

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.578.758 GOIÁS

**RELATOR** : MIN. ALEXANDRE DE MORAES  
**RECTE.(S)** : MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA  
**ADV.(A/S)** : KOWALSKY DO CARMO COSTA RIBEIRO  
**RECDO.(A/S)** : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

### DECISÃO

Trata-se de Agravo contra decisão que inadmitiu Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Goiás (Doc. 6).

Na origem, o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal n. 11.116, de 26 de dezembro de 2023, de origem parlamentar, que dispõe sobre “o Programa de Cuidado com a Saúde Mental dos Profissionais de Segurança Pública”, alegando, em síntese, i) vício formal de iniciativa, por tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo; e ii) Ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Afirma que “nos termos da Lei 11.116/2023, impõe-se a criação e instituição de implementação de políticas públicas no Município de Goiânia, compelindo ao Poder Executivo a efetivar a oferta de atendimento psicológico a todos os profissionais de segurança pública, das mais diversas categorias e entes federativos, conforme anteriormente delineado” (Doc. 2, fl. 6).

Aduz que “proposição legislativa que crie despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal qual pretende a Lei 11.116/2023 que cria a referida política pública a ser implementada pelo Poder Executivo” (Doc. 2, fl. 18).

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás julgou procedente a Ação Direta em acórdão assim ementado (Doc. 6, fl. 4):

“EMENTA. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROGRAMA DE CUIDADO COM A SAÚDE MENTAL DOS PROFISSIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...)

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 11.116/2023. Tese de julgamento: “1. A iniciativa de leis que disponham sobre a estrutura administrativa e os servidores públicos é privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo inconstitucional norma editada por iniciativa parlamentar. 2. A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro configura vício formal de inconstitucionalidade, nos termos do artigo 113 do ADCT.” Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 61, § 1º, II, 'b' e 'c'; ADCT, art. 113. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 505476 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 05.09.2012; STF, ADI 2329, Rel. Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia, Plenário, j. 25.06.2010; TJGO, ADI 5071236-61, Rel. Des. Aureliano Albuquerque Amorim, publ. 27.02.2025. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.”

No Recurso Extraordinário (Doc. 9), interposto com amparo no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, a MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA aponta violação aos arts. 61, § 1º, II, da CF/1988, 113 do ADCT, bem como à tese fixada no Tema 917 da repercussão geral.

Em suas razões, a parte recorrente defende a constitucionalidade da

## ARE 1578758 / GO

Lei Municipal 11.116/2023, “porquanto o legislador buscou a tutela do direito fundamental à saúde, apesar de que a lei inquinada possa acarretar despesas para a Administração, o conteúdo do diploma legal ‘não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos’ - Tema 917, STF” (Doc. 9, fl. 14).

Destaca que, no caso, “não há falar-se em usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que o conteúdo do diploma legal não altera competência dos órgãos municipais, mas faz mera delimitação de política pública em conformidade com as atribuições previamente estabelecidas” (Doc. 9, fl. 14).

Sustenta a inexistência de violação ao art. 113 do ADCT, pois “o instrumento legislativo concede ao Poder Executivo considerável grau de discricionariedade na concretização da ação política proposta, o que soa incompatível com a imperiosidade característica das despesas obrigatórias” (Doc. 9, fl. 16).

Em exame de admissibilidade (Doc. 13), o RE foi inadmitido aos fundamentos de que a análise sobre eventual ofensa aos dispositivos constitucionais apontados demandaria a interpretação da legislação local.

No Agravo (Doc. 15), a parte recorrente sustenta a inaplicabilidade do referido óbice sumular. Reitera, no mais, os argumentos de mérito do apelo extremo.

É o relatório. Decido.

Cuida-se de matéria eminentemente constitucional, devidamente prequestionada na instância de origem. Presentes todos os pressupostos recursais, passo à análise do mérito do apelo extremo.

Assiste razão à recorrente.

A Lei Municipal 11.116, de 26 de dezembro de 2023, que “institui o Programa de Cuidado com a Saúde Mental dos Profissionais da Segurança Pública e dá outras providências”, possui a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituído o Programa de Cuidado com a

## ARE 1578758 / GO

Saúde Mental dos Profissionais de Segurança Pública, que estabelece a criação de parcerias entre o município de Goiânia e os núcleos de prática em psicologia das instituições de ensino superior situadas em Goiânia, a fim de proporcionar o atendimento psicológico a todos os profissionais da segurança pública que atuem nesta capital.

Art. 2º Para fins de enquadramento no programa criado no artigo 1º desta Lei, serão atendidos os profissionais da segurança pública dos seguintes órgãos elencados no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil e que possuam lotação no município de Goiânia:

- I – Polícia Federal;
- II – Polícia Rodoviária Federal;
- III – Polícia Civil;
- IV – Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar;
- V – Polícias Penais.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, consideram-se como beneficiários do programa os profissionais da Guarda Civil Metropolitana do município de Goiânia.

§ 2º Para efeitos desta Lei, consideram-se como beneficiários do programa os profissionais da Polícia Técnico - Científica que estejam lotados no município de Goiânia.

§ 3º Para efeitos desta Lei, consideram-se como beneficiários do programa os Agentes Municipais de Trânsito.

Art. 3º Deverá o poder público municipal, no âmbito de suas atribuições, implementar o Programa de Cuidado com a Saúde Mental dos Profissionais da Segurança Pública, por meio do qual ficará assegurado o atendimento por psicólogos a todos os profissionais da segurança pública que atuem nesta capital.

Art. 4º O município de Goiânia realizará o credenciamento

## ARE 1578758 / GO

das instituições de ensino superior, por meio de seus núcleos de prática em psicologia, para viabilizar o atendimento previsto nesta Lei.

Art. 5º Ato do Chefe do Poder Executivo regulamentará a presente Lei, definindo as providências necessárias para a execução do projeto, dentro do prazo de 6 (seis) meses a partir da data da publicação desta Lei.

Art. 6º Os recursos necessários ao custeio do Programa de Cuidado com a Saúde Mental dos Profissionais da Segurança Pública deverão ser viabilizados por meio de dotações consignadas no Orçamento Geral do Município.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O acórdão recorrido concluiu pela inconstitucionalidade formal da Lei 11.116/2023, sob os seguintes fundamentos (Doc. 6, fl. 7-12):

“No caso sub examine, a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 11.116/2023 é evidente.

Ora, o legislador municipal, por iniciativa própria, editou norma sobre matéria atinente à organização administrativa do Município de Goiânia. No entanto, essa iniciativa é exclusiva do Prefeito Municipal, nos termos do que prescreve a Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, II, alíneas 'b' e 'c', que, conforme já dito, pelo princípio da simetria, aplica-se em todas as esferas da Administração. Aliás, a própria Lei Orgânica Municipal (art. 89) reproduz o preceito constitucional, ao estabelecer que é do Prefeito Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre: (...)

Assim, indubitável que a Lei Municipal nº 11.116/2023, cuja iniciativa foi de origem parlamentar, está contaminada de vício formal, pois o legislador municipal, como visto, não poderia ter tomado a iniciativa de legislar sobre matéria cuja competência exclusiva é reservada ao Chefe do Poder

Executivo.

Isso porque, como visto, a Constituição confere, de maneira exclusiva, ao Chefe do Executivo a prerrogativa de iniciar o processo legislativo para leis que abordem temas específicos, dentre eles, a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica, bem como a fixação ou aumento de suas remunerações. Tal previsão, reitera-se, está claramente delineada na Carta Política de 1988 (art. 61, § 1º, II), com aplicação extensiva aos âmbitos estadual e municipal por se tratar de norma de reprodução obrigatória.

(...)

Ademais, impende ressaltar que a Lei Municipal também padece de outro vício formal consistente na ausência de prévio estudo de impacto orçamentário, conforme exigido pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que diz:

(...)

Na presente hipótese, a Lei Municipal nº 11.116/2023 não se encontra acompanhada da prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do que preconiza o artigo 113 do ADCT.

(...)

Ante o exposto, julgo procedente o pedido formulado pelo Prefeito do Município de Goiânia, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 11.116/2023, nos exatos termos da fundamentação alhures expendida.”

Quanto ao artigo 61, parágrafo 1º, I e II, e suas alíneas, da Constituição Federal – que trata de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo –, possui o seguinte teor:

## ARE 1578758 / GO

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

Sobre o tema, esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no sentido de que o rol constante da referida norma constitucional é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo.

Na hipótese dos autos, não se constata violação ao princípio da separação dos poderes, pois não tratou sobre organização e

## ARE 1578758 / GO

funcionamento da Administração Pública.

Nesse sentido, vejam-se precedentes desta CORTE, na parte que interessa:

“3. A iniciativa parlamentar e suas limitações estão previstas em *numerus clausus* no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal (ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJe de 15/8/2008). [...] 7. A lei sub examine não padece de vício de iniciativa, porquanto não criou cargos nem dispôs sobre servidores públicos, organização ou funcionamento dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis. (ADI 4.174/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 17/10/2019)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA

## ARE 1578758 / GO

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394/AM, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe. 24/08/2007)

Esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese:

*“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).”*

Veja-se a ementa do precedente paradigma:

“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,

## ARE 1578758 / GO

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”.

Assim, o entendimento firmado no Juízo de origem não merece prosperar, já que a lei em questão não tratou sobre estrutura ou atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

Adite-se que a norma sob análise sequer cria despesa para a administração pública, já que todas as providências determinadas para consecução do programa por ela criado, notadamente quanto ao art. 1º que estabelece “a criação de parcerias entre o município de Goiânia e os núcleos de prática em psicologia das instituições de ensino superior situadas em Goiânia”, podem ser executadas por meio da estrutura já existente e operante. Também por essa razão, não prevalece a alegada afronta ao art. 113, do ADCT.

Nessa linha, cite-se a ADI 5.126, de relatoria do Min. GILMAR MENDES, na qual se discutia a constitucionalidade de lei proibindo a fabricação e a venda de arma de fogo de brinquedo no Estado de São Paulo, restou consignado que 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. Veja-se:

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

## ARE 1578758 / GO

Executivo. 7. Pedido julgado improcedente (ADI 5126, Tribunal Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe 18/01/2023)''

Especificamente quanto à implementação de políticas públicas, esta CORTE afastou a violação à iniciativa privativa do Poder Executivo, na hipótese de lei municipal direcionada ao combate à alienação parental, sob o fundamento de que a elaboração de políticas públicas voltadas à defesa de qualquer direito social não configura competência e dever constitucional de qualquer Poder da Administração Pública (ARE 1.447.546 ED-AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe 17/06/2024).

Do mesmo modo, não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, dispositivo legal, a exemplo dos arts. 3º e 4º da lei em debate, que apenas dispõem sobre as providências necessárias ao credenciamento de instituições de ensino superior, por meio de seus núcleos de prática em psicologia, para implementação do programa de acompanhamento psicológico aos profissionais de Segurança Pública que possuam lotação no município de Goiânia.

Vê-se, assim, que a lei questionada não trata sobre a organização administrativa e o funcionamento do Poder Executivo, tampouco impõe ao Município de Goiânia o aumento de despesas, uma vez que a execução do credenciamento das instituições interessadas na parceria, ficará a cargo da Administração Pública municipal, mediante estrutura já existente.

Nesse sentido:

“EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.819/2022 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÃO

SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. INEXISTÊNCIA.

1. Trata-se de Agravo Interno contra decisão que conheceu dos Agravos para dar provimento aos Recursos Extraordinários, para julgar improcedente a Ação Direta, declarando a constitucionalidade da Lei 17.819/2022, e dos Decretos regulamentares 61.564/2022 e 62.14/2023, todos do Município de São Paulo.

2. A Lei 17.819, de 29 de junho de 2022, do Município de São Paulo, cria política pública de assistência social, tendo como objetivos primordiais o combate à fome, a promoção da saúde e do bem-estar e o atendimento de outras necessidades básicas da população de baixa renda da cidade de São Paulo.

**3. A lei questionada não dispõe sobre a organização administrativa e o funcionamento do Poder Executivo, tampouco impõe ao Município o aumento de despesas, uma vez que a execução dos programas ficará a cargo da Administração Pública municipal.**

4. Esta CORTE tem jurisprudência sedimentada no sentido de que a reserva de iniciativa de lei ao Chefe do Poder Executivo não implica afastamento da atuação legiferante em políticas públicas.

5. Agravo Interno a que se nega provimento.” (ARE 1.531.909-AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2025)

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, conheço do AGRAVO para, desde logo, DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO para

**ARE 1578758 / GO**

julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade,  
DECLARANDO A CONSTITUCIONALIDADE da Lei Municipal  
11.116/2023.

Publique-se.

Brasília, 3 de fevereiro de 2026.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

*Documento assinado digitalmente*