



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 98/2026

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Rute Costa, que institui a Política Municipal de Atenção e Prevenção à Nomofobia Relacionada ao Uso Excessivo de Telefones Celulares no Município de São Paulo.

A Justificativa esclarece que “estudos científicos recentes apontam que o uso excessivo e desregulado de telefones celulares pode ocasionar impactos negativos na saúde mental, especialmente entre crianças, adolescentes e jovens, manifestando-se por meio de ansiedade, irritabilidade, prejuízo ao sono, dificuldades de concentração e comprometimento das relações interpessoais, fenômenos associados à chamada nomofobia”.

A propositura reúne condições para seguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final sugerido, deixando claro o propósito de instituição de regras gerais.

Do ponto de vista formal, a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

Segundo Hely Lopes Meirelles (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari. São Paulo, Malheiros, 2014), “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

O rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).



Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou, ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, tal como nos artigos 1º e 3º do presente projeto, que é principiológico, ou, então, quando estabelecer disciplina sobre determinada matéria já inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

No caso, os objetivos centrais da propositura consistem em assegurar acolhimento humanizado em saúde mental ao munícipe com sintomas de nomofobia; evitar a progressão do sofrimento psíquico relacionado ao uso do telefone celular; fortalecer a família como núcleo essencial de apoio, orientação e equilíbrio; e promover o uso responsável do telefone celular.

Com efeito, a instituição municipal do referido programa de saúde harmoniza-se com a Constituição Federal, segundo a qual podem legislar concorrentemente sobre a proteção e a defesa da saúde a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 24, inciso XII, c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Também o art. 23, inciso II, da Carta Magna, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública.

O projeto encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que admite a instituição de programas e o estabelecimento de normas programáticas voltadas à execução de políticas públicas por meio de lei de iniciativa do Poder Legislativo, desde que não interfiram na organização administrativa:

“CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º).

1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e”, da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras).

2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes.

3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF).

5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de “pessoas com



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

deficiência”, com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – “pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras” – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas.

6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina.” (STF, ADI 5293/SC, j. 08/11/2017 - grifamos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.041, de 21 de dezembro de 2016, do Município de Suzano, que prevê a obrigatoriedade de realização de exames oftalmológicos em alunos da rede oficial de ensino municipal, cujas famílias tenham renda inferior a três salários mínimos – Inocorrência de vício de iniciativa no projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta – Legislação, outrossim, que não caracteriza claro aumento de despesa do Município – Ausência de indicação de fonte de custeio, ademais, que apenas importaria na eventual inexecução da legislação impugnada no exercício, sem representar sua inconstitucionalidade – Distinção de tratamento conferido aos alunos cujas famílias tenham renda superior a três salários mínimos, todavia, que não se mostra razoável – Autonomia conferida aos entes públicos municipais que fica condicionada à observância de princípios basilares nos quais se repousa a forma federativa assumida pelo Estado brasileiro, na forma imposta pelo artigo 144 da CE – Previsão que acabou por desconsiderar o princípio da igualdade, impondo discrimen que não tem pertinência lógica ou jurídica, realçando a desconsideração do tratamento isonômico que o Município deve manter em relação toda a população – Vício de inconstitucionalidade que, destarte, ficou evidenciado na espécie, por afronta ao preceito do artigo 144 da Constituição Estadual – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para esse fim.” (TJSP, ADI 2017027-69.2017.8.26.0000, j. 22/11/2017 - grifamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Contudo, faz-se necessária a apresentação de Substitutivo, para adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998, bem como para afastar eventual vício por invasão da esfera de atribuições do Poder Executivo em matéria de organização administrativa.

Em vista do exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, que visa dar contornos mais genéricos ao projeto, mediante a eliminação dos artigos 3º e 4º, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes.

Por fim, a matéria está sujeita ao quórum da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica Paulistana.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 98/2026

Institui a Política Municipal de Atenção e Prevenção à Nomofobia, relacionada ao uso excessivo de telefones celulares.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de São Paulo, a Política Municipal de Atenção e Prevenção à Nomofobia, relacionada ao uso excessivo de telefones celulares e voltada ao acolhimento, orientação e cuidado do munícipe que apresente sofrimento psíquico associado ao uso excessivo ou compulsivo de telefone celular.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se nomofobia o medo ou ansiedade excessiva decorrente da impossibilidade de acesso ou uso de telefones celulares e dispositivos móveis, quando tal condição impactar negativamente a saúde, a convivência familiar, o desempenho escolar, profissional ou a vida social do indivíduo.

Art. 2º São objetivos da Política Municipal de Atenção à Nomofobia:

- I – assegurar acolhimento humanizado em saúde mental ao munícipe com sintomas de nomofobia;
- II – evitar a progressão do sofrimento psíquico relacionado ao uso do telefone celular;
- III – fortalecer a família como núcleo essencial de apoio, orientação e equilíbrio;
- IV – promover o uso responsável do telefone celular.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.



Art. 4º O Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei no que couber.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em