

VETO TOTAL

P L 947/97

DOM 13-07-99



Prefeitura do Município de São Paulo
São Paulo, 12 de Junho de 1999

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. J. L. n.º 108 /99

15 - DOCREC
15-0137/1999

Senhor Presidente

Tenho a honra de acusar o recebimento do Ofício n° 18/Leg.3/0260/1999, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção, cópia autêntica de lei decretada, na forma do substitutivo da Comissão de Saúde, Promoção Social e Trabalho, por essa Egrégia Câmara, em sessão de 15 de junho do corrente ano, referente ao Projeto de Lei n° 947/97, de autoria do Vereador Carlos Neder.

A proposta normativa, aprovada nesse Legislativo, cria o Programa de Saúde do Trabalhador no Município de São Paulo com o objetivo de garantir o estado de saúde do trabalhador, submetido aos riscos e agravos advindos do processo de produção, das condições e do ambiente de trabalho.

Sem embargo dos elevados ideais que a inspiraram, a proposição não reúne condições de prosperar por incontornável inconstitucionalidade, impondo-se, nos

termos do artigo 42, parágrafo 1º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, o veto total.

A diversidade e a quantidade de tarefas atribuídas ao Executivo pela lei em elaboração, deixam entrever de maneira indubitosa, a violação ao princípio da iniciativa privativa do Prefeito para normas legais atinentes à estrutura, organização e funcionamento da Administração Municipal.

O exame do projeto aprovado faz ver que ele cria deveres ao Poder Público e encargos aos sindicatos, aos empregadores e aos laboratórios de análises clínicas, públicos e privados que realizarem exames de monitorização de exposição a agentes tóxicos nos ambientes de trabalho.

No expressivo dizer do artigo 215 da Lei Orgânica do Município de São Paulo,

"Art. 215 - As ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Município dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle."

O sempre lembrado Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 10ª edição atualizada de 9/1998, na página 264, explicita bem a função do Poder

Público, como prestador de serviços públicos, ao asseverar que

"A prestação de serviços pelo Poder Público é a atribuição primordial do governo, e, até certo ponto, a sua própria razão de ser. O Estado na sua acepção ampla - União, Estado - membro e Município - não se justifica senão como entidade prestadora de serviços públicos aos indivíduos que o compõem."

Na obra referida conceitua o autor os serviços públicos propriamente ditos, ao dizer:

"Serviços públicos, propriamente ditos, são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer que a sua utilização é uma necessidade coletiva e perene. Por isso mesmo tais serviços são considerados próprios do Estado, no sentido de que compete privatamente ao Poder Público prestá-los à coletividade, sem delegação a particulares. Exemplos típicos desses serviços são os de defesa nacional, os

de polícia, os de justiça, os de preservação da saúde pública e outros que exijam medidas compulsórias em relação aos indivíduos." (Obra citada, págs. 264/265).

O Programa de Saúde do Trabalhador no Município de São Paulo criado pela norma em elaboração, corresponde a uma série de serviços determinados ao Poder Público Municipal - entendido como Executivo, voltados para a área da saúde do trabalhador, no campo dos riscos e agravos resultantes do processo de produção.

Todavia não era possível ao nobre Edil, proponente da norma em preparo, haver tomado a iniciativa legislativa no caso.

Uma regulamentação de tamanha abrangência, num serviço público de saúde, somente poderia ter sido iniciada pelo Prefeito; outrossim, não há como negar que a realização de tantas tarefas fatalmente irá intervir na esfera da organização administrativa municipal.

A Lei Maior da Comuna Paulistana estabelece no artigo 37, § 2º, IV, que

"Art. 37 -

§ 2º - São de iniciativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

.....

IV - organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária."

Andou bem o legislador da Carta Máxima desta Urbe, ao circunscrever à intervenção obrigatória do Prefeito, a iniciativa referente às leis que venham a tratar de organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária.

Por melhor intencionados que sejam os que não administram a coisa pública, certo é que deverão arrostar dificuldades praticamente intransponíveis, para iniciar procedimentos legislativos a respeito de organização administrativa e serviços públicos.

Essa é a razão pela qual se canalizaram tais matérias, no que se refere à iniciativa legislativa, à privatividade para o Chefe do Executivo; ele é o Administrador, a quem cabe, após exame da conveniência, a escolha do momento apropriado para começar o procedimento de construção legal, referentemente à organização administrativa e aos serviços públicos.

Pelo mesmo motivo, também o legislador do Estatuto Máximo desta Cidade previu que

"Art 70 - Compete ainda ao Prefeito:

.....

XIV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica."

A questão de iniciativa privativa é de tamanha relevância que mesmo sancionada, lei que houver desrespeitado tal dispositivo normativo, continuará a padecer de vício insanável na sua formação, a permitir, em qualquer tempo, seu questionamento no que tange à constitucionalidade.

Ao reportar-se à matéria da iniciativa privativa, assim prelecionava o nunca esquecido Hely Lopes Meirelles, em Estudos de Direito Público, RT, Ed. 1984, p.

24:

"Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a executiva, compreendendo a função governamental, exercida através

de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos, aqueles e estes concretos e específicos."

A preservação do princípio da iniciativa privativa, regra expressamente inserta no Estatuto Básico da Urbe, é tão importante que seu desatendimento acarreta a violação ao princípio de independência e harmonia dos poderes, inserido na Constituição da República Federativa, no artigo 2º, reproduzido na Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 5º e no Estatuto Fundamental da Cidade de São Paulo, no artigo 6º.

Nessa diretriz o já e sempre mencionado Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 10ª edição atualizada, 1998, da Malheiros Editores, na página 564, registra que

"se a Câmara desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar lei sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las por inconstitucionais."

A organização constitucional brasileira tem como um dos princípios fundamentais, a tripartição do

poder. Lição do eminente Professor José Afonso da Silva dá conta que

"a divisão dos poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos:

a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional;

b) independência orgânica, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação."

(Curso de Direito Constitucional Positivo, 16ª edição, 01.1999, p. 113).

Essa Casa Legislativa, por meio da Comissão de Constituição e Justiça, ao manifestar-se pela ilegalidade do projeto de lei nº 489/98, que cria o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Bairro do Ipiranga - PROIPIRANGA, apresentou motivação que, por

ajustar-se à hipótese em exame, é, parcialmente, reproduzida abaixo.

"Toda a campanha ou programa públicos são, - diz o parecer - em sua gênese, serviços públicos, e envolvem, para sua implementação, órgãos e/ou servidores públicos, que possuem atribuições já determinadas em lei.

Segundo o disposto na Lei Orgânica, a iniciativa legislativa para tais matérias (serviços públicos e atribuições de órgãos e servidores públicos) compete privativamente ao Sr. Prefeito (art. 37, § 2º, III e IV, LOM).

Ora, como as campanhas ou programas públicos são, como já dissemos, em sua gênese, serviços públicos, e sua implementação sempre envolve órgãos e/ou servidores públicos, cujas funções já estão estabelecidas em lei, e sobre tais matérias a iniciativa legislativa é privativa do Executivo, por via de consequência, só este Poder pode propor



a criação de tais ou quais campanhas ou programas públicos." (D.O.M. de 26 de junho de 1999, pág. 45).

Tanto no projeto por último referido, quanto naquele em apreço, se criam programas; e programas só podem ser criados pelo Executivo, de vez que a atuação administrativa é sua atribuição específica.

Pelas razões apresentadas vejo-me na contingência de opor veto total à proposta legislativa aprovada, eis que ela se reveste de manifesta inconstitucionalidade.

Em vista do exposto, devolvo a cópia autêntica de início referida e submeto o assunto a nova apreciação dessa Colenda Casa de Leis.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.


CELSO PITTA
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor Doutor Armando Mellão Neto
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo
AO/sffs



Câmara Municipal de São Paulo

18 - OF-LEGG
OFÍCIO N.º 0260/1999

-----Cópia autêntica. LEI DECRETADA NA SESSÃO DE 15 DE JUNHO DE 1999.

Cópia extraída de fls. nº 51/56 do Processo. (PROJETO DE LEI Nº 947/97). (Ver. Carlos Neder). Cria o Programa de Saúde do Trabalhador no Município de São Paulo e dá outras providências. A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO decreta: Art. 1º - Fica criado no Município de São Paulo o Programa de Saúde do Trabalhador, com o objetivo de garantir o estado de saúde, a prevenção de agravos, a promoção, a proteção e a recuperação da saúde do trabalhador submetido aos riscos e agravos advindos do processo de produção, das condições e do ambiente do trabalho. Parágrafo único – Considera-se estado de saúde, para efeito desta lei, a qualidade de vida expressa nos termos do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 791/95. Art. 2º - Para efeito desta lei, entende-se por população trabalhadora todos os trabalhadores, independentemente de sua localização, urbana ou rural, de sua forma de inserção no mercado de trabalho, formal ou informal, de seu vínculo empregatício, público ou privado, autônomo, doméstico, aposentado ou demitido. Art. 3º - A participação e o controle público expresso na Lei Federal nº 8.142/90, no Programa de Saúde do Trabalhador, efetivar-se-ão por meio das seguintes instâncias colegiadas: I – Conferência Municipal de Saúde do Trabalhador; II – Conselho Municipal de Saúde do Trabalhador; III – Conselhos Gestores dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador. Art. 4º - À Conferência Municipal de Saúde do Trabalhador, que contará com a representação de vários grupos sociais interessados nas questões de saúde do trabalhador, compete definir políticas gerais na área e ocorrerá a cada dois anos, conforme disposto em regimento. Art. 5º - O Conselho Municipal de Saúde do Trabalhador é o órgão que coordena a participação da comunidade na gestão do Programa de Saúde do Trabalhador, e será definido em regimento. Art. 6º - Aos Conselhos Gestores dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador compete analisar e controlar a execução da política de saúde do trabalhador na respectiva área de responsabilidade, conforme disposto em regimento. Art. 7º - A composição e o funcionamento dos colegiados de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º serão definidos em regimento por eles elaborados, mediante portaria, respeitado o direito de livre escolha de seus representantes por parte das entidades e movimentos. Art. 8º - Compete ao Município: I – Prestar assistência médica integral ao trabalhador vítima de acidente de trabalho ou portador de doença do trabalho, física ou mental, através da rede municipal de



Câmara Municipal de São Paulo

saúde, SUS e entidades conveniadas; II – Informar e orientar o trabalhador vítima de acidente de trabalho ou portador de doença profissional quanto a seus direitos previdenciários, procedendo ao preenchimento do LEM – Laudo de Exame Médico e da CAT – Comunicação de Acidente do Trabalho, no caso desta não ter sido preenchida pelo empregador, encaminhando o trabalhador ao sistema previdenciário; III – Exercer a vigilância das condições de segurança do trabalho e preservação do meio ambiente oferecidas pelas empresas públicas ou privadas com sede no Município, adotando as medidas necessárias para que o empregador proceda à correção das irregularidades encontradas, observada a ordem de prioridade estabelecida pelo artigo 6º e incisos da Lei Estadual nº 9.505, de 11 de março de 1997; IV – Informar aos sindicatos, entidades representativas dos trabalhadores e conselhos profissionais, bem como à Comissão de Saúde, Promoção Social e Trabalho da Câmara Municipal, acerca das irregularidades constatadas em razão da fiscalização prevista no inciso III deste artigo, para efeito de acompanhamento da adoção de medidas saneadoras por parte do empregador; V – Promover através do SUS: a) a avaliação dos impactos que as tecnologias e as atividades produtivas provocam na saúde dos trabalhadores, na saúde coletiva e no meio ambiente; b) estudos, pesquisas, avaliações e elaboração de normas técnicas para a prevenção e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho; c) revisão periódica, com a colaboração das entidades sindicais, da listagem oficial das doenças originadas no processo de trabalho; d) treinamento e reciclagens para seus agentes; e) sistematização e difusão das informações produzidas; VI – Normalizar parâmetros relativos às condições de trabalho, tomando como base os conhecimentos científicos e as normas existentes sobre o assunto. § 1º - O Programa de Saúde do Trabalhador será coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde e deverá contar com a colaboração, no que couber, dos demais órgãos da administração pública municipal. § 2º - Para fiscalização prevista no inciso III deste artigo, a Prefeitura repassará, aos serviços de saúde do trabalhador, os dados cadastrais relativos às empresas sediadas no Município, constantes de seus diversos órgãos. Art. 9º - Compete ao Programa de Saúde do Trabalhador: I – Participar do sistema municipal de vigilância à saúde, bem como das demais ações dele decorrentes, de forma articulada com as representações sindicais e as instituições com responsabilidade e interesse



Câmara Municipal de São Paulo

na área da saúde do trabalhador; II – Participar do sistema municipal de informação em saúde, com o objetivo de subsidiar o planejamento de suas ações na área da saúde do trabalhador; III – Participar de programas de educação e comunicação, de natureza interdisciplinar e interinstitucional, para construir referências teóricas, no intuito de garantir e ampliar os avanços da área de saúde do trabalhador; IV – Assessorar e fornecer subsídios para a elaboração de leis, decretos, normas e regulamentos referentes à saúde do trabalhador; V – Assegurar o acompanhamento das ações realizadas pelos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador por sindicatos de trabalhadores, através de seus representantes e organizações por local de trabalho, diretamente envolvidos nestas atividades, incorporando o seu saber na execução destas ações; VI – Incentivar e acompanhar processos de negociação na área da Saúde do Trabalhador. § 1º - No desenvolvimento das ações do Programa de Saúde do Trabalhador será respeitado o disposto na legislação pertinente e nas cláusulas dos acordos coletivos de trabalho que dizem respeito à proteção e promoção da saúde dos trabalhadores. § 2º - Para o cumprimento de seus objetivos, e na falta de normas ou padrões já estipulados para as condições e segurança do trabalho e do ambiente do trabalho, será adotado o uso de normas já consagradas em âmbito nacional, bem como dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º - A vigilância em saúde do trabalhador compreende uma atuação contínua e sistemática ao longo do tempo, no sentido de detectar, conhecer, pesquisar e analisar os fatores determinantes e condicionantes dos problemas de saúde relacionados aos processos e ambientes de trabalho, em seus aspectos tecnológicos, sociais e epidemiológicos, com a finalidade de planejar, realizar e avaliar intervenções sobre os mesmos de forma a eliminá-los. Art. 10 – Compete aos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador, organizados nos termos do estabelecido pelo Decreto nº 32.773, de 10 de dezembro de 1992: I – Realizar as ações de vigilância à saúde do trabalhador em sua respectiva área de responsabilidade; II – Produzir informações sobre a realidade de saúde das populações trabalhadoras a partir da análise sistemática de dados, das fontes disponíveis de instituições públicas e privadas, adotando métodos das diferentes áreas de conhecimento, incluindo o método epidemiológico; III – Notificar os agravos à saúde dos trabalhadores, conforme orientação do sistema de informação em saúde no SUS; IV – Realizar



Câmara Municipal de São Paulo

intervenções nos ambientes e processos de trabalho, com objetivo de conhecer, avaliar e eliminar as situações de risco no trabalho e/ou agravos à saúde do trabalhador; V – Interditar total ou parcialmente processos e ambientes de trabalho considerados como de risco grave ou iminente à vida ou à saúde dos trabalhadores; VI – Auditar documentos e verificar o fiel cumprimento, pelo empregador, das medidas acordadas em processo de negociação em saúde do trabalhador; VII – Divulgar relatórios técnicos aos sindicatos de trabalhadores, sindicatos patronais e instituições com responsabilidade e interesse na área e à sociedade em geral; VIII – Estabelecer modelos de referência e contra-referência de assistência à saúde do trabalhador para a rede municipal de saúde, especialmente nas ações de vigilância à saúde, nela incluída a vigilância epidemiológica, intervenção nos ambientes e processos de trabalho, educação e comunicação, assistência e outras de interesse ao planejamento destas ações; IX – Notificar as entidades sindicais e demais organizações de trabalhadores das atividades de vigilância à saúde do trabalhador a serem realizadas. Art. 11 – São obrigações do empregador, em conformidade com aquelas estabelecidas na legislação em vigor: I – Nortear suas atividades por uma política de eliminação, na origem, dos riscos à saúde, física ou mental, por meio do desenvolvimento de ações para controle rigoroso da presença de agentes físicos, químicos e biológicos nocivos, bem como de outras condições geradoras de acidentes de trabalho e desgastes à saúde física ou mental dos trabalhadores; II – Manter as condições de trabalho e a organização do trabalho adequadas às condições psicofísicas dos trabalhadores; III – Notificar a autoridade municipal competente sobre os casos ou suspeita de doença relacionada ao trabalho e acidente de trabalho; IV – Permitir a ação dos agentes credenciados do SUS, bem como sua permanência, pelo tempo que se fizer necessário, nos ambientes de trabalho, fornecendo toda e qualquer informação, documentos e dados pertinentes à saúde do trabalhador que venham a ser solicitados; V – Dar conhecimento aos moradores da área circunvizinha à empresa dos riscos ao meio ambiente, e aos trabalhadores e sua representação sindical dos riscos presentes no processo produtivo, bem como das recomendações para sua eliminação e controle; VI – Fornecer, com clareza e por escrito, aos trabalhadores e seus representantes, mediante solicitação destes, informações sobre os diferentes produtos e equipamentos utilizados no processo produtivo, com a especificação correta de quantidade, características, composição, riscos



Câmara Municipal de São Paulo

que representam à saúde e ao meio ambiente, e medidas preventivas cabíveis; VII – Promover estudos e pesquisas que visem esclarecer as situações de risco existentes no ambiente de trabalho e, na sua ocorrência, eliminá-los ou controlá-los; VIII – Capacitar os trabalhadores em relação às medidas de prevenção de riscos à saúde, física ou mental; IX – Em situações de risco grave ou iminente, paralisar as atividades, garantindo o direito dos trabalhadores. Art. 12 – São deveres dos sindicatos de trabalhadores: I – Requerer aos órgãos competentes, a interdição de máquinas, de parte ou de todo o ambiente de trabalho, quando houver exposição de risco grave ou iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores com imediata ação do Poder Público competente; II – Acompanhar todo o processo de vigilância sanitária e epidemiológica desenvolvido pelos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador. Art. 13 – Em condições de risco grave ou iminente no local de trabalho, será lícito ao empregado interromper suas atividades, sem prejuízo de quaisquer direitos, até a eliminação do risco. Art. 14 – As instituições privadas, ao participarem de forma complementar do Programa de Saúde do Trabalhador, ficam sujeitas às suas diretrizes gerais, à legislação geral do SUS e demais legislações pertinentes. Art. 15 – Todas as unidades e serviços da rede municipal de saúde ficam obrigados a fazer constar dos prontuários de atendimento e fichas de ocorrência os casos de acidente do trabalho e doenças profissionais, notificando os mesmos à coordenação do Programa e ao órgão de previdência com o qual o trabalhador conveniado contribua. § 1º - Dos prontuários e fichas de ocorrência deverão constar obrigatoriamente: I – Nome do trabalhador; II – Diagnóstico; III – Tempo previsto de afastamento; IV – Em caso de acidente, se o mesmo ocorreu no local de trabalho ou no trajeto de ida e volta ao local de trabalho; V – Razão social da empresa empregadora ou nome do empregador, em caso de pessoa física; VI – Endereço da empresa empregadora ou do empregador, em caso de pessoa física; VII – CGC da empresa empregadora ou CPF do empregador, quando for o caso. § 2º - A obrigatoriedade da notificação estabelecida por este artigo fica estendida à rede de saúde privada, para efeito de fiscalização, estudos estatísticos e controle do Poder Público. Art. 16 – Todos os laboratórios de análises clínicas, públicos e privados, que realizarem exames de monitorização de exposição a agentes tóxicos nos ambientes de trabalho, ficam obrigados a apresentar mensalmente à autoridade municipal do SUS, independentemente dos resultados



Câmara Municipal de São Paulo

obtidos, notificação com os seguintes dados: I – Razão social e endereço da empresa analisada; II – Meio biológico analisado; III – Resultados obtidos. § 1º - É mantido o sigilo referente aos dados identificadores dos trabalhadores submetidos aos exames mencionados no “caput” deste artigo. § 2º - Compete ao Município fiscalizar o cumprimento do disposto neste artigo, adotando as medidas necessárias para a cassação de licença ou fechamento, temporário ou definitivo, do laboratório infrator, conforme o caso. § 3º - Os estabelecimentos que deixarem de cumprir o disposto neste artigo ficarão impedidos de exercer as suas atividades no Município, até o saneamento do problema, sem prejuízo da aplicação das sanções civis e penais cabíveis. Art. 17 – Na aplicação desta lei, serão respeitados os princípios e normas estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, pela Lei Federal nº 8.080/90, pela Lei Federal nº 8.142/90, pela Constituição do Estado de São Paulo, pela Lei Complementar Estadual nº 791/95, pela Lei Estadual nº 9.505/97, pela Lei Estadual nº 10.083/98 e pela Lei Orgânica do Município de São Paulo. Art. 18 – Esta lei será regulamentada no prazo de 60 (sessenta) dias após sua publicação. Art. 19 - As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Eu, ^{SORAIA LÚCIA FERREIRA BARBOSA} ~~.....~~ ^{Assistente Técnico da} ~~.....~~ Assistente Técnico de Direção I, padrão "QPA-13-D" extraí a presente cópia fielmente de fls. do livro competente nº 51 e digitei. Eu, ^{LEI ASSATO} ~~.....~~ ^{Assistente de Chefia Técnica} ~~.....~~ Assistente de Chefia Técnica, padrão "QPA-10-B" a conferi. São Paulo, 15 de junho de 1999. Chefe da Seção Técnica de Preparo e Registro de Documentos Legislativos, ^{ANGELA BORDIN ANDREONI} ~~.....~~ ^{Chefe de Seção Técnica II} ~~.....~~ Visto,

~~.....~~ ^{SOMIA MARIA VERTOLLA} ~~.....~~ Diretora do Departamento dos Serviços Legislativos da Câmara Municipal de São Paulo.
Diretor Técnico de Departamento

SLF.