



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
Diretoria Jurídica

Processo Legislativo n.: 247/2020

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

Assunto: Projeto de Lei nº 6.009/2020

*DIREITO CONSTITUCIONAL E
ADMINISTRATIVO - PROJETO DE LEI -
PROGRAMAS DE RESIDÊNCIA MÉDICA E
PAGAMENTO DE BOLSAS - INICIATIVA ART.
30, INCISO I E II DA CF C/C ART. 68, V, DA LEI
ORGÂNICA DO MUNICÍPIO -
CONSTITUCIONALIDADE - PARECER
FAVORÁVEL.*

0

PARECER JURÍDICO n. 105/2020

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo solicitação de parecer jurídico acerca da regularidade do Projeto de Lei n. **6.009/2020**, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre os Programas de Residência Médica em Ginecologia, Obstetrícia e Pediatria, disciplina convênios e termos de cooperação entre a Secretaria Municipal de Saúde e Instituições de Ensino Superior – IES, para o pagamento de bolsa aos médicos preceptores, tutores e coordenadores e dá outras providências.

A minuta do projeto (fls. 05/10) veio acompanhada da respectiva mensagem (fl. 03/04) e manifestação da Procuradoria-Geral do Município, a qual opinou pela constitucionalidade da proposta (fls. 35/36-v). Após, os autos foram distribuídos a este subscritor para análise e parecer (fl. 22).

É o resumido relatório. Passo a opinar.

II – INTRODUÇÃO

Preliminarmente, saliento que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei em epígrafe, pois incumbe a esta Diretoria prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa. Assim, no desempenho da função de consultoria deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade pública sobre a importância da devida motivação de seus atos.

Feitas essas breves considerações, passo a analisar o objeto da matéria e, na sequência, os aspectos quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição.

III – DO OBJETO

A proposição em tela dispõe sobre os Programas de Residência Médica (PRMs) nas áreas de Ginecologia, Obstetrícia e Pediatria, objetivando firmar parcerias entre o Município de Vilhena e as Instituições de Ensino Superior (públicas ou privadas), além de assegurar o pagamento de bolsas aos médicos preceptores, tutores e coordenadores.

A lei nº 6.932/81 traz o conceito de residência médica:

Art. 1º - A Residência Médica constitui modalidade de ensino de pós-graduação, destinada a médicos, sob a forma de cursos de especialização, caracterizada por treinamento em serviço, funcionando sob a responsabilidade de instituições de saúde, universitárias ou não, sob a orientação de profissionais médicos de elevada qualificação ética e profissional.

IV – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do projeto de lei em questão pressupõe sua adequação formal e material em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, não apresenta vícios de competência legislativa, do devido processo legislativo e dos pressupostos objetivos do ato normativo. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Carta Magna, sem confrontá-la.

Proc 247/20
42
Smpf

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 1º¹, erigiu os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, em seu artigo 18², a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de *autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação*.

A capacidade de *autolegislação* dos Municípios está consagrada nos **incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República**, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local³ (inc. I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumprir citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, em seu **artigo 122**, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 e incisos da Constituição da República, senão vejamos:

Art. 122 – Os municípios legislarão sobre assuntos de interesse local, observando o disposto no art. 30, incisos I a IX da Constituição Federal.

IV.1 – Constitucionalidade formal

Sob o aspecto **formal, subjetivo e orgânico**⁴, não vislumbro qualquer violação às normas constitucionais, tendo em vista que, tratando-se de projeto de lei que dispõe sobre Programas de Residência Médica (PRMs) no Município de Vilhena – porquanto, abarcado como assunto (eminentemente) de interesse local, em

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e **Municípios** e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ Discorre José Cretella Júnior: “Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do ‘peculiar interesse’ vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que ‘peculiar interesse’ é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela ‘peculiaridade’, ‘singularidade’, ‘prevalência’ ou ‘primazia’ da matéria regulada” (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.)

⁴ Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente” (Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 260).

consonância com o disposto no **art. 30, inciso I, da Constituição Federal** e do **art. 122** da **Constituição do Estado de Rondônia** – competes “**organicamente**” a este ente federativo editar normas instituindo tais programas para atender suas necessidades imediatas.



Ademais, ressalta-se que os PRMs constituem modalidade de cursos de especialização submetidos às normas constitucionais e legais da educação nacional, com as peculiaridades que lhes confere a Lei Federal n. 6.932/1981. Sendo um treinamento para fins educacionais, insere-se no rol das matérias de competência concorrente da União (**art. 24, inciso IX, da Constituição Federal**), onde esta estabelece as normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal cabe a competência suplementar.

Embora os municípios aparentemente tenham sido excluídos da titularidade desta competência, uma vez que não constam expressamente no artigo supracitado, verifica-se que sua competência encontra respaldo no **art. 30, inciso II, da Lex Fundamental**, de modo que também cabe ao ente municipal a atividade legiferante na suplementação das normas federais e estaduais, desde que norteie sua atuação, repise-se, de forma específica dentro do interesse local, sem contrariá-las.

Ainda nesse contexto, também não evidencio qualquer vício de iniciativa (aspecto subjetivo) ou ofensa ao devido processo legislativo, pois respeitando o modelo simétrico traçado pelo Constituinte Federal, nos termos do **art. 61, §1, inciso II, “e”, da Lex Fundamental**⁵, norma de reprodução obrigatória também engendrada na **Constituição do Estado de Rondônia**, conforme se extrai do **art. 39, § 1º, inciso II, “d”**⁶, a deflagração do presente processo legislativo deverá ser desencadeada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do **Art. 68, inciso V, da Lei Orgânica do Município**, eis que a proposição ora analisada interfere em diversas atribuições e

⁵ **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, **observado o disposto no art. 84, VI;**

⁶ **Art. 39.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

estrutura organizacional de órgãos municipais, a exemplo do COREME – Conselho de Residência Médica Municipal, e SEMUS - Secretaria Municipal de Saúde:



Art. 68. *Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: (Emenda nº 057/2020)*

V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos, cargos e funções da Administração Pública Municipal. (Emenda nº 057/2020)

IV.II – Constitucionalidade material

Os Programas de Residência Médica são reconhecidos no Brasil desde o final dos anos 70, instituídos através do **Decreto nº 80.281**⁷ e, com o tempo, se tornou o principal meio de especializar os médicos do país, ou seja, a melhor maneira para o recém-formado em medicina complementar sua formação.

A constituição Federal, em seu **Art. 205**, traz a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Chancelando a força normativa da Constituição e sua feição dirigente, ao prever inúmeras normas de caráter programático, o projeto de lei apresentado define diversos objetivos e diretrizes que visam estimular a formação destes profissionais e desenvolver atividades acadêmicas com alto padrão de qualidade, bem como fomenta a articulação entre o ensino, os serviços de saúde e a sociedade, em parceria com o Poder Público e as Instituições de Ensino Superior. Também trouxe a previsão de bolsas para médicos preceptores, tutores e coordenadores, com a devida forma de custeio, os quais são de suma importância no acompanhamento do residente, pois não obstante este tomar suas próprias decisões, sempre deverá ser supervisionado.

Dito isso, sob o **aspecto material**⁸, verifico que a proposta legislativa, de igual maneira, não colide com as normas da Lei Maior e não contraria o plexo normativo federal.

⁷ Regulamenta a Residência Médica, cria a Comissão Nacional de Residência Médica e dá outras providências.

⁸ Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei

VI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, por ser **FORMAL e MATERIALMENTE CONSTITUCIONAL**, com estrita observância ao princípio da **LEGALIDADE**, exara-se parecer **FAVORÁVEL** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei nº 6.009/2020**, para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Ressalta-se, para todos os efeitos, que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o parecer. SMJ.

Vilhena/RO, 16 de dezembro de 2020.



EBENÉZER DONADON GARDINI
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10530