

PARECER JURÍDICO

Interessado: Câmara Municipal de Rio Negro/PR

Matéria: Projeto de Lei nº 53/2025 do Poder Executivo, protocolado na Câmara Municipal como Projeto de Lei Ordinária nº 76/2025

Assunto: Dispõe sobre o repasse do Componente de Qualidade do Cofinanciamento Federal do Piso da Atenção Primária à Saúde como forma de incentivo financeiro adicional aos profissionais das equipes da Atenção Primária à Saúde

Responsável: Tiago André Schlichting – OAB/PR 56.450

Data: Rio Negro, 9 de abril de 2026

I – Síntese

Submete-se à análise jurídica o Projeto de Lei nº 53/2025 do Poder Executivo, recebido e protocolado nesta Casa Legislativa como Projeto de Lei Ordinária nº 76/2025, conforme histórico do Processo Digital nº 27.598/2025. O próprio relatório analítico do processo registra os anexos do Executivo sob a identificação “Plei 053 2025 Incentivo Financeiro Saude.pdf” e, ao mesmo tempo, o recebimento legislativo da matéria no SAPL sob o nº 76/2025, circunstância que recomenda a referência concomitante a ambas as numerações para adequada rastreabilidade documental.

A versão corrigida da minuta afirma, no título e no art. 1º, que a lei trata do “incentivo financeiro adicional” referente ao Componente de Qualidade do Cofinanciamento Federal do Piso da Atenção Primária à Saúde. Todavia, o mesmo texto estabelece, no art. 1º, § 4º, que “o cálculo do rateio será realizado mensalmente” e, no art. 1º, § 5º, que “o repasse aos profissionais dar-se-á em duas parcelas, uma em junho e outra no mês de dezembro”. Além disso, o projeto condiciona o recebimento ao vínculo ativo no mês do pagamento, cria sistema local de avaliação individual excludente, remete “casos omissos” à comissão e à Secretária Municipal de Saúde e ancora sua fundamentação normativa federal apenas em parte do regime atualmente vigente.

O presente parecer examina apenas os pontos indispensáveis do texto do projeto, isto é, somente as questões que incidem diretamente sobre a viabilidade jurídica da redação normativa apresentada.

II – Análise Jurídica

A matéria é, em tese, suscetível de disciplina legislativa municipal. A Constituição Federal, em seu art. 30, estabelece: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. A destinação interna, no âmbito do Fundo Municipal de Saúde e da organização local da Atenção Primária, de recursos federais recebidos pelo Município para financiamento dessa política pública enquadra-se, em princípio, nesse espaço de normatização suplementar.

Também não se identifica vício formal de iniciativa. O projeto versa sobre critérios de pagamento, elegibilidade, organização administrativa local e disciplina de parcela financeira vinculada ao exercício funcional na rede municipal de saúde. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 686 da repercussão geral, assentou que “há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos”. A razão de decidir se ajusta ao presente caso, porque a matéria trata de parcela financeira funcional no âmbito do serviço público municipal.

Superada a análise formal, passa-se ao exame do conteúdo do projeto. É nesse plano que residem as fragilidades jurídicas relevantes da minuta.

1. Indefinição do objeto normativo do projeto

O primeiro e mais importante problema do texto é a ausência de definição precisa da verba que se pretende regulamentar. A minuta declara, no título e no art. 1º, que trata de “incentivo financeiro adicional”. Entretanto, no mesmo art. 1º, § 4º, dispõe que “o cálculo do rateio será realizado mensalmente”, e, no § 5º, estabelece que “o repasse aos profissionais dar-se-á em duas parcelas, uma em junho e outra no mês de dezembro”.

Esse texto precisa ser confrontado com a disciplina federal vigente. A Portaria GM/MS nº 7.799/2025, ao alterar a Portaria de Consolidação GM/MS nº 6/2017, passou a prever no art. 12-D que o incentivo financeiro do componente de qualidade “será transferido mensalmente”. Já o § 3º do mesmo dispositivo estabelece: “No fim de cada ciclo anual, será devido, no mês subsequente ao último quadrimestre, pagamento de incentivo adicional do componente de qualidade, em parcela única”.

A contradição é, portanto, estrutural. Se o projeto pretende regulamentar o adicional anual, sua sistemática está materialmente desalinhada, porque a normativa federal prevê pagamento em parcela única ao final do ciclo anual. Se, ao contrário, pretende regulamentar o componente mensal de qualidade, então está conceitualmente mal construído, porque qualifica o objeto inteiro como “incentivo adicional”, embora trabalhe com lógica mensal.

A consequência jurídica desse ponto é central: a minuta não define com precisão qual verba regulamenta. Sem essa definição, a lei nasce com vício de objeto, comprometendo a coerência do restante do texto.

2. Obscuridade e inadequação do art. 1º, § 5º

O art. 1º, § 5º, prevê que o repasse ocorrerá “em duas parcelas, uma em junho e outra no mês de dezembro, sendo que a parcela será referente ao total da soma dos últimos doze meses respectivamente”.

Esse dispositivo é defeituoso sob dois planos. No plano da técnica legislativa, ele viola a exigência de clareza, precisão e ordem lógica. A Lei Complementar nº 95/1998, em seu art. 11, determina que as disposições normativas sejam “redigidas com clareza, precisão e ordem lógica”. A redação do § 5º não permite compreender, com segurança, qual período de doze meses corresponde a cada parcela, nem como a expressão “respectivamente” opera dentro da norma.

No plano material, o dispositivo também é inadequado. Se a figura jurídica visada é o incentivo adicional anual, o parcelamento em junho e dezembro se afasta da disciplina federal, que exige pagamento “em parcela única” ao final do ciclo anual.

Logo, o art. 1º, § 5º, é obscuro e, ao mesmo tempo, materialmente incompatível com a categoria normativa que o projeto afirma adotar.

A consequência jurídica é que esse dispositivo não pode ser mantido tal como está. Ele precisa ser substancialmente refeito.

3. Contradição entre competência mensal e vínculo ativo no momento do pagamento

O art. 1º, § 4º, da minuta afirma que o cálculo do rateio será realizado mensalmente com base no montante transferido em cada competência e no quantitativo de profissionais em efetivo exercício naquele período. Já o art. 2º condiciona o recebimento ao vínculo ativo no mês do pagamento, e o art. 8º, ao tratar do retroativo, volta a falar em “profissionais ativos”.

O defeito aqui é objetivo. O projeto começa ancorado no período gerador da verba, mas termina operando com critério ligado à situação funcional existente na data do pagamento. Isso permite que quem efetivamente trabalhou na competência financiada seja excluído apenas porque não mais se encontrava ativo no momento do desembolso.

Esse problema se torna ainda mais relevante porque o próprio Ministério da Saúde informa, em material técnico oficial, que a nova metodologia passou a produzir “efeitos financeiros a partir da parcela 5/12 de 2024 (maio de 2024)”. Se o projeto pretende distribuir valores desde esse marco, a coerência jurídica exige critério objetivo de elegibilidade por competência, e não mera exigência de vínculo ativo posterior.

A consequência jurídica é clara: a redação atual compromete a segurança jurídica do rateio e abre espaço para controvérsia concreta sobre quem faz jus aos valores.

4. Sistema local de avaliação individual excludente sem densidade normativa suficiente

A versão corrigida preserva, nos arts. 4º, 5º e 7º, um sistema local de avaliação individual excludente. O art. 4º condiciona o recebimento à obtenção de notas

suficientes; o parágrafo único exclui os declarados insuficientes; o art. 5º remete à assiduidade, pontualidade, produtividade e cumprimento da carga horária; e o art. 7º afasta o pagamento do servidor que tenha desempenho insuficiente ou não tenha contribuído para a produção da equipe ou para o alcance dos indicadores.

O problema jurídico não está na existência de acompanhamento local em si. O problema é que a lei cria um regime próprio de exclusão pecuniária individual, mas sem densidade normativa suficiente. A minuta não define metodologia, pesos, forma de pontuação, meios de prova, critérios fechados de aferição nem garantias procedimentais compatíveis com o impacto financeiro da exclusão. Em vez disso, emprega expressões abertas e valorativas, como “produtividade”, “desempenho insuficiente” e “não tenha contribuído”.

Enquanto isso, a disciplina federal caminha em outra direção. A Portaria GM/MS nº 6.907/2025 reforça o monitoramento objetivo ao prever que “serão incorporados indicadores para monitoramento do componente de qualidade” e, no art. 12-K, dispõe que “Configuradas as irregularidades descritas no Anexo C desta Portaria, serão aplicadas suspensões”, remetendo a hipóteses objetivas de controle.

A consequência jurídica é que o projeto deixa de apenas complementar a execução local do modelo federal e passa a instituir um subsistema local autônomo de exclusão individual, mais aberto e mais subjetivo que o regime superior. Isso torna juridicamente frágeis os arts. 4º, 5º e 7º e exige sua revisão substancial ou supressão.

5. Art. 11 excessivamente aberto e insuficiente à luz da reserva legal

O art. 11 da minuta dispõe que os “casos omissos” serão apreciados pela Comissão Municipal de Avaliação e Monitoramento dos Indicadores da APS e pela Secretária Municipal de Saúde.

Esse dispositivo é problemático por duas razões. Primeiro, por má técnica legislativa, porque usa cláusula demasiadamente aberta em matéria que interfere diretamente em elegibilidade, exclusão, rateio e fruição de verba pública. Segundo, e mais importante, por insuficiência normativa.

Como visto, o STF firmou no Tema 1427 que “é inconstitucional a delegação ao Poder Executivo de atribuição para fixar e alterar o valor de parcela remuneratória”. Ainda que o art. 11 não fale literalmente em fixação de valores, a razão de decidir é aplicável: em matéria de repercussão financeira funcional, o núcleo do regime jurídico precisa estar na própria lei, e não ser deslocado genericamente para a Administração.

A crítica correta, portanto, não é apenas dizer que o art. 11 “está aberto”, mas sim que ele “está aberto em matéria que não admite abertura excessiva”. A consequência jurídica é que o dispositivo reduz indevidamente a densidade normativa da lei e precisa ser refeito.

6. Art. 10 incompleto em relação ao bloco normativo federal vigente

O art. 10 da minuta remete apenas às Portarias GM/MS nº 960/2023 e nº 3.493/2024.

O problema não é simplesmente cronológico. A disciplina federal do componente de qualidade foi supervenientemente alterada, ao menos, pelas Portarias GM/MS nº 6.907/2025 e nº 7.799/2025. A primeira modificou a implantação e incorporou indicadores de monitoramento; a segunda explicitou a distinção entre componente mensal e adicional anual.

A consequência jurídica é que o projeto, como redigido, fica ancorado em base normativa incompleta e nasce com aderência imperfeita ao regime federal que pretende complementar. Esse ponto também precisa ser corrigido.

III – Conclusão

Ante o exposto, opino pelo prosseguimento do Projeto de Lei nº 53/2025 do Poder Executivo, protocolado na Câmara Municipal como Projeto de Lei Ordinária nº 76/2025, apenas quanto à viabilidade jurídica abstrata da matéria, pois é constitucionalmente possível ao Município disciplinar, por lei local, a destinação interna de recursos federais vinculados ao componente de qualidade da Atenção Primária à Saúde.

Todavia, não opino pelo prosseguimento simples do texto atualmente apresentado, porque a minuta demanda saneamento prévio, preferencialmente por

substitutivo integral ou, ao menos, por emenda substitutiva ampla, uma vez que: (i) não define com precisão se regulamenta o componente mensal de qualidade ou o incentivo adicional anual; (ii) contém redação obscura e materialmente inadequada no art. 1º, § 5º; (iii) cria contradição entre o critério da competência e a exigência de vínculo ativo no momento do pagamento; (iv) institui sistema local, aberto e subjetivo de avaliação individual excludente; (v) delega excessivamente à Administração a solução de omissões centrais; e (vi) não reflete integralmente a disciplina federal vigente.

Nessas condições, o parecer é pelo prosseguimento da matéria, condicionado ao saneamento prévio obrigatório do texto, sob pena de a futura norma nascer com fragilidades relevantes de técnica legislativa, coerência interna, densidade normativa insuficiente e aderência incompleta ao regime federal atualmente vigente.

Rio Negro, 9 de abril de 2026.

Tiago André Schlichting

OAB/PR 56.450