

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PROJETO DE LEI Nº 050/2025

1º Turno Aprovado ☒
10/12/25 Rejeitado ☐

☒ Aprovado 2º turno
☐ Rejeitado 11/12/25

Câmara Dianópolis

“INSTITUI INCENTIVO FINANCEIRO VARIÁVEL POR DESEMPENHO NO ÂMBITO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE-APS, PARA EQUIPES DE SAÚDE BUCAL (ESB), EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF) E EQUIPE MULTIPROFISSIONAL (EMULTI), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

**AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL
RELATOR: VEREADOR GENIVALDO
FERREIRA DOS SANTOS**

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídico-legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 050/2025, de iniciativa do chefe do poder executivo, que objetiva instituir incentivo financeiro variável por desempenho no âmbito da Atenção Primária à Saúde-APS, para Equipes de Saúde Bucal (ESB), Equipes de Saúde da Família (ESF) e Equipe Multiprofissional (EMULTI).

O Projeto de Lei Complementar visa regulamentar, no âmbito municipal, a nova metodologia de cofinanciamento federal instituída pela Portaria GM/MS nº 3493, de 10 de abril de 2024, que alterou a antiga Portaria de Consolidação GM/MS nº 6/2017.

A referida Portaria federal estabelece critérios nacionais para avaliação, classificação e repasse de recursos às equipes da Atenção Primária à Saúde, vinculando o pagamento do Componente de Qualidade ao desempenho das equipes conforme indicadores avaliados diretamente pelo Ministério da Saúde.

O art. 1º do Projeto institui o Incentivo Financeiro Variável por Desempenho,

condicionando seu pagamento exclusivamente aos repasses efetuados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde, expressamente vedando, no inciso II, o uso de recursos próprios do Município para esse fim.

Também determina que a avaliação quadrimestral do desempenho será divulgada pelo Ministério da Saúde, classificando as equipes em “Ótimo”, “Bom”, “Suficiente” ou “Regular”, sem qualquer ingerência do Município no processo avaliativo.

O Projeto veio acompanhado de justificativa, na qual o Prefeito Municipal expõe a necessidade de regulamentar o modelo federal de cofinanciamento, destacando que a avaliação e classificação das equipes são realizadas exclusivamente pelo Ministério da Saúde e que o Município deve formalizar sua estrutura normativa para permitir o repasse dos valores de desempenho aos profissionais da APS, conforme a Portaria GM/MS nº 3493/2024.

Assim, o Projeto de Lei Complementar apresenta finalidade específica e fundamentada, buscando regular, no plano municipal, a operacionalização dos incentivos financeiros variáveis destinados às equipes de Atenção Primária, de acordo com as normas federais vigentes.

Em seguida, a matéria foi encaminhada a esta Comissão, para exame quanto aos seus pressupostos de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, com a finalidade de subsidiar a apreciação e deliberação em Plenário.

Diante desses elementos, passa-se à análise jurídica da matéria quanto à sua legalidade, competência, interesse público e observância das normas aplicáveis.

II – DO VOTO DOS RELATORES

2.1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.

A análise da competência legislativa para apreciação do Projeto de Lei Complementar nº 050/2025 exige, inicialmente, a identificação do âmbito material da matéria tratada e a verificação da autonomia normativa do Município para legislar sobre

ela.

A Lei Orgânica Municipal estabelece, como regra basilar, que o Município exerce competência legislativa plena em todas as matérias de interesse local e naquelas relacionadas à prestação de serviços públicos municipais, inclusive suplementando a legislação federal e estadual quando necessário.

Nos termos do art. 21, II e III, da Lei Orgânica:

Art. 21. Compete privativamente ao Município:

(...)

II – suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

III – legislar sobre assuntos de interesse local;

A regulamentação do Incentivo Financeiro Variável por Desempenho destinado às equipes da Atenção Primária à Saúde insere-se diretamente nesse campo material, pois envolve:

- a) a execução municipal das políticas do Sistema Único de Saúde, cuja gestão é descentralizada;
- b) a operacionalização dos repasses federais vinculados ao desempenho das equipes de saúde locais;
- c) a organização administrativa e financeira da rede municipal de saúde;
- d) a definição de procedimentos e critérios para distribuição interna dos recursos recebidos pelo Município.

Além disso, o art. 21, VII, da Lei Orgânica atribui ao Município a competência para organizar a política administrativa de interesse local, especialmente nas áreas de saúde, educação e meio ambiente:

VII – organizar, nos limites da lei, a política administrativa de interesse local, especialmente nas áreas de saúde, educação e meio ambiente;

Esse dispositivo reforça que a diretriz de organização e execução de políticas de

saúde — dentro da qual se enquadra a distribuição de incentivos por desempenho — é matéria legislável pela Câmara Municipal, sob iniciativa legítima do Prefeito, conforme será demonstrado no tópico a seguir.

Também o Título VII, Capítulo II da Lei Orgânica, relativo à saúde, estabelece que o Município é responsável pela organização, regulamentação e execução das ações e serviços públicos de saúde, em consonância com os princípios do SUS, o que engloba a obrigação de estruturar normativamente a implementação local dos modelos de cofinanciamento federal.

No plano procedimental, o Regimento Interno, ao tratar das proposições e da competência da Câmara, confirma que a função legislativa compreende a apreciação de projetos de lei ordinária e complementar quando a matéria se insere no âmbito da competência municipal (art. 112)

Dessa forma, a Câmara exerce competência plena para analisar, discutir e votar propostas legislativas relativas à execução municipal da política de saúde, inclusive quanto à criação de incentivos vinculados ao desempenho de equipes, desde que observada a natureza complementar exigida pela Lei Orgânica para matérias de diretrizes municipais de saúde (art. 56, XV) — aspecto tratado no tópico seguinte (“Da Espécie Normativa”).

Importa destacar que a disciplina do incentivo não ultrapassa a esfera constitucional da autonomia municipal, uma vez que:

- i. não altera normas federais, apenas as executa no âmbito do Município;
- ii. não cria obrigações financeiras com recursos próprios (sendo o pagamento condicionado ao repasse federal);
- iii. não invade competência estadual ou federal;
- iv. trata de política pública cuja execução é atribuição local no modelo tripartite do SUS.

Assim, a competência legislativa para disciplinar a forma de execução do

incentivo de desempenho e sua distribuição entre os profissionais da Atenção Primária à Saúde encontra amparo direto na Lei Orgânica Municipal, na Constituição Federal (arts. 23, II, e 30, I e II) e no próprio desenho institucional do SUS, que confere aos Municípios papel central na gestão da APS.

À vista disso, conclui-se que a matéria é de competência legislativa do Município e que a Câmara Municipal detém atribuição plena para apreciá-la, aprová-la ou rejeitá-la, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno, observando-se o rito próprio da lei complementar.

2.2. DA INICIATIVA.

A iniciativa do Projeto de Lei Complementar nº 050/2025 encontra fundamento na competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para propor matérias que versem sobre organização e funcionamento da administração pública, especialmente quando envolvem gestão de recursos financeiros vinculados a políticas públicas, distribuição de incentivos, remuneração indireta e regulamentação da execução de programas federais no âmbito municipal.

A Lei Orgânica do Município de Dianópolis estabelece em seu art. 93, em harmonia com o art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, que a iniciativa legislativa do Prefeito abrange proposições relacionadas ao regime jurídico de servidores, estrutura administrativa, organização dos serviços públicos e matérias de natureza orçamentária e financeira.

Art. 93. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

X – prover e extinguir cargos, empregos e funções públicas municipais, na forma da lei;

XI – remeter à Câmara Municipal projetos de lei dispendo sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública;

A matéria apresentada no projeto envolve diretamente a gestão dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município, a definição de critérios de distribuição interna, a regulamentação de pagamento de incentivos

condicionados ao desempenho de servidores da saúde e a estrutura de funcionamento da Atenção Primária, todos elementos que recaem sobre a esfera administrativa do Executivo.

Assim, a iniciativa é de origem legítima, pois decorre do exercício das atribuições administrativas e financeiras conferidas ao Prefeito pela Lei Orgânica, notadamente aquelas de dirigir a administração pública, gerir programas de governo e encaminhar projetos de lei necessários à execução das políticas públicas municipais.

Do ponto de vista procedimental, o Regimento Interno da Câmara Municipal confirma essa competência. Em seu Título IV, ao disciplinar as espécies de proposições e respectivos legitimados, estabelece que o Prefeito Municipal possui iniciativa para apresentação de projetos de lei, inclusive complementares, quando a matéria envolver assuntos afins à administração pública e às suas prerrogativas.

Dessa forma, constata-se que a iniciativa do Prefeito é regular, legítima e compatível com as atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica.

2.3. DA ESPÉCIE NORMATIVA.

A proposição em análise foi encaminhada sob a forma de Projeto de Lei Complementar, o que se mostra formalmente adequado à luz da Lei Orgânica do Município de Dianópolis e do Regimento Interno da Câmara Municipal.

O art. 56 da Lei Orgânica disciplina expressamente as hipóteses em que o uso da lei complementar é obrigatório, listando matérias cujo tratamento exige maior rigor normativo, incluindo aquelas relacionadas à estrutura administrativa, ao regime jurídico dos servidores, ao sistema municipal de saúde e às diretrizes municipais de saúde e assistência social. Entre as matérias enumeradas, destacam-se:

Art. 56. Devem obrigatoriamente ser objeto de lei complementar os projetos que versem sobre:

(...)

III – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

IV – estrutura administrativa, criação, transformação ou extinção de cargos, bem como o aumento de vencimentos dos servidores públicos municipais;

(...)

XV – diretrizes municipais de saúde e de assistência social;

(...)

§ 1º Os projetos de lei complementar serão discutidos e votados em dois turnos, sendo aprovados por maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

Embora o Projeto de Lei Complementar nº 50/2025 não crie cargos, não altera estrutura administrativa e não modifica o regime jurídico dos servidores, ele trata diretamente da execução das diretrizes municipais de saúde, ao regulamentar a forma de operacionalização do Incentivo Financeiro Variável por Desempenho no âmbito da Atenção Primária à Saúde.

Como o art. 56, inciso XV, determina que as “*diretrizes municipais de saúde*” constituem matéria própria de lei complementar, o instrumento normativo escolhido é juridicamente adequado.

Além disso, a matéria envolve regramento específico sobre remuneração variável de servidores ligados à saúde, ainda que sem natureza salarial, disciplinando critérios, condições, hipóteses de vedação e formas de distribuição de valores.

Tais elementos, por tangenciarem regras de gestão de pessoal e funcionamento interno das equipes, dialogam com o inciso XIX do art. 56 (regime jurídico dos servidores), reforçando a necessidade de tratamento via lei complementar.

O Regimento Interno, em consonância com a Lei Orgânica, estabelece que a lei complementar possui rito legislativo qualificado, devendo ser discutida e votada em dois turnos e aprovada por maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, conforme § 1º do art. 56 da Lei Orgânica.

O Regimento Internaliza esse comando no Título V, ao diferenciar projetos de lei

ordinária e complementar, e ao especificar as exigências de quórum e procedimento deliberativo mais rigorosos aplicáveis às leis complementares. Assim, a escolha da espécie normativa garante maior segurança jurídica, compatibilidade formal e harmonia com o processo legislativo municipal.

Diante disso, verifica-se que o uso de lei complementar é não apenas juridicamente possível, mas formalmente exigido pelo próprio texto da Lei Orgânica Municipal, uma vez que o projeto aborda diretrizes de saúde pública e critérios de gestão e distribuição de incentivos financeiros relacionados ao desempenho das equipes da Atenção Primária (matéria inserida nas hipóteses do art. 56).

Não se identifica qualquer inadequação quanto à espécie normativa utilizada, razão pela qual o formato de lei complementar é correto, necessário e tecnicamente apropriado para o conteúdo disciplinado no projeto.

2.4 DO MÉRITO

A análise de mérito do Projeto de Lei Complementar nº 050/2025 requer a verificação da compatibilidade material da proposição com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica do Município de Dianópolis, com o regime jurídico do SUS e com os princípios que regem a Administração Pública.

De início, constata-se que o objeto do projeto está alinhado com a Portaria GM/MS nº 3493/2024, que redefiniu o modelo de cofinanciamento federal do Componente de Qualidade da APS.

Trata-se, portanto, de matéria cuja regulamentação municipal é necessária para viabilizar o recebimento e distribuição dos recursos federais destinados ao incentivo financeiro variável.

Sob o aspecto material, não há qualquer violação ao regime jurídico de pessoal ou à reserva de iniciativa, uma vez que o projeto não cria cargos, não altera estruturas administrativas e não modifica o regime jurídico dos servidores.

Importante destacar que o projeto também respeita o princípio da

responsabilidade fiscal, pois o pagamento do incentivo é condicionado integralmente ao repasse do Ministério da Saúde, sendo vedado o uso de recursos próprios do Município para esse fim (art. 1º, II).

No tocante à legalidade e à adequação formal, o texto se encontra materialmente em conformidade com o regramento federal aplicável ao SUS, especialmente no que se refere ao caráter avaliativo, aos indicadores de qualidade e às regras de classificação estabelecidas unilateralmente pelo Ministério da Saúde.

Do ponto de vista administrativo, o projeto reforça a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos destinados à Atenção Primária à Saúde, estabelecendo regras claras de distribuição, critérios de desempenho e hipóteses de vedação do recebimento, assegurando transparência e previsibilidade. Não se identifica afronta a princípios como legalidade, moralidade, impessoalidade ou eficiência.

Ressalta-se que, a presente proposição legislativa **não exige a apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro**, conforme previsto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A dispensa se justifica pelo fato de que o projeto não cria ou aumenta despesa obrigatória de caráter continuado para o Município. O **art. 1º, inciso II**, do Projeto de Lei é explícito ao vedar o uso de recursos próprios municipais para o pagamento do incentivo, condicionando-o integralmente aos repasses financeiros do Fundo Nacional de Saúde.

Dessa forma, o Município atuará como mero gestor da transferência dos recursos federais, sem que haja qualquer impacto sobre o orçamento municipal. A despesa é neutra do ponto de vista fiscal para a municipalidade, o que afasta a exigência de um estudo de impacto prévio.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar nº 050/2025 é materialmente constitucional, legal e compatível com o regime jurídico municipal, não havendo vícios formais ou substanciais que impeçam sua regular tramitação.

III – DA CONCLUSÃO

Diante da análise empreendida quanto aos aspectos formais e materiais do Projeto de Lei Complementar nº 050/2025, conclui-se que a proposição não apresenta qualquer vício de constitucionalidade, legalidade ou iniciativa, estando plenamente compatível com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica do Município de Dianópolis e com o Regimento Interno da Câmara Municipal.

Assim, este parecer é **favorável à regular tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 050/2025**, reconhecendo sua aptidão jurídica para análise pelas Comissões competentes e posterior deliberação do Plenário da Câmara Municipal, caso assim entendam os Senhores Vereadores.

É o parecer.

Plenário da Câmara Municipal de Dianópolis/TO, 10 de Dezembro de 2025.

GENIVALDO FERREIRA DOS SANTOS
Vereador Relator

CÂMARA
MUNICIPAL DE DIANÓPOLIS

A Casa do Povo!

“INSTITUI INCENTIVO FINANCEIRO VARIÁVEL POR DESEMPENHO NO ÂMBITO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE-APS, PARA EQUIPES DE SAÚDE BUCAL (ESB), EQUIPES DE SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF) E EQUIPE MULTIPROFISSIONAL (EMULTI), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL

RELATOR: VEREADOR GENIVALDO FERREIRA DOS SANTOS

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em sessão realizada no dia ____/____/____ decidiu, por unanimidade, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei acima citado, nos termos do voto apresentado pelo relator.

Estiveram presentes os Vereadores: Hamurab Ribeiro Diniz, Ailton Rodrigues Araújo e Genivaldo Ferreira dos Santos.

Plenário da Câmara Municipal de Dianópolis/TO, ____/____/____.

Hamurab Ribeiro Diniz
Presidente

Genivaldo Ferreira dos Santos
Relator

Ailton Rodrigues de Araújo
Membro