



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2022.0000726663**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2073987-69.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL-SP), são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DO RIO PRETO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "INDEFERIRAM O INGRESSO DO SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO COMO "AMICUS CURIAE" E JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. SUSTENTARAM ORALMENTE OS ADVS. DRS. MARIA EDUARDA LOPES DE ALMEIDA E LEONARDO FERNANDES TEIXEIRA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 6 de setembro de 2022.

**VIANNA COTRIM**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

AUTOR: DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL-SP)

RÉUS: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO E PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DO RIO PRETO

INTERESSADO: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO - INTERURBANO

COMARCA: SÃO PAULO

**EMENTA:** Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n.º 13.995, de 27 de outubro de 2021, que autoriza o Município de São José do Rio Preto a prorrogar a outorga, sob a forma de concessão, da execução do serviço público de transporte coletivo urbano pelo prazo de 10 (dez) anos.

1. Sindicato que pleiteou o ingresso no feito na condição de *amicus curiae* – Deferimento, ao ensejo da análise do pedido liminar – Pretensão que, entretanto, desvirtua o objetivo primordial do instituto – Revisão da decisão concessiva – Indeferimento da intervenção.

2. Prorrogação do contrato de concessão – Possibilidade, nos termos do artigo 175, inciso I, da Constituição Federal – Ajuste submetido à prévia licitação – Requisitos contratuais observados, nos termos do artigo 23, inciso XII, da Lei 8.987/95 – Inexistência de ofensa aos artigos 22, inciso XXVII, e 37, inciso XXI, da Constituição Federal e tampouco violação ao pacto federativo e aos artigos 1º, 111, 117 e 144 da Constituição Estadual – Ação improcedente.

**VOTO N° 49.281**

**(Processo digital)**

Ação direta de inconstitucionalidade, com



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

pedido de liminar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL em face da Lei n.º 13.995, de 27 de outubro de 2021, do Município São José do Rio Preto, por suposta violação aos artigos. 111, 117 e 118 da Constituição Estadual.

Sustenta o requerente, em síntese, que a referida Lei autorizou a prorrogação da outorga, sob a forma de concessão, da execução do serviço público de transporte coletivo urbano pelo prazo de 10 (dez) anos, em clara afronta ao princípio da legalidade; além disso, referida norma ostenta inconstitucionalidade material ao conceder a prorrogação desse serviço sem licitação, o que leva à respectiva nulidade conforme dispõe o art. 115 § 1º da Lei Orgânica do Município pela inobservância do art. 119 da mesma Lei. Em suma, por vislumbrar afronta aos artigos 111, 117 e 118 da CE/89, ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93, ao art. 10 da Lei Federal 12.587/12, além dos artigos 115 § 3º, 117 e 119 da Lei Orgânica do Município, pretende o autor a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 13.395 de 27/10/2021, com a concessão de liminar para a suspensão de sua eficácia.

Denegada a liminar, os requeridos prestaram informações.

O presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto, de um lado, discorreu a respeito das etapas da tramitação do projeto que deu origem à lei impugnada, sendo o texto aprovado em segunda votação e posteriormente sancionado pelo Alcaide.

O Prefeito do Município de São José do Rio



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Preto, por sua vez, acena, preliminarmente, com a inadequação da via eleita, porquanto a inicial não impugna diretamente a Lei n.º 13.995, de 27 de outubro de 2021, insurgindo-se, na verdade, contra dispositivos previstos na Lei Federal n.º 8.987/95 e contra cláusulas dos contratos de concessão, isso sem considerar que discutir as vantagens da prorrogação da concessão do serviço público implicaria análise de conteúdo fático, a depender de dilação probatória, o que não se admite no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, alega que o artigo 175 da Constituição Federal autoriza a edição de leis que disponham sobre a prorrogação de contratos de concessão de serviços públicos, o que também é permitido pela Lei n.º 8.987/95, inexistindo disposição que estipule limite temporal para a extensão dos ajustes. Aduz, ainda, que os contratos firmados contêm cláusula que possibilita a prorrogação da concessão por dez anos mediante autorização legislativa e justificativa em processo administrativo, inexistindo ofensa à Constituição Federal e à Constituição Estadual. Argumenta, em complementação, que as disposições da Lei n.º 8.666/93 relativas aos prazos de duração dos contratos e eventuais prorrogações são inaplicáveis às concessões de serviços públicos, que são disciplinadas por norma própria, qual seja, a Lei 8.987/95, defendendo, em acréscimo, que os contratos cuja norma autoriza a prorrogação foram celebrados após realização de licitação na modalidade “concorrência”, invocando, em seu prol, precedente do C. Supremo Tribunal Federal. Insiste, também, na inaplicabilidade, ao caso, dos precedentes elencados na inicial por se tratar de hipótese diversa, afigurando-se inviável revisar a prorrogação da concessão do serviço público por se tratar de ato discricionário da Administração. Pleiteia, daí, a extinção do processo, sem resolução do mérito ou, subsidiariamente, a improcedência da ação direta.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

A Procuradora Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 836).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação, acenando com a hipótese de usurpação da competência legislativa privativa da União, matéria suscitada com fundamento no princípio da causa de pedir aberta (fls. 841/854).

É o relatório.

1) Ressalto, de início, que ao ensejo da apreciação da liminar houve a intervenção do Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros do Interior do Estado de São Paulo - INTERUBANO com o pedido de reconhecimento como *amicus curiae*, o que acabou sendo admitido a fls. 414/417.

Mas, todavia, ao exame dos autos para o lançamento do voto verifico que não era o caso, pois o *amicus curiae* tem a função de auxiliar o magistrado na tarefa hermenêutica, propiciando a pluralização e o enriquecimento do debate, agregando argumentos, informações e dados técnicos indispensáveis à solução da controvérsia, conferindo, com isso, maior respaldo social e democrático à jurisdição constitucional exercida pelo C. Órgão Especial, não se tratando, portanto, de assistência prestada a uma das partes.

Disso decorre ser insuficiente para o ingresso como *amicus curiae* a representatividade de um grupo de pessoas ou de empresas, fazendo-se necessária a efetiva colaboração



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

para o julgamento do processo, o que não se vislumbra no caso, cumprindo acrescer que o preenchimento dos requisitos para a intervenção há de ser avaliado segundo um juízo de conveniência e oportunidade do Relator.

Aliás, o Código de Processo Civil, “ao expressamente dispor que cabe ao juiz ou ao relator a competência para avaliar a necessidade e a utilidade da intervenção do *amicus curiae* no feito (art. 138), bem como de sua manifestação por escrito ou de sustentação oral, no momento processual adequado (art. 138, § 2º), reafirmou que não se trata de um direito subjetivo do *amicus curiae*, mas de uma faculdade conferida ao magistrado” (EDcl no REsp n.º 1.617.086/PR, Rel. Min. Assusete Magalhães, 1ª Seção, j. 9/10/2019 - grifei).

Destaco, a propósito, entendimento sufragado pelo C. Supremo Tribunal Federal:

“4. (...) o 'amicus curiae' é um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento, que não atinge sua esfera jurídica em condições diferentes do que as demais pessoas desvinculadas da relação processual. É que sua participação no processo ocorre e se justifica, não como defensor de interesses próprios, mas como agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal. A presença de 'amicus curiae' no processo se dá, portanto, em benefício da jurisdição, não configurando, conseqüentemente, um direito subjetivo processual do interessado. 5. É por isso que se tem entendido, no Supremo Tribunal Federal, que o pedido de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

intervenção de 'amicus curiae' nos processos de controle concentrado, bem assim nos casos com repercussão geral reconhecida, deve ficar sob o crivo do Relator da causa que a aceitará ou não à luz de certos moderadores normativos, dois deles legalmente previstos (Lei 9.868/99) (a) a relevância da matéria; (b) a representatividade do postulante, e outros dois jurisprudencialmente definidos; (c) a oportunidade (ADI 4071 AgR, Rel. Min. Menezes Direito, DJe de 16/10/09); e (d) a utilidade das informações prestadas (ADI 2321 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10/6/05). (...) Cumpre enfatizar, no ponto, nenhuma oferta de colaboração é obrigatoriamente exigível do Tribunal. Mesmo um pedido veiculado por entidade de larga representatividade e de íntima conexão com o tema debatido pode vir a ser rejeitado, caso tenha sido formalizado de maneira inoportuna ou quando a colaboração se tornar dispensável, nas circunstâncias do caso” (ADI nº 3.460 ED/DF, Relator Ministro Teori Zavascki - grifei).

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Processual. Decisão de indeferimento de ingresso de terceiro como amigo da Corte. *Amicus curiae*. Requisitos. Representatividade adequada. Poderes do ministro relator. Ausência de fundamentação. Não ocorrência. Agravo não provido. 1. A atividade do *amicus curiae* possui natureza meramente colaborativa, pelo que inexistente direito subjetivo de terceiro de atuar como amigo da Corte. O relator, no exercício de seus poderes, pode admitir o amigo da corte ou não, observando os critérios legais e jurisprudenciais e, ainda, a conveniência da intervenção para a instrução do feito. 2. O requisito da representatividade adequada exige do requerente, além da capacidade de representação de um conjunto de pessoas, a existência de uma preocupação institucional e a capacidade de efetivamente contribuir para o debate. 3. Havendo concorrência



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

de pedidos de ingresso oriundos de instituições com deveres, interesses e poderes de representação total ou parcialmente coincidentes, por razões de racionalidade e economia processual, defere-se o ingresso do postulante dotado de representatividade mais ampla. Precedentes. 4. Vícios de fundamentação inexistentes. 5. Agravo regimental não provido” (RE n.º 808.202-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno - grifei).

Na hipótese, pela simples leitura do pedido de admissão (fls. 225/238), infere-se que o postulante combate a ação direta como se parte fosse, apresentando verdadeira contestação à petição inicial, comportamento que desqualifica sua atuação em contribuir para o aprimoramento do julgamento, pois busca tão somente defender a improcedência da ação direta sem trazer elementos técnico-jurídicos relevantes além daqueles já expostos nas informações prestadas pelos requeridos.

Destarte, por esses fundamentos, revejo a decisão de fls. 414/417 e indefiro a intervenção do Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros do Interior do Estado de São Paulo – INTERURBANO como *amicus curiae*.

2) No mais, a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade não padece de qualquer vício, tendo atendido satisfatoriamente os pressupostos dos artigos 319 do Código de Processo Civil e 3º da Lei nº 9.868/1999, estando suficientemente fundamentada e instruída de modo a permitir sua exata inteligência e o consequente oferecimento de informações.

Embora eventual inobservância de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

dispositivos contidos em normas infraconstitucionais não comporte análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça (ADI nº 416 AgR/ES, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello), o requerente apontou na inicial violação a dispositivos da Constituição Estadual Paulista que justificam o controle abstrato de constitucionalidade, não havendo que se falar, assim, em inadequação da via eleita.

3) No mérito, a ação é de ser julgada improcedente.

O texto impugnado tem o seguinte teor:

*“LEI Nº 13.995*  
*De 27 de outubro de 2021.*

*Autoriza o Município, através do Poder Executivo, a prorrogar a outorga, mediante concessão, da execução do serviço público do transporte coletivo urbano, e dá outras providências.*

*PREFEITO EDINHO ARAÚJO, do Município de São José do Rio Preto – SP, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei,*

*FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:*

*Art. 1º Fica o Município de São José do Rio Preto, através do Poder Executivo, autorizado a prorrogar a*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*outorga, sob a forma de concessão, da execução do serviço público do transporte coletivo urbano pelo prazo de 10 (dez) anos, nos termos da cláusula IX dos contratos oriundos da COC/0009/11 e COC/0011/11, respeitadas as disposições da Lei Federal nº 8.987/95.*

*Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”*

Observo, inicialmente, que a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, admitindo-se, porém, o controle de constitucionalidade com base em normas da Constituição Federal de observância obrigatória, ainda que não incorporadas expressamente ao ordenamento constitucional do respectivo Estado-membro:

A esse respeito:

“O Supremo Tribunal Federal firmou sua orientação no sentido de que o controle de constitucionalidade por via de ação direta, quando exercido pelos Tribunais de Justiça, deve limitar-se a examinar a validade das leis estaduais/municipais à luz da Constituição do Estado. No controle abstrato, apenas esta Corte pode usar como parâmetro a Carta Federal (CRFB/1988, art. 102, I e § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º, parágrafo único, I). Nessa linha, vejam-se, dentre outros: RE 421.256, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 508, Rel. Min. Sydney Sanches. Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja 'de reprodução obrigatória' pelos Estados-membros. Assim se



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais - afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local” (AgR. na Rcl. nº 19.067/RN, Relator Ministro Roberto Barroso - grifo nosso).

Esse entendimento foi ratificado pelo Tribunal Pleno da Suprema Corte em sede de repercussão geral:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes” (RE nº 650.898/RS, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, julgado em 01/02/2017).

Pois bem.

A regra geral referente à contratação de particulares pelo Poder Público exige a realização de procedimento licitatório consoante previsão do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e, no âmbito estadual, do artigo 117 da Carta Bandeirante, além da Lei n.º 8.666/93 e, mais especificamente em relação à



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

concessão de serviços públicos, da Lei n.º 8.987/95, de modo a respeitar os princípios da impessoalidade, moralidade, legalidade, interesse público e eficiência.

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Melo, licitação “(...) é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõe a assumir. Donde pressupõe, como regra, duas fases fundamentais (sem prejuízo de outras subdivisões): uma, a da demonstração de tais atributos, chamada *habilitação*, e outra concernente à apuração da melhor proposta, que é o julgamento. É a própria Constituição que a impõe, no art. 37, XXI (...). E a mesma exigência é reiterada especificamente para as concessões e permissões de serviço público no artigo 175, o qual se vale, inclusive, de enérgica linguagem, com estabelecer que serão 'sempre' precedidas de licitação” (Curso de Direito Administrativo, 15ª edição, pgs. 479/480).

A Constituição Federal, por sua vez, no artigo 175, inciso I, admite a prorrogação dos contratos de concessão, estabelecendo que incumbe à lei tratar das condições para a continuidade do ajuste.

E a Lei n.º 8.987/1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”, regulamentou a matéria,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

prevendo, em seu artigo 23, inciso XII, que as condições para a prorrogação devem ser disciplinadas no contrato de concessão, configurando-se cláusula essencial, marcada pela discricionariedade da Administração Pública em razão da supremacia do interesse público.

A ilação que se extrai, portanto, é de que se admite a prorrogação do contrato de concessão que tenha sido previamente submetido a processo licitatório desde que tal possibilidade esteja expressamente prevista no ajuste originário, afigurando-se imprescindível, ademais, que sejam atendidos os requisitos nele estabelecidos, tal como o limite temporal da ampliação, além das condições técnico-administrativas e econômico-financeiras necessárias, a critério do poder concedente, facultando-se ao contratado aceitar ou não os novos termos.

No caso, a norma objurgada autorizou a prorrogação das concessões regularmente precedidas de licitação, na modalidade concorrência pública (fls. 128/152), nos termos e no prazo estabelecido nos contratos originalmente firmados (dez anos – cláusula IX dos contratos – fls. 46 e 96), não se verificando qualquer ampliação do objeto dos contratos, o que ofenderia o princípio da licitação ainda que a pretexto de atender ao interesse público, podendo ser admitida a ampliação do prazo dos serviços de transporte municipal.

Paralelamente, a Administração realizou estudo técnico prévio visando fundamentar objetivamente a vantagem da prorrogação do contrato de parceria sem necessidade de nova licitação (fls. 489 e seguintes), sendo vedado ao Poder Judiciário ingressar na seara do mérito administrativo, cabendo exclusivamente à



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

autoridade competente analisar e concluir sobre a oportunidade e a conveniência da prorrogação.

Nesse sentido:

“(...) Este Supremo Tribunal reconhece inserir-se a prorrogação do prazo contratual no espaço de discricionariedade da Administração Pública. A ela cabe analisar e concluir sobre a oportunidade e a conveniência da prorrogação, observados os limites legais e sempre em consonância com os princípios e normas constitucionais” (STF, ADI 5.991/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, 27.11.2020)

Demais disso, o texto vergastado não buscou criar regra geral de licitação e contratação, tema inserido na competência legislativa privativa da União, inexistindo ofensa ao artigo 22, inciso XXVII, da Carta da República e tampouco aos artigos 111, 117 e 118 da Carta Paulista, tratando-se, na verdade, de norma meramente autorizativa.

Nesse particular, é oportuno destacar a posição do Ministro Luís Roberto Barroso no sentido de que “havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor” (Interpretação e Aplicação da Constituição, Ed. Saraiva, 1998, págs. 164/165).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo  
improcedente a presente ação direta.

**VIANNA COTRIM**  
**Relator**