



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
Sp

Atenciosamente,

JORGE
GABRIEL
GRASI:3822
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 veto 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 veto 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, conseqüentemente, para os Municípios (via Lei Orgânica Municipal e jurisprudência consolidada), conferindo ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que criem, estrutrem 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 inconstitucionalidade 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 descaracteriza 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:

- **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;
- **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;
- **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." Percebam 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 inconstitucional** 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:

- o **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;
- o **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,

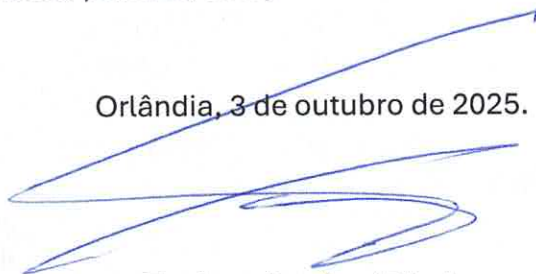
por mais legítima que seja, não pode sobrepor-se aos imperativos constitucionais e legais que regem a administração pública.

RECOMENDAÇÃO

22. Diante da análise técnica-jurídica apresentada, e considerando a clara inconstitucionalidade 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 n°. 419/25

Orlândia-Sp., 29 de Setembro de 2025

Excelentíssimo Senhor Prefeito:-

Sirvo-me do presente para encaminhar a Vossa Excelência, Autógrafo n°. 038/25 do Projeto de Lei n°. 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,

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 SÃO PAULO=====

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 Orlandia

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 comprimento 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