

**PARECER PRÉVIO Nº 28/2025**

**PROJETO DE LEI Nº 18/2025**

**REF.: PROCESSO Nº 4284/2025**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: PREFEITO MUNICIPAL**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei nº 18/2025, que institui o Programa Municipal de Residência Médica, no âmbito do Município de Santo André.

À

Comissão de Justiça e Redação,  
Senhor Presidente.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Executivo Municipal, protocolizado nesta Casa no dia 03 de junho de 2025, que institui o Programa Municipal de Residência Médica, no âmbito do Município de Santo André.

Explica o Prefeito em sua mensagem:

“Visa a presente propositura instituir o Programa Municipal de Residência Médica para a expansão da formação médica especializada no município, com vistas à melhoria dos indicadores de saúde pública e da gestão orçamentária do SUS local, com início nas especialidades de Medicina da Família e Comunidade – MFC e Psiquiatria.



A presente proposta encontra respaldo na legislação federal, notadamente na Lei nº 6.932, de 07 de julho de 1981, e nas Resoluções da Comissão Nacional de Residência Médica – CNRM. Além disso, está em consonância com os princípios estabelecidos na Lei Orgânica do Município e com os preceitos previstos na Constituição Federal referentes à matéria.”

Em que pese a explicação contida na mensagem que capeia o PL 18/2025, essas informações não constam no texto do projeto propriamente dito. Nele, em nenhum momento, consta que o Programa Municipal de Residência Médica visa à expansão da formação médica especializada com vistas à melhoria dos indicadores da saúde pública e da gestão orçamentária do SUS local, com início nas especialidades de Medicina da Família e Comunidade -MFC e Psiquiatria. Do mesmo modo, o texto do PL não alude à Lei Federal nº 6.932, de 07 de julho de 1981, apesar de se referir, de forma genérica, à legislação federal vigente.

O texto do PL 18/2025, por sinal, se apresenta de forma restrita, limitando-se a disposições vagas e genéricas, optando por remeter as matérias ali não disciplinadas à futura regulamentação por decreto pelo Poder Executivo, como se verifica pelo disposto no art. 4º, parágrafo único, no artigo 6º, parágrafo único e no artigo 7º da propositura.

Vejamos.

O ‘caput’ do artigo 4º **cria a Comissão de Residência Médica – COREME**, mas dispõe, no parágrafo único, que **tanto o seu**



**funcionamento quanto à sua composição “serão regulamentados por decreto a ser expedido pelo Chefe do Poder Executivo”.**

No ‘caput’ do artigo 6º consta que **os critérios para a seleção dos preceptores serão estabelecidos pela Comissão de Residência Médica – COREME**, cuja composição e funcionamento, como já explicado acima, serão regulamentados por decreto.

Não bastasse isso, o parágrafo único do artigo 6º prevê que **a Bolsa Preceptoria, ou seja, a bolsa a ser paga aos preceptores**, que, por sua vez, serão selecionados pela COREME, por critérios que também não se sabe nesse momento, **terá seu valor e critérios fixados em regulamentação própria** (mediante decreto ou outra norma infralegal).

Já o artigo 7º determina que **“o número de vagas e especialidades, os valores dos benefícios e os critérios de seleção e avaliação** para participação no Programa Municipal de Residência Médica **serão definidos por decreto a ser expedido pelo Chefe do Poder Executivo”**.

Como é fácil constatar, toda vez que o PL 18/2025 se refere a “critérios”, consta, nos dispositivos respectivos, que os mesmos serão estabelecidos ou fixados ou definidos por decreto.

Significa dizer que não é permitido aos Vereadores conhecer (e votar) os critérios que serão utilizados nas diversas situações, já que estes, segundo o projeto ora em exame, serão definidos por decreto.



A título ilustrativo, e para efeito de comparação, permitimo-nos anexar, ao presente parecer, a Lei nº 13.270/2021, do Município de Londrina, no Paraná, e a Lei nº 14.693/2022, do Município de João Pessoa, na Paraíba, as quais, assim como o PL 18/2025, dispõem sobre o Programa Municipal de Residência Médica.

Pela leitura de ambos os diplomas legais, e comparando-os com o PL 18/2025, emerge cristalina a diferença entre os textos.

Salvo engano de nossa parte, especialmente em relação à Lei nº 13.270/2021, de Londrina, tem-se a impressão que, para a confecção do PL 18/2025, pegou-se a mencionada lei daquele município paranaense, e optou-se por esvaziá-la, suprimindo-se de seu texto, as disposições a respeito da definição de competências, conceitos, composição de comissão, remuneração, valores dos benefícios, critérios de seleção, etc.

É fácil concluir, portanto, que o PL 18/2025, se aprovado, se tornará uma lei vaga e 'vazia', uma norma jurídica que, embora exista, carece de efetividade prática devido a ausência de mecanismos de aplicação.

Ao que parece, e s.m.j., pretende o Prefeito, com isso, obter autorização da Câmara para que possa livremente regular a matéria por meio de decreto, medida essa que, em nosso entender, não se mostra possível, do ponto de vista jurídico-legal.

Explica-se:



Para melhor esclarecimento da matéria, o tema está a merecer, a nosso ver, exame específico a respeito do alcance e dos limites do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo no Direito Brasileiro.

O Texto Constitucional brasileiro, **em seu art. 5º**, inciso II, expressamente estatui que: **"Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei."**

Em qualquer ordenamento jurídico minimamente estruturado sob os princípios da legalidade e da separação de Poderes, o papel de um decreto regulamentador deve ser estritamente o de detalhar a execução da lei, jamais inovar no mundo jurídico com obrigações ou condições não previstas pelo legislador.

Ou seja, o regulamento é subordinado à lei, e não seu concorrente normativo. O regulamento não pode estabelecer requisitos não previstos em lei, sob pena de violar o princípio da legalidade e a hierarquia normativa.

No Brasil, cabe tradicionalmente aos Chefes do Poder Executivo a atribuição constitucional de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, conforme estabelece o art. 84, IV, da Constituição Federal:

**"Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República:**

(...) - ...



**IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;...”**

Tal dispositivo constitucional foi replicado, com transcrição fiel e idêntica, tanto pela Constituição do Estado de São Paulo quanto pela Lei Orgânica do Município de Santo André.

No âmbito estadual, a competência do Governador do Estado de São Paulo para regulamentar as leis está prevista no art. 47, inciso III, da Carta Paulista.

**No âmbito municipal, tal competência para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis vem prevista no art. 58, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Santo André.**

Note-se que no inciso IV do art. 84 da CF, repetido fielmente pela Lei Orgânica de Santo André, consta: “... **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**”, isto é **para a fiel execução da lei.**

Não há palavras sem significado na lei.

Significa dizer que ao Prefeito compete expedir decreto para regulamentar a lei e, assim, permitir a sua fiel execução (ou o seu fiel cumprimento).

Como se depreende da análise do dispositivo em tela, é possível concluir que a edição de decretos está condicionada aos ditames



da lei, não podendo substituí-la, alterá-la, modificá-la, anulá-la, ou se utilizar de qualquer outro artifício que vise a prejudicar a sua vigência e plena eficácia.

Não fosse assim, o Chefe do Poder Executivo estaria autorizado a legislar supletivamente ao Poder Legislativo, impondo a sua vontade, subvertendo, assim, o equilíbrio e a independência entre os Poderes constituídos.

A Constituição Federal, nem pela mais remota e/ou tendenciosa hermenêutica, autoriza o Chefe do Poder Executivo a extrapolar os limites de seu poder regulamentar. Admitir esta possibilidade corresponde a afrontar a ordem constitucional vigente.

A propósito dessa questão, relevante se mostra a lição do ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>:

“O próprio processo de elaboração das leis, em contraste com o dos regulamentos, confere às primeiras um grau de controlabilidade, imparcialidade e qualidade normativa muitas vezes superior ao dos segundos, ensejando, pois, aos administrados um teor de garantia e proteção incomparavelmente maiores.

É que as leis se submetem a um trâmite graças ao qual é possível o conhecimento público das disposições que estejam em caminho de serem implantadas. Com isto, evidentemente, há uma fiscalização social, seja por meio da imprensa, de órgãos de classe, ou de quaisquer

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira – Artigo publicado na edição 64 da Revista Trimestral de Direito Público – RTDP – Poder regulamentar ante o Princípio da Legalidade – p. 145-152, jan./mar. 2016.



setores interessados, o que, sem dúvida, dificulta ou embarga eventuais direcionamentos incompatíveis com o interesse público em geral (...) Demais disso, proporciona, ante o necessário trâmite pelas Comissões e o reexame pela Casa Legislativa revisora, aperfeiçoar tecnicamente a normatização projetada, embargando a possibilidade de erros grosseiros, ilogismos ou inconveniências mais flagrantes. Finalmente, propicia um quadro normativo mais estável, a bem da segurança e certeza jurídicas, sem as quais é impossível um planejamento razoável da atividade econômica das pessoas e empresas e até dos projetos individuais de cada qual. E, até mesmo para garantir o desfrute de todas as vantagens mencionadas, o constituinte brasileiro teve o cuidado de regular minuciosamente o processo legislativo, obstando a que, por disposições infraconstitucionais, se pudesse estabelecer um rito menos prudente na elaboração das leis.

Já os regulamentos carecem de todos esses atributos e, pelo contrário, propiciam as mazelas que resultariam da falta deles, motivo pelo qual, se são perfeitamente prestantes e úteis para a simples delimitação mais minudente das providências necessárias ao cumprimento dos dispositivos legais, seriam gravemente danosos – o que é sobremodo claro em país com as características políticas do Brasil – se pudessem, por si mesmos, instaurar direitos e deveres, impondo obrigações de fazer ou não fazer.

Deveras, opostamente às leis, os regulamentos são elaborados em gabinetes fechados, sem publicidade



alguma, libertos de qualquer fiscalização ou controle da sociedade ou, mesmo, dos segmentos sociais interessados na matéria. Sua produção se faz apenas em função da vontade, isto é, da diretriz estabelecida por uma pessoa, o Chefe do Poder Executivo, sendo composto por um ou poucos auxiliares direitos seus ou de seus imediatos. Não necessita passar, portanto, nem pelo embate de tendências políticas e ideológicas diferentes, nem mesmo pelo crivo técnico de uma pluralidade de pessoas instrumentadas por formação ou preparo profissional variado ou comprometido com orientações técnicas ou científicas discrepantes. Sobre mais, irrompe da noite para o dia, e assim também pode ser alterado ou suprimido.

São visíveis, pois, a natural inadequação e os imensos riscos que adviriam para os objetivos essenciais do Estado de Direito – sobreposse, repita-se, em um país ainda pouco afeito a costumes políticos mais evoluídos – de um poder regulamentador que pudesses definir, por força própria, direitos e obrigações de fazer ou não fazer imponíveis aos administrados.” (grifamos)

Segundo o ensinamento de Odete Medauar<sup>2</sup>:

“O decreto que baixa regulamento tem a finalidade de explicitar a lei e prever as medidas para sua execução, não podendo contrariá-la ou dispor além de seus preceitos; deve, pois, cingir-se ao teor da lei.”

---

<sup>2</sup> MEDAUAR, Odete – Direito Administrativo Moderno, 8ª edição, pág. 169.



A respeito, leciona o insigne Mestre Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

“Como ato inferior à lei, o regulamento não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite. No que o regulamento infringir ou extravasar a lei, é írrito e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade. Quando o regulamento visa a explicar a lei (regulamento de execução), terá que se cingir ao que a lei contém; quando se tratar de regulamento destinado a prover situações não contempladas em lei (regulamento autônomo ou independente), terá que se ater aos limites da competência do Executivo, não podendo, nunca, invadir as *reservas da lei*, isto é, suprir a lei naquilo que é da exclusiva competência da norma legislativa (lei em sentido formal e material).”

No mesmo sentido, Fernando Canhadas<sup>4</sup> destaca:

“Quando falamos em legalidade, estamos nos referindo ao mandamento segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. O efeito imediato propagado por esta proposição prescritiva é objetivo: se não há lei prevendo

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes - Direito Administrativo Brasileiro, 31. Edição, atualizada, 2005, Malheiros Editores, p. 181.

<sup>4</sup> CANHADAS, Fernando A.M. – O Princípio da Transparência na Administração Pública. A Transparência Obrigatória, a Transparência Permitida e a Transparência Proibida. – Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP, 2011.



determinada obrigação, o jurisdicionado não tem o dever de adimpli-la. Não há uma obrigação que possa ser parcialmente prevista em lei: ou ela está integralmente prevista e deve ser adimplida, ou não está e seu adimplemento não poderá ser validamente exigido. ”

Em face de todo o exposto, constata-se que, por serem atos hierarquicamente inferiores à lei, os regulamentos jamais podem ampliar ou restringir o conteúdo e o alcance das disposições da lei, como pretende o PL 18/2025, sob pena de afrontar a ordem constitucional vigente.

Por fim, mas não menos importante, é preciso abordar, aqui, a questão relativa ao descumprimento da legislação quanto ao aspecto financeiro-orçamentário pelo PL 18/2025, tendo em vista que o mesmo não foi encaminhado para o prévio e necessário parecer econômico-financeiro.

O sistema constitucional vigente, por força do disposto no art. 167, inciso I, da Carta da República, veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

O projeto de lei ora em análise não veio instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e nem com a declaração do ordenador da despesa, previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000):



“Art. 16 – A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

A apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro junto à proposição legislativa é também exigida pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

“Art. 113 – A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Assim, uma vez que o ordenamento jurídico indica que haverá novas despesas, via de regra é necessária a realização de um estudo do impacto orçamentário-financeiro, devendo haver, ainda, a declaração de conformidade do ordenador da despesa, conforme determinam os artigos 16, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 113 do ADCT.

Por desatender à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), opinamos pela **ILEGALIDADE** do PL 18/2025.



Opinamos, também, pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do PL 18/2025, de iniciativa do Prefeito Municipal, por infringência do princípio constitucional da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Carta Magna e, também por ferir o princípio da legalidade, de observância obrigatória pela Administração Pública, por força do disposto no art. 37 da Constituição Federal, e, ainda, pelo descumprimento, por via reflexa, do disposto nos artigos 167, inciso I, da CF, e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, I, alínea “i”, da Lei Orgânica do Município de Santo André, por cuidar de matéria orçamentária.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos à superior apreciação, sem embargo de opiniões divergentes ou contrárias, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 16 de junho de 2025.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**

**OAB/SP – 78.046**

