



# OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA CRIAÇÃO DE DESPESAS SEGUNDO O TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Vânia Lamim Wanderlinde<sup>1</sup>  
Matheus Vequi<sup>2</sup>

## RESUMO

O estudo examina o Agravo em Recurso Extraordinário nº 878.911, no qual se discute a constitucionalidade da Lei nº 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro, que prevê a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas e em suas imediações, cuja iniciativa foi legislativa. O objetivo geral é identificar os limites constitucionais que condicionam a atuação do Poder Legislativo municipal na criação de leis que geram aumento de despesa, à luz do Tema 917 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. O Método indutivo foi utilizado nas diversas fases da pesquisa. Como resultado, o trabalho destaca o entendimento do STF ao reconhecer a competência dos vereadores para propor leis que geram despesas, desde que observem os limites do art. 61, § 1º, II, e do art. 30, I da Constituição Federal, além das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Palavras-Chave:** Tema 917; Legislativo Municipal; aumento de despesa; competência legislativa; Supremo Tribunal Federal.

## 1 INTRODUÇÃO

O entendimento acerca do princípio da separação dos poderes e da reserva de iniciativa legislativa, prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal (Brasil, 1988, art.61, § 1º, II), sempre despertou debates doutrinários e jurisprudenciais. Tal dispositivo, ao atribuir ampla competência normativa ao Poder Executivo, busca preservar o equilíbrio entre as funções estatais, evitando interferências indevidas do Legislativo em matérias de natureza administrativa.

Todavia, a interpretação desses limites constitucionais tem se mostrado desafiadora, sobretudo quando se trata de leis de iniciativa parlamentar que implicam aumento de despesa pública, tema que, por longo tempo, permaneceu envolto em incertezas e controvérsias interpretativas.

Neste cenário, o presente trabalho tem por objetivo identificar os limites constitucionais que condicionam a atuação do Poder Legislativo municipal na criação de leis que geram aumento de despesa, à luz do Tema 917 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, estabeleceu-se o seguinte problema de pesquisa: Quais são os limites da competência do Poder Legislativo municipal para criar leis que impliquem aumento de despesa, considerando a interpretação fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 de repercussão geral?

<sup>1</sup> Estudante do Curso de Direito da FMIT – UNIASSSELVI. E-mail vanialamimcorretora@outlook.com

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela UNIVALI. E-mail: professor.vequi@gmail.com



Visando responder a problemática posta e alcançar o objetivo delineado, a pesquisa foi dividida em três tópicos. O primeiro aborda a controvérsia que originou o Tema 917 do STF. Na segunda parte analisa-se a decisão do Agravo em Recurso Extraordinário nº 878.911(BRASIL, STF, 2025). Por fim, o terceiro tópico busca identificar os limites constitucionais da atuação do Poder Legislativo municipal na criação de despesas.

A pesquisa é de natureza qualitativa e vale-se do método indutivo (PASOLD, 2018, p. 89-93). Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica (PASOLD, 2018, p. 89-93).

## 2 ORIGEM DO TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL

O Tema 917 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal envolve à competência do Poder Legislativo Municipal para editar leis que impliquem aumento de despesa, a partir da Lei Ordinária nº 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2013).

O diploma normativo dispôs sobre a obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento nas escolas públicas municipais e cercanias, nos seguintes termos:

**Art. 1º** Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.

**Parágrafo Único.** A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

**Art. 2º** Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmeras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.

**Parágrafo Único.** O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens. (RIO DE JANEIRO, 2013, arts. 1º e 2º, §§ únicos)

A constitucionalidade da referida lei foi questionada pelo Prefeito através da ADI nº 0023472-40.2014.8.19.0000 no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, especialmente em relação à compatibilidade com o §1º do art. 61 da CRFB/88 (Brasil, 1988), que lista as matérias de competência privativa do chefe do poder executivo, como a criação de cargos e a organização administrativa, dentre outros.

O Tribunal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.616/2013 por compreender que a criação de despesas é matéria privativa do Chefe do Poder executivo, reforçando entendimento corriqueiro sobre o tema.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “d” E 145, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA REDE EDUCACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (TJ/RJ – ÓRGÃO ESPECIAL – ADI nº 0023472-40.2014.8.19.0000-Rel. Des. Cláudio de Mello Tavares – j. 15/09/2014)

Tal decisão foi objeto do Recurso Extraordinário nº 878.911, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro no Supremo Tribunal Federal, cuja repercussão geral foi reconhecida no tema 917.



### 3 ANÁLISE DO ACÓRDÃO DO STF

No julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 878.911, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral e fixou o Tema 917, através do qual se definiu os limites da atuação do legislativo municipal na criação de leis que gerem despesas município. O ministro Marco Aurélio registrou voto vencido, discordando da decisão do plenário e defendendo uma interpretação mais restrita sobre a análise da repercussão geral.

No acórdão o tribunal esclarece a importância da discussão sobre a legitimidade para iniciativa de leis, especialmente nos casos em que despesas são criadas no município municipal. Além disso, o relator pondera a necessidade de analisar os efeitos da lei na sociedade, verificando sua importância social, a efetividade do interesse local:

Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida. Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes. (Brasil, 2016, p. 05)

Em entendimento oposto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o Supremo Tribunal Federal assentou que nem toda norma que gera despesa é de iniciativa privativa do Chefe do poder executivo.

[...] 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. (Brasil, 2020, p. 07)

Conforme destacou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto:

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 local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. (Brasil, 2020, p. 07)

O STF descartou a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 5616/2013, reconhecendo que a norma não alterava a estrutura administrativa do município, ou seja, não criava cargos e nem modificava o regime jurídico dos servidores. A Lei trata de segurança escolar, proteção de crianças e adolescentes, ou seja, matéria de interesse local e compatível com a competência legislativa municipal (Rio de Janeiro, 2013).

No mesmo sentido, a decisão assevera que: “[...] somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa” (Brasil, 2016).

Por fim, o ministro evidenciou que a proteção à 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” (Brasil, 1988).



Assim, o Tema 917 firmou o entendimento de que a mera criação de despesa por lei de iniciativa do Poder Legislativo não acarreta, por si só, na inconstitucionalidade por vício de iniciativa, que somente ocorrerá em caso de usurpação das competências dispostas no §1º do art. 61 da CRFB/88 (Brasil, 1988; Brasil, 2016).

Diante disso, o Superior Tribunal Federal deu provimento ao recurso extraordinário e reformou o acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, declarando a Constitucionalidade da Lei (Brasil, 2016, Rio de Janeiro, 2013).

## 4 LIMITES DA ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Por muito tempo, prevaleceu nas Câmaras Municipais a compreensão de que qualquer lei que gerasse despesa deveria, obrigatoriamente, ter iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o que se consolidou como um verdadeiro mito legislativo. Essa interpretação baseava-se em uma leitura ampla do art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, segundo a qual toda proposição parlamentar que implicasse gasto público configuraria vício de iniciativa.

Com o julgamento do Tema 917 de Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal esclareceu a controvérsia, reconhecendo que a mera criação de despesa por lei de iniciativa parlamentar não é suficiente para torná-la inconstitucional, desde que não haja invasão das competências privativas do Poder Executivo, previstas no art. 61, §1º, II:

Art. 61 [...]

§ 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 (Brasil, 1988).

Assim, do ponto de vista das competências estipuladas no texto constitucional, são válidas leis municipais de iniciativa do legislativo que estabeleçam despesas, desde que seu conteúdo:

Não usurpe matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na forma do art. 61, §1º.

Contemple o interesse local, conforme previsto no art. 30, I da Constituição Federal.

Outro ponto relevante diz respeito à compatibilidade da despesa gerada pela norma com a lei orçamentária vigente. Todo projeto de lei que importe em criação ou aumento de despesa, seja de iniciativa do Executivo ou do Legislativo, deve ser acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (Brasil, 2000).

Em síntese, o Supremo Tribunal Federal concluiu que é constitucional a lei de iniciativa parlamentar que mesmo gerando despesa ao Executivo, não interfira na sua organização administrativa nem no regime jurídico de



seus servidores. Assim, o limite da atuação legislativa municipal na criação de despesas não está na simples geração de gastos, mas na violação da reserva de iniciativa.

Nesse contexto, o Supremo reconheceu que o Poder Legislativo municipal possui autonomia para legislar sobre políticas públicas de interesse da coletividade, ainda que envolvam custos.

Por outro lado, cumpre destacar que, apesar da decisão, persistem desafios de natureza prática e administrativa. Entre eles, observa-se, em muitos municípios, uma postura excessivamente restritiva na análise jurídica dos projetos de lei, especialmente quanto àqueles que implicam criação de despesa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo identificar os limites constitucionais que condicionam a atuação do Poder Legislativo municipal na criação de leis que geram aumento de despesa, à luz do Tema 917 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal.

Como problema de pesquisa propôs-se: Quais são os limites da competência do Poder Legislativo municipal para criar leis que impliquem aumento de despesa, considerando a interpretação fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 de repercussão geral?

No primeiro tópico apresentou-se a origem do Tema 917, a partir da análise da constitucionalidade da Lei nº 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. No segundo, analisou-se o acórdão do STF no ARE nº 878.911, que confirmou a possibilidade de Leis parlamentares gerassem despesas. Vale lembrar que antes da definição do Tema 917 pelo Supremo Tribunal Federal, predominava nas câmaras municipais uma interpretação restritiva, segundo a qual qualquer lei que aumentasse gastos públicos deveria ser de iniciativa privativa do Prefeito, gerando insegurança jurídica, dificultando a proposição de políticas públicas de interesse local e engessando o Vereador no desempenho do seu papel. Ao final o terceiro tópico tratou dos limites de atuação do Poder Legislativo.

No primeiro tópico, apresentou-se a origem do Tema 917, a partir da análise da constitucionalidade da Lei nº 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. No segundo, examinou-se o acórdão do Supremo Tribunal Federal no ARE nº 878.911, que confirmou a possibilidade de leis de iniciativa parlamentar gerarem despesas. Por fim, o terceiro tópico abordou os limites constitucionais da atuação do Poder Legislativo Municipal

A partir do julgamento do tema 917, identificou-se os seguintes limites que condicionam a atuação do Poder Legislativo municipal na criação de leis que geram aumento de despesa:

- A lei de iniciativa do poder legislativo não poderá usurpar matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na forma do art. 61, §1º da CRFB/88.
- A lei deverá contemplar assunto de interesse local, conforme previsto no art. 30, I da CRFB/88.

Além disso, conforme destacado, há a necessidade de observar a compatibilidade das despesas criadas com a lei orçamentária vigente.

Ressalta-se que antes da definição do Tema 917, predominava nas Câmaras Municipais uma interpretação restritiva da capacidade de iniciativa parlamentar para criação de despesas, segundo a qual toda norma que implicasse aumento de gasto público deveria ser de iniciativa privativa do poder executivo.

Desta forma, é plenamente cabível ao parlamento municipal legislar sobre políticas públicas de interesse da coletividade que impliquem na criação de despesas.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 21 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 21 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ – Tema 917**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310486098&ext=.pdf>. Acesso em 21 out. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 5.616, de 16 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e suas cercanias. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2013/561/5616/>. Acesso em 21 out. 2025.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. Teoria e Prática. 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018