Ata da Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal de Santa Teresa, para apreciação e parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 003/2018.

PARECER Nº 023/2018

PARECER DO RELATOR

Aos cinco dias do mês de junho de dois mil e dezoito, reuniram-se na Câmara Municipal de Santa Teresa, os vereadores que compõem a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, para análise e emissão do Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 003/2018, oriundo do Poder Executivo Municipal, que altera a Lei Municipal nº 1933/2008 – Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipalde Santa Teresa.

Considerando o disposto no artigo 95 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Teresa, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sobre todos os assuntos ou aspectos constitucional e legal e, após aprovados pelo Plenário, analisá-lo-á sob todos os aspectos lógico e gramatical, de modo adequá-lo ao bom vernáculo o texto das proposições.

Considerando o disposto no § 3.° do artigo 95 do Regimento Interno desta Casa de Leis, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se-á sobre o "mérito" da proposição, assim entendida a colocação do assunto sob a ótica de sua conveniência, utilidade e oportunidade, principalmente nos seguintes casos:

I - organização administrativa da Prefeitura e da Câmara.

A Lei de Estrutura Administrativa organiza a Prefeitura Municipal em órgãos e funções a eles atribuídas. Ela institui as secretarias e demais órgãos, distribuindo as atribuições entre eles.

1) Da exposição da matéria em exame no Projeto de Lei Complementar nº 003/2018

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

Como o Projeto de Lei Complementar nº 003/2018 trata de alteração da Lei Municipal nº 1933/2008 – Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipalde Santa Teresa, especificamente na Secretaria Municipal de Saúde, será objeto de análise e parecer desta Comissão, além da legalidade e constitucionalidade do referido Projeto, a sua conveniência, utilidade e oportunidade.

O princípio da Legalidade determina a subordinação da atividade administrativa à lei, surgindo como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público. Assim, em toda a sua atividade funcional, a Administração está sujeita ao que manda a lei e ao que exige o bem da coletividade, sob pena de caso não os observe, o ato que praticar será inválido e lhe serão impostas sanções. Na Administração só é possível fazer o que a lei determina, e isto se aplica também à figura do administrador, não havendo liberdade nem vontade pessoal. Isto é condição para sua ação.

Deve respeitar não somente a lei em si, mas todo o sistema legal, devendo obedecer ainda às subsequentes normas que, com base na lei, a própria Administração expeça para regular a sua própria discrição. Assim, quando praticados atos individuais, como é o caso da apresentação do Projeto de Lei Complementar em análise, estes devem respeitar os atos genéricos que a Administração, com base na lei, tenha produzido para regular seus comportamentos ulteriores.

Do princípio da legalidade, decorrem suas implicações ou decorrências, dentre elas o princípio da finalidade, pelo qual deve-se sempre observar o objetivo da norma que está cumprindo, dando satisfação ao seu propósito. Somente é cumprida a legalidade quando se atende a finalidade da lei, e caso não o faça o ato será inválido e juridicamente censurável, por abuso do poder administrativo.

Trata-se de um limite ao poder discricionário, incluindo-se a hipótese de caso de desvio de poder.

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

Ao analisar o Projeto de Lei Complementar nº 003/2018, verifica-se que a finalidade da alteração da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde não está clara. Vejamos os pontos elencados em nossa análise

1.1) Primeiramente o projeto de lei nos artigos 1º, 2º, 3º e 4º extingue 01 cargo de subsecretario, 01 cargo de gerente de contratos e convênios, 07 cargos de coordenações e 07 funções gratificadas de setores, ocupadas por servidores efetivos e que atualmente estão vigentes na legislação.

1.2) Em seguida, os artigos 5º, 6º, 7º, 8º e 9º criam 2 cargos de secretários adjuntos, 03 cargos de gerentes. Com relação aos cargos de secretários adjuntos, a alínea "a" dos artigos 5° e 6°, estabelecem que uma das atribuições dos Secretários Adjuntos é coordenar a atuação e promover a integração das gerências, coordenações e "supervisões" no âmbito da "Superintendência". Primeiro que não foi encontrada no projeto de lei nenhuma "supervisão" dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Saúde. Logo, precisa ser revista a redação da referida alínea. Segundo, a única "Superintendência" que existe na estrutura organizacional do município de Santa Teresa é a "Superintendência Jurídica", com lotação na Procuradoria Jurídica,ou seja não e a ela que as alíneas fazem referência. Verifica-se que esta redação deve ter sido copiada das atribuições da Secretaria de Saúde da Prefeitura da Serra, pois lá existem superintendências na sua estrutura organizacional, sem sequer adaptarà realidade do município de Santa Teresa. Ressaltamos aqui que a análise se refere a oportunidade e conveniência do projeto de lei e vale refletirmos se os modelos de gestão de grandes cidades da Região Metropolitana são adaptáveis a nossa realidade, principalmente orçamentária e financeira? Os municípios de Vila e Velha e Serra possuem duas subsecretarias, nos mesmos moldes das Secretarias Adjuntas que estão sendo propostas para Santa Teresa. Questionamos a necessidade de termos estrutura semelhante, em detrimento

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

inclusive de outras secretarias municipais que estão praticamente sucateadas, em termos de pessoal e equipamentos.

1.3) Os artigos 10, 11, 12, 13, 14 e 15 transformam a redação da Lei anterior, redefinindo as atribuições dos cargos de 6 gerentes que foram mantidos.

1.4) Os artigos 16 e 17 criam 2 cargos de Assessores, um de transporte sanitário, sendo que temos uma Secretaria de Transportes no Município com atribuições similares, e outro de Ouvidoria do SUS, este com apenas quatro atribuições definidas. A Ouvidoria é o setor responsável por receber manifestações como reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos cidadãos quanto aos serviços e atendimentos prestados por determinado órgão. A Ouvidoria recebe as manifestações dos usuários do Sistema de Saúde (SUS) por meio de vários canais como: carta, *internet*, telefone e atendimento presencial.Um dos canais para o cidadão entrar em contato com a Ouvidoria é o Disque Saúde 136, onde o usuário pode manifestar suas reclamações, sugestões e elogios, além de solicitar informações sobre saúde, doenças, medicamentos e campanhas realizadas pela Secretaria de Saúde. A definição da Ouvidoria por ser um instrumento de gestão, deve estar inserida no organograma da Secretaria a qual está vinculada e situar-se, preferencialmente, articulada ao nível central de gestão, o que não ocorre se analisarmos o desenho do organograma proposto, que coloca a Ouvidoria abaixo de toda a estrutura. Não há clareza quanto aos objetivos de implantação da Ouvidoria. Faltaram nas atribuições os propósitos a serem alcançados pela Ouvidoria, podendo ser relacionados à ampliação da participação dos cidadãos na gestão do SUS, possibilitar à instituição a avaliação contínua da qualidade das ações e dos serviços prestados, subsidiar a gestão nas tomadas de decisões e na formulação de políticas públicas de saúde. Questionável a criação de um cargo para apenas quatro atribuições, sendo que os principais objetivos não foram nelas contempladas.

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

1.5) Os artigos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 apenas alteram a redação da lei anterior, redefinindo as atribuições de 09 coordenações que serão mantidas.

Nesses artigos existem vários pontos que não estão claros, por exemplo, por que somente o Coordenador de Saúde Bucal precisa participar regularmente das reuniões do Conselho Municipal de Saúde, conforme disposto na alínea " f" do artigo 19 . Essa deveria ser uma atribuição de todos os gerentes e coordenadores.

No artigo 21, que trata das atribuições do Coordenador de Vigilância Sanitária, a alínea "c", faz referência a diretriz da "SEMSA", órgão que também não faz parte da estrutura administrativa da Prefeitura de Santa Teresa, pois trata-se da sigla da Secretaria de Saúde de Vila Velha, o que nos leva a crer deve ter sido o modelo copiado pela gestão, tendo em vista que a atual secretária foi também gestora da saúde daquele município. De qualquer forma, a lei precisa ter sua redação clara e objetiva, de modo a evitar interpretações dúbias e equivocadas.

No artigo 22 alínea "d", faz menção a Gerência de Assistência à saúde. Ocorre que não existe este órgão e cargo dentro da estrutura vigente e nem da proposta no Projeto de Lei em análise. Outro equívoco do Projeto de Lei Complementar nº 003/2018.

No artigo 24 altera-se a redação das atribuições do cargo de Coordenador Administrativo. Vale ressaltar que foram criados dentro da estrutura da Secretaria Adjunta de Atenção Especializada, dois cargos de gerentes, um administrativo e um de compras e almoxarifado. Aqui resta uma dúvida: se é a Atenção Básica a prioridade dos Municípios na sua área de atuação das políticas públicas de saúde, não seria mais adequado estes cargos estarem naquela estrutura? E sem contar a sobreposição de atribuições nos três cargos, dificultando inclusive a hierarquia no organograma que deixou a Gerência de Compras e Almoxarifado no final da estrutura.

No artigo 25 na alínea "b", a atribuição se refere a "realizar manutenção de materiais, patrimônio e logística". Isso no cargo de Coordenador do

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

Complexo Regulador. Essa atribuição é mais compatível com o gerente ou coordenador administrativo e não do setor de regulação.

No artigo 26 foi dada nova redação as atribuições do Coordenador de Atenção Especializada. Vale destacar que o projeto de lei cria um cargo de secretário adjunto e um de gerente de atenção especializada. Questionamos a necessidade de três cargos para atribuições semelhantes.

No artigo 28 cria um setor de manutenção, com função gratificada, o que só pode ser ocupado por servidor efetivo. Seria oportuno outros cargos que estão sendo criados, serem também como funções gratificadas, pois assim teríamos a garantia de continuidade dos serviços, quando da mudança de gestão. Outro fator a ser considerado dentro dos princípios da oportunidade e conveniência, é o custo de uma função gratificada ser muito menor do que o valor de um cargo comissionado de gerente ou assessor. Mas essa questão do impacto financeiro, deixaremos a cargo da Comissão de Finanças e Orçamento, a quem cabe, regimentalmente, oferecer a análise quanto ao referido impacto na despesa de pessoal da Prefeitura, caso o presente projeto de lei seja aprovado.

O artigo 29 também cria um setor de imunização, vinculado àSecretaria Adjunta de Atenção Primária em Saúde, e ainda a Gerência de Atenção Primária e Coordenação de Vigilância Epidemiológica. Mas uma vez chamamos a atenção dos nobres colegas vereadores na sobreposição de funções com atribuições similares.

O artigo 30 trata da nova redação as atribuições do Setor de Compras, como função gratificada, ocupada por servidor efetivo. Reiteramos que está sendo criado mais um cargo de gerente de compras e almoxarifado. Também foi mantido o cargo de gerente e coordenador administrativo. Resumindo: são dois gerentes, um coordenador e um chefe de setor com atribuições similares. Qual é a real necessidade disso?

1.6) E para finalizar, no artigo 32 são criados mais 04 cargos de auxiliares públicos administrativos, com padrão salarial de um

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

salário mínimo, sem definir atribuições. Em relação a esses cargos, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso V, determina que sejam destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, portanto, há uma restrição imposta pelo legislador constituinte, impossibilitando que sejam nomeadas, livremente, pessoas para o exercício de atividades não inseridas nestas categorias.

1.7) Além dos princípios ora elencados, deve-se ainda destacar o princípio da hierarquia, presente somente na função administrativa. De acordo com esse princípio, os órgãos da Administração Pública devem ser estruturados de forma tal que haja uma relação de coordenação e subordinação entre eles, cada um titular de atribuições definidas na lei. Como consequência desse princípio, surge a possibilidade de revisão de atos dos subordinados, delegação e avocação de atribuições, aplicação de penalidades; do ponto de vista do subordinado, há o dever de obediência.

O Organograma apresentado no Projeto de Lei complementar nº 003/2018 não apresenta o Conselho Municipal de Saúde, que é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo ligado diretamente ao Secretário Municipal. Também apresenta os seguintes equívocos:

a) Cargo de Coordenador de Atenção Especializada vinculado ao Secretário Adjunto de Atenção Básica e Vigilância em Saúde quando deveria estar vinculado ao Secretário Adjunto de Atenção Especializada.
b) Coordenador de Articulação Popular vinculado à Gerência de Atenção Primária, devido à falta do Conselho Municipal, a quem ficaria mais adequada a vinculação.
c) Gerência Administrativa vinculada à Secretaria Adjunta de Atenção Especializada – nas atribuições do Secretário Adjunto constante do

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

artigo 5º, consta apenas uma atribuição, na alínea "m" que poderia ter alguma relação com essa vinculação, que é "participar" do processo de contratação dos diversos serviços em saúde, bem como das readequações contratuais. Fica evidente que esta vinculação dos serviços administrativos está desconectada das atribuições do cargo de Secretário Adjunto de Atenção Especializada. Necessário que seja revisto pela Secretaria de Saúde a estrutura do organograma proposto, com seus vínculos e atribuições definidas no presente projeto de lei complementar.

2) Da Conclusão do Relator:

Feita essas considerações sobre o Projeto de Lei Complementar nº 003/2018 verifica-se que o mesmo encontra-se carregado de vícios que afrontam aos princípios que regem a administração pública. Com relação ao princípio da Impessoalidade, qualquer agente público, seja ele eleito, concursado, indicado, está ocupando seu posto para servir aos interesses do povo. Assim, seus atos obrigatoriamente deverão ter como finalidade o interesse público, e não próprio ou de um conjunto pequeno de pessoas amigas. Ou seja, deve ser impessoal.

Caros Colegas Vereadores, chamo a atenção para que recordem que a Secretária de Saúde esteve nesta Casa de Lei para justificar a apresentação do Projeto ora em análise e citou inclusive os nomes de vários servidores que ocupariam os novos cargos criados com a aprovação desta lei.

A Lei deve ser impessoal, para garantia de princípios de legalidade, impessoalidade e moralidade. Os romanos já diziam que nem tudo o que é legal é honesto. Obedecendo ao princípio da moralidade, deve o administrador, além de seguir o que a lei determina, pautar sua conduta na moral comum, fazendo o que for melhor e mais útil ao interesse público.

Tem que separar, além do bem do mal, legal do ilegal, justo do injusto, conveniente do inconveniente, também o honesto do desonesto. É a moral

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

interna da instituição, que condiciona o exercício de qualquer dos poderes, mesmo o discricionário.

Se é necessária uma nova estrutura organizacional, a mesma deve ser pensada de maneira coletiva, pois extinguir um cargo de subsecretário com valor de R$ 2.085,50 e criar 02 cargos de Secretários adjuntos com valor de R$ 3.400,00 significa aumentar em quase 70% a remuneração desses servidores.

Como justificar isso num momento em que atravessamos em todo o cenário político e econômico de nosso país a necessidade de ajustar despesas e agir com austeridade no gasto do dinheiro público? E os demais servidores? Quando poderão ter um reajuste ou uma recomposição salarial?

Isso é muito sério, e cabe a nós vereadores a responsabilidade pela análise e votação deste Projeto de Lei, que no nosso entendimento carece de motivação, justificativa e argumentação que seja válida para sua aprovação.

Nossa Carta Magna faz menção em diversas oportunidade ao princípio da moralidade. Uma delas, prevista no art. 5º, LXXIII, trata da ação popular contra ato lesivo à moralidade administrativa. Em outra, o constituinte determinou a punição mais rigorosa da imoralidade qualificada pela improbidade (art. 37, § 4º). Há ainda o art. 14, § 9º, onde se visa proteger a probidade e moralidade no exercício de mandato.

O Princípio da Eficiênciafoi o último introduzido na Constituição Federal/88, pela Emenda Constitucional nº 19/98, chamada emenda da reforma administrativa, que deu nova redação ao art. 37 e outros. Também revela dois aspectos distintos, um em relação à atuação do agente público, outro em relação à organização, estrutura, disciplina da Administração Pública.Os agentes públicos devem agir com rapidez, perfeição e rendimento. Importante também é o aspecto econômico, que deve pautar as decisões, levando-se em conta sempre a relação custo-benefício.

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

A Administração Pública deve estar atenta às suas estruturas e organizações, evitando a manutenção de órgão ou setoressub utilizados, ou que não atendam às necessidades da população. Citei na análise dos artigos do Projeto de Lei várias sobreposições de funções nas gerências e coordenações, vários cargos com atribuições semelhantes, mudando apenas o nível: de secretário para gerente, de gerente para coordenador e de coordenador para chefe de setor.

O direito administrativo é ramo do direito público que disciplina o exercício da função administrativa, bem com as pessoas e órgãos que a desempenham, com o objetivo de alcançar o interesse público.

Em regra, a função administrativa é exercida pelo Executivo, contudo, isso não impede que ela seja exercida também pelo Legislativo e Judiciário de forma atípica. É importante ressaltar que, enquanto os particulares têm a prerrogativa de poderem agir em tudo que a lei não lhes proíbe, aos administradores públicos confere o dever de agir somente conforme o estabelecido em lei, tendo o interesse público sempre como sua finalidade. O princípio da legalidade é considerado o mais importante do direito administrativo, do qual decorrem todos os outros.

A administração pública tem limites definidos e objetivos que deve alcançar, tendo como princípios básicos a supremacia do interesse público e a indisponibilidade dos interesses públicos por parte da administração, princípios sob os quais se constrói todo o sistema administrativo. Um ato administrativo praticado sem a observância desses princípios pode ser considerado um ato nulo.

Os limites impostos pelo Direito Administrativo visam permitir que a Administração Pública alcance seus objetivos e, por conseguinte, coibir a prática de ilegalidades por pessoas que se aproveitem de sua condição de agentes públicos para se valer da confiança que lhes foi depositada, indo ao reverso dos interesses da coletividade.

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.

Por fim, ainda ressaltamos que o interesse público é indisponível. Assim, os poderes atribuídos à Administração Pública têm a característica de poder-dever, que não podem deixar de ser exercidos, sob pena de ser caracterizada a omissão.

Diante do exposto, conforme previsto no § 3.° do artigo 95 do Regimento Interno desta Casa de Leis, e considerando as diversas inconsistências e equívocos que contém, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 003/2018, devido ao mesmo apresentar vícios que afrontam aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, não sendo considerado conveniente, útil e oportuno da forma como foi apresentado.

Santa Teresa, 05 de junho de 2018.

DELOSMAR ANTONIO ROMAGNHA
Relator (voto vencido)

PARECER DOS DEMAIS MEMBROS DA COMISSÃO

Após análise do relatório emitido pelo relator desta comissão que opinou pela rejeição do Projeto de Lei Complementar 003/2018 que altera a lei municipal nº 1933/2008, e, tendo em vista que não encontramos qualquer ilegalidade no referido projeto, uma vez que o mesmo foi analisado pela procuradoria jurídica da prefeitura municipal, aliado ao fato dos pareceres das comissões temáticas terem manifestado favoravelmente à matéria, **OPINAMOS PELA APROVAÇÃO do Projeto de Lei Complementar 003/2018.** Assim, de conformidade com o §1° do art. 89 do Regimento Interno, fica vencido o voto do relator, prevalecendo decisão dos demais membros desta Comissão.

Sala Augusto Ruchi, 05 de junho de 2018.

Presidente: Luiz Carlo Novelli **Vogal: Nivaldo Lepaus**

Identificador: 340038003900300003A00540052004100 Conferência em http://www3.camarasantateresa.es.gov.br/spl/autenticidade.