto passa a ser, ele mesmo, a lei específica exigida pela Constituição (art. 37, X da CF/88). Logo, o Projeto de Lei em comento, uma vez aprovado e sancionado, atenderá à exigência constitucional de lei específica, pois cria formalmente a gratificação, define seu valor, o servidor que poderá recebê-la e as atividades que justificam o pagamento.

Para além disso, cuida-se que o novo texto do projeto delimita com clareza que a coordenação do programa será exercida por um profissional da Secretaria de Saúde, ao qual será atribuída a supervisão da frequência, da produção e da comunicação entre os entes envolvidos (Município e Estado), conforme parágrafo único do art. 6º.

Nesta senda, aparentemente, não há disposição que implique ingerência direta sobre as atribuições técnicas específicas de outras categorias profissionais da saúde, como psicólogos, enfermeiros, nutricionistas e educadores físicos. Com isso, respeita-se a legislação específica de cada profissão, como as Leis nº 7.498/86 (enfermagem), nº 4.119/62 (psicologia), nº 8.234/91 (nutrição) e nº 9.696/98 (educação física), preservando a autonomia técnica e ética desses profissionais, situação que não estava suficientemente esclarecida no texto anterior.

Ponto que merece atenção é a hipótese de pagamento retroativo.

Com efeito, o parágrafo único do art. 4º do Projeto de Lei nº 5.687/2025 estabelece a possibilidade de pagamento retroativo da bolsa de estudo aos médicos residentes e preceptores que

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/2B58-10B9-70CD-1ADB e informe o código 2B58-10B9-70CD-1ADB

já se encontrem em atividade no Programa de Residência Médica do Município de Imbituba, considerando como termo inicial a data de início das respectivas atividades, conforme registro formal da Secretaria Municipal de Saúde.

Nesse ponto, insta mencionar a resposta à Consulta nº @CON - 09/00730021 do TCE/SC[4] firmou o entendimento de que:

> "A eficácia normativa retroativa é admitida como exceção no ordenamento jurídico pátrio, o que requer que haja expressa disposição no texto legal, posto que não se presume, além de respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

Dessa forma, a retroatividade, ainda que excepcionalmente, pode ser admitida, desde que não prejudique situações jurídicas consolidadas sob norma anterior, o que não ocorre no caso concreto.

O parágrafo único do art. 4º do PL 5.687/2025 atende ao primeiro requisito, com previsão expressa. Também não há violação de direito anterior, pois os residentes não tinham, à época, respaldo legal para exigir bolsa. Resta, então, verificar a disponibilidade orçamentária.

O art. 167, inciso II, da Constituição Federal, leia-se:

> Art. 167. São vedados:
> (...)
> II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Conforme informado no Estudo de Impacto Financeiro que instrui o Projeto de Lei:

> "Conforme a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), foram analisados os limites de gastos com pessoal e a disponibilidade orçamentária. Os resultados indicam que:
>
> - Haverá incremento nos gastos com pessoal nos exercícios de 2025, 2026 e 2027. No entanto, esses aumentos não ultrapassarão os limites estabelecidos pela LRF(...)
>
> A análise da disponibilidade orçamentária indica que não há necessidade de suplementação orçamentária para cobrir os custos adicionais nos exercícios de 2025, 2026 e 2027.

[4] Disponível em < https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/3284837.HTM > acessado em 21/05/2025.

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/2B58-10B9-70CD-1ADB e informe o código 2B58-10B9-70CD-1ADB

> Cumpre-nos informar que as projeções de gastos para o exercício de 2025 foram feitas baseadas nas informações até então consolidadas nos 2 (dois) primeiros meses do exercício atual, sendo utilizados, também, o total de gastos com pessoal no exercício de 2024 e custos da Ação 2.049 (Atenção Básica) nos últimos 3 anos (2022, 2023 e 2024)."

Assim, com base no entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina mencionado acima, tem-se como juridicamente possível a retroatividade. Entretanto sua execução deve ocorrer dentro do mesmo exercício financeiro para o qual existe dotação disponível.

Por cautela e segurança jurídica, recomenda-se que o texto do parágrafo único do art. 4º seja ajustado para explicitar a condicionalidade da retroatividade à existência de dotação orçamentária vigente, nos seguintes termos:

> "Parágrafo único. O pagamento da bolsa de estudo poderá ser realizado de forma retroativa aos médicos residentes e preceptores que comprovadamente tenham iniciado suas atividades no Programa de Residência Médica antes da publicação desta lei, desde que exista disponibilidade orçamentária no exercício vigente e formalização do registro funcional junto à Secretaria Municipal de Saúde."

No mais, ressalte-se, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação das medidas ao interesse público.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, OPINO pela legalidade e constitucionalidade do projeto de Lei nº 5687/2025, observando-se a redação do Parágrafo único do artigo 4º acima recomendada.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo[5]. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôsa sua posição a respeito:

[5] **CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.** (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/2B58-10B9-70CD-1ADB e informe o código 2B58-10B9-70CD-1ADB

> "*O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex oficio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.*" (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator:Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição,Justiça e Redação Final desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba (SC), 21 de maio de 2025.

Adv. Henri Winckler
Assessor jurídico da presidência

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/2B58-10B9-70CD-1ADB e informe o código 2B58-10B9-70CD-1ADB

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: 2B58-10B9-70CD-1ADB

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✔ HENRI WINCKLER (CPF 066.XXX.XXX-86) em 21/05/2025 18:47:43 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/2B58-10B9-70CD-1ADB