



# PREFEITURA MUNICIPAL DE ORLÂNDIA

Estado de São Paulo  
PÇA CEL ORLANDO, 600 – CX POSTAL, 77 – CEP 14620-000-FONE PABX (016) 3820-8000

Ofício nº 322/2025-gp

Orlândia, 22 de outubro de 2025.

Ilustríssimo Senhor  
**Gilson Moreira**  
DD. Presidente da Câmara Municipal de Orlândia

Assunto: **Veto ao Projeto de Lei nº 012/2025**

Excelentíssimo Senhor,

1. Com meus cordiais cumprimentos, sirvo-me do presente para comunicar a Vossa Excelência que, nos termos do artigo 75, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do Município de Orlândia, decidi vetar integralmente o Projeto de Lei nº 012/2025, de autoria parlamentar, que “Estabelece a obrigatoriedade de oferecer quadras poliesportivas cobertas nas escolas da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Orlândia”.

2. A decisão fundamenta-se no Parecer nº 6/2025-fdr da Procuradoria-Geral do Município, que apontou inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, por tratar-se de matéria que impõe obrigações e cria despesas específicas para o Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação de poderes.

3. Dessa forma, a proposição legislativa invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ao determinar a realização de obras e a criação de despesas obrigatórias sem observância das normas orçamentárias e de planejamento municipal.

4. Encaminho o presente veto à apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal, para os fins do artigo 75, § 4º, da Lei Orgânica do Município.

Ao ensejo, apresento a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

*Recebi em 22/10/25*

Atenciosamente,

JORGE  
GABRIEL  
GRASI:38220051850  
0051850

Assinado de forma  
digital por JORGE  
GABRIEL  
GRASI:38220051850  
Dados: 2025.10.22  
16:07:10 -03'00"

**Jorge Gabriel Grasi**  
Prefeito Municipal



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Gabinete do Procurador Geral

### PARECER PGM Nº 6/2025-fdr

PROCESSO Nº: S/Nº

INTERESSADO: Prefeito Municipal

ASSUNTO: Análise do Projeto de Lei Nº 012/2025 – "Estabelece a obrigatoriedade de oferecer quadras poliesportivas cobertas nas escolas da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Orlândia".

Projeto de Lei Municipal nº 012/2025 (Câmara Municipal de Orlândia). Obrigatoriedade de construção de quadras poliesportivas cobertas nas escolas municipais. Iniciativa parlamentar. **Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.** Criação de despesa obrigatória e específica ao Poder Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Precedentes do TJSP. **Recomendação de voto integral.**

Senhor Prefeito:

1. O presente parecer jurídico tem por finalidade analisar o Projeto de Lei nº 012/2025, de autoria do Vereador Paulo Rodrigues Alves Pereira (PORKIM), aprovado pela Câmara Municipal na Sessão Ordinária do dia 29 de setembro p.p. O projeto visa estabelecer a obrigatoriedade de oferecer quadras poliesportivas cobertas nas escolas da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Orlândia, especificando dimensões e prazos para sua implantação.
2. A análise será desenvolvida sob as perspectivas constitucional, legal e orçamentária, com o objetivo de subsidiar a decisão do Chefe do Poder Executivo

municipal quanto à sanção ou voto da proposição legislativa, assegurando a conformidade com o ordenamento jurídico e a sustentabilidade da gestão pública.

## ANÁLISE

3. A constitucionalidade do Projeto de Lei deve ser examinada sob dois prismas essenciais: o material (conteúdo da norma) e o formal (modo de elaboração da norma e competência para sua proposição).

### Constitucionalidade Material

4. Sob o aspecto material, o Projeto de Lei nº 012/2025 alinha-se aos princípios e direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na Constituição do Estado de São Paulo de 1989 (CESP). A promoção do desporto educacional, do lazer e da saúde são direitos sociais fundamentais, conforme o art. 6º da CF/88, e o art. 217 da mesma Carta Magna reconhece o desporto como direito de cada um, cabendo ao Estado fomentá-lo. A obrigatoriedade de quadras poliesportivas cobertas contribui para a efetivação desses direitos, garantindo que as atividades físicas e esportivas possam ser realizadas em condições adequadas, independentemente de intempéries climáticas, fomentando o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996), citada na justificativa do projeto, corrobora a importância da educação física como componente curricular (art. 26, § 3º), essencial para a formação integral do aluno. A infraestrutura adequada, como as quadras cobertas, permite a plena execução do currículo de educação física e a promoção de atividades complementares, consolidando o direito à educação de qualidade.

5. Portanto, em seu conteúdo, o projeto é **materialmente constitucional**, pois busca concretizar direitos sociais e objetivos fundamentais da República, alinhando-se aos princípios de dignidade da pessoa humana e do pleno desenvolvimento do indivíduo.

### Constitucionalidade Formal

6. A questão mais delicada e decisiva reside na constitucionalidade formal do projeto, particularmente no que tange ao vício de iniciativa e à forma inconstitucional de criação de despesa pública. O Projeto de Lei nº 012/2025, de iniciativa parlamentar, não se limita a estabelecer uma diretriz geral ou a autorizar uma ação discricionária; ele impõe ao Poder Executivo municipal a obrigação concreta e incondicional de construir,

adaptar e manter infraestruturas específicas (quadras poliesportivas cobertas de tamanho oficial) em todas as escolas da rede municipal, incluindo as futuras, e prevê a utilização de dotações orçamentárias para tal finalidade (art. 1º e seus parágrafos, art. 2º).

7. A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República para leis que "disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, e organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração". Este princípio é replicado por simetria para os Estados (art. 24 da CESP, que atribui ao Governador a iniciativa de leis que disponham sobre a organização administrativa do Estado, criação de cargos, etc.) e, consequentemente, para os Municípios (via Lei Orgânica Municipal e jurisprudência consolidada), conferindo ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que criem, estruturem ou modifiquem órgãos da administração pública, gerem despesas ou interfiram na organização e funcionamento da administração.

8. Ao impor ao Poder Executivo a obrigação de realizar obras de grande porte e com significativo impacto financeiro, um Vereador (Poder Legislativo) invade a esfera de competência privativa do Prefeito (Poder Executivo). Essa ingerência não se trata apenas de "gerar uma despesa", mas de **determinar a execução de uma despesa específica e obrigatória sem a iniciativa e o planejamento do órgão constitucionalmente responsável pela gestão do orçamento e pela execução de políticas públicas**. O Poder Legislativo, ao impor tal obrigação, usurpa a prerrogativa do Executivo de:

a) priorizar investimentos: o Executivo, por meio de seus órgãos técnicos e de planejamento, possui a autonomia e a responsabilidade de definir quais obras e serviços são mais urgentes e viáveis dentro do planejamento global do município, considerando a totalidade das demandas sociais e a capacidade fiscal;

b) planejar a alocação de recursos: Somente o Executivo possui a visão completa do orçamento, das fontes de receita e das despesas correntes e de capital, podendo planejar a execução de despesas de forma equilibrada, sustentável e em conformidade com as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA); e

c) gerir a máquina administrativa: A determinação de obras interfere diretamente na gestão de equipes técnicas, na programação de processos licitatórios, na alocação de pessoal e na cronologia das atividades administrativas, aspectos que são de exclusiva competência do Executivo.

9. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), é pacífica no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criam despesas ou

obrigações de fazer para o Poder Executivo, ou que versam sobre a sua organização administrativa, padecem de constitucionalidade formal por vício de iniciativa.

10. Dois acórdãos do Órgão Especial do TJSP ilustram e reforçam essa pacificação jurisprudencial sobre o tema, sendo casos diretamente análogos ao Projeto de Lei nº 012/2025:

- a) **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 108.038-0/0-00 (Município de Ribeirão Preto):** o Órgão Especial do TJSP declarou a inconstitucionalidade de uma lei municipal de autoria de vereador que "autoriza o executivo municipal a celebrar convênio com a secretaria de estado dos esportes visando a construção de quadra e campo de futebol no parque Ribeirão Preto". O voto do relator destacou que a Câmara Municipal "acabou interferindo em campo estranho e independente, arranhando o art. 5º da Constituição Estadual" e que "ao legislativo é vedada a condução das políticas públicas, tarefa que incumbe ao Prefeito". A lei também foi considerada inconstitucional por criar despesas e invadir a prerrogativa do Executivo de administrar a cidade, mesmo que sob a forma de "autorização" para celebrar convênio;
- b) **Acórdão da Direta de Inconstitucionalidade nº 2150329-29.2019.8.26.0000 (Município de Guarulhos):** neste caso, o TJSP julgou procedente uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Guarulhos contra uma lei municipal de iniciativa parlamentar que "autoriza a Prefeitura a construir e implantar uma UBS na Vila Augusta". O Tribunal considerou que tal lei padecia de vício de iniciativa, pois "impõe ao Poder Executivo obrigação que gera ônus para a Administração, o que é incompatível com o princípio da separação de poderes." A decisão enfatizou que a matéria, ao tratar de organização administrativa e gerar despesas, é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, e que a expressão "autoriza" não descharacteriza a imposição de uma obrigação.

11. Estes precedentes demonstram que a imposição de construção de infraestrutura (UBS, quadras e campos de futebol), mesmo que sob o manto de "autorização", quando de iniciativa parlamentar, é sistematicamente considerada inconstitucional pelo TJSP, pois viola o princípio da separação de poderes e a iniciativa privativa do Chefe do Executivo em matérias que afetam a organização administrativa e geram despesas. A tentativa do Poder Legislativo de ditar a agenda de obras e investimentos do Executivo configura uma usurpação de competência, desequilibrando o sistema de freios e contrapesos.

12. A criação da despesa é um tópico sensível, que deve ser bem compreendido em conjunto com os tópicos anteriores. Nem todo projeto de lei de autoria parlamentar que cria despesas é inconstitucional.

13. A inconstitucionalidade não decorre simplesmente da criação da despesa, mas sim da **natureza** dessa despesa e do **conteúdo** da lei. A linha que separa o que é permitido do que é proibido é sutil, mas foi bem definida pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

14. A distinção fundamental é a seguinte:

a) a lei será inconstitucional por vício de iniciativa quando, além de criar despesa, ela interfere em matérias que são de **competência privativa do Chefe do Poder Executivo**. As principais situações são:

- o **Estrutura e Atribuições da Administração**: Leis que criam, extinguem ou modificam a estrutura de órgãos da administração pública (secretarias, departamentos, autarquias) ou alteram suas atribuições;
- o **Regime Jurídico dos Servidores Públicos**: Leis que dispõem sobre o regime de trabalho dos servidores, como criação de cargos, aumento de salários, concessão de vantagens, planos de carreira, etc;
- o **Atos de Gestão Concreta (Reserva da Administração)**: Leis que determinam ao Executivo a prática de um ato administrativo específico, como a realização de uma obra, a compra de equipamentos, a celebração de um convênio ou a implementação de um serviço de uma maneira específica. **É neste item que o Projeto de Lei em análise se encaixa**, pois ele não cria um direito geral, mas ordena um **ato de gestão concreto**: a construção de uma obra específica.

b) mesmo que crie despesas para o Poder Executivo, a lei de iniciativa parlamentar será, em regra, constitucional quando ela estabelece **normas gerais e abstratas** que visam concretizar direitos ou impor obrigações à sociedade, sem interferir diretamente na máquina administrativa. O STF consolidou essa tese no **Tema 917 de Repercussão Geral**, que afirma: "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." Percebiam a diferença: essas leis criam um direito para o cidadão ou uma obrigação para a sociedade. A despesa para o Executivo é uma **consequência indireta** da implementação dessa política pública. A lei não diz ao prefeito *como* ele deve organizar a fiscalização ou de onde ele deve tirar o dinheiro para subsidiar o transporte. Ela apenas cria a norma geral.

15. Em resumo, o Poder Legislativo pode (e deve) criar leis que estabeleçam políticas públicas e direitos para os cidadãos, mesmo que isso resulte em custos para a prefeitura. O que ele não pode fazer é se substituir ao prefeito na função de

administrador, ditando como a máquina pública deve ser organizada ou quais atos de gestão específicos devem ser executados.

16. Portanto, o projeto é **formalmente constitucional** por vício de iniciativa, configurando clara violação ao princípio da separação de poderes, consagrado no Art. 2º da CF/88.

### **Impacto Orçamentário e Financeiro – A Despesa Obrigatória e a LRF**

17. O Projeto de Lei nº 012/2025, ao impor a construção de infraestrutura, **cria uma despesa obrigatória de caráter continuado** para o Município de Orlândia, o que terá um **impacto orçamentário e financeiro substancial e de longo prazo** e, crucialmente, viola as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000). Vejamos:

a) **despesas diretas**: a construção de quadras poliesportivas cobertas em todas as escolas da educação básica existentes, bem como a previsão de sua obrigatoriedade para futuras unidades, demandará um investimento inicial de capital significativo. As especificações de "tamanho oficial" e "cobertura" elevam consideravelmente os custos de projeto, engenharia, materiais e execução, que podem variar de centenas de milhares a milhões de reais por unidade, dependendo do tamanho da escola, das condições do terreno e da complexidade da obra;

b) **despesas indiretas e contínuas**: além do custo de construção, a manutenção preventiva e corretiva dessas estruturas (limpeza, reparos estruturais, pintura, segurança, iluminação, equipamentos esportivos, seguro, etc.) gerará despesas contínuas no orçamento municipal. Essas despesas, embora menores individualmente, somam-se ao longo dos anos e representam um encargo fixo que deve ser planejado e provisionado anualmente, competindo com outras necessidades essenciais do município;

c) **violação da LRF (Lei Complementar nº 101/2000)**: a imposição de tal despesa, de iniciativa parlamentar, choca-se frontalmente com os requisitos da LRF, especialmente seus artigos 15, 16 e 17, que exigem que a **criação ou expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado** seja acompanhada de:

- **Estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, algo que o projeto não apresenta. Esta estimativa deve ser detalhada e baseada em estudos técnicos de custo;
- **Declaração do ordenador de despesa** (Prefeito) de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei

orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Tal declaração, que atesta a responsabilidade fiscal, não pode ser suprida por iniciativa parlamentar;

- **Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais** ou, se afetar, que haja compensação de receitas (aumento de arrecadação) ou redução de outras despesas (corte em outras áreas).

18. A mera menção a "dotações orçamentárias próprias" no art. 2º do projeto é insuficiente para atender aos mandamentos da LRF e sanar o vício de iniciativa. A imposição de tal despesa, sem a prévia iniciativa e planejamento orçamentário do Executivo, configura uma afronta direta à gestão fiscal responsável. A realocação de recursos existentes, sem o devido planejamento e sem a análise de prioridades, poderá comprometer outras áreas essenciais da administração municipal, gerando um "efeito cascata" negativo e desequilíbrio fiscal, com risco de descumprimento das metas fiscais.

19. Não há no projeto a indicação de novas fontes de receita para custear essa obrigação, o que recai diretamente sobre o já estabelecido orçamento municipal, podendo gerar um desequilíbrio fiscal e a necessidade de cortes em outros serviços públicos essenciais.

## CONCLUSÃO

20. O Projeto de Lei nº 012/2025, embora carregado de um mérito inegável e alinhado aos mais caros princípios constitucionais de promoção dos direitos sociais à educação, ao lazer e ao desporto, padece de um vício insanável de **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**. Ao **impor ao Poder Executivo uma obrigação concreta de fazer (construção de quadras) que gera despesa específica e obrigatória**, o projeto viola o princípio da separação de poderes, fundamental para a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes. A jurisprudência pacificada do Tribunal de Justiça de São Paulo, com precedentes diretos que anularam leis semelhantes de iniciativa parlamentar (como os casos de Guarulhos e Ribeirão Preto envolvendo imposição de obras), corrobora de forma veemente essa conclusão, indicando que a sanção de tal lei resultaria em sua quase certa anulação judicial.

21. A **criação de despesa obrigatória por iniciativa parlamentar sem o devido planejamento e adequação orçamentária** por parte do Executivo não só desrespeita a competência privativa do Prefeito, mas também **afronta diretamente os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal**, que visam garantir a gestão fiscal equilibrada e a sustentabilidade das finanças públicas. A mera intenção de promover um bem social,

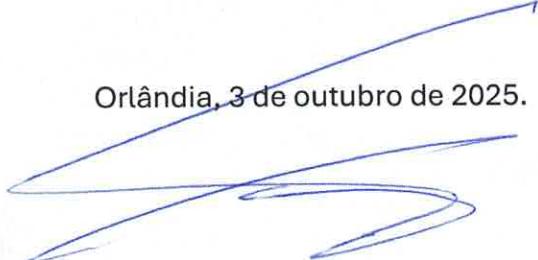
por mais legítima que seja, não pode sobrepor-se aos imperativos constitucionais e legais que regem a administração pública.

## RECOMENDAÇÃO

22. Diante da análise técnica-jurídica apresentada, e considerando a clara constitucionalidade formal confirmada pela jurisprudência do TJSP e a violação aos princípios da responsabilidade fiscal, **recomenda-se o VETO INTEGRAL ao Projeto de Lei nº 012/2025.**

Este é o nosso parecer, s.m.j.

Orlândia, 3 de outubro de 2025.



Flaviano Donizeti Ribeiro  
Procurador Geral do Município



# CÂMARA MUNICIPAL DE ORLÂNDIA

- CNPJ 52.396.363/0001-91 -

Ofício S/C nº. 419/25

Orlândia-SP., 29 de Setembro de 2025

Excelentíssimo Senhor Prefeito:-

Sirvo-me do presente para encaminhar a Vossa Excelência, Autógrafo nº. 038/25 do Projeto de Lei nº. 012/25 de autoria do Vereador Paulo Rodrigues Alves Pereira (Porkim) aprovado nas Sessão Ordinária do dia 29 p.p.

Sem outro particular, valho-me da oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Gilson Moreira".

Gilson Moreira

Presidente

AO EXMO. SR.

JORGE GABRIEL GRASI (THOR)

DD. PREFEITO MUNICIPAL DE ORLÂNDIA

N E S T A



# CÂMARA MUNICIPAL DE ORLÂNDIA

ESTADO DE SÃPAULO

## AUTÓGRAFO Nº. 038/25

PROJETO DE LEI. Nº. 012/25-CM

Estabelece a obrigatoriedade de oferecer quadras poliesportivas cobertas nas escolas da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Orlândia

A CÂMARA MUNICIPAL DE ORLÂNDIA NA FORMA DA LEI, APROVA:

**Art. 1º.** As escolas da rede pública da Educação Básica deverão possuir, pelo menos, uma quadra poliesportiva coberta e oficial para a oferta das aulas de educação física.

**§ 1º.** As escolas que não possuem quadra poliesportiva devem providenciar a construção, desde que haja espaço físico hábil para tanto.

**§ 2º.** As escolas a serem construídas e reformadas deverão ter na planta original espaço obrigatório para a construção de, no mínimo, uma quadra poliesportiva oficial.

**§ 3º.** Nessas escolas, a quadra deverá ser coberta e com seu tamanho oficial de 40x20 (quarenta metros de cumprimento e vinte metros de largura).

**Art. 2º.** As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 3º.** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Orlândia-Sp., 30 de Setembro de 2025

  
Gilson Moreira  
Presidente

  
Rafael Palma  
Vice Presidente

  
Luis Donizeti da Cruz  
2º Secretário