

**01/09/2025**

**PLENÁRIO**

## **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.534.851 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL BOTTA</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAIEIRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍTICA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO PROVIDO.

### **I. CASO EM EXAME**

1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que julgou parcialmente procedente ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada em face da Lei Municipal 4.440, de 9 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caieiras, que “*institui no âmbito do Município de Caieiras, o programa ‘Mulher - sua saúde, seus direitos’ e dá outras providências*”.
2. O recurso busca reformar o acórdão de origem para afastar o reconhecimento de inconstitucionalidade dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como do artigo 3º da referida Lei Municipal, os quais tratam da execução da política pública do programa “Mulher - sua saúde, seus direitos”, argumentando que não houve invasão da reserva da administração, exceto em um ponto específico em que se atribuía função a órgão público.

**RE 1534851 / SP**

3. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou parcialmente procedente a ação, concluindo que os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como o artigo 3º da Lei Municipal 4.440/2011, com as alterações, invadiram a reserva da administração e violaram o princípio da separação de poderes por disporem sobre o meio de cumprimento da política pública de promoção da saúde e o modo de proceder.

## **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

4. A questão em discussão consiste em saber se lei municipal de iniciativa parlamentar que institui programa de política pública de saúde e dispõe sobre o modo de sua execução e atribuições de órgão público viola o princípio da separação de poderes por vício de iniciativa.

## **III. RAZÕES DE DECIDIR**

5. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911), assentou que não usurpa a 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, sendo as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal.

6. A Lei Municipal 4.440/2011, com as alterações, estabelece política pública de conscientização de mulheres sobre seus direitos e sobre sua saúde, promovendo educação em saúde e cidadania por meio de eventos, cursos, cartilhas e outros materiais.

7. Apenas a expressão “*através da Divisão Municipal de Saúde*”, contida no parágrafo 4º do artigo 1º da Lei Municipal 4.440/2011, com as alterações,

**RE 1534851 / SP**

padece de vício de iniciativa, pois dispõe sobre atribuição de órgão da administração pública, matéria afeta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento cristalizado no tema 917 da repercussão geral.

8. Os demais dispositivos da lei (art. 1º, §§ 2º, 3º, 4º – exceto a expressão inconstitucional – e art. 3º) são constitucionais, uma vez que tratam da implementação de política pública e criam deveres de atuação positiva para o Executivo sem adentrar o núcleo da iniciativa reservada da organização e funcionamento da Administração Pública.

#### **IV. DISPOSITIVO E TESE**

9. Recurso extraordinário provido. Declarada a inconstitucionalidade da expressão “*através da Divisão Municipal de Saúde*” do art. 1º, § 4º, da Lei Municipal 4.440, de 9 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caieiras, e a constitucionalidade dos demais dispositivos da norma.

#### **ACÓRDÃO:**

O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário para julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, reputando inconstitucional tão somente a expressão “*através da Divisão Municipal de Saúde*”, do parágrafo 4º do art. 1º da Lei 4.440, de 9 de março de 2011, alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caieiras e declarar a constitucionalidade dos demais dispositivos da norma. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes.

**RE 1534851 / SP**

Publique-se.

Brasília, 1º de setembro de 2025.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

*Documento assinado digitalmente*

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.534.851 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS
ADV.(A/S)	: RAFAEL BOTTA
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAIEIRAS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão que julgou parcialmente procedente ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal de Caieiras/SP 4.440, de 9 de março de 2011, com redação recentemente alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, que *“institui no âmbito do Município de Caieiras, o programa ‘Mulher - sua saúde, seus direitos’ e dá outras providências”*.

Na origem, o Prefeito do Município de Caieiras ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal 4.440, de 9 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, de iniciativa parlamentar. (eDOC 1)

Eis o inteiro teor da norma:

“Art. 1º Fica instituído, no âmbito do município, o programa ‘MULHER – sua SAÚDE, seus DIREITOS’, a ser desenvolvido pelo Poder Público Municipal, baseado no Programa de Assistência integral à Saúde da Mulher PAISM – convenção assinada pelo Governo Federal em 1983.

§ 1º O Programa instituído do ‘caput’ deste artigo terá por objetivo difundir conhecimentos importantes para saúde da

**RE 1534851 / SP**

mulher nas diferentes etapas de sua vida e conscientizá-la de seus direitos enquanto cidadã e trabalhadora.

§ 2º O Programa será desenvolvido através de meios eficazes de difusão de informação, especialmente dos seguintes:

I – seminários, cursos e palestras sobre a importância da atividade física, além de orientações nutricionais; (Redação dada pela Lei nº 5717/2022)

~~II – Vídeos e Slides; (Revogado pela Lei nº 5717/2022)~~

III – Cartilha da Mulher;

~~IV – Rede de televisão e rádio. (Revogado pela Lei nº 5717/2022).~~

§ 3º O Programa ora criado deverá necessariamente difundir informações essenciais para a mulher nas seguintes áreas:

I – Saúde da mulher;

II – Gravidez, parto e pós-parto;

III – Planejamento familiar;

~~IV – Prevenção da AIDS;~~

V – prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST's); (Redação dada pela Lei nº 5717/2022)

V – Adolescência feminina;

VI – Menopausa e Terceira idade;

VII – Os direitos no Trabalho;

VIII – O direito à educação;

IX – A Mulher como cidadã.

§ 4º Do programa constará também a criação e distribuição através da Divisão Municipal de Saúde do 'Cartão da Mulher'

**RE 1534851 / SP**

no qual constará, além de identificação da portadora e de informações básicas, espaço para anotações para o seu controle de consultas, exames e tratamentos nas seguintes áreas:

I – Consulta ginecológica periódica;

II – Citologia Oncológica;

III – exames (mamografia, ultrassonografia, teste de osteoporose e ressonância de pelve – único exame capaz de diagnosticar alterações específicas com origem nos ovários e útero). (Redação dada pela Lei nº 5717/2022)

IV – Planejamento familiar;

V – Gestação;

VI – Menopausa e Terceira idade (Controle e tratamento da osteoporose).

Art. 1º-A Os mutirões de exames e atendimentos do programa ‘MULHER – sua SAÚDE, seus DIREITOS’ serão realizados, anualmente e preferencialmente, no mês de outubro. (Redação acrescida pela Lei nº 5717/2022)

Art. 2º As despesas com a execução da presente Lei, correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar de sua publicação.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (eDOC 3)

Na inicial, o Prefeito Municipal de Caieiras alega que a lei possui natureza de programa de governo por trazer em seu bojo uma série de ações a serem executadas pelo Município. Assim, representaria violação

**RE 1534851 / SP**

da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos dos arts. 5º, 24, §5º, e 47, incisos II e XIV, da Constituição do Estado. Afirma que a norma impugnada violaria os princípios da separação e harmonia entre os poderes, previstos no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 10 da Constituição do Estado de São Paulo.

O Tribunal de Justiça julgou parcialmente procedente a ação. Aduz que a lei impugnada, em sua essência envolve matéria de política pública direcionada à saúde e evidentemente não se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, ressaltando que não cria ou altera cargos, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, tampouco incrementa despesas para o Município, como consignado no tema 917 de repercussão geral mencionado. (eDOC 5)

Entretanto, com relação aos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como ao artigo 3º de referida lei, o Tribunal de Justiça concluiu que o Legislativo teria invadido reserva da administração, por disciplinar o meio pelo qual ela cumprirá a política pública de promoção da saúde e o modo de proceder. Especificamente, com relação ao § 4º do artigo 1º da lei, afirma que estabelece o órgão público que deve cumprir o encargo (“Divisão Municipal de Saúde”). (eDOC 5, p. 10)

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição, a parte recorrente, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, aponta violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II; e 84, II, do texto constitucional. (eDOC 7)

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO aduz que os dispositivos invalidados, com exceção da expressão “*através da Divisão Municipal de Saúde*”, constante do § 4º do art. 1º e do art. 3º, não padecem de inconstitucionalidade, e por tal razão o acórdão viola o entendimento que se extrai do princípio da separação de poderes e do tema 917 de repercussão geral julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Argumenta que os parágrafos 2º, 3º e 4º do art. 1º limitam-se a “*indicar as áreas e especialidades de saúde cujas informações devem ser difundidas junto à população local, sobretudo a feminina, isso na esteira do quanto já estipulado na*



**RE 1534851 / SP**

*PAISM – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, em vigor desde a década de oitenta, bem como a indicar os possíveis meios de informação a serem utilizados (p.ex. seminários, cartilhas etc.), sem prejuízo de outros que a Administração reputar convenientes”. (eDOC 7, p. 10)*

Afirma que a lei tem caráter abstrato e busca dar concretude a direitos fundamentais da mulher, nos termos do art. 196 da Constituição Federal, especificamente o de ser informada sobre questões ligadas à saúde para fins de que tenha acesso aos respectivos serviços públicos, temas que não invadem a seara própria da Administração Pública ou da iniciativa reservada. Trata-se de compreensão contrária ao tema 917 de repercussão geral, que haveria fixado o caráter excepcional e restrito das reservas de iniciativa.

Assim, requer o provimento do recurso extraordinário para que o acórdão do Tribunal de Justiça paulista seja reformado, afastando-se a inconstitucionalidade dos parágrafos 2.º 3.º e 4.º (mantendo-se apenas, quanto a este parágrafo quarto, a inconstitucionalidade da expressão “através da Divisão Municipal de Saúde”, do art. 1.º da Lei Municipal 4.440, de 9 de março de 2011, alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caieiras. (eDOC 7)

Inicialmente, o Tribunal de origem negou seguimento ao RE, ao argumento de que o acórdão recorrido encontra-se em harmonia com o tema 917 da repercussão geral. (eDOC 9)

Interposto agravo interno em face da referida decisão, esse foi desprovido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (eDOC 10; eDOC 13)

Em seguida, o Procurador-Geral de Justiça propôs reclamação ao STF, que foi provida em decisão por mim formalizada, aos fundamentos de que o tema 917 foi aplicado de forma equivocada, pois na lei em questão “*exceção feita ao § 4.º do art. 1.º da norma impugnada, que de fato é inconstitucional por cometer função a órgão específico, os demais preceitos invalidados não consubstanciam violação à reserva da administração, pois apenas traduziram manifestação legítima de instituição de política pública de tutela da saúde da*

**RE 1534851 / SP**

*mulher, dispondo sobre instrumento de registro dos dados relativos à saúde da mulher nas diferentes etapas de sua vida". (eDOC 16)*

Ao final, a reclamação foi julgada procedente para cassar a decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário, assim como o acórdão que julgou o agravo interno, e determinar que seja realizado novo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário. (eDOC 15)

Em novo exame de admissibilidade do RE do Ministério Público, o Tribunal de origem o admitiu e determinou a remessa dos autos ao STF. (eDOC 17)

O Procurador-Geral da República manifesta-se pelo provimento do recurso extraordinário, em parecer assim ementado:

“Recurso extraordinário. Lei municipal de iniciativa parlamentar que institui, dentro de programa de saúde pública para o público feminino, o dever de difusão de informações referentes ao acesso às ações e aos serviços de saúde. Tema n. 917 da Repercussão Geral. Ausência de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação de poderes. Constitucionalidade. Parecer por que o recurso extraordinário seja provido.” (eDOC 25)

É o relatório.

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.534.851 SÃO PAULO

**RELATOR** : MIN. GILMAR MENDES  
**RECTE.(S)** : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**RECDO.(A/S)** : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL BOTTA  
**RECDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAIEIRAS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

### VOTO

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** O recurso merece prosperar.

Na espécie, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou parcialmente procedente o pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal 4.440, de 9 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, que *“institui, no âmbito do Município de Caieiras, o programa ‘Mulher - sua saúde, seus direitos’ e dá outras providências”*.

O Tribunal de origem concluiu que os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º bem como artigo 3º teriam invadido reserva da administração, por disciplinar o meio pelo qual ela cumprirá a política pública de promoção da saúde e o modo de proceder. Confira-se a ementa:

“Constitucional Administrativo - Ação Direta de Inconstitucionalidade Município de Caieiras - Lei n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022 que institui no âmbito do Município de Caieiras, o Programa ‘Mulher - Sua Saúde, Seus Direitos’, e dá outras providências - O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas

**RE 1534851 / SP**

infraconstitucionais, notadamente a Lei Orgânica do Município, como afirmado pelo autor Lei municipal que, em sua essência, envolve matéria de política pública direcionada à saúde e, evidentemente não se trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo - Competência material comum entre os entes federados, nos exatos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal - Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração Pública no tocante à política pública relacionada à saúde Imposição ao Executivo local do dever de seguir os critérios elencados na lei de iniciativa parlamentar com estabelecimento das atividades que deverão ser praticadas para tanto (parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º) e indicação expressa do órgão público responsável pela criação e divulgação do programa de saúde (§ 4º do artigo 1º), bem como o prazo para a regulamentação da lei (artigo 3º), privando a Administração Pública da possibilidade de escolha do melhor meio de cumprimento de um dever - Violação do princípio da separação dos poderes - Invasão da reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Configuração de vício de iniciativa nos dispositivos mencionados - À Administração compete escolher o meio adequado e eficiente para a execução da lei Ingerência do Poder Legislativo na gestão administrativa Exegese dos artigos 5º, 24, § 2º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição Bandeirante - Inconstitucionalidade reconhecida dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como artigo 3º, todos da Lei Municipal n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022, do Município de Caieiras - Ação julgada procedente em parte.” (eDOC 5)

**RE 1534851 / SP**

Pois bem.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911, paradigma do tema 917 da repercussão geral, de minha relatoria, assentou que não usurpa a 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. Nesse sentido, confira-se a ementa do precedente:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 11.10.2016)

Nesse julgamento, esta Suprema Corte reafirmou sua jurisprudência, no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Logo, não se permite interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas à estruturação da Administração Pública. Nesse sentido, confirmam-se ainda os seguintes precedentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 15.301, de 12 de janeiro de 2014, do Estado de São Paulo. 3. Proibição de

RE 1534851 / SP

fabricar, vender e comercializar armas de fogo de brinquedo no Estado. 4 Competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios para legislar sobre proteção à infância e à juventude. 5. Competência concorrente para legislar sobre matéria de produção e consumo. 6. **A mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo.** 7. Pedido julgado improcedente.” (ADI 5.126, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 18.1.2023);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.422/2019 DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA PRAIA DE JACARAPÉ. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DO ESTADO PARA SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ALTERAÇÃO NAS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA. HIPÓTESES TAXATIVAS DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. NÃO VERIFICADA. ÁREA OCUPADA POR COMUNIDADE TRADICIONAL. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Não restou comprovada ilegalidade no processo legislativo estadual que implicasse em violação à competência da União para editar normas gerais em matéria ambiental. 2. **Não houve qualquer alteração ou inovação na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo, que são de competência típica da Administração e contam com previsão no regramento federal. Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República** 3. A norma questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem

RE 1534851 / SP

vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente, mas se faz predisposta a reequilibrar a proteção constitucional dispensada ao meio ambiente, à justiça social e às comunidades tradicionais, cujas atividades econômicas são por natureza de baixo impacto. 4. Pedido da ação direta julgado improcedente.” (ADI 6.957, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 6.2.2023);

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REGRAS DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA PARA INVESTIDURA DE AGENTES PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INAPLICÁVEL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Lei que impõe regras gerais de moralidade administrativa para investidura dos agentes públicos no âmbito da Administração direta e indireta do município limita-se a dar concretude aos princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, cuja aplicabilidade é imediata. 2. **Não há falar em vício de iniciativa de lei que impõe obrigação que deriva automaticamente da própria Constituição da República.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 1.273.372 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 1º.6.2023; grifo nosso).

No presente caso, a Lei 4.440, de 9 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caieiras, que estabelece o programa “MULHER – sua SAÚDE, seus DIREITOS”, tem como objetivo promover a educação em saúde e a conscientização dos direitos da mulher como cidadã e trabalhadora, a partir da realização de eventos, cursos, cartilhas, entre outros materiais.

**RE 1534851 / SP**

**À luz do tema 917 da repercussão geral, o parágrafo quarto do artigo 1º merece especial relevo, uma vez que faz referência às atribuições da Divisão Municipal de Saúde:**

“§ 4º Do programa constará também a criação e distribuição **através da Divisão Municipal de Saúde** do ‘Cartão da Mulher’ no qual constará, além de identificação da portadora e de informações básicas, espaço para anotações para o seu controle de consultas, exames e tratamentos nas seguintes áreas (...)”

Ora, ao indicar que a Divisão Municipal da Saúde é responsável por criar e distribuir o “Cartão da Mulher”, o artigo dispõe sobre a atribuição de órgão da Administração Pública. Nesse sentido, a expressão padece de vício de iniciativa, em violação ao art. 61 da Constituição Federal. Conforme cristalizado a partir do tema 917 de repercussão geral, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que incorre em inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que estabeleça atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, I, da Constituição Federal. Destaco algumas decisões do Supremo Tribunal Federal nesse sentido:

“Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado de Santa Catarina. Retirada e destinação de animais mortos em propriedades rurais. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o procedimento para retirada de animais mortos de propriedades rurais e sua adequada destinação. 2. Esta Corte consolidou o entendimento de que o art. 61, § 1º, I, da CF/1988 confere ao Chefe do Poder Executivo competência privativa para inaugurar o processo de atos normativos que disponham sobre



RE 1534851 / SP

o funcionamento de órgãos da administração pública, comando aplicável por simetria aos entes subnacionais. Precedentes. 3. Na hipótese, ao criar atribuições para a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), a Lei nº 16.750/2015, de iniciativa parlamentar, usurpou competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual. 4. Além disso, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais são organizadas em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, que atua em conjunto com o Sistema Único de Saúde – SUS para a promoção da saúde pública. O regime estadual de sanidade agropecuária, por envolver questões de proteção à saúde e ao meio ambiente, deve observar as normas gerais editadas pela União sobre a matéria (art. 24, VI, XII e §§ 1º ao 4º, CF). 5. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º e fixar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, todos da Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, com a fixação da seguinte tese de julgamento: ‘1. **É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos da administração pública, por violação do art. 61, § 1º, II, a e e da CF/88.** 2. A matéria relativa à destinação de animais mortos se insere na competência legislativa concorrente para a proteção da saúde e do meio ambiente (art. 24, VI e XII, CF/1988)’”. (ADI 5.871, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2023)

“Agravos regimentais no recurso extraordinário. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição Estadual. Processo legislativo. Normas de reprodução obrigatória. Criação de órgãos públicos. Competência do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição

RE 1534851 / SP

Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. 2. **É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo.** 3. Agravo regimental não provido.” (RE 505.476 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 6.9.2012)

Afora esse excerto, **não há qualquer outra disposição tendente a alterar a estrutura ou a organização de órgãos da Administração municipal, conforme definido no tema 917 de repercussão geral.** O que a lei busca é estabelecer política pública de conscientização de mulheres sobre seus direitos e sobre sua saúde. Logo, **o acórdão do Tribunal de origem destoou da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao reputar inconstitucionais os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º e o artigo 3º**, a partir do argumento segundo o qual teriam invadido a reserva administrativa.

À exceção da expressão “através da Divisão Municipal de Saúde”, os demais dispositivos apenas dispõem sobre a política pública de conscientização de mulheres. Assim, estabelece os meios de difusão de conhecimentos que serão empregados no programa “MULHER – sua SAÚDE, seus DIREITOS” (art. 1º, § 2º), o escopo das informações a serem tratadas (art. 1º, § 3º), bem como a criação e a distribuição do “Cartão da Mulher” com anotações específicas sobre a saúde da mulher (art. 1º, § 4º).

Portanto, excetuando a expressão “através da Divisão Municipal de Saúde”, **que de fato tem como objetivo a atribuição a órgão público e encaixa-se em hipótese de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, os demais dispositivos reputados inconstitucionais pelo Tribunal a quo devem ser considerados constitucionais**, uma vez que tratam de

**RE 1534851 / SP**

obrigações relacionadas à implementação de política pública de iniciativas de educação e conscientização entre mulheres sobre sua saúde e seus direitos. Por mais que os dispositivos criem deveres de atuação positiva por parte do Poder Executivo, não há que falar em vício de iniciativa nessas hipóteses.

Com efeito, esta Corte tem decidido no sentido de que são compatíveis com a Constituição Federal normas de iniciativa parlamentar que criem políticas públicas, desde que não adentrem o núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo – como é o caso da organização e funcionamento da Administração Pública. Vide precedentes:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.470/2024. PROGRAMA ‘NA HORA MULHER’. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL APENAS QUANTO À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Esta Suprema Corte, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), firmou o entendimento de que ‘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). 2. É compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada

**RE 1534851 / SP**

do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública, conclusão lógica que se extrai das premissas fixadas no julgamento do tema 917 da Repercussão Geral. Constitucionalidade dos art. 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da lei distrital nº 7.470/2024. 3. Quanto aos art. 3º, 5º, 7º e 9º, a legislação distrital é incompatível com as diretrizes do texto constitucional porquanto alterou a estrutura e funcionamento da Administração Pública e criou novas atribuições a órgãos distritais, interferindo na gestão administrativa. 4. Recurso extraordinário parcialmente provido, a fim de declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da Lei Distrital nº 7.470/2024, e a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º, 7º e 9º Lei Distrital nº 7.470/2024.” (RE 1.544.272, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 4.6.2025);

“AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO COMBATE À ALIENAÇÃO PARENTAL INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não

RE 1534851 / SP

ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE 1.447.546 ED-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 5.6.2024, DJe 17.6.2024).

Por fim, cito trecho do parecer proferido pela Procuradoria-Geral da República, em que concluiu pela ausência de violação da reserva da administração nos dispositivos mencionados:

“A jurisprudência da Suprema Corte se firmou no sentido de legitimar iniciativas de lei, pelo Legislativo, que implementem políticas públicas, de âmbito local, destinadas à concretização de direitos sociais, sem que isso configure violação de reserva de iniciativa do Poder Executivo. Nesse sentido são os acórdãos proferidos no RE n. 1.282.228 AgR/RJ (rel. o Ministro Edson Fachin, DJe 18.12.2020) e no ARE n. 1.281.215 AgR/RJ (rel. o Ministro Edson Fachin, DJe 11.12.2020), e nas decisões monocráticas no RE n. 1.524.798/SP (rel. o Ministro Edson Fachin, DJe 26.11.2024, transitada em julgado em 20.02.2025) e no RE n. 1.221.929/RJ (rel. o Ministro Luiz Fux, DJe 06.08.2019, transitada em julgado em 18.09.2019).

Na espécie, a lei municipal questionada apenas institui política pública, de caráter informacional, a respeito de programa protetivo da saúde da mulher. Salvo quanto à expressão ‘através da Divisão Municipal de Saúde’ constante do § 4º do art. 1º da lei, não há alteração de estrutura, atribuição de órgãos públicos ou regime jurídico de servidores públicos.” (eDOC 25, p. 8)

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso extraordinário para julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade,

**RE 1534851 / SP**

reputando inconstitucional tão somente a expressão “através da Divisão Municipal de Saúde”, do parágrafo 4º do art. 1º da Lei 4.440, de 9 de março de 2011, alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caieiras e declarar a constitucionalidade dos demais dispositivos da norma.

## PLENÁRIO

### EXTRATO DE ATA

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.534.851 SÃO PAULO

PROCED. : SÃO PAULO/SP

**RELATOR(A) : MIN. GILMAR MENDES**

RECTE.(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECDO.(A/S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS

ADV.(A/S): RAFAEL BOTTA (314413/SP)

RECDO.(A/S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAIEIRAS

ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário para julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, reputando inconstitucional tão somente a expressão “através da Divisão Municipal de Saúde”, do parágrafo 4º do art. 1º da Lei 4.440, de 9 de março de 2011, alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caieiras e declarar a constitucionalidade dos demais dispositivos da norma. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 22.8.2025 a 29.8.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário