



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ**  
Macaé Capital da Energia  
Lei Estadual nº 10178 de 09.11.2023

**PROJETO DE LEI N.º \_\_\_\_\_/2025**

**INSTITUI O ACOMPANHAMENTO  
PSICOLÓGICO PARA MULHERES  
VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NO ÂMBITO  
DO MUNICÍPIO DE MACAÉ E DÁ  
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**A CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ**, no uso de suas atribuições legais, delibera:

**Art. 1º** Institui o acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Macaé.

**Art. 2º** - O acompanhamento psicológico deverá ser prestado por profissionais devidamente habilitados para o exercício da profissão.

**Art. 3º** - O Poder Executivo poderá regulamentar a elaboração de normas, procedimentos, planejamentos e controles relacionados a devida execução da Lei.

**Art. 4º**- As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 5º**- Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 23 de maio de 2025.

---

**Leandra Lopes Vieira**  
Vereadora-autora



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ**  
Macaé Capital da Energia  
Lei Estadual nº 10178 de 09.11.2023

**JUSTIFICATIVA**

O presente projeto de lei tem como objetivo instituir o acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Macaé.

A Lei nº. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) é reconhecida pela ONU como uma das três melhores legislações do mundo no enfrentamento à violência contra as mulheres, pois determina a responsabilidade do Estado na prevenção e proteção das mulheres agredidas, bem como punição dos agressores.

Mulheres vítimas de violência encontram-se em uma situação por demais fragilizada, pois não enfrentam apenas o sofrimento físico, mas também intenso sofrimento psíquico e social.

Atualmente a violência contra as mulheres é entendida não como um problema de ordem privada ou individual, mas como um fenômeno estrutural, de responsabilidade da sociedade como um todo. Dessa forma, é indispensável que sejam criadas políticas públicas para garantir a união de esforços de forma articulada e em parcerias com diversos órgãos para combater as várias formas de violência contra as mulheres, bem como os efeitos dela decorrentes.

No aspecto formal, o projeto encontra respaldo nos artigos 30, I, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, não havendo iniciativa reservada para a matéria. Há que se destacar, ademais, que não decorre nenhuma inconstitucionalidade do fato de o projeto de lei dispor, em seu objeto, sobre a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência em nosso município.

Isso porque, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

Contudo, caso ainda reste alguma dúvida aos nobres parlamentares sobre a ausência de vício de iniciativa, devo informar que proposição aqui apresentada é idêntica e inspirada na Lei Municipal nº 5.629 do Município de Mauá – Estado de São Paulo, que institui o acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá. Essa Lei, inclusive, foi levada ao Tribunal de Justiça de São Paulo, na ADIN nº. 2287863-78.2020.8.26.0000, que reconheceu a sua constitucionalidade. Senão vejamos:



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ**  
Macaé Capital da Energia  
Lei Estadual nº 10178 de 09.11.2023

*“Nesse passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município **não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada fornecendo às mulheres vítima de violência o imprescindível tratamento psicológico.** Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento da lei.”*

Por todo o exposto, peço o apoio dos nobres vereadores para aprovação do projeto.

**Leandra Lopes Vieira**  
Vereadora-autora



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2021.0000627371**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, é réu MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, CAMPOS MELLO, FIGUEIREDO GONÇALVES, EUVALDO CHAIB, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 4 de agosto de 2021

**ALEX ZILENOVSKI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**VOTO Nº 27.334**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2287863-78.2020.8.26.0000**

**REQUERENTE:** PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ

**REQUERIDO:** PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ

**COMARCA:** MAUÁ

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, que “dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá, e dá outras providências”.

Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes.

A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente.

Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, 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.

A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.

Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral,

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 2/19



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

tornado “Tema” com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: “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)”.

Vislumbra-se que na visão do C. STF – estampada no Tema 917 - (tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”) é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.

Nesse passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada fornecendo às mulheres vítima de violência o imprescindível tratamento psicológico. Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento da lei.

Ademais, a Lei 11.340/2006, em seu artigo 35 dispõe que:

Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;  
 II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;  
 III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;  
 IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;  
 V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 3/19

Palácio do Legislativo Natálio Salvador Antunes  
 Avenida Antônio Abreu, 1805- Horto – Macaé – RJ. 27.947-570  
 Telefone: (22) 2772-4681/2796-7800



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

DETERMINAÇÃO PARA QUE O CHEFE DO EXECUTIVO REGULENTE A NORMA NO PRAZO DE 60 DIAS A PARTIR DA SUA PUBLICAÇÃO - Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador.

Ação parcialmente procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei”, prevista no artigo 2º, da Lei nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Bandeirante.

Cuida-se de ação ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE MAUÁ, em que se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, que “dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá, e dá outras providências”.

A lei impugnada tem o seguinte teor:

*Art. 1º Institui o acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá.*

*Art. 2º O Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei, regulamentará a elaboração de normas, procedimentos, planejamentos e controles relacionados a devida execução da Lei.*

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

*Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Defende o autor, em síntese, a ocorrência de vício de iniciativa, afirmando que a lei impugnada ingressa, indevidamente, em matéria de iniciativa

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 4/19



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

exclusiva do chefe do executivo. Aponta lesão ao artigo 47, incisos II, XI, XIV e XVIII, da Constituição do Estado de São Paulo.

Afirma que a referida lei ao ignorar preceito constitucional (previsto, também, pela CRFB) termina por atentar contra a separação de poderes.

Acrescenta que o diploma legislativo impugnado afeta a estrutura administrativa municipal e terminou por criar despesa sem a previsão da correspondente receita.

Aduz, ainda, lesão aos princípios da administração pública, previstos pelo artigo 111, da Constituição Bandeirante, em especial, a legalidade e a “eficiência na gestão da coisa pública na prestação dos serviços públicos da área da saúde”.

Diante disso, requer, liminarmente, a suspensão da eficácia da Lei municipal de número 5.629, de 15 de setembro de 2020, e, quanto ao mérito, pleiteia a declaração de sua inconstitucionalidade.

Houve a concessão parcial da liminar pleiteada para, *inaudita altera parte*, suspender a expressão “no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei”, prevista no artigo 2º, da Lei nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá.

O Presidente da Câmara Municipal de Mauá prestou informações às fls. 32/39, apontando para a constitucionalidade da lei. Apontou para a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local. Acenou, ainda, para o disposto na Lei 11.340/2006, que garante aos Municípios a possibilidade de criar programas e campanhas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Asseverou que a norma impugnada apenas autorizou o Poder Executivo a incluir política pública na LOA, não havendo qualquer violação à princípio constitucional. Por fim, alegou que a lei não criou obrigação para o administrador público.

Apesar de citada, a douta Procuradoria Geral do Estado manteve-se silente, conforme certidão de fls. 47.

Regularmente processada a presente ação, por sua parcial procedência,

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 5/19

Palácio do Legislativo Natálio Salvador Antunes  
Avenida Antônio Abreu, 1805- Horto – Macaé – RJ. 27.947-570  
Telefone: (22) 2772-4681/2796-7800



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

foi o parecer ministerial de fls. 50/57.

É o relatório.

A presente ação deve ser julgada parcialmente procedente.

A lei acoimada de inconstitucionalidade foi redigida da seguinte forma:

*“Art. 1º Institui o acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá.*

*Art. 2º O Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei, regulamentará a elaboração de normas, procedimentos, planejamentos e controles relacionados a devida execução da Lei.*

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

*Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.*

De acordo com J. J. Canotilho: “[a] constitucionalística mais recente salienta que o princípio da separação transporta duas dimensões complementares: (1) a separação como «divisão», «controle» e «limite» do poder — dimensão negativa; (2) a separação como constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas. O princípio da separação como forma e meio de limite do poder (separação de poderes e balanço de poderes) assegura uma medida jurídica ao poder do Estado (K. HESSE alude aqui a «Mässigung der Staatsmacht») e, conseqüentemente, serve para garantir e proteger a esfera jurídico-subjectiva dos indivíduos. O princípio da separação como princípio positivo assegura uma justa e adequada ordenação de funções do Estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos do Estado. Nesta perspectiva, separação ou divisão de poderes significa responsabilidade pelo exercício de um poder <sup>1</sup>”.

Noutro giro, Hely Lopes Meirelles ensina acerca da natureza jurídica e

---

<sup>1</sup> Gomes Canotilho, José Joaquim. Direito Constitucional. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993, pag. 365.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

função do Poder Legislativo Municipal, em especial da Câmara de Vereadores: “[a] função legislativa, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado-membro (arts. 24 e 25). Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns dos ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho etc.), sobrando-lhe as matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, asseguradas expressamente pelo art. 30, da CF. Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar “sobre assuntos de interesse local” bem como a de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” – ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores<sup>2</sup>”.

A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, observa-se que, no caso em apreço, no tocante à previsão de implantação de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência, não houve ofensa ao princípio da separação dos poderes, ou, usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto a matéria, de interesse local, está incluída na competência da Câmara Municipal.

Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República lembremos que “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

Já no que concerne às funções atípicas, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções

<sup>2</sup> Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, pag. 645/646



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

atípicas do Poder Executivo está a função legislativa.

E o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios com esteio no artigo 144, do mesmo diploma e no artigo 29, da Constituição Federal, preceitua que são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Note-se que o objeto da lei impugnada – instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência – não se insere nas matérias constantes do rol supracitado, não se vislumbrando o alegado vício formal de iniciativa, observada a regra da simetria.

No mais, lembremos que a Constituição define o processo formal de elaboração das leis que deve ser estritamente seguido para que tenham validade, bem como a observância de limites materiais no conteúdo ali inserido. É o que se chama de parâmetros formal e material.

Tocante ao vício formal da gênese legal, também conhecido como

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 8/19

Palácio do Legislativo Natálio Salvador Antunes  
Avenida Antônio Abreu, 1805- Horto – Macaé – RJ. 27.947-570  
Telefone: (22) 2772-4681/2796-7800



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

inconstitucionalidade nomodinâmica, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos – que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar determinada matéria –, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo.

Neste passo a lição de André Ramos Tavares<sup>3</sup>:

*“é possível afirmar que quase sempre a inconstitucionalidade material é uma questão puramente de Direito, porque se cinge estritamente à análise jurídica da compatibilidade entre conteúdos normativos. Já a inconstitucionalidade formal poderá requerer a análise de circunstâncias fáticas, porque só assim poder-se-á aferir o atendimento ou não do comando constitucional. Aqui haverá a típica função judicial de subsunção dos fatos à norma, de que fala CARL SCHMITT. **Evidentemente que em certos casos a própria lei ou ato normativo carregará “sinais” de inconstitucionalidade formal, como ocorre quando um órgão legislativo de uma entidade federativa invade seara própria de outra esfera federativa.***

*Ainda é possível fazer outra ligação, embora do mesmo ângulo acima apresentado, no sentido de corresponder a inconstitucionalidade material a uma questão de nomoestática, **enquanto a inconstitucionalidade formal se refere a uma problemática de nomodinâmica.** Relembrando os conceitos, enquanto no primeiro caso há uma avaliação de normas entre si, **no segundo caso, a inconstitucionalidade decorre da incompatibilidade entre um processo (real) de produção jurídica e um conteúdo (normativo) que regula o processo.**”*

No caso em testilha, não restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, tampouco aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a matéria tratada não constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo.

Vem da doutrina tradicional e respeitado o ensinamento da iniciativa

<sup>3</sup> Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p.231/232



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

legislativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local:

“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, como chefe do Executivo local, 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** <sup>4</sup> .”

Entrementes, a questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou **em importante decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.**

**Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.**

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado Tema com propositura clara e abrangente. **Trata-se do TEMA 917 – Repercussão**

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.620



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:

**“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)”.**

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 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 ).

Afere-se, pois da assertiva constante do Tema 917 – Repercussão Geral, - que expõe o entendimento imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo Municipal, que tais limitações não de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, quais sejam, **a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.**

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 11/19

Palácio do Legislativo Natálio Salvador Antunes  
 Avenida Antônio Abreu, 1805- Horto – Macaé – RJ. 27.947-570  
 Telefone: (22) 2772-4681/2796-7800



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Extraímos da lição de Hely Lopes Meirelles que **os órgãos públicos são centros de competência, aptos à realização das funções do Estado**<sup>5</sup>.

Tratando dos “órgãos da Administração Pública”, leciona o saudoso doutrinador paulista que<sup>6</sup>:

**A "criação e extinção" de "órgãos da administração pública" dependem de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (CF/88, arts. 48, XI, e 61, § 1º, "e"), observadas as alíneas "a" e "b" do art. 84, VI, que lhe permite, privativamente, "dispor, mediante decreto, sobre" a "organização e funcionamento" da administração, "quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", e sobre a "extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos" - note-se: quando vagos).**

**Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com**

**a correspondente parcela de poder necessária ao exercício**

<sup>5</sup> Direito administrativo brasileiro. Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 79

<sup>6</sup> obra cit. p. 72 e s.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**funcional de seus agentes.** (g.n)

Posto isso, resta claro que a expressão **“atribuição de seus órgãos”** *contida no Tema 917 [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)]* tem o sentido de **preordenação de funções atribuídas pelas normas de constituição e funcionamento aos órgãos da Administração, estes compreendidos como centros de competência, aptos à realização das funções do Estado.**

Vislumbra-se, claramente, que a visão do C. STF - tocante à expressão **“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”** - estampada no Tema 917 - **é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.**

O TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) adveio de julgamento de Recurso Extraordinário com agravo em Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual acerca da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, objetivando a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 ).

No voto condutor, o E. Ministro Gilmar Mendes, Relator do ARE 878.911 RG/RJ ponderou que:

**(...)**

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias **não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescenta-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição,

(...)

Nesse passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município **não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo)**, mas significa apenas providência normatizada fornecendo às mulheres vítima de violência o imprescindível tratamento psicológico. Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento da lei.

**Ademais, a Lei 11.340/2006, em seu artigo 35 dispõe que:**

**Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:**

**I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;**

**II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;**

**III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;**

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 14/19



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Por outro lado, o artigo 2º determina que a regulamentação da norma será efetuada *“no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei”* transbordando, assim, os poderes legislativos ao prever lapso temporal para que Poder Executivo dê operacionalidade à lei.

Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador.

Portanto, sob essa ótica, a expressão deve ser declarada inconstitucional, por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ao estabelecer a previsão de 60 (sessenta) dias para a regulamentação da lei pelo Prefeito, nos termos dos artigos 5º e 47, incisos III e XI, da Constituição Estadual.

Nesse sentido a jurisprudência deste C. Órgão Especial:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 5.241, de 30 de dezembro de 2016, que “institui o Programa IPTU Verde no Município de Taubaté, e dá outras providências”. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA – Ausência de inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa – Entendimento consagrado pelo E. STF de que de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo – Inocorrência de criação de despesa sem a correspondente previsão de custeio. **FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO – A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo – A fixação de prazo para***

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 15/19

Palácio do Legislativo Natálio Salvador Antunes  
 Avenida Antônio Abreu, 1805- Horto – Macaé – RJ. 27.947-570  
 Telefone: (22) 2772-4681/2796-7800



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes – Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2028808-54.2018.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/06/2018; Data de Registro: 27/06/2018)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.177, de 24 de outubro de 2019, do Município de Poá, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que assegurou aos professores e funcionários da rede municipal de ensino o fornecimento de 'merenda escolar' para consumo próprio - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo fornecer 'merenda escolar' o corpo funcional da rede municipal de ensino, caracterizando nítida ingerência sobre a forma de administração escolar - Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo – Situação, ainda, que a Lei Federal 13.987/2020 determinou que os gêneros alimentícios adquiridos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em função do fechamento das escolas por causa do COVID-19, fossem direcionados aos pais e responsáveis dos alunos da unidade escolar, como forma de atenuação da vulnerabilidade social –**

**REGULAMENTAÇÃO – Determinação no artigo 2º da referida Lei da sua regulamentação pelo Poder Executivo no prazo máximo de 90 dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nesse dispositivo - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – MODULAÇÃO –**

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 16/19

Palácio do Legislativo Natálio Salvador Antunes  
 Avenida Antônio Abreu, 1805- Horto – Macaé – RJ. 27.947-570  
 Telefone: (22) 2772-4681/2796-7800



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*Atribuição de efeitos 'ex nunc', na forma do artigo 27 da Lei 9.868/99, para evitar eventual repetição de valores pelos funcionários que chegaram a receber a alimentação in natura - Ação julgada procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2200739-57.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: 04/05/2021)*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 7.821/2020, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Executivo a firmar convênio com órgão estadual para criar programa governamental de trabalho e inserção de presos em regime semiaberto. Previsão de alocação de mão-de-obra em serviços municipais. **Imposição de regulamentação da norma em noventa dias. Evidenciada afronta à reserva da administração e, assim, aos artigos 5º, 47, II e XIV, e art. 144, todos da Constituição do Estado, e o que não se infirma por se tratar de lei autorizativa.** Precedentes. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146230-79.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro: 25/02/2021)*

Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

Nesse sentido este C. Órgão Especial já se manifestou quando do julgamento da ADIn nº 2110879-55.2014.8.26.0000:

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 17/19

Palácio do Legislativo Natálio Salvador Antunes  
 Avenida Antônio Abreu, 1805- Horto – Macaé – RJ. 27.947-570  
 Telefone: (22) 2772-4681/2796-7800



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

“Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 4º, apenas a previsão de que a dotação orçamentária para o custeio dos encargos financeiros decorrentes de sua implementação correrão 'à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente, suplementada se necessária', tal previsão, embora generalista, não se constitui em mácula de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada.”

(...)

“Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, essas gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.”

“Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá constituir em inafastável vício de inconstitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto a sua complementação com verbas adicionais para acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.”



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

De igual sorte, a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal. A esse título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343:

“Eu não vislumbro, em análise preliminar, vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária. A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, seriam preenchidos os cargos na medida das permissibilidades orçamentárias, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...) Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica .

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, reconhecendo a inconstitucionalidade apenas da expressão “*no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei*”, prevista no artigo 2º, da Lei nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Bandeirante.

**ALEX ZILENOVSKI**  
**Relator**

Direta de Inconstitucionalidade nº 2287863-78.2020.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 19/19

Palácio do Legislativo Natálio Salvador Antunes  
 Avenida Antônio Abreu, 1805- Horto – Macaé – RJ. 27.947-570  
 Telefone: (22) 2772-4681/2796-7800