



**Registro: 2022.0000637898**

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2097849-69.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor MURILO NOBREGA CAMPOS, é réu CAMARA MUNICIPAL DE IEPE.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, EUVALDO CHAIB, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 10 de agosto de 2022.

**DÉCIO NOTARANGELI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**

**VOTO Nº 33.134****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2097849-69.2022.8.26.0000****AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IEPÊ****RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE IEPÊ**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 775, DE 19 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE IEPÊ – BOLSA ATLETA – INSTITUIÇÃO POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSTITUI COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Lei nº 755, de 19 de abril de 2022, do Município de Iepê, de iniciativa parlamentar, que institui a Bolsa Atleta, ajuda financeira de R\$ 100,00 a R\$ 600,00 a ser paga por até um ano a jovens de 13 a 17 anos que cumpram os requisitos definidos na norma.
2. Política pública de incentivo ao esporte que se insere no âmbito de competência do Poder Executivo. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes deste Colegiado.
3. Inadmissibilidade de lei de iniciativa parlamentar dispor as atribuições de órgãos da Administração Pública. Ofensa à separação de Poderes. Inteligência do art. 24, § 2º, 2, CE. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Iepê contra a Lei nº 755, de 19 de abril de 2022, que instituiu na localidade o Programa Bolsa Atleta.

Sustenta o autor, em síntese, que a lei, de iniciativa parlamentar, tem por objeto atos típicos de gestão pública, próprios do Poder Executivo. Aponta que a norma cria obrigações e fixa prazos para a atuação de órgãos administrativos, além de criar despesas sem planejamento orçamentário.



Concedida liminar, o Presidente da Câmara Municipal defendeu a constitucionalidade da norma (fls. 362/367). A Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fls. 370) e a douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (fls. 375/382).

É o relatório.

Segundo a irretocável lição do saudoso mestre HELY LOPES MEIRELLES, “a administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município” (Direito Administrativo Brasileiro, 42ª edição, p. 911). “Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concreto de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo prevê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normais gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, paramentos, recebimentos, entendimento verbas ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o que mais se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar os atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais da Administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situação



concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas se sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial” (Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, p. 631).

À luz de tão preciso magistério, passa-se à análise da Lei nº 755, de 19 de abril de 2022, do Município de Iepê:

#### “CAPÍTULO I

#### DA INSTITUIÇÃO E DOS OBJETIVOS

Art. 1º. Fica instituído o programa Bolsa Atleta no município de Iepê, com o objetivo de realizar projetos esportivos, valorizar e beneficiar atletas amadores representantes do município em competições regionais, estaduais, nacionais e internacionais.

#### CAPÍTULO II

#### DA COMPETÊNCIA, DOS VALORES, DA PERIODICIDADE, DA DURAÇÃO E DAS MODALIDADES

Art. 2º. Compete ao programa Bolsa Atleta conceder aos atletas amadores, incentivos em dinheiro, cujos valores serão fixados entre o mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) e o máximo de R\$ 600,00 (seiscentos reais), os quais poderão ser pagos mensal ou eventualmente, dependendo da natureza do projeto.

Art.3º. A Bolsa Atleta será concedida pelo prazo máximo de 01 (um) ano, podendo perdurar durante toda a preparação e a realização das competições esportivas ou apenas para pagar uma determinada despesa em que o atleta amador irá participar.

Art. 4º. São Modalidades de Bolsa Atleta:

a) Individual: concedida ao atleta amador classificado até o 5º (quinto) lugar em "ranking" municipal, dando-se preferência àquele que integrar a seleção



iepeense e;

b) Coletiva: concedida à seleção do município de Iepê, que irá representá-lo em competições regionais, estaduais, nacionais e internacionais.

c) Estudantil: concedida ao atleta estudante regularmente matriculado em instituição de ensino público ou privado.

### CAPÍTULO III

#### DA NÃO EXISTÊNCIA DE VÍNCULO TRABALHISTA

Art. 5º. A concessão do BOLSA-ATLETA não gera qualquer vínculo trabalhista entre os beneficiados e a administração pública municipal.

### CAPÍTULO IV

#### DOS REQUISITOS

Art. 6º. São requisitos para pleitear e permanecer a Bolsa-Atleta:

I - Ter entre 13 (treze) e 17 (dezesete) anos de idade;

II - Estar matriculado em uma unidade escolar do município e ter no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) de frequência nas aulas;

III - obter média de nota 7 (sete) em pelo menos 70% (setenta por cento) das matérias escolares;

IV - Autorização escrita dos responsáveis pelo menor que aderir ao Programa;

V - Possuir registro em uma entidade regional ou estadual correspondente ao esporte praticado;

VI - Não estar cumprindo qualquer tipo de punição imposta por Tribunais de Justiça Desportiva, Liga, Federação ou Confederação das modalidades correspondentes;

VII - Apresentar um plano anual de eventos esportivos referentes a sua modalidade, contendo: programa de treinamentos, objetivos e metas esportivas para o ano de recebimento do Bolsa-Atleta municipal.

### CAPÍTULO V

#### DA ESTRUTURA, DO PROCEDIMENTO, DOS RECURSOS FINANCEIROS, DO



### NÚMERO DE BOLSAS-ATLETAS

Art. 7º. A estrutura do programa Bolsa-Atleta, a atuação e as atribuições da Secretaria de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer e da Diretoria de Esportes Municipal, serão estabelecidos por decreto do Poder Executivo, observados as seguintes diretrizes desta Lei:

I - Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, como órgão coordenador e operacional;

II - Diretoria de Esportes Municipal - como Órgão deliberativo;

Art. 8º. Os projetos apresentados à Secretaria de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer deverão ser deliberados e operacionalizados no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

Art. 9º. O município oferecerá, através do órgão competente, todo o trabalho de orientação, avaliação, acompanhamento, fiscalização e aprovação do projeto bem como da prestação de contas apresentado pelo beneficiado.

Art. 10. As despesas decorrentes da concessão da Bolsa-Atleta correrão por conta dos recursos orçamentários próprios da Secretaria de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, que deverão ser previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual de cada exercício.

Art. 11. Ficará a Secretaria de Esportes e Turismo autorizada a conceder um número máximo de 5 (cinco) bolsas anuais, com relatório indicativo apresentado pela direção de esportes, onde deverá constar um calendário anual de participação-modalidade e candidato à bolsa.

Art. 12. O beneficiado do Programa Bolsa-Atleta poderá acumulá-la com bolsa oriunda do Estado e da União, desde que aprovado pelo município.

Art. 13. Os recursos do Programa Bolsa-Atleta somente poderão ser utilizados para cobrir gastos com educação, alimentação, saúde, inscrições, passagens para eventos esportivos, transporte urbano e aquisição de material esportivo, devendo o beneficiado prestar contas, mensalmente, na



forma e condições estabelecidas pela Direção de Esportes.

Art. 14. Caberá à direção de esportes apresentar proposta de normas e regras para concessão da Bolsa-Atleta, anualmente, sendo que as aprovadas serão elencadas em Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal.

## CAPÍTULO VI

### DO DESLIGAMENTO DO PROGRAMA

Art. 15. Serão desligados do Programa os atletas que:

I - Não apresentarem a documentação comprovando suas participações nas competições previstas no projeto;

II- Quando convocados, não participarem das competições sem justificativa convincente;

III - Se transferirem para outro município, Estado ou País;

IV - Utilizarem os recursos da Bolsa para fins não especificados no art. 13 desta Lei.

V - Forem dispensados de seleções representativas de lepê, por indisciplina ou a seu pedido.

VI - Deixarem de cumprir quaisquer das condições exigidas por esta Lei.

Parágrafo único. Ocorrendo o desligamento, a Secretaria de Esportes convocará, observada a ordem classificatória, o próximo atleta constante da lista de espera, se for o caso, ou o atleta substituto, o qual será beneficiado pelo tempo que faltar para completar o período concedido ao substituído.

Art. 16. Esta Lei será regulamentada por Decreto Municipal no prazo de 90 (noventa) dias, após sua publicação.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

Como se depreende da leitura, a norma impugnada instituiu uma política pública de estímulo ao esporte, definindo a forma (auxílio



financeiro de R\$ 100,00 a 600,00), a abrangência (no máximo cinco bolsas anuais, pelo período de até um ano), o destinatário (jovens de 13 a 17 anos) e os requisitos para ingresso e permanência no programa.

A lei de iniciativa parlamentar foi além e instituiu a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, como órgão coordenador e operacional, e a Diretoria de Esportes Municipal como órgão deliberativo do programa. À Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer cabe, entre outras atribuições, a deliberação e operacionalização dos projetos apresentados no prazo máximo de 30 dias. À Diretoria de Esportes, por seu turno, incumbe a apresentação de propostas anuais de regras para a concessão da Bolsa-Atleta, que devem ser aprovadas e elencadas em Decreto do Poder Executivo.

Ou seja, o legislador não apenas avançou sobre a esfera administrativa ao instituir um programa típico de gestão pública, como tolheu o juízo de conveniência e oportunidade sobre a melhor maneira de abordar esta específica política pública e ainda alterou o rol de atribuições de órgãos públicos da Administração direta, o que deve ser feito por lei de iniciativa do Prefeito Municipal (art. 24, § 2º, 2, CE).

No caso, nada obstante o elevado propósito que norteou a propositura, há clara e evidente ofensa à chamada reserva da Administração, assim entendida como “o conjunto das formas de proteção estruturado na Constituição, de maneira explícita e implícita, em benefício do Poder Executivo e da Administração Pública como um todo, para que esses possam realizar suas funções administrativas e prerrogativas correlatas, para o bom cumprimento dos respectivos papéis institucionais” (Paulo Henrique Macera, Reserva da Administração, Revista Digital de Direito Administrativo – USP, v.1, n. 2, pág. 343,



2014). Nesse sentido, a jurisprudência deste E Órgão Especial, conforme se infere da ementa dos seguintes venerando arestos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.008, DE 25 ABRIL DE 2018, DO MUNICÍPIO DE POÁ QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA FEIRA MUNICIPAL DE ARTE E ARTESANATO DE POÁ - FEMAAP' - ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INSTITUIU E REGULAMENTOU O FUNCIONAMENTO DE FEIRA MUNICIPAL, DEFININDO LOCAL ESPECÍFICO E PERMANENTE; CRIOU DIRETORIA EXECUTIVA E COMISSÃO AVALIADORA, REGULAMENTANDO SUAS COMPOSIÇÕES E COMPETÊNCIAS; IMPÕS NOVAS ATRIBUIÇÕES AO FUNDO SOCIAL DE SOLIDARIEDADE DO MUNICÍPIO, À SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AO DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO; ALÉM DE DEFINIR PRAZO DE VALIDADE E PARÂMETROS ESPECÍFICOS PARA A EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ - INADMISSIBILIDADE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE".

"O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da separação dos poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que cria órgãos da administração pública e estabelece novas atribuições" (Direta de Inconstitucionalidade 2105657-67.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 10/10/18).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Leis nº 3.815, de 13 de janeiro de 2010, nº 3.827, de 19 de abril de 2010, e nº 4.284, de 20 de janeiro de 2016 e Decretos nº 9.708/2012 e 11.689/2016, todos do Município do Guarujá, que 'Autoriza o Poder Executivo de Guarujá a implementar o projeto bolsa-atleta'. Iniciativa parlamentar. Violação ao princípio da separação de poderes. Criação de órgão e atribuições no âmbito da Secretaria Municipal dos Esportes – Vício de iniciativa – Competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal – Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89 – Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente, com ressalva" (Direta de Inconstitucionalidade 2102660-48.2017.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 29/11/17).

**Assim, caracterizada a incompatibilidade vertical**



entre a Lei Municipal nº 755/22 e os artigos 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XI e XIV, e 144, da Constituição Estadual, de rigor a declaração de sua inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*.

Por essas razões, julga-se procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 755, de 19 de abril de 2022, do Município de Iepê, nos termos acima especificados.

DÉCIO NOTARANGELI

Relator