



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000199147

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2082354-14.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA PAULISTA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA PAULISTA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE A ADV. DRA. TATIANA LIZA DA CUNHA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, FLAVIO ABRAMOVICI, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA E CARLOS MONNERAT.

São Paulo, 26 de fevereiro de 2025.

RENATO RANGEL DESINANO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

Voto nº 39.742

Direta de Inconstitucionalidade nº 2082354-14.2024.8.26.0000

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Bragança Paulista e Presidente da Câmara Municipal de Bragança Paulista

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Bragança Paulista – Alegação de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 964/2023 – Concessão onerosa de uso de estádio municipal ao Red Bull Bragantino Futebol Ltda., pelo prazo de 42 meses, prorrogáveis por mais seis meses – Obrigação do concessionário de executar reformas e benfeitorias que, ao término da concessão, reverterão em benefício da coletividade – Por se tratar da única equipe de futebol profissional do município, é possível concluir que não haveria outro interessado em executar as obras previstas na norma impugnada, em contrapartida pela concessão temporária do bem – Configuração da hipótese prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição – Inocorrência de afronta aos arts. 111, 117 e 144, da Constituição Estadual e ao art. 22, XXVII, da Constituição Federal – AÇÃO IMPROCEDENTE.

Trata-se de “*ação direta de inconstitucionalidade*” ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO em face da Lei Complementar nº 964, de 28 de junho de 2023, do Município de Bragança Paulista.

O autor afirma que “*O legislador municipal de Bragança Paulista, ao conceder o direito real de uso oneroso do Estádio Municipal 'Cícero de Souza Marques' ao Red Bull Bragantino, por meio da Lei*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Complementar n. 964/2023, criou exceções à regra da licitação prestigiada no art. 117 da Constituição Estadual, afrontando a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre licitação e contrato administrativo (arts. 22, XXVII, Constituição Federal), patenteando ofensa à competência normativa alheia, sindicável por força do art. 144 da Constituição Estadual". Sustenta que "a antiga Lei de Licitações nº 8666/96, atualmente revogada, e que vigia na época da edição da lei municipal, arrolou todas as hipóteses de dispensa de licitação para alienação e utilização privativa de bens públicos, não sendo a cessão onerosa de uso de bem público em questão hipótese específica de dispensa". Aduz que a norma impugnada "destinou-se a beneficiar determinada sociedade empresária, constituindo-se em ato de privatização da coisa pública atentatória ao princípio da moralidade administrativa". Argumenta que, "ao indicar o particular beneficiário da concessão, a Lei Complementar n. 964/2023 também afronta o princípio da impessoalidade". Requer a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada, por violação dos arts. 111 e 117 e 144 da Constituição Estadual, c.c. o art. 22, XXVII, da Constituição Federal.

O Prefeito do Município de Bragança Paulista e a Câmara Municipal prestaram informações, sustentando a regularidade da norma impugnada (fls. 602/643 e 652/656).

O Procurador-Geral de Justiça requereu o deferimento de liminar para suspensão da eficácia da norma impugnada, sob o fundamento de que se concretizou a cessão de uso do imóvel público ao particular que, às suas expensas, está realizando obras no bem público (fls. 646/648).

Intimados (fl. 811), o Prefeito do Município de Bragança



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Paulista e a Câmara Municipal se opuseram ao pedido de concessão de liminar (fls. 816/821 e 833/851).

O Red Bull Bragantino Futebol Ltda. requereu intervenção como assistente simples e requereu o indeferimento do pedido liminar (fls. 857/866).

O Procurador-Geral de Justiça apresentou parecer opinando pela procedência do pedido (fls. 881/892).

O Red Bull Bragantino Futebol Ltda. apresentou parecer opinando pela improcedência do pedido (fls. 895/896 e 897/914).

Foram indeferidos os pedidos de intervenção do Red Bull Bragantino Futebol Ltda. como assistente simples, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.868/1999, e de concessão de liminar formulado pelo autor (fls. 915/920).

É o relatório.

PASSO A VOTAR.

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, com o intuito de que se reconheça a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 964, de 28 de junho de 2023, do Município de Bragança Paulista, com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a outorgar concessão onerosa de uso do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estádio Municipal 'Cícero de Souza Marques' e suas dependências, localizado na Avenida Dr. José Adriano Marrey Junior s/nº, ao RED BULL BRAGANTINO FUTEBOL LTDA., sociedade empresária limitada com sede na cidade de Bragança Paulista, Estado de São Paulo, na Rua Emilio Colela s/nº, Jardim Nova Bragança, CEP 12.914-410, devidamente inscrito no CNPJ sob o nº 51.315.976/0001-94, objetivando o desenvolvimento de atividades esportivas de futebol profissional.

Parágrafo único. A outorga da concessão de que trata este artigo será pelo prazo de 42 (quarenta e dois) meses, podendo ser prorrogada por mais 6 (seis) meses ou podendo ser rescindida, nos termos da lei.

Art. 2º A concessão onerosa de que trata o artigo 1º será realizada com observância à Lei de Licitações e Contratos Administrativos aplicável.

Art. 3º São obrigações do Concessionário, por sua conta e risco, promover e executar as reformas e benfeitorias no Estádio Municipal 'Cícero de Souza Marques', conforme constante no Plano Geral de Intervenções de Legado e Conceitos do Projeto, Anexo I desta Lei.

Art. 4º O Município fica isento de quaisquer responsabilidades por danos decorrentes do desenvolvimento de atividades esportivas que o Concessionário ocasionar a terceiros.

Art. 5º Fica o Concessionário autorizado, por sua conta e risco, a manter publicidade no local e a cobrar ingressos de entrada em jogos oficiais, entre outros serviços relacionados, como forma de custeio das atividades esportivas desenvolvidas.

Art. 6º O Concessionário fica obrigado, ao final da concessão, a restituir o próprio público concedido, ao menos no estado de conservação em que se encontrava na data da formalização da concessão e com todas as benfeitorias nele existentes, sem qualquer ônus para o Município.

Art. 7º Poderá o Município utilizar as dependências do Estádio Municipal 'Cícero de Souza Marques' para eventos de sua promoção, mediante autorização prévia do Concessionário.

Art. 8º Fica revogado o artigo 2º da Lei nº 98, de 14 de agosto de 1950, tendo em vista que as cláusulas de imposição em relação ao objeto doado já cumpriram



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sua função social.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação."

O pedido está fundado na alegação de que a edição da lei violou os arts. 111, 117 e 144, da Constituição Estadual e o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, uma vez que a norma, embora faça *"referência genérica à observância da lei de licitações (art. 2º), ao determinar o particular destinatário da concessão, dispensa injustificadamente sua realização"*.

Pois bem.

Por se tratar de contrato administrativo, a concessão de uso de bem público se sujeita ao procedimento licitatório, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.666/1993, em vigor à época da edição da norma impugnada.

A Lei nº 8.666/1993 previa casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, cabendo frisar que *"A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. **Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável**"* (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 388, g.n.).

Na hipótese dos autos, verifica-se que, em ofício enviado à Câmara Municipal solicitando a aprovação do projeto que deu origem à lei impugnada, o Prefeito Municipal de Bragança Paulista



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

apresentou as seguintes justificativas para a concessão do estádio municipal Cícero de Souza Marques ao Red Bull Bragantino Futebol Ltda.:

"A partir do ingresso da Red Bull no Bragantino, em 2019, o Clube voltou a ser protagonista e, conforme informado pela Red Bull, o planejamento do Bragantino é de longo prazo e tem como fim a ascensão do Clube de nossa cidade aos primeiros lugares de todos os campeonatos que disputa, passando a ser visto como um dos principais clubes do Brasil e da América do Sul.

Conforme informado pela Red Bull, a mesma já investiu mais de R\$ 115.000.000,00 (cento e quinze milhões de reais), entre contratações de jogadores e pequenas reformas realizadas no Estádio 'Nabi Abi Chedid', visando adequá-lo, minimamente, às competições que disputa.

O notório sucesso do Bragantino, no entanto, evidenciou as limitações do Estádio 'Nabi Abi Chedid', que possui capacidade atual de 17.022 lugares, e instalações muito inferiores às necessidades e dimensões do Bragantino, tanto em relação ao conforto de seus atletas e sua torcida, quanto para cumprir os requisitos das principais competições internacionais que o Clube pretende disputar, especialmente sobre as condições de segurança e acessibilidade.

Tendo em vista a reforma do Estádio 'Nabi Abi Chedid' que está sendo planejada, o Bragantino estará impedido de mandar os seus jogos no 'Nabizão'.

Em razão disso, existe a necessidade de uso de outro Estádio no período de reforma, sempre visando manter os jogos do Clube em sua cidade.

Assim sendo, o Bragantino pleiteia a concessão de uso do Estádio Municipal Cícero de Souza Marques ('Estádio Municipal') pelo período de 42 (quarenta e dois) meses. Referido período poderá ser prorrogado por mais 6 (seis) meses, se necessário, bem como o Estádio Municipal poderá ser devolvido antes do prazo de 42 meses, caso as obras do Estádio 'Nabi Abi Chedid' sejam concluídas.

(...)

Após a reforma, o Estádio Municipal 'Cícero de Souza Marques' terá capacidade para receber jogos de campeonatos relevantes no País, proporcionando que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

outros clubes amadores da cidade possam se desenvolver.

Isso porque, todas as benfeitorias mencionadas no Plano Geral Intervenções de Legado e Conceitos do Projeto, anexo ao Projeto de Lei Complementar, serão incorporadas ao Imóvel e doadas à Prefeitura, ficando como legado à população Bragantina." (fls. 691/693)

Com efeito, em documento denominado "*Plano Geral de Intervenções de Legado e Conceitos do Projeto*", o Red Bull Bragantino Futebol Ltda. propõe executar reformas e benfeitorias no estádio municipal, no valor total de R\$ 22.117.974,22 (fls. 661/690).

Entre as melhorias propostas estão "*iluminação esportiva de alto rendimento, novo campo de Jogo profissional, drenagem e irrigação, reforma das arquibancadas existentes (sul); reforma e ampliação dos vestiários; reforma e ampliação dos sanitários; reforma e ampliação de lanchonetes no setor sul; reforma das edificações existentes próximas ao campo de jogo (áreas de apoio), pavimentação da área de transmissão de TV; pintura externa geral das edificações existentes no complexo; renovação do cercamento geral; novos calçamentos para circulação interna no entorno do campo de jogo; renovação da pista de atletismo após o período de utilização; adequação e renovação das instalações elétricas; novos reservatórios e rede de distribuição de água; novos acessos norte e sul, adequação para acessibilidade e instalação de novo Play Ground*" (fls. 692/693).

Ressalte-se que o Red Bull Bragantino Futebol Ltda. é a única equipe de futebol profissional do município, sendo possível concluir que não haveria outro interessado em executar reformas e benfeitorias no estádio, no vultoso valor de R\$ 22.117.974,22, em contrapartida pela



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

concessão de uso do bem durante 42 meses, prorrogáveis por mais seis meses.

Ademais, verifica-se que as obras no estádio municipal estão em andamento (fls. 646/648) e, ao término da concessão, reverterão em benefício da coletividade, em atendimento ao interesse público.

Nesse contexto, mostra-se configurada a hipótese prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição.

Nesse sentido, julgado deste C. Órgão Especial:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Urbanismo. Alegação de que a norma municipal implementou loteamento fechado privado sem a participação comunitária, em área pública e em desconformidade com o plano diretor, afrontando o artigo 180, incisos I, II e V, da CE. Inocorrência. Prefeitura do Município que convocou os munícipes, via jornais da cidade, à audiência pública para discussão e sugestões para o Plano Regulador de Parcelamento do Solo, posteriormente aprovado e convolado na Lei Complementar 851/2014. Ação julgada improcedente. Ação direta de inconstitucionalidade. Urbanismo. Norma municipal que implementou loteamento fechado privado. Alegação de ausência de competência normativa do município para legislar sobre matéria de cunho civilista e urbanístico. Afastamento. Ordenação espacial que é do interesse do município, competindo-lhe legislar com fulcro no interesse local, respeitadas as diretrizes fixadas pela União. Possibilidade de suplementação da legislação federal e estadual no âmbito de sua competência. Inteligência do artigo 144 da CE e do artigo 30, incisos I, II e VIII, da CF. Ação julgada improcedente. Ação direta de inconstitucionalidade. Permissão de fechamento de loteamentos inseridos no texto da norma atacada. Alegada afronta ao artigo 5º, caput e inciso XV da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Constituição Federal. Inocorrência. Direito fundamental à livre locomoção e à segurança que devem ser sopesados para aferição da prevalência do mais necessário ao caso em exame. Ação julgada improcedente. Loteamento fechado. Associação de moradores. Inocorrência de afronta aos artigos 111, 117, 144, 180, incisos I, II e V, e parágrafo 1º, 190 e 191 da Constituição Estadual e aos incisos XVII e XX do artigo 5º da CF. A lei em comento não viola a autonomia dos moradores em participar – ou não – da associação de moradores. Ação julgada improcedente. **Ação direta de inconstitucionalidade. Urbanismo. Norma municipal que implementou loteamento fechado privado com infringência à regra da licitação. Inexistência de afronta ao artigo 117 da Constituição Estadual. Inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25 da Lei nº 8.666/93. Não há sentido em se instaurar competição para definir se mais alguém – que não os próprios moradores – teria interesse em assumir, sem qualquer contraprestação, a obrigação de cuidar de área inserida em loteamento fechado.** Ação julgada improcedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061671-34.2016.8.26.0000; Relator (a): Sérgio Rui; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/09/2016; Data de Registro: 15/09/2016, g.n.)*

Confira-se ainda a jurisprudência do Supremo Tribunal

Federal:

"AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 969/2022
DO CONTRAN. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
FABRICAÇÃO E ESTAMPAGEM DE PLACAS DE
IDENTIFICAÇÃO VEICULAR. HABILITAÇÃO DE
EMPRESAS INTERESSADAS MEDIANTE
CREDENCIAMENTO. POSSIBILIDADE. ATIVIDADE
ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO. ATOS
PREPARATÓRIOS À PRÁTICA DE ATOS TÍPICOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE
LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PACTO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

FEDERATIVO E À AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A fabricação e a estampagem de placas de identificação veicular constituem atos preparatórios à prática de atos típicos da Administração Pública, caracterizando-se como atividade econômica em sentido estrito, cuja execução pode ser validamente confiada a qualquer particular previamente credenciado pelo DENATRAN e pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados-Membros e do Distrito Federal. 2. Por expressa autorização constitucional, o dever de licitar comporta exceções especificadas na legislação ordinária (art. 37, XXI, da CF). 3. Constatadas a inviabilidade de competição e a consequente inexigibilidade de licitação na hipótese, é possível o credenciamento de particulares para, em consonância com os requisitos estabelecidos pelos órgãos competentes, prestar os serviços de fabricação e estampagem de placas de identificação veicular (arts. 6º, XLIII; 74, IV; e 79, II, da Lei 14.133/2021). 4. A regulamentação dos serviços de fabricação e estampagem de placas de identificação veicular integra o rol de atribuições do CONTRAN, enquanto coordenador do Sistema Nacional de Trânsito e seu órgão máximo executivo, normativo e consultivo, que atua sob legitimação da competência deferida à União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF). Precedentes. 5. Ação Direta julgada improcedente." (ADI 6313, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-09-2023 PUBLIC 04-09-2023, g.n.)

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, CAPUT E §§, DA LEI N. 9.262, DE 12 DE JANEIRO DE 1.996, DO DISTRITO FEDERAL. VENDA DE ÁREAS PÚBLICAS PASSÍVEIS DE SE TORNAREM URBANAS. TERRENOS LOCALIZADOS NOS LIMITES DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DA BACIA DO RIO SÃO BARTOLOMEU. PROCESSO DE PARCELAMENTO RECONHECIDO PELA AUTORIDADE PÚBLICA. VENDAS INDIVIDUAIS. AFASTAMENTO DOS PROCEDIMENTOS EXIGIDOS NA LEI N. 8.666, DE 21



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*DE JUNHO DE 1.993. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. A dispensa de licitação em geral é definida no artigo 24, da Lei n. 8.666/93; especificadamente --- nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública --- no seu artigo 17, inciso I, alínea "f". **Há, no caso dos autos, inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação (art. 25 da lei).** O loteamento há de ser regularizado mediante a venda do lote àquele que o estiver ocupando. Consubstancia hipótese de inexigibilidade, artigo 25. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente." (ADI 2990, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18-04-2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00180, g.n.)*

Portanto, diante inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação, não há que se falar em afronta aos arts. 111, 117 e 144, da Constituição Estadual e ao art. 22, XXVII, da Constituição Federal.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo improcedente a ação.

Renato Rangel Desinano
Relator