

Comentários ao Acórdão nº  
0034811-78.2023.8.19.0000, do  
Tribunal de Justiça do Estado do  
Rio de Janeiro, julgado em 2 de  
novembro de 2023

FERNANDA GONSALVES\*

**ACÓRDÃO:**

Representação por Inconstitucionalidade 0034811-  
78.2023.8.19.0000

Representante: Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro

Representado: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio  
de Janeiro

Relator: Des. Cesar Cury

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 243/2022 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEGISLAÇÃO QUE TRATA SOBRE RESTITUIÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO PÚBLICA FACE AO DECRETO Nº 47.246/ 2020 QUE ADOTOU PLANO DE CONTINGÊNCIA EM COMBATE AO CORONAVÍRUS. AUSÊNCIA DE PECULIARIDADE LOCAL QUE JUSTIFIQUE O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. OFENSA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE FERRE O PACTO FEDERATIVO. NORMA QUESTIONADA QUE ADENTRA EM ATOS DE GESTÃO DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 6º, 7º, 145, II, 358, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

---

\* Procuradora do Município do Rio de Janeiro.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da **Representação por Inconstitucionalidade 0034811-78.2023.8.19.0000** em que é **Representante Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro e Representado Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, acordam, por MAIORIA DE VOTOS, os Desembargadores que compõem o **Órgão Especial** do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **julgar PROCEDENTE a representação**, nos termos do voto do Relator.

Representação por Inconstitucionalidade  
0034811-78.2023.8.19.0000

## VOTO

Trata-se de representação por inconstitucionalidade que tem por objeto a Lei Complementar Municipal nº 243 de 22 de março de 2022, que dispõe sobre a restituição do prazo de vigência dos contratos de concessão pública, face ao Decreto Rio nº 47.246 de 2020, que adotou o plano de contingência em combate ao coronavírus, com o seguinte teor:

“Dispõe sobre restituição do prazo de vigência dos contratos de concessão pública, face ao Decreto Rio nº 47.246, de 2020, que adotou Plano de Contingência em Combate ao Coronavírus.

Autores: Vereadores Dr. Gilberto, Rafael Aloisio Freitas e Carlo Caiado.

Art. 1º Fica restituído aos contratos de concessão de uso com previsão de outorga mensal, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, o mesmo lapso temporal envolvido

entre o início das restrições por conta da pandemia do novo coronavírus – Covid-19 apontados pelo Decreto Rio nº 47.246, de 12 de março de 2020, que regulamenta a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, até o fim das restrições relativas à pandemia, que será publicado por meio de ato do Poder Executivo.

§1º Os contratos de concessão pública referidos no caput deste artigo são os firmados entre o Município do Rio de Janeiro e o Estádio Olímpico Nilton Santos, cujo permissionário é a Cia. Botafogo, bem como entre o Município do Rio de Janeiro e instituições, clubes, estabelecimentos comerciais, restaurantes, quiosques e condomínios que tiveram suas atividades prejudicadas em função das restrições relativas à pandemia.

§ 2º Ficam excluídos desta prorrogação os contratos relacionados à Linha Amarela e à Transolímpica.

§ 3º Os contratos a que se referem esta Lei Complementar poderão ser encerrados no prazo anterior a esta prorrogação mediante acordo entre as partes e as especificações caso a caso.

§ 4º O disposto no caput deste artigo não se aplica sobre o período dos contratos de concessão de uso cuja execução tenha deixado de sofrer restrição normativa e terá sua incidência condicionada à efetiva comprovação, pelo concessionário, da redução do faturamento bruto.

Art. 2º Em caso de novos decretos restritivos, fica determinada igual prorrogação contratual pelo período em que perdurar a suspensão das atividades com público.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação”.

Sustenta o Exmo. Prefeito que a norma possui vício de inconstitucionalidade por dispor sobre a prorrogação automática de contratos administrativos em curso, tema que não é de competência legislativa Municipal, como dispõe o art. 358, caput e incisos I e II da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tratando-se de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, nos termos do art. 22, XXVII da CRFB. Aduz a norma, ao atribuir o equilíbrio contratual às medidas sanitárias adotadas para combate à pandemia da Covid, estabeleceu a prorrogação automática do prazo de vigência desses instrumentos, sendo que o equilíbrio desses contratos já se encontra regulamentado pelas Leis Federais 8.987/95, 8.666/93 e 14.133/2021, editadas pela União pela sua competência privativa para a matéria, havendo violação também ao princípio da licitação. Alega que a prorrogação para um determinado contrato específico, como feito pela LC 243 fere o princípio da impessoalidade, afastando a benesse para outros contratos. Por fim, ressalta que a Lei Complementar nº 243/2022, ao presumir a existência de causa de equilíbrio contratual, indica como único modo de equilíbrio a sua prorrogação, interferindo nos contratos administrativos pactuados e ferindo o princípio da Separação dos Poderes. Conclui o representante, sustentando que a LC 243 viola os artigos 7º, 70, 77, 112 § 1º, II, d; 145, II, VI “a” e 358, caput, I e II da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, devendo ser declarada inconstitucional. Pugna pela concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da LC objeto da presente representação.

Decisão, indeferindo o pedido liminar (i-26).

O Exmo. Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se no i-35, oficiando pela inconstitucionalidade da legislação municipal em foco uma vez que, ao intervir em contratos administrativos, a lei impugnada avançou em providências que cuidam de funções típicas do Poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes. Aduz que o ato normativo impugnado excluiu a possibilidade de prorrogação do prazo aos contratos relacionados à Linha Amarela e à Transolímpica (art. 1º, §2º). O estabelecimento da restrição, contudo, não se alinha ao princípio da impessoalidade imposto a administração pública dos Municípios. Salienta ainda que lei impugnada dispõe sobre obrigações relativas à contratação pública. Ocorre que, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição da República, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos. Assim, em razão da violação aos art. 112, § 1º, II, “d”, c/c art. 145, II, da CERJ; art. 77 da CERJ; e art. 22, XXVII, da CRFB c/c art. 345 e art. 358 da CERJ, conclui que o pedido da Representação de Inconstitucionalidade deve ser julgado procedente, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 243, de 22 de março de 2022, do Município do Rio de Janeiro.

A Câmara Municipal do Rio de Janeiro apresentou impugnação (i46), arguindo preliminar de não conhecimento da representação, uma vez que se trata de lei de efeito concreto, por cuja condição se revela insuscetível ao controle concentrado de constitucionalidade. Ressalta que a norma atacada, inequivocamente, não institui

normas gerais de licitação e contratação, tão somente restitui o lapso temporal que compreende o início e o fim da pandemia do Coronavírus (Decreto Rio nº 47.2467 e Lei Federal nº 13.979/2023) ao prazo de vigência de uma concessão de uso específica. Sustenta que a Lei Complementar 243/2022 não interferiu na denominada reserva de administração, não criou ou estruturou órgãos públicos, nem dispôs sobre servidores, tão somente restituiu um prazo de uma concessão de uso específica – matéria esta que não se insere na competência reservada do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, a qual deve ser interpretada restritivamente, conforme remansosa jurisprudência do Pretório Excelso. Assim, requer-se a improcedência do pedido, afirmando-se a constitucionalidade da Lei Complementar 243/2022.

Parecer do Ministério Público (i-68), pela procedência da representação.

**Brevemente relatados, passa-se ao julgamento.**

Cuida-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Rio de Janeiro em face da Lei Complementar 243, de 22 de março de 2022, do Município do Rio de Janeiro, que “dispõe sobre restituição do prazo de vigência dos contratos de concessão pública, face ao Decreto Rio nº 47.246, de 2020, que adotou Plano de Contingência em Combate ao Coronavírus”.

Inicialmente, merece ser rejeitada a preliminar suscitada pelo representado.

A lei impugnada, malgrado tenha como principal destinatária a concessão do Estádio Nilton Santos, também regulamentou outras inúmeras e indefinidas relações jurídicas estabelecidas entre concessionários e o Poder

Público Municipal, ao determinar indistintamente a prorrogação do prazo de vigência de concessões firmadas “entre o Município do Rio de Janeiro e instituições, clubes, estabelecimentos comerciais, restaurantes, quiosques e condomínios que tiveram suas atividades prejudicadas em função das restrições relativas à pandemia.”

Não se desconhece, entretanto, que o Pretório Excelso tem conhecido dessas ações propostas em face de norma de efeitos concretos quando “a concretude da norma apta a impedir sua análise em controle abstrato não chega a expurgar totalmente a generalidade e abstração”, conforme observado pela Relatora Ministra Cármen Lúcia no julgamento do ARE 807.502, vale dizer, nas hipóteses em que, embora determináveis os destinatários da lei, não se opere individualização suficiente para tê-la por norma de efeitos concretos.

Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NORMAS LOCAIS QUE TRANSFORMARAM CARGOS DE ANALISTAS - TÉCNICO JURÍDICO EM PROCURADOR MUNICIPAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE TOCANTINS. ADMISSIBILIDADE. 1. Na origem, trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, sustentando que houve violação aos artigos 37, II, §2º; 102, I, a; 103-A; e 125, § 2º, da CF/1988, bem como à Súmula Vinculante 43. 2. O Prefeito do Município de Palmas ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade contra normas locais que transformaram cargos de Analista - Técnico Jurídico em Procurador do Município. 3. O Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por maioria, não

conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, ao fundamento de que (I) o procedimento escolhido pelo requerente para veicular as pretensões deduzidas na inicial se afigura inadequado e (II) há afronta ao instituto da coisa julgada material. 4. Esta SUPREMA CORTE tem entendimento consolidado no sentido de que o fato de uma lei possuir destinatários determináveis não retira seu caráter abstrato e geral, tampouco a transforma em norma de efeitos concretos. O acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado. (...) 9. Agravo Interno provido, para determinar o retorno do processo ao Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, que deverá julgar o mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade. (RE 1186465 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019)

No mesmo sentido, vejamos a doutrina de Gilmar Ferreira Mendes<sup>1</sup>:

“Ora, se a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, até por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica e o instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não parece admissível que o intérprete debilite essa garantia da Constituição, isentando um número elevado de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas e, muito provavelmente, de qualquer forma de controle. É que muitos desses atos, por não envolverem situações subjetivas, dificilmente poderão ser

submetidos a um controle de legitimidade no âmbito da jurisdição ordinária.

[...] Os estudos e análises no plano da teoria do direito indicam que tanto se afigura possível formular uma lei de efeito concreto – lei casuística – de forma genérica e abstrata quanto seria admissível apresentar como lei de efeito concreto regulação abrangente de um complexo mais ou menos amplo de situações.

Todas essas considerações parecem demonstrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto inidôneas para o controle abstrato de normas.

Em boa hora, ao apreciar a ADI 4.048, o Plenário do STF promoveu revisão de sua jurisprudência, ao conceder medida liminar no sentido de reconhecer que as leis orçamentárias também poderiam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, no entendimento de que ‘o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.’”

No mérito, assiste razão ao representante, uma vez que a lei impugnada, ao restituir o lapso temporal entre o início e o fim das restrições implementadas no Município do Rio de Janeiro em razão da pandemia da Covid-19 aos contratos de concessão de uso mencionados em seu §1º, art. 1º, revela exercício inconstitucional da competência legislativa municipal, usurpando competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de contratações públicas.

<sup>1</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009, pp.116 4- 1165, citado por PÁDUA, Alessandra Coleho Tavares Saldanha da Gama; GIANNINI, Allyne Tavares; CORDOVIL, Marlon Oberst. Parecer ministerial. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em <https://www3.tjrj.jus.br/visproc/#/GDLP7Q24qq4clYNmjd0C6wFMKq3c8eLUHRHfStWBTr5F02d rmAvNkNpd6f%2FiZ27XdGvytjEOaadxiYbWhmaXhQ%3D%3D>. Acesso em 04/08/2023

Com efeito, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 22, inciso XXVII, na redação da EC nº 19/98, a competência privativa da União para legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”, previsão que constitui norma de reprodução obrigatória no âmbito estadual e municipal.

Vale destacar que a repartição de competências prevista na Constituição Federal rege-se pela predominância de interesses de cada ente político. À União, cabe a edição de normas gerais, aos Estados, as normas suplementares e, aos Municípios, as normas específicas das condutas, de acordo com as peculiaridades do interesse local.

Desse modo, compete aos Municípios apenas suplementar a legislação federal naquelas matérias que não tenham sido privativamente entregues à União e ao Estado, ou então em matéria que digam respeito ao interesse local, consoante previsto nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal e 358, incisos I e II, da Constituição Estadual.

Ocorre que a norma em questão trata da restituição de prazo a contratos administrativos de concessão de uso de bem público, matéria que escapa à competência legislativa do Município, na medida em que adentra em assunto geral sobre contratações públicas sem demonstrar aspecto ligado a interesse eminentemente local.

Na esteira da competência federal privativa, foi editada a Lei nº 8.666/1993 e,

posteriormente, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), para estabelecer normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas, diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Em seu artigo 2º, inciso IV, a Lei nº 14.133/2021, dispõe que seus ditames se aplicam às “concessões e permissões de uso de bens públicos”.

Registre-se que a legislação federal versa a respeito da duração dos contratos administrativos, assunto no qual se inclui a prorrogação dos instrumentos e que pode envolver eventual reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, senão vejamos:

LEI 14.133/2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

- I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
- II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Art. 108. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas alíneas “f” e “g” do inciso IV e nos incisos V, VI, XII e XVI do caput do art. 75 desta Lei.

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

Art. 110. Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos serão de:

I - até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento;

II - até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao

patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato. Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;

II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

Art. 112. Os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem nem revogam os prazos contratuais previstos em lei especial.

Art. 113. O contrato firmado sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 (cinco) anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do art. 107 desta Lei.

Art. 114. O contrato que previr a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação poderá ter vigência máxima de 15 (quinze) anos.

#### LEI 8.666/93

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e

sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - (Vetado).

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até cento e vinte meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Medida Provisória nº 495, de 2010)

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1o Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte,

diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2o Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3o É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4o Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

Certo é que a prorrogação dos contratos administrativos depende tanto de previsão no edital quanto no instrumento contratual, além de autorização do poder público, de previsão orçamentária e de que a empresa contratada mantenha as condições necessária à sua habilitação para contratar com o poder público.

Outrossim, tendo em vista que o particular contratado não pode sofrer prejuízos por conta de situações não causadas por ele, a legislação nacional prevê formas de equilibrar economicamente o contrato, como por meio da atualização da margem de lucro inicialmente acordada, do reajuste de preço, da repactuação, da recomposição de preços ou revisão de preços (artigo 57, §1º, da Lei nº 8.666/93; artigos 103, §4º, 124, II, “d”, 130, 131, 135, 137, §3º, II, da Lei 14.133/2021).

Dessa forma, revela-se a inadequada intromissão da Lei Complementar nº 243/2022, do Município do Rio de Janeiro, em matéria de prorrogação e reequilíbrio contratual, que são temas abordados por normas gerais de competência privativa da União, visto que o seu texto prevê a restituição de lapso temporal a contratos de



concessão de uso (§1º, art. 1º), sem a existência de peculiaridade local, sob aparente argumento de que as restrições aplicadas no Município em virtude da pandemia da Covid-19 teriam ocasionado redução do faturamento bruto dos concessionários (§4º, art. 1º).

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da competência do legislador estadual ou municipal para tratar sobre tema de licitações e contratos somente quando houver circunstâncias peculiares de interesse local a justificar o regramento diferenciado, *litteris*:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE.

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF).

1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequilíbrios entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar

neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local.

3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. **4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF).** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3735 / MS - MATO GROSSO DO SUL - Relator: Min. TEORI ZAVASCKI - Julgamento: 08/09/2016 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: 01-08-2017). (grifo nosso).

Igualmente se mostra o posicionamento deste Egrégio Órgão, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 2022/19 DO MUNICÍPIO DE MENDES. EXIGÊNCIA DE CAUÇÃO EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DE 100% DO VALOR PARA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. NORMA MUNICIPAL QUE NÃO DISCIPLINA MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. TEMA JÁ DISCIPLINADO EM NORMA GERAL DE LICITAÇÃO EDITADA PELA UNIÃO. EVIDÊNCIA DE RISCO À QUEBRA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO

CONTRATO ADMINISTRATIVO. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. **A norma municipal**, ao impor a exigência de seguro garantia em processos licitatórios, no valor de 100% (cem por cento) do contrato, além de não tratar de tema de interesse local, **não observou a competência privativa da União, legislando sobre matéria já disciplinada na Lei 8.666/93, violando o disposto no art. 6º da Constituição Estadual, que determina, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a observância dos princípios constitucionais da República Federativa do Brasil.** Precedentes do STJ. Concessão da medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Municipal n.º 2.022 de 29 de agosto de 2019 do Município de Mendes. (0071017-33.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). LINDOLPHO MORAIS MARINHO - Julgamento: 30/11/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL). (grifo nosso).

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ. OBRIGATORIEDADE DE CONSTAR DOS FUTUROS EDITAIS A CONDIÇÃO DE EMPLACAMENTO DOS VEÍCULOS NECESSÁRIOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO LICITADO. **NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INGERÊNCIA INDEVIDA EM MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO. ACOLHIMENTO.** Representação por inconstitucionalidade que tem por objeto a Lei nº 3.050/18, do Município de Barra do Piraí, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade de constar dos futuros editais a condição de emplacamento dos veículos necessários à prestação de serviço licitado no Município de Barra do Piraí e dá outras providências. Municípios não possuem competência para legislar sobre normas gerais de licitação e

contratação para a administração pública, matéria da competência privativa da União. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação para a administração pública. Competência dos Municípios que se encontra limitada a assuntos de interesse predominantemente local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual, nos termos da Constituição Estadual. **Lei impugnada que cria ingerência indevida em matérias de competência privativas do Poder Executivo, as quais dizem respeito à iniciativa das leis e à organização e o funcionamento da administração pública. Representação que se acolhe.** (0005561-39.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). ADOLPHO CORREA DE ANDRADE MELLO JUNIOR - Julgamento: 17/06/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL). (grifo nosso).

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.579, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI NORMAS PARA LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, CRIANDO O PROGRAMA SEGURO-GARANTIA ANTICORRUPÇÃO NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA - **É DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO, NOS TERMOS DO ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INADMITIDA, A RESPEITO, LEGISLAÇÃO SUPLEMENTAR - VIOLAÇÃO À REGRA DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DEFLAGRAR O PROCESSO LEGISLATIVO DE LEI QUE DISPONHA SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.** (0021826-19.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a).

ADRIANO CELSO GUIMARÃES - Julgamento: 31/08/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL). (grifo nosso).

Cumpra registrar ainda que, em hipóteses análogas, tratando-se de contrato de concessão de serviço público, a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal não admite a prorrogação de contratos administrativos sem prévia licitação:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Concessão de transporte público. **Prorrogação do contrato sem licitação.** Impossibilidade. Precedentes. **1. É pacífica a orientação da Corte de que, nos termos do art. 175, caput, da Constituição Federal, é imprescindível a realização de licitação para a prorrogação dos contratos de concessão de serviço público.** 2. Agravo regimental não provido. (ARE 724396 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 25/08/2015, ROCESSO ELETRÔNICO DJe192 DIVULG 24-09-2015 PUBLIC 25-09-2015). (grifo nosso).

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. LICITAÇÃO. PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 37, CAPUT E XXI, E 175, CAPUT, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NÃO OCORRÊNCIA. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ART. 97 DA LEI MAIOR. RESERVA DE PLENÁRIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, no sentido da obrigatoriedade de prévia licitação para concessão ou permissão da

exploração de serviços de transporte público coletivo, bem como pela impossibilidade de renovação automática dos contratos. 2. Obstada a análise da suposta afronta aos incisos LIV e LV do art. 5º da Carta Magna, porquanto dependeria de prévia análise da legislação infraconstitucional aplicada à espécie, procedimento que foge à competência jurisdicional extraordinária desta Corte Suprema, nos termos do art. 102 da Magna Carta. 3. Havendo pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, dispensável a submissão da arguição de inconstitucionalidade ao plenário ou ao órgão especial do Tribunal de origem, razão pela qual não há falar em ofensa ao art. 97 da Carta Magna. (...) (ARE 1327987; AgR-segundo; Órgão julgador: Primeira Turma; Relator(a): Min. ROSA WEBER; Julgamento: 14/12/2021; Publicação: 17/12/2021). (grifo nosso).

Ademais, a legislação objeto da presente representação, ao ferir as diretrizes constitucionais acerca da competência legislativa privativa da União, vai de encontro ao princípio do pacto federativo, previsto no art. 1º, da Constituição Federal, e aludido nos artigos 5º e 6º, da Constituição do Estado.

Isso porque a distribuição de competências legislativas constitui alicerce que consagra o Estado de Direito, na medida em que mantém a autonomia dos entes federativos e o equilíbrio no exercício do poder.

Aliás, a Lei Complementar nº 243/2022, ao impor a restituição de prazo a contratos determinados (art. 1º), interfere diretamente na gestão dos contratos administrativos pactuados no Município, o que configura ingerência indevida em esfera reservada ao Poder Executivo e, por consequência, viola o princípio da separação dos poderes (art. 7º, da CERJ).

Ressalte-se que a administração de bens e interesses públicos é atribuição do Poder Executivo, de modo que a disposição da norma questionada diz respeito a atos de gestão, inserido na direção superior da Administração Pública e reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 145, inciso II, da CERJ.

Nesse ponto, o Pretório Excelso entende que padecem de vício de inconstitucionalidade leis de iniciativa do Poder Legislativo que em suas disposições preveem medidas que configuram interferência indevida na gestão de contrato administrativo, haja vista que a competência para tanto é reservada ao Poder Executivo, sob pena de configurar ofensa ao princípio da separação dos poderes, conforme se verifica no precedente abaixo colacionado:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos

urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido. (ARE 929591 AgR; Órgão julgador: Segunda Turma; Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI; Julgamento: 06/10/2017; Publicação: 27/10/2017). (grifo nosso).

Como se vê, restou indene de dúvidas de que a Lei Complementar nº 243/2022 viola os artigos 5º, 6º, 7º, 358, 145, II, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Isso posto, voto pela **PROCEDÊNCIA** da presente representação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 243/2022, do Município do Rio de Janeiro, nos termos acima.

Rio de Janeiro, data da assinatura digital.

Desembargador CESAR CURY Relator

## ANÁLISE DO ACÓRDÃO:

### I. Breve resumo

A Lei Complementar Municipal nº 243/2022, que dispõe sobre a restituição do prazo de vigência dos “contratos de concessão pública”, em razão do Decreto Rio nº 47.246 de 2020, que adotou o plano de contingência em combate ao *coronavírus*, foi promulgada em 22 de março de 2022.

O referido diploma, de iniciativa parlamentar, veio a ser integralmente vetado pela Chefia do Poder Executivo. Contudo,

diante da derrubada do veto e a promulgação da lei pela Câmara de Vereadores, necessário o recurso ao Poder Judiciário para o restabelecimento da ordem constitucional, com o reconhecimento da inconstitucionalidade integral, motivo pelo qual o Prefeito do Município do Rio de Janeiro ajuizou a Representação de Inconstitucionalidade nº 0034811-78.2023.8.19.0000 perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A base argumentativa, em síntese, versou sobre a violação ao Princípio da Separação de Poderes (art. 7º, CERJ), pela inobservância da iniciativa legislativa preceituada no art. 112, §1º, II, *d*, *c/c* art. 145, II, VI, *a*, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Em 25/09/2023, iniciou-se o julgamento do referido processo, momento no qual o Exmo. Desembargador Relator proferiu voto pelo provimento da representação, acompanhado por 6 (seis) desembargadores, enquanto o Exmo. Des. Henrique Figueira abriu divergência, acompanhado de 10 (dez) desembargadores, sendo a sessão suspensa em razão da ausência de 6 (seis) desembargadores.

Após, retomado o julgamento na sessão seguinte, a Representação de Inconstitucionalidade foi julgada procedente, com o voto 13 (treze) desembargadores pela inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 243/2022.

## II. Comentários sobre o Acórdão

A Lei Complementar nº 243/2022 invade a seara própria do gestor Municipal para a gestão dos contratos administrativos, violando a iniciativa privativa do Chefe do

Poder Executivo, em nítido desrespeito ao princípio da Separação dos Poderes, consagrado no art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro [norma de reprodução obrigatória prevista no art. 2º da CF/88].

Apesar da competência do Prefeito para estabelecer a direção superior da Administração Municipal (art. 84, II, CRFB; art. 145, II, CERJ e art. 107, II, Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro), o legislador local previu, no art. 1º, §1º, referida Lei Complementar, a alteração automática de todos os contratos de concessão do Município, ressalvadas as concessões das rodovias pedagiadas *Transolímpica* e a *Linha Amarela*.

Com efeito, está sujeito à Reserva de Administração a iniciativa de leis que alterem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, ainda assim o legislador local previu, no art. 1º, §1º, da referida Lei Complementar, a prorrogação automática dos contratos.

Nesse sentido, o professor Rafael Oliveira entende que:

A prorrogação dos contratos de concessão é medida excepcional.

Ressalte-se, no entanto, que a prorrogação só pode ser feita pela Administração Pública, sendo inconstitucional a prorrogação efetivada pela lei, em razão do princípio da separação de poderes e da impessoalidade, conforme já decidiu o STF.

Ademais, a prorrogação deve estar prevista no edital e na minuta do contrato, anexa ao instrumento convocatório (art. 23, XII, da Lei 8.987/1995), ressalvadas as hipóteses de prorrogação como instrumento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A minuta do contrato deve estabelecer, de maneira objetiva e

razoável, os casos em que a prorrogação terá lugar, sendo vedada a autorização genérica e sem parâmetros da prorrogação (ex.: prorrogação condicionada ao cumprimento de objetivos estabelecidos pelo Poder Concedente, fomentando a eficiência do concessionário) (Oliveira, Rafael Carvalho Rezende, 2021, E-book, p. 324).

Ademais, a prorrogação para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pressupõe prévia e detalhada análise de fatos supervenientes à contratação que tenham impactado na equação econômico-financeira do respectivo contrato e demandem a sua recomposição, análise individual que não permite que norma de cunho geral, como a Lei Complementar nº 243/2022, aplique tal instituto de forma indistinta. No mesmo sentido, a prorrogação de prazo representa um dos variados instrumentos que podem ser utilizados com a finalidade de promover o reequilíbrio contratual, tratando-se de escolha a ser realizada pela Administração Municipal, conforme critérios técnicos-econômicos, além da análise de oportunidade e conveniência.

Em que pese a nobre intenção do legislador municipal, reconheceu-se que não há direito à prorrogação automática dos contratos administrativos pelos seguintes motivos: i) previsão contratual e legal sobre as condições para prorrogação; ii) necessária avaliação da vantajosidade na manutenção do contrato em vigor; iii) análise da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Ademais, a prorrogação automática gera desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e desrespeita o princípio da licitação, garantido pela Constituição Federal no art. 37, XXI:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação** pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Com efeito, o v. acórdão reconheceu a inconstitucionalidade, tanto pela ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de contratações administrativas, como pela invasão nos atos de gestão do poder executivo, o que violou o princípio da separação dos poderes.

### III. Conclusão

Ante o exposto, a Lei Complementar nº 243/2022 bem reconhecida a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e pela indevida interferência organização administrativa, o que seria da competência do Chefe do Executivo.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009, pp.1164/1165, citado por PÁDUA, Alessandra Coleho Tavares Saldanha

da Gama; GIANNINI, Allyne Tavares;  
CORDOVIL, Marlon Oberst. Parecer  
ministerial. Rio de Janeiro, 2023. Disponível  
em  
<https://www3.tjrj.jus.br/visproc/#/GDLP7Q24qq4clYNmjdoC6wFMKq3c8eLUHRHfStWBTr5F02drmAvNkNpd6f%2FiZ27XdGvytjEOaadxiYbWhmaXhQ%3D%3D>. Acesso em 04 ago. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. Ed., – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021. E-book, p. 324.