

Data do recebimento: 14/07/2022

Data do aceite: 08/08/2022

# A IMPORTÂNCIA DA MATRIZ DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O CASO DA CONCESSÃO DA LINHA AMARELA

## *THE IMPORTANCE OF THE RISK MATRIX IN PUBLIC CONTRACTING: THE CASE OF THE YELLOW LINE CONCESSION*

Farlei Martins Riccio de Oliveira<sup>1</sup>

Beatrice Apostólico Nogueira Ferreira<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. O contrato de concessão da Avenida Governador Carlos Lacerda – Linha Amarela; 1.1. O início da relação contratual; 1.2. Os aditivos contratuais; 2. As prerrogativas do poder público nas Leis n. 8.666/1993 e n. 14.133/2021; 3. As condutas da administração municipal à luz das prerrogativas do poder público; 4. A gestão da matriz de riscos na Lei n. 14.133/21; 5. Considerações finais; Referências.

1 - Centro Universitário IBMEC-Rio – Rio de Janeiro, Brasil. Pós-Doutor em Administração Pública pela Universidade Ca' Foscari de Veneza – Itália. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio. Mestre em Direito da Administração Pública pela Universidade Gama Filho-RJ. Professor de Direito Administrativo e Direito Constitucional Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1188083998549328>. ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-5524-3673>. E-mail: [farlei.oliveira@uol.com.br](mailto:farlei.oliveira@uol.com.br).

2 - Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Pós-graduanda em Políticas Públicas e Tutela Coletiva pela FEMPERJ. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Governança Pública, Gestão de Risco e Integridade do IBMEC-Rio. Graduada em Direito pela Universidade IBMEC-Rio. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9708169694947492>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6548-3838>. E-mail: [beatriceapostolico@hotmail.com](mailto:beatriceapostolico@hotmail.com).

**RESUMO:** Esta pesquisa objetiva, a partir da perspectiva das prerrogativas do poder público nos contratos administrativos, analisar as condutas praticadas pelo Município do Rio de Janeiro durante a execução do contrato de concessão de exploração da Avenida Governador Carlos Lacerda – Linha Amarela, tendo em vista as incertezas jurídicas que permearam os atos da municipalidade carioca. Por outro lado, a partir do caso concreto, pretende-se evidenciar a importância da matriz de risco contratual, inovação trazida pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021), como contraponto às prerrogativas do poder público nos contratos administrativos e garantia de maior estabilidade e segurança nas contratações públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Linha Amarela. Prerrogativas do Poder Público. Licitação. Contratos Administrativos. Matriz de Riscos.

***ABSTRACT:** This research aims to, based on the prerogatives of public authority in administrative contracts, analyze the conducts of Rio de Janeiro's municipality against the Avenida Governador Carlos Lacerda – Linha Amarela dealership during the concession contract, since it is a popular case, and it is surrounded of legal uncertainties. Furthermore, based on the concrete case, it is intended to highlight the importance of the contractual risk matrix, introduced in the New Law of Bidding and Administrative Contracts (Law n. 14.133/2021), as a counterpoint to the prerogatives of public authority in administrative contracts and assurance of greater stability and security in public contracts.*

***KEYWORD:** Linha Amarela. Prerogatives of Public Authority. Bidding. Administrative Contracts. Risk Matrix.*



## INTRODUÇÃO

A Avenida Governador Carlos Lacerda, mais conhecida como Linha Amarela, é uma via expressa de 25 km (vinte e cinco quilômetros) que liga a Barra da Tijuca, na zona oeste, à zona norte da cidade do Rio de Janeiro, transitando nela diariamente milhares de veículos.

O processo licitatório – na modalidade concorrência – para a execução de um trecho da construção da via expressa fora vencido pela empresa Construtora OAS Ltda. Posteriormente, a construtora realizou a cessão do contrato de concessão da exploração para a empresa Linha Amarela S.A (LAMSA).

Desde então, a Prefeitura do Rio de Janeiro e a LAMSA celebraram oito novos aditivos, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. O último deles, celebrado em 2010, prorrogou a relação contratual até o ano de 2037, com o ônus à concessionária de investir R\$ 251.697.906,16 (duzentos e cinquenta e um milhões, seiscentos e noventa e sete mil, novecentos e seis reais e dezesseis centavos) em obras de urgência previamente aprovadas pelo município.

No entanto, mesmo com a legalidade do aditivo reconhecida pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ)<sup>3</sup>, a administração municipal, por meio do Decreto nº 44.802/2018, determinou a criação de um grupo de trabalho para analisar possível abuso no valor tarifário do pedágio situado na Linha Amarela.

Os estudos constataram que haveria um desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor do município, resultando na edição de diversos decretos que determinaram a suspensão do pedágio na via, até o advento da Lei Complementar Municipal nº 213/2019, que autorizou a encampação do contrato de concessão.

Os atos administrativos e legislativos editados pelo poder público municipal foram judicializados pela empresa concessionária, tendo sido proferidas diversas decisões no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), do Superior Tribunal Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

Todavia, o imbróglgio jurídico também passou a ser político, com o seu ápice no dia 27 de outubro de 2019, quando o então Prefeito, Marcelo Crivella, de forma unilateral, determinou a destruição da Praça do Pedágio por equipes da Prefeitura.

Não bastassem as incertezas jurídicas que cercam a situação exposta, o assunto foi ganhando cada vez mais atenção de veículos de imprensa como O Globo, Folha de São Paulo e Estadão, além da própria população, esta a questionar se o episódio não seria uma forma de ganhar apoio popular, já que afeta diretamente o bolso do cidadão, ou se a municipalidade e seus contribuintes foram de fato lesados com o novo aditivo contratual.

Assim sendo, o presente artigo pretende analisar, a partir de um método hipotético-dedutivo, os efeitos legais das condutas praticadas pelo Município do Rio de Janeiro durante a

3 - RIO DE JANEIRO (Município). Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Relatório/Voto no 788/2012. Interessados: Linha Amarela S.A e Município do Rio de Janeiro. Rel. Fernando Bueno Guimarães. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 30 de novembro de 2012. Disponível em: <<https://etcm.tcm.rj.gov.br/InteiroTeor/Arquivos?ctid=250427>>. Acesso em: 06 nov. 2021.

execução do contrato de concessão da Linha Amarela, ainda que fundamentadas em prerrogativas contratuais inerentes ao princípio da supremacia do interesse público.

Por outro lado, pretende-se evidenciar, a partir da análise do contrato de concessão da linha amarela, a importância da inovação trazida pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) em matéria de gestão da matriz de risco contratual, como contraponto às prerrogativas do poder público nos contratos administrativos e garantia de maior estabilidade e segurança nas contratações públicas.

## **1. O CONTRATO DE CONCESSÃO DA AVENIDA GOVERNADOR CARLOS LACERDA – LINHA AMARELA**

Cumprido ao Poder Público representar os interesses da sociedade, missão que lhe impõe deveres e obrigações constitucionais e legais, entre os quais melhorar a locomoção e a acessibilidade de seus cidadãos. Todavia, observa-se que a Administração nem sempre pode alocar os recursos financeiros para tais benfeitorias sem que o orçamento seja comprometido; com isso, transfere-se contratualmente a obrigação a um particular.

No caso da Linha Amarela, foram celebrados dois contratos de concessão com a Construtora OAS Ltda. Primeiramente, o contrato de concessão de obra pública, com o intuito de viabilizar a construção da via expressa, e posteriormente o contrato de concessão de serviço público.

O contrato de concessão de serviço público é aquele pelo qual o particular “executa o serviço, em seu próprio nome e por sua conta e risco, mas mediante fiscalização e controle da Administração Pública, inclusive sob o aspecto da remuneração cobrada ao usuário” (DI PIETRO, 2020, p. 627). Assim, no presente caso, o serviço a ser prestado é a operação e manutenção da Linha Amarela, e a remuneração se dá pela tarifa paga pelo usuário no pedágio.

### **1.1. O início da relação contratual**

O projeto da Linha Amarela, oriundo da gestão do ex-Governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, consistia inicialmente na criação de uma linha metroviária que ligasse o bairro do Méier a Barra da Tijuca. Na gestão do ex-prefeito do Rio de Janeiro, César Maia, o projeto fora reavivado, dando a linha metroviária lugar a uma via expressa que ligaria a zona oeste a zona norte.

Para colocar o projeto em prática, foi necessário primeiramente desapropriar os imóveis que estariam localizados na rota da via expressa. Posteriormente, a via foi dividida em três lotes: (I) Lote 1, com extensão da Avenida Ayrton Senna, em Jacarepaguá, até a Avenida Geremário Dantas, na Freguesia; (II) Lote 2, com início na Avenida Geremário Dantas, na Freguesia, até a Rua Pernambuco, em Encantado; e (III) Lote 3, iniciando na Rua Pernambuco, em Encantado, e terminando na Avenida Novo Rio, em Bonsucesso. Para realizar a obra, foi publicado um edital de licitação na modalidade concorrência, que resultou no Contrato nº 512/94 – celebrado com a Construtora OAS Ltda –, para a execução do Lote 2.

No mesmo período, em 09 de novembro de 1994, fora também celebrado o Contrato nº 513/94, referente à concessão de exploração da Avenida Governador Carlos Lacerda, conhecida como Linha Amarela, tendo como parte concedente o Município do Rio de Janeiro, representado pelo então Prefeito César Maia, e como concessionária a empresa Construtora OAS Ltda.

Conforme a cláusula segunda do contrato,<sup>4</sup> o objeto do documento seria a concessão da exploração do pedágio, com valor a ser fixado em edital, na obra pública da Linha Amarela. O trecho de exploração compreenderia 15 km (quinze quilômetros), iniciando-se no 6º km (sexto quilômetro), localizado na Cidade de Deus, até o 21º km (vigésimo primeiro quilômetro) da via, no Viaduto Sampaio Correia.

Ainda conforme a referida cláusula, a finalidade do contrato seria a recuperação do investimento da concessionária na construção do Lote 2 da Linha Amarela, um dos mais custosos, em razão da necessidade de perfurar o maciço da Serra dos Pretos-Forros para a construção do Túnel da Covanca, bem como da obrigação da operação e manutenção de toda a via.

Ressalte-se que a vigência do Contrato n. 513/94 foi estipulada em 120 meses, conforme cláusula quinta do instrumento,<sup>5</sup> ficando a concessionária, ao fim do prazo, obrigada a reverter ao município todos os bens cedidos.

A cláusula décima primeira<sup>6</sup> previu as hipóteses de extinção contratual, entre as quais a encampação e a rescisão unilateral pelo município por culpa da concessionária.

Em se tratando da encampação, o contrato prevê que esta deve ter como pressupostos o interesse público e a conveniência administrativa, além de obedecer ao rito estabelecido no parágrafo primeiro do referido artigo.<sup>7</sup>

---

4 - SEGUNDA - (Objeto) - O objeto deste Contrato é a Concessão da Exploração do Pedágio do subtrecho de 15km (quinze quilômetros) da Linha Amarela entre a Cidade de Deus (km 6) e o Viaduto Sampaio Corrêa (km 21), com obrigação de operação e manutenção do mesmo subtrecho de 15km (quinze quilômetros), com obediência fiel e integral dos padrões referidos na Relação de Itens a serem contemplados na Operação e Manutenção da Via (Anexo 8) desde Contrato. A presente Concessão tem por finalidade a recuperação do investimento a CONCESSIONÁRIA na construção do Lote 2 e o pagamento da obrigação de Operação e Manutenção dos Lotes 2 e 3 da Linha Amarela, pela atribuição integral da receita do pedágio à CONCESSIONÁRIA. O pedágio somente poderá ser cobrado a partir da aceitação provisória das obras do Lote 2, ou da aceitação definitiva dos lotes 1 e 3 - a que ocorrer mais tarde.

5 - QUINTA - (Prazo) - O prazo da Concessão é de 120 (cento e vinte) meses, contados da data da aceitação provisória das obras do lote 2 da Linha Amarela, ou da aceitação definitiva das obras dos Lotes 1 e 3 - a que ocorrer mais tarde. A CONCESSIONÁRIA assumirá a Manutenção das obras dos Lotes 1 e 3 da Linha Amarela imediatamente após a sua respectiva aceitação definitiva.

Parágrafo Primeiro; Ao final da concessão, os bens concedidos reverterão ao MUNICÍPIO, aí incluídos todos os equipamentos e toda a estrutura utilizada na concessão, independentemente de indenização e em condições ideais de utilização sem solução de continuidade, exceto quanto aos bens relacionados a listagem própria, que por sua natureza não integram os bens objetos da concessão e dos bens posteriormente adquiridos ou construídos pela concessionária, que ainda não tenham sido amortizados pela tarifa do pedágio, e que tenham sido realizados com prévia e expressa aprovação do poder concedente, com o objetivo de garantir a atualidade técnica dos serviços cedidos, os quais serão objeto de indenização.

6 - CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA (Extinção da Concessão). São hipóteses de extinção da Concessão:

(I) mútuo acordo entre as partes;

(II) encampação;

(III) rescisão unilateral pelo MUNICÍPIO, por culpa da CONCESSIONÁRIA;

(IV) Rescisão judicial na hipótese de culpa do MUNICÍPIO;

(V) Rescisão unilateral pelo MUNICÍPIO, em virtude de caso fortuito ou de força maior que vier a afetar irreversivelmente a concessão, conforme apurado pela Administração, sem prejuízo do disposto na cláusula nona e no parágrafo quarto desta cláusula;

(VI) falência da CONCESSIONÁRIA;

(VII) sinistro;

7 - Parágrafo Primeiro (Encampação). A Encampação, tendo como pressuposto o interesse público e a conveniência administrativa, obedecerá às normas gerais que vierem a ser estabelecidas conforme previsto no inciso XIII do Art. 44 da LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, bem como naquela que com esta não for incompatível ou não sendo editadas as referidas normas gerais, o procedimento seguinte:

I - Notificação administrativa com antecedência de 90 (noventa) dias.

II - No prazo supra, caberá a fiscalização fixar os critérios e valores de indenização para encampação, em moeda corrente, a partir dos elementos e informações contábeis obtidos na forma da cláusula oitava, consideradas, relativamente ao investimento da concessionária na construção do lote-2, as condições do financiamento por ela pactuadas com instituição financeira, ou as condições apuradas no mercado em caso de autofinanciamento.

III - Para efeito de indenização, a parcela de lucros cessantes, bem como o custo de desmobilização que não tenha sido considerado na forma do inciso anterior, desde que devido, serão definidos em processo de arbitragem.

Em que pese a rescisão unilateral, em especial a de iniciativa do município, o parágrafo terceiro<sup>8</sup> do contrato dispõe que esta só poderá ser provocada mediante decisão fundamentada, assegurados o contraditório e a ampla defesa, em processo administrativo regular.

O mesmo dispositivo também estabelece que uma das hipóteses que ensejaria a possibilidade de rescisão unilateral por iniciativa do município seria o descumprimento de obrigações contratuais pela concessionária, não sanadas no prazo fixado pela Fiscalização em notificação administrativa, podendo ainda ocorrer a aplicação de multa em razão da inadimplência contratual.

Como se percebe, o contrato de concessão celebrado entre o Município do Rio de Janeiro e a Construtora OAS Ltda. se originou para recuperar o investimento da concessionária na construção do Lote 2, bem como da operação e manutenção da via.

A construção da Linha Amarela demorou três anos, tendo sido a via expressa inaugurada em 24 de novembro de 1997 e custado R\$ 350 milhões (trezentos e cinquenta milhões de reais), mas foi somente no ano de 1998 que a cobrança do pedágio fora implementada.

O valor do pedágio, meio escolhido para viabilizar o cumprimento do objeto do contrato e remunerar a concessionária, fora o fixado na proposta da Construtora OAS Ltda. para a modalidade “carros de passeio” no processo licitatório, prevendo-se, todavia, na décima sétima cláusula, o reajuste mensal pela aplicação do índice de variação da Unidade de Valor Fiscal do Município do Rio de Janeiro (UNIF).

Conforme cláusulas décima sexta<sup>9</sup> e décima sétima,<sup>10</sup> o contrato dispõe ainda que,

8 - Parágrafo Terceiro (Rescisão). A Rescisão do Contrato poderá operar-se por iniciativa do MUNICÍPIO ou da CONCESSIONÁRIA, na ocorrência das seguintes hipóteses:

(A) pelo MUNICÍPIO mediante decisão fundamentada, assegurado o contraditório e a ampla defesa, em processo administrativo regular na ocorrência das hipóteses legais e especialmente:

- No descumprimento de obrigações contratuais pela CONCESSIONÁRIA, que não forem sanadas no prazo fixado pela Fiscalização em notificação administrativa;

- No descumprimento dos padrões referidos na Listagem dos Itens a serem contemplados na Operação e Manutenção da Via;

- Na paralisação do serviço pela CONCESSIONÁRIA, sem justa causa, no prazo superior a 10 (dez) dias;

- Na perda pela CONCESSIONÁRIA, de sua capacidade econômica, técnica ou operacional para a adequada prestação de serviço

Nos casos de rescisão por culpa da CONCESSIONÁRIA, o MUNICÍPIO poderá aplicar as multas previstas nas alíneas (b) e (c) da CLÁUSULA DÉCIMA sobre o saldo do valor do Contrato, calculando analogamente, nos termos do parágrafo Primeiro da Cláusula Decisão, sem prejuízo da retenção dos créditos de qualquer natureza, da reposição de importâncias indevidamente recebidas e das perdas e danos que forem apuradas. Ainda nesses casos, a CONCESSIONÁRIA não terá direito a qualquer indenização, cabendo ao MUNICÍPIO tão somente a devolução do valor, em moeda corrente, devidamente atualizado, por ela CONCESSIONÁRIA efetivamente empregado na construção do Lote 2 da Linha Amarela, nas mesmas condições e prós em que a CONCESSIONÁRIA recuperaria esse valor não houvesse a rescisão conforme fixado em processo de arbitragem.

A decretação da rescisão operará seus efeitos a partir da publicação do ato administrativo no D.O RIO.

9 - DÉCIMA SEXTA - (Pagamento) - A receita do Pedágio reverterá integralmente à Concessionária como forma de pagamento do seu investimento para a construção do Lote 2 e a Operação e Manutenção dos Lotes 1, 2 e 3 da Linha Amarela. Os valores do pedágio deverão ser revistos para a recuperação ou manutenção do inicial equilíbrio econômico-financeiro da Concessão, independentemente do reajuste do seu valor previsto na Cláusula seguinte, diante da demonstração, aceita pela Fiscalização, do desequilíbrio econômico-financeiro da concessão sem a revisão, podendo o MUNICÍPIO a seu exclusivo critério, e com anuência prévia da concessionária, optar pela dilação do prazo desta concessão como forma de restabelecer o inicial equilíbrio econômico financeiro do contrato, desde que a legislação aplicável assim permita ou venha a permitir.

10 - DÉCIMA SÉTIMA - (Reajustamento) - Os valores do pedágio das diversas categorias de veículos serão reajustados mensalmente pela aplicação do índice de variação da UNIF, desde que não haja vedação legal. Nesta hipótese, adotar-se-á a menor periodicidade legalmente autorizada, nunca, porém, inferior a mensal, em conformidade com a legislação vigente na data da sua aplicação. O valor do primeiro pedágio a ser cobrado pela CONCESSIONÁRIA, na categoria “carros de passeio” corresponderá ao valor do pedágio fixado na Proposta referido a 1 de JULHO de 1994, corrigido pro rata tempero até a data da aceitação provisória das obras do Lote 2 ou a definitiva dos Lotes 1 e 3, a que ocorrer mais tarde. O valor do primeiro pedágio das demais categorias será proposto pela CONCESSIONÁRIA, e só poderá ser cobrado após aprovação pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, observando-se o item 9.04.4 do Edital.

independentemente do reajuste baseado na variação da UNIF, o valor do pedágio pode ser revisto mediante demonstração do desequilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Portanto, o contrato de concessão – baseado em uma relação bilateral – era bem estruturado e estabelecia obrigações bem definidas pela municipalidade; no entanto, diante da mutabilidade econômica e social, ficaria defasado sem a existência de aditivos. Importante frisar que os aditivos – que serão abordados na sequência – tiveram o papel de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e atualizá-lo, de modo a se justificar a manutenção da relação contratual.

## 1.2. Os aditivos contratuais

Desde a celebração do Contrato n. 513/94, foram celebrados 11 aditivos, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do instrumento. Um dos aditivos mais importantes foi o terceiro, celebrado em 03 de maio de 1996, tendo como cedente anuente o Município do Rio de Janeiro, como cedente a Construtora OAS Ltda. e como cessionária a Linha Amarela S.A (LAMSA).

O aditivo fora baseado na cláusula décima oitava<sup>11</sup> do contrato, a qual estabelecia a possibilidade, desde que houvesse a anuência do município, de cessão total ou parcial da concessão para uma sociedade anônima da qual a Construtora OAS Ltda. detivesse a maioria do capital votante. Dessa maneira, observados esses critérios, a LAMSA se tornou a responsável pelas obrigações estabelecidas no contrato de concessão.

Outra mudança, trazida pelo parágrafo quinto da cláusula primeira<sup>12</sup> do aditivo, foi a alteração da utilização do UNIF pelo Índice Geral de Preço de Mercado (IGP-M), uma vez que o primeiro fora extinto. Ou seja, não só o terceiro aditivo trouxe a LAMSA como concessionária, como também buscou o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Com a LAMSA como concessionária, foram realizados oito novos aditivos; o último deles foi o décimo primeiro, celebrado em 14 de maio de 2010, que prorrogou a relação contratual até o ano de 2037, com o ônus à concessionária de investir R\$ 251.697.906,16 (duzentos e cinquenta e um milhões, seiscentos e noventa e sete mil, novecentos e seis reais e dezesseis centavos) em obras de urgência previamente aprovadas pelo município.

Esse novo aditivo, baseado nos estudos decorrentes do Protocolo de Intenções assinado por cedente e cessionária – instrumento que buscou identificar soluções para os problemas de fluidez de tráfego na via, constatados no Processo Administrativo municipal no 01.004.395/09 –, teve como objeto, conforme estabelece a cláusula primeira,<sup>13</sup> as novas obras impostas pelo

11 - DÉCIMA OITAVA – O objeto do presente contrato não poderá ser cedido, total ou parcialmente, a menos que com a prévia e expressa anuência do Município, e para uma sociedade anônima que a licitante tenha a maioria do capital votante ou para uma sociedade limitada por cotas na qual a licitante detenha a maioria do capital.

12 - CLÁUSULA PRIMEIRA - Parágrafo Quinto – É fato público e notório que a variação da UNIF do município do Rio de Janeiro se dava segunda a evolução do índice IGP-M, vinculado pela Fundação Getúlio Vargas, e, portanto, a substituição da extinta UNIF pelo citado IGP-M em nada desvincula o município, ora CEDENTE ANUENTE, dos termos do Edital, e nem afronta o princípio da isonomia que deve reger a licitação.

13 - CLÁUSULA 1ª (Objeto) - O presente Termo Aditivo tem por objeto formalizar (i) a alteração unilateral do Contrato de Concessão para Exploração de Pedágio nº 513194, com a imposição à CONCESSIONÁRIA de novas obrigações representadas pelo conjunto de obras que devem ser promovidas pela CONCESSIONÁRIA voltadas à melhoria no fluxo de veículos na Linha Amarela e seus entornos, bem como (ii) a recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato em virtude das novas obrigações impostas à CONCESSIONÁRIA.

município em virtude do estudo realizado e a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em função das novas obrigações.

Assim, diante dos problemas e das soluções apresentadas, bem como da legitimidade da municipalidade para impor obrigações, fora a LAMSA obrigada a arcar com os custos das novas obras.

O investimento da concessionária, conforme estabelece a cláusula segunda do aditivo contratual,<sup>14</sup> fora de R\$251.697.906,16 (duzentos e cinquenta milhões, seiscentos e noventa e sete mil, novecentos e seis reais e dezesseis centavos). Este gasto acarretaria um ônus expressivo para a concessionária em caso de não restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro contratual, o parágrafo segundo da quarta cláusula<sup>15</sup> do 11o aditivo previu a revisão tarifária do pedágio, sem prejuízo do reajuste anual do contrato, de modo que, entre os anos de 2012 e 2015, a tarifa básica do pedágio sofreria acréscimo de 2,32%.

Importa ressaltar que o referido aditivo teve sua legalidade reconhecida pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ), por meio do Relatório/Voto no 778/2012,<sup>16</sup> constante no Processo no 040/2.890/2010 do referido órgão. No entanto, por meio do Decreto nº 44.802/2018, o município determinou a criação de um grupo de trabalho para analisar possível abuso no valor tarifário do pedágio situado na Linha Amarela.

## 2. AS PRERROGATIVAS DO PODER PÚBLICO NAS LEIS N. 8.666/1993 E N. 14.133/2021

Os contratos administrativos, diversamente dos contratos celebrados entre particulares, fortemente regulados pela vontade das partes e pelo *pacta sunt servanda*,<sup>17</sup> têm a flexibilização destes institutos em razão da mutabilidade do interesse público e dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Todavia, o interesse do particular contratado não pode ser ignorado, devendo-lhe ser asseguradas as garantias constitucionais, já que, na visão de Garcia (2019, p.141), “ninguém se

14 - CLÁUSULA 2a (Especificação, Cronograma e Custo das obras) — No curso do © processo administrativo nº 01/004.395109, as especificações, os cronogramas e os custos de cada uma das obras definidas pelo MUNICÍPIO e impostas à CONCESSIONÁRIA foram delimitados, conforme Memoriais Descritivos que passam a fazer parte integrante do presente Aditivo (Anexo 1). As intervenções ordenadas pelo MUNICÍPIO em caráter de urgência e que já estão em andamento foram objeto do Protocolo de Intenções, onde também foram delimitados os respectivos cronogramas e custos. O investimento total a ser feito pela CONCESSIONÁRIA na consecução das referidas obras, incluindo aquelas previstas no Protocolo de Intenções, de acordo com os orçamentos já aprovados pelo Poder Concedente, base março de 2010 é de R\$ R\$ 251.697.906,16 (Duzentos e cinquenta e um milhões, seiscentos e noventa e sete mil, novecentos e seis reais e dezesseis centavos).

15 - Parágrafo Segundo (Revisão Tarifária) — Objetivando recompor integralmente o equilíbrio financeiro do contrato decorrente das novas obrigações impostas à CONCESSIONÁRIA, fica também estabelecido que, a tarifa básica de pedágio, com data-base de junho de 2002, sofrerá um acréscimo de 2,32% (dois inteiros e trinta e dois centésimos por cento) em cada ano, nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015, sem prejuízo do reajuste contratual anual com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E. Assim, as tarifas com data-base de junho de 2002 que serão utilizadas na fórmula de reajuste anual da tarifa prevista no 7 1 e 81 Termos Aditivos são as seguintes nos reajustes de: janeiro de 2012 - R\$ 2,56; janeiro de 2013 — R\$ 2,62; janeiro de 2014 — R\$ 2,68; e a partir de janeiro de 2015 — R\$ 2,74.

16 - RIO DE JANEIRO (Município). Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Relatório/Voto no 788/2012 no Processo no 040/2.890/2010. Interessados: Linha Amarela S.A e Município do Rio de Janeiro. Rel. Fernando Bueno Guimarães. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 30 de novembro de 2012. Disponível em: <<https://etcm.tcm.rj.gov.br/InteiroTeor/Arquivos?ctid=250427>>. Acesso em 10 de nov. de 2021.

17 - Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2020, p.64), a “*imutabilidade* do contrato, decorrente da convicção de que o acordo de vontades faz lei entre as partes, personificada pela máxima *pacta sunt servanda* (os pactos devem ser cumpridos), não podendo ser alterado nem pelo juiz. Qualquer modificação ou revogação terá de ser, também, bilateral.”



atreveria a pactuar ajustes com entes públicos, uma vez que cientes de que o vínculo poderia ser instabilizado unilateralmente sem a correspondente reposição remuneratória”.

Dessa forma, expõe Marçal Justen Filho (2004, p. 477):

A Administração Pública não pode ser atada e tolhida na consecução do interesse público. Mas isso não significa que os interesses privados possam ser expropriados ou sacrificados em prol do interesse público, sem respeito a limites e garantias constitucionais. O regime de direito público impõe a supremacia e a indisponibilidade do interesse público. Ao admitir a pactuação de acordos entre a Administração e os particulares, o Direito pretende viabilizar e facilitar a consecução do interesse público. Significa que uma avença pactuada não pode ser um esquema rígido, rigoroso e imutável – sob pena de frustrar-se a própria função do “contrato administrativo.

As prerrogativas do poder público, também chamadas de Cláusulas Exorbitantes ou Cláusulas de Privilégio, são princípios decorrentes da posição de supremacia da Administração Pública, uma vez “que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem prerrogativas a uma das partes (a Administração) em relação à outra” (DI PIETRO, 2020, p. 590). Essas prerrogativas especiais estão retratadas nos artigos 54<sup>18</sup> e 58<sup>19</sup> da Lei n. 8.666/1993 e nos artigos 89<sup>20</sup> e 104<sup>21</sup> da Lei n. 14.133/2021.

Pelo cotejo das referidas normas, é possível observar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos manteve, sem grandes variações, todas as prerrogativas do poder público outorgadas pela legislação anterior.

---

18 - Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

19 - Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:  
I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;  
II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;  
III - fiscalizar-lhes a execução;  
IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;  
V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

20 - Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

21 - Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituídos por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:  
I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;  
II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;  
III - fiscalizar sua execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;  
V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de: a) risco à prestação de serviços essenciais; b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso I do caput deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Para o propósito do presente artigo, cabe recordar que alteração unilateral é o poder da Administração Pública (*ius variandi*), materializado na forma de aditivos contratuais, de modificar condições originais do contrato em função do interesse público ou em decorrência de modificações qualitativas e quantitativas do objeto, ficando o contratado particular obrigado a aceitar tais alterações, sob pena de rescisão contratual. Nesse sentido dispõe Flávio Amaral Garcia (2019, p. 141-142):

[...] o poder de alteração unilateral do contrato é a técnica utilizada pelo Direito Administrativo para operacionalizar a mutabilidade que, por sua vez, encontra fundamento e justificação na variação do interesse público e na necessidade de permanente atualização do contrato, inclusive e, em especial, das inovações tecnológicas que podem impactar a sua execução. [...]

Assim, especialmente nos contratos públicos duradouros, como são os concessionais, a mutabilidade se encontra igualmente atrelada à ocorrência de fatos novos, imprevisíveis e completamente estranhos à vontade das partes que impactam diretamente nas condições originalmente estabelecidas pelos contratantes.

A atuação da Administração, no entanto, em função dos princípios da vinculação do contrato ao ato convocatório e da tutela ao interesse do particular contratado, encontra limitação no processo licitatório, uma vez que é neste que está a essência do conteúdo do contrato, sendo que, ao seu fim, exaure-se a discricionariedade do Poder Público. A alteração unilateral, portanto, além da obediência aos princípios licitatórios, deve ser operada com razoabilidade, de modo que a mudança não inviabilize a execução do objeto do contrato, devendo garantir ao contraente a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste contratual.

Nessa mesma linha, as alterações unilaterais, conforme expõe Marçal Justen Filho (2004, p. 500), podem ser objeto de controle judicial, mas nunca em razão do mérito:

Poderá ser exercido amplo controle jurisdicional sobre a modificação unilateralmente introduzida. Será nula a modificação quando: a) desmotivada; b) fundada em motivo já existente (e conhecido) em data anterior à contratação; c) fundada em motivo inexistente; d) desproporcionalidade ao motivo invocado. Mas o Judiciário não poderá questionar o mérito da decisão administrativa de promover a modificação.

Por sua vez, a rescisão unilateral é um preceito de ordem pública decorrente do princípio da continuidade do serviço público, consistindo na modalidade pela qual a Administração Pública dá fim ao contrato mediante ato unilateral e escrito, pelos motivos elencados na lei (arts. 78 e 79, I, da Lei n. 8666/93; arts. 137 e 138, I, da Lei n. 14.133/21), devendo ao contratado ser assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Nos casos em que a rescisão seja motivada por inadimplemento do contrato, a Administração nada deve. Todavia, se a rescisão do contrato se der por interesse público, caso fortuito ou força maior, a Administração deverá indenizar a concessionária pelos prejuízos regularmente comprovados, além de devolver a garantia, realizar os pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e o pagamento do custo da desmobilização.

Assim, ao rescindir unilateralmente o contrato, a Administração busca, desde logo, fazer cessar os efeitos jurídicos e financeiros do vínculo com o particular.

### 3. AS CONDUTAS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL À LUZ DAS PRERROGATIVAS DO PODER PÚBLICO

A municipalidade carioca, em 2018, publicou o Decreto nº 45.546, que determinou a suspensão da cobrança do pedágio em razão de um suposto desequilíbrio econômico-financeiro decorrente do 11º aditivo do contrato de concessão e exploração da Linha Amarela.

O decreto ensejou uma disputa judicial entre a concedente e a concessionária. Desde então, a administração municipal publicou os Decretos nº 45.645/2019 e nº 45.969/2019, determinando a destruição da Praça do Pedágio por equipes da prefeitura.

Não somente a prefeitura determinou a suspensão da cobrança do pedágio como também, posteriormente, a extinção do contrato de concessão da exploração da Avenida Governador Carlos Lacerda - Linha Amarela, pela LAMSA. Não bastassem essas iniciativas, foi sancionada a Lei Complementar Municipal nº 213/2019, que autoriza a encampação da via.

Por muitos anos, a Prefeitura do Rio de Janeiro e a LAMSA mantiveram uma relação estável, permeada de segurança jurídica, mas que fora verdadeiramente abalada pelo Decreto nº 45.546/2018, que determinou a suspensão da cobrança do pedágio na Linha Amarela no sentido Fundão pelo prazo de 19 meses.

A determinação do decreto se baseou no relatório do grupo de trabalho formado pela municipalidade para analisar possível abuso no valor tarifário do pedágio situado na Linha Amarela. Segundo o grupo de trabalho, haveria um desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor do município.

A edição do ato normativo ensejou o Processo nº 0323589-13.2018.8.19.0001, no qual a LAMSA solicitou tutela de urgência, cujo objeto era obter o efeito suspensivo do Decreto nº 45.546/2018.

A LAMSA alegou que a municipalidade e a concessionária firmaram um Protocolo de Intenções, em 30 de novembro de 2009, e que, em razão da prerrogativa legal do município de alterar unilateralmente o contrato, impôs obrigações não previstas no edital ou no contrato de concessão para a exploração de pedágio, decorrentes de fatos novos e imprevisíveis ao momento da licitação. O referido instrumento ainda teria imposto à LAMSA a obrigação de realizar obras de urgência para melhorar a circulação dos veículos nas vias e diminuir o tráfego.

Diante das obras a serem realizadas pela concessionária, o Protocolo de Intenções estabeleceu em sua Cláusula 9<sup>22</sup> a necessidade de novo aditivo contratual, prevendo a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ser alcançado por meio de: (i) prorrogação do prazo da concessão, (ii) implementação de reajuste tarifário, ou (iii) combinação dos dois primeiros critérios.

---

22 - CLÁUSULA 9ª (Celebração de Aditivo) — Ao final dos Estudos e diante das conclusões que serão alcançadas no curso do procedimento administrativo previsto na Cláusula 5ª deste PROTOCOLO DE INTENÇÕES, as Partes se comprometem a firmar Aditivo ao Contrato de Concessão, com o objetivo de formalizar a identificação das eventuais obras de solução para os problemas de fluxo na Linha Amarela, firmar os critérios para a implantação dessas obras e recompor o equilíbrio econômico financeiro do Contrato de Concessão em virtude das novas obrigações impostas à CONCESSIONÁRIA. As Partes desde já reconhecem que a recomposição do equilíbrio econômico financeiro do Contrato de Concessão poderá ser alcançada mediante (i) a prorrogação do prazo da Concessão, (ii) a implementação de reajuste tarifário, ou (iii) uma combinação dos dois primeiros critérios.”

Vale ressaltar que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é uma garantia constitucional, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal,<sup>23</sup> que vincula ambas as partes do contrato e busca impedir o enriquecimento sem causa dos contraentes.

Foi então que, tendo em vista a formalização do Protocolo de Intenções, a concedente e a concessionária celebraram o 11º aditivo, objeto do grupo de trabalho e ensejador do Decreto nº 45.546/2018. Conforme a cláusula segunda do aditivo contratual, ficou estabelecido que a concessionária investiria R\$ 251.697.906,16 (duzentos e cinquenta milhões, seiscentos e noventa e sete mil, novecentos e seis reais e dezesseis centavos) para a execução das obras, ao passo que, para reequilibrar o contrato, o acordo se estenderia por mais 15 anos. Outra medida de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro prevista no aditivo seria a revisão tarifária do pedágio, sem prejuízo do reajuste anual do contrato, de modo que, entre os anos de 2012 e 2015, a tarifa básica do pedágio sofreria acréscimo de 2,32%.

Assim, o 11º aditivo contratual sofreu o controle externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, que, no bojo do Processo nº 040/2.890/2010, reconheceu a legalidade do aditivo. A questão que fica, portanto, é por que depois de oito anos de celebração do aditivo, a municipalidade carioca decidiu formar um grupo de trabalho para averiguar uma relação contratual estável e, aparentemente, legal.

Segundo consta no Decreto nº 44.802/2018, haveria uma desproporção entre o que fora estabelecido no primeiro contrato, isto é, a exploração por dez anos do pedágio, e a sua prorrogação para a implantação de novos acessos e outras obras e serviços, tendo em vista que houve um aumento de 5% (cinco por cento) da circulação de veículos em relação ao previsto no aditivo, o que traria um lucro muito maior do que o previsto para a concessionária.

Segundo conclusão parcial do grupo de trabalho, haveria um desequilíbrio econômico-financeiro em razão de o valor global das obras contratadas não terem observado os valores individuais de referência previstos nas Tabelas do Sistema de Custos para Obras e Serviços de Engenharia (SCO- RIO). Tal fato teria gerado uma diferença de R\$ 225.113.737,84 (duzentos e vinte e cinco milhões, cento e treze mil, setecentos e trinta e sete reais e oitenta e quatro centavos).

Todavia, o 11º aditivo não estabeleceu que as obras impostas pela municipalidade à concessionária deveriam observar os valores de referência SCO-RIO, de modo que a obra fora realizada por meio do contrato de empreitada em regime global de preço, conhecido como *turn key*, no qual somente o contratado é responsável pela obra, tendo a concessionária celebrado contrato com a Construtora OAS Ltda. no valor de R\$ 200.889.501,92 (duzentos milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, quinhentos e um reais e noventa e dois centavos), para que a obra fosse executada e entregue para uso.

23 - Art. 37, CF. 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.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu art. 24, prevê que as revisões contratuais referentes à validade do ato devem levar em conta as orientações gerais da época em que celebrado o contrato, uma vez que se estaria a tratar de um ato jurídico perfeito, podendo, em caso de qualquer alteração, formar-se um quadro de insegurança jurídica.

Há aqui de se entender que o aditivo assinado entre o Município do Rio de Janeiro e a LAMSA já havia alcançado *status* de negócio jurídico perfeito, pois, além de o 11º aditivo já ter sido assinado há mais de oito anos da publicação do Decreto nº 45.546/2018, já se passaram seis anos da entrega das obras.

Portanto, o decreto, além de trazer insegurança jurídica ao ordenamento, padece de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 5º, XXXVI, da Constituição,<sup>24</sup> já que, embora a Administração possa anular seus atos quando eivados de ilegalidade, conforme a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, o direito de anulá-los prescreve em cinco anos, a contar da execução do ato, conforme os artigos 53 e 54 da Lei nº 9.784/1999.

Todavia, ainda que não houvesse ocorrido a prescrição do direito da Administração, o decreto deveria ter se embasado em uma decisão proferida no bojo do processo administrativo e que comprovasse o desequilíbrio econômico-financeiro do aditivo, e não em uma conclusão parcial do grupo de trabalho, conforme expõe a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal no Tema 138 deste tribunal.<sup>25</sup>

O decreto, portanto, se mostrou uma medida extrema, precoce e irrazoável da municipalidade, baseada em uma conclusão parcial em um processo ainda em curso e não em uma decisão definitiva proferida no processo administrativo. A ausência desta, somando-se ao fato de que, à data da publicação do decreto, a concessionária só havia sido convocada, pela Subsecretária de Patrimônio Imobiliário, a se manifestar em sede de defesa prévia, significa que a alteração unilateral imposta pela municipalidade impediu a concessionária de exercer seu direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, previsto no artigo 5, LV, da Constituição Federal.

É nesse sentido que se posiciona o Supremo Tribunal Federal:

[...] a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi erigido à condição de garantia constitucional do cidadão, quer se encontre na posição de litigante, num processo judicial, quer seja um mero interessado, em um processo administrativo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes. Ou seja, a partir de então, qualquer ato da Administração Pública que tiver o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverá ser precedido de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. Mostra-se, então, necessário, proceder-se à compatibilização entre o comando exarado

24 - Art. 5, XXXVI CF - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

25 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema nº 138. Anulação de ato administrativo pela Administração, com reflexo em interesses individuais, sem a instauração de procedimento administrativo. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2012]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2644122&numeroProcesso=594296&classeProcesso=RE&numeroTema=138>>. Acesso em: 11 nov. 2021

pela aludida súmula e o direito ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, garantidos ao cidadão pela norma do art. 5º, inciso LV, de nossa vigente Constituição Federal.<sup>26</sup>

É a partir desse mesmo viés que o Decreto nº 45.645/2019, cujo objeto era idêntico ao do Decreto nº 45.546/2018, se mostra inconstitucional, pois, embora à época da publicação já constasse decisão do município no bojo do processo administrativo, proferida no curso de 30 (trinta) dias, concedeu-se o prazo de apenas 5 dias para interposição de recurso por parte da LAMSA.

Posteriormente, quando a municipalidade publicou o Decreto nº 45.969/2019, de mesmo objeto, sob a alegação de que instaurara sindicância administrativa que teria revelado indícios de desvios ideológicos graves na tomada de decisão pelos gestores, o que teria contaminado a celebração do 11º aditivo, este também se mostrou inconstitucional, uma vez que os atos da Administração são submetidos a controle judicial quando houver lesão ou ameaça a direito, conforme o art. 5º, XXXV,<sup>27</sup> da Constituição Federal.

Diante do reiterado posicionamento do tribunal quando aos decretos promulgados pela municipalidade, da conclusão do processo administrativo e da apresentação do relatório técnico do grupo de trabalho, o Poder Executivo municipal editou a Lei Complementar Municipal nº 213, de 05 de novembro de 2019, que autorizou a encampação da via.

Concomitantemente ao imbróglio jurídico, no dia 27 de outubro de 2019, o então Prefeito Marcelo Crivella, de forma unilateral, determinou a destruição da Praça do Pedágio por equipes da prefeitura, o corte do fornecimento de energia pelas equipes da RioLuz e o apoio de equipes da Comlurb para auxiliar na limpeza e no fluxo de carros. A atitude do chefe do Poder Executivo municipal fora vista como mais uma tentativa de fomentar a presença da mídia e ganhar apoio popular.

Há de se atentar que mais uma vez a municipalidade usou das prerrogativas do Poder Público para tomar medidas extremas, precoces e irrazoáveis. A Administração alegou que, à época dos fatos, já havia sido determinada a encampação da via, nos termos da decisão no Processo Administrativo nº 11/514.008/2019; logo, o pedágio não mais pertencia à LAMSA.

Ocorre que a Lei Complementar Municipal nº 213/2019 só fora publicada em 05 de novembro de 2019, nove dias após a destruição da Praça do Pedágio; portanto, o Prefeito não teria destruído bens públicos, já que a Cláusula 6 do contrato de concessão define que os bens vinculados à prestação do serviço só voltam para a esfera municipal após o exaurimento contratual.

A decisão constante no Processo Administrativo nº 11/514.008/2019, conforme ressaltado no Decreto nº 45.645/2019, determinou a extinção do contrato de concessão da exploração da Linha Amarela pela LAMSA. Desse modo, o impasse judicial deixou de ser uma

26 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário no 594.296/ Minas Gerais. Requerente: Estado de Minas Gerais. Requerido: Maria Ester Martins Dias. Rel. Min. Dias Toffoli. **Diário da Justiça**, Brasília-DF, 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1729772>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

27 - Art. 5, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

mera disputa relativa ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato e à cobrança do pedágio, envolvendo também a encampação da via, autorizada pela Lei Complementar Municipal nº 213/2019.

A encampação é o instituto previsto nos artigos 35, II, e 37 da Lei nº 8.987/95, pelo qual o Poder Público faz uso da sua prerrogativa de rescindir unilateralmente o contrato por meio de lei autorizativa e em função do interesse público, que, no caso da Linha Amarela, se dá em função do enriquecimento sem causa da concessionária em consequência do superfaturamento das obras.

Em setembro de 2020, após inúmeros impasses entre a Administração Pública e a LAMSA, o Superior Tribunal Justiça (STJ) proferiu a Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2792,<sup>28</sup> suspendendo o deferimento dos pedidos de Tutela Antecipada de Urgência realizados pela concessionária, viabilizando assim a suspensão da cobrança do pedágio na via, bem como a suspensão da decisão constante nos autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0073142-71.2019.8.19.0000,<sup>29</sup> que sobrestava os efeitos da Lei Complementar Municipal nº 213/2019.

O que se entende, portanto, é que as decisões anteriores estavam vinculadas à inconstitucionalidade dos Decretos em razão do desrespeito ao devido processo legal. Ocorre que essas decisões não podem se tornar impeditivo para a Administração exercer sua prerrogativa de rescindir unilateralmente o contrato, uma vez que os Processos Administrativos nº 04/551.375/2018, que analisou o 11º Aditivo, e nº 11/514.008/2019, cujo objeto era o 9º Aditivo – no qual constaria cláusula que excluiu o tráfego de veículos do cálculo da equação de equilíbrio econômico-financeiro da concessão –, concluíram haver indícios de que obras foram superfaturadas e que gerariam enriquecimento sem causa da concessionária.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo da Suspensão de Tutela Provisória nº 445/RJ,<sup>30</sup> emanou decisão pela não suspensão das Tutelas Provisórias previamente mencionadas e que impedem a encampação da via.

Ulteriormente, no bojo da Medida Cautelar na Reclamação nº 43.697/RJ,<sup>31</sup> o Ministro

---

28 - BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Suspensão de Liminar e de Sentença no 2792**. Requerente: Município do Rio de Janeiro. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília, 15 de setembro de 2020. Diário da Justiça, Brasília-DF, 17 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/16092020%20SLS%202792.pdf>>. Acesso em 10 de nov. de 2021.

29 - BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Suspensão de Liminar e de Sentença no 2792**. Requerente: Município do Rio de Janeiro. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília, 15 de setembro de 2020. Diário da Justiça, Brasília-DF, 17 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/16092020%20SLS%202792.pdf>>. Acesso em 10 de nov. de 2021.

30 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Provisória no 445/Rio De Janeiro**. Requerente: Município do Rio de Janeiro. Requeridos: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Relator do Processo n. 0073142-71.2019.8.19.0000 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Relator do AI no 0070507-20.2019.8.19.0000 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Dias Toffoli. Diário da Justiça, Brasília-DF, 08 de julho de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343711244&ext=.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

31 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Reclamação no 43.697/Rio De Janeiro**. Reclamante: Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR. Reclamado: Presidente do Superior Tribunal de Justiça. Rel. Min. Luiz Fux. Diário da Justiça, Brasília-DF, 04 de março de 2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345815032&ext=.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Luiz Fux decidiu pela suspensão do processo de encampação da Linha Amarela e designou audiência de conciliação entre a LAMSA e o Município do Rio de Janeiro. Acordou-se que a LAMSA voltaria a administrar a via, podendo cobrar a tarifa de R\$ 4,00 (quatro reais), pelo período inicial de 90 dias. Todavia, o prazo fora estendido até a conclusão do Processo nº 0337389-74.2019.8.19.0001.

A decisão da corte advém da necessidade de se realizar uma análise minuciosa dos prós e contras de se findar um contrato de concessão, devendo-se atentar para a repercussão econômica e jurídica que seria gerada, uma vez que “a encampação somente deverá ser decretada caso não seja possível satisfazer as novas necessidades públicas por meio de alterações contratuais, respeitados os limites permitidos pelo jus variandi” (OLIVEIRA, 2020, p. 540).

É nesse sentido que se posiciona Rafael Oliveira (2020, p. 540):

Aqui, é importante destacar que não é suficiente a alegação genérica do “interesse público” para o desfazimento da relação jurídica, revelando-se fundamental a demonstração, clara e justificada, dos motivos concretos que justificam a decisão administrativa, bem como a ponderação das consequências jurídicas e econômicas da extinção prematura do contrato, inclusive o impacto decorrente do dever de indenização ao concessionário, na forma do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei 13.655/2018.

Portanto, a atitude da corte se mostrou acertada, uma vez que, embora não tenha sido assegurado à LAMSA o devido processo legal no curso do processo administrativo, há indicativos de superfaturamento da concessionária. Em uma análise mais minuciosa da relação contratual, podem as partes chegar a um acordo, buscando uma alternativa menos onerosa e que restabeleça o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

#### 4. A GESTÃO DA MATRIZ DE RISCOS NA LEI N. 14.133/21

A Lei n. 8.666/93 carece de mais detalhes quanto ao regramento da alocação de riscos e da garantia do equilíbrio econômico-financeiro das contratações administrativas sob sua regência.

De acordo com a lógica desse diploma legal, após a assinatura do contrato, todo evento ocorrido deve ser analisado concretamente, a fim de se perquirir se a ocorrência era previsível ou calculável pelo contratado (teoria da imprevisão), ou se a Administração Pública foi responsável, direta ou indiretamente, pelo evento danoso (fato do príncipe, fato da administração e alteração unilateral do contrato).

Somente com a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei n. 11.079/2004), e posteriormente com a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei n. 12.462/2011) e com o Estatuto das Estatais (Lei n. 13.303/2016), foi possível romper com a lógica da Lei 8.666/93 de alocação aleatória e casuística dos riscos contratuais.

Conforme evidenciado acima, o Município do Rio de Janeiro, durante a execução do contrato de concessão da Linha Amarela, se valeu, por diversas vezes, de sua prerrogativa de poder alterar e rescindir unilateralmente o contrato, ocasionando insegurança jurídica e, em muitas ocasiões, desequilíbrio econômico-financeiro, inviabilizando a fiel execução do objeto



contratual. Como consequência, o Poder Judiciário foi reiteradamente convocado a determinar se dado evento enseja ou não o reequilíbrio contratual.

Visando enfrentar tais problemas, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) introduz mudanças significativas na gestão dos riscos em contratações ordinárias, estabelecendo preceitos voltados a impedir que situações semelhantes às que surgidas durante a execução do contrato de concessão da Linha Amarela possam novamente ocorrer.

Primeiramente, cabe destacar que a alocação de riscos ganhou capítulo próprio na Lei n. 14.133/2021, o que torna essa medida uma grande novidade.

Ao assim fazer, a atual Lei transporá para o cenário dos contratos “ordinários” a possibilidade de que os riscos sejam previamente distribuídos e alocados para a parte que reúne mais chances de evitar sua ocorrência ou de com eles lidar. Há de se ressaltar também que cenários decorrentes de força maior e caso fortuito também devem ser considerados quando se pretende dividir riscos (FORTINI; OLIVEIRA, 2022, p. 322).

Em seu art. 6º, XXVII, a nova lei assim conceitua matriz de riscos:

Art. 6º...

[...]

XXVII – matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.

Por outro lado, o art. 92, IX e XI, da nova lei inseriu a matriz de riscos no rol de cláusulas essenciais dos contratos e estabeleceu a previsão do “prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso”.

Ademais, além dos riscos, a nova lei sinaliza a preocupação quanto aos efeitos (art. 22, §1º), devendo o contrato refletir a alocação de riscos prevista, sobretudo, entre outros casos,

quanto à hipótese de alteração em função de recomposição quando o sinistro for considerado na matriz como causa do desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda a recomposição (art. 22, § 2º, I).

Em capítulo próprio (art. 103), a nova lei estabelece que a matriz de riscos, quando prevista no contrato, deverá indicar os riscos contratuais previstos e presumíveis que devem ser assumidos pelo Poder Público, pelo contratado e por ambos.

Nas palavras de Cristiana Fortini e Marcos Nóbrega (2022, p. 324), compreender qual risco melhor se ajusta ao público e ao privado, ou a ambos de forma repartida, é relevante para atrair ou afugentar possíveis licitantes que tendem a repudiar riscos sobre os quais não têm qualquer governabilidade.

Assim, a Lei n. 14.133/2021, ao estabelecer a matriz de risco como cláusula essencial dos contratos administrativos, não só traz mais clareza quanto às vantagens e desvantagens da celebração do contrato como permite ao contratante, a partir da alocação do risco, construir a melhor estratégia para execução do contrato. Consequentemente, há também uma redução na eventual necessidade de se restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Indo além, uma vez que a gestão dos riscos reduz a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro, há também uma redução nas ocasiões em que se fará imprescindível uma das partes acionar o judiciário em função de fato superveniente, já que uma das funções da matriz de risco é analisar a possibilidade de ocorrência de tais fatos.

Percebe-se que a nova lei, apesar de não exaurir o tema, merece ser celebrada pela positivação de determinações cuja ausência refletia em dificuldades práticas evidenciadas na gestão de contratos administrativos complexos, de onde derivam interesses conflitantes entre o poder público contratante e o particular contratado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme evidenciado na análise das intercorrências do contrato de concessão da Linha Amarela, os atos administrativos praticados pelo Poder Executivo municipal geraram insegurança jurídica, dada a ausência de cláusula contratual que alocasse de forma eficiente os riscos ordinários e extraordinários que surgiram durante a execução do contrato.

Diante desse caso, é possível evidenciar a importância da novidade trazida pelo legislador para os futuros contratos administrativos, pois, caso houvesse a cláusula da matriz de riscos no contrato celebrado entre a municipalidade e a concessionária, muito dificilmente o desequilíbrio contratual teria virado tema de um imbróglio jurídico.<sup>32</sup>

Ainda nesse contexto, tendo em vista que a cláusula estaria prevendo hipóteses de desequilíbrio econômico-financeiro, caso estas viessem a ocorrer, o modo de se restabelecer o equilíbrio também estaria previsto. Portanto, caso necessário um reequilíbrio econômico-

32 - Embora não se possa afirmar, já que o contrato fora firmado e reiteradamente aditado em um contexto em que não se discutia matriz de riscos em contratos firmados pela Administração Pública.

financeiro devido à omissão contratual em face de algum fator superveniente, como no caso em questão, em que a municipalidade alegou omissão na previsão dos valores de referência das obras requeridas no aditivo, os fatores para o reequilíbrio econômico-financeiro estariam abarcados na cláusula de matriz de risco. Consequentemente, evitar-se-ia que a questão fosse objeto de grupos de estudos, processos administrativos, decretos, leis e inúmeros processos judiciais.

É diante desse cenário e de inúmeros outros contratos firmados pela Administração Pública que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) vinha sendo aguardada com muita expectativa por agentes públicos e privados, em virtude da necessidade de modernização do regime jurídico licitatório, frente às evoluções ocorridas na sociedade, no mercado e na própria Administração Pública, bem como pela necessidade de se positivar na norma geral mecanismos de gestão dos riscos contratuais.

Muito embora a nova lei tenha mantido a outorga de prerrogativas da Administração Pública nos contratos administrativos (art. 89 e 104), não se pode olvidar que o legislador teve enorme preocupação em equilibrar e equacionar riscos ordinários e extraordinários, que, por sua direta ou indireta incidência no contrato, pudessem acarretar desequilíbrio econômico-financeiro, inviabilizando a execução do objeto contratual na forma pactuada.

Com isso, nos futuros contratos administrativos, a despeito da natureza que os caracterizar, estarão o poder público contratante e o particular contratado legitimados a estabelecer cláusula contratual que distribua e aloque riscos que possam comprometer a execução do contrato e os interesses da Administração Pública, a fim de que o contrato seja cumprido em sua integralidade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais. 40. ed. com índice. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2018. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html)>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Lex: Diário Oficial da União, Poder Legislativo, DF, 9 set. 1942. Seção 1, p. 13635. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei da Improbidade Administrativa**. Lex: Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Seção 1, p. 6993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública**. Lex: Diário Oficial da União, Brasília-DF, ano CXXXI, nº 116, p. 1-13, 1993. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index>>.

jsp?jornal=1&pagina=1&data=22/06/1993 >. Acesso em: 08 out. 2021.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos.** Lex: Diário Oficial da União, Brasília-DF, ano CXXXIII, p. 1917, 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-8987-13-fevereiro-1995-349810-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Lei de Procedimento Administrativo.** Lex: Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 fev. 1999, seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Lei das Parcerias Público-Privadas.** Lex: Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 dez. 2004, p. 6. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. **Lei 12.462, de 04 de agosto de 2011. Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas.** Lex: Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 04 ago. 2011, edição extra, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. **Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. Estatuto das Estatais.** Lex: Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 01 jul. 2016, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Lex: Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 abril 2021, edição extra F, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Reclamação nº 43.697/Rio De Janeiro.** Reclamante: Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR. Reclamado: Presidente do Superior Tribunal de Justiça. Rel. Min. Luiz Fux. Diário da Justiça, Brasília-DF, 04 de março de 2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345815032&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473.** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2012]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 11 nov. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Provisória nº 445/Rio De Janeiro**. Requerente: Município do Rio de Janeiro. Requeridos: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Relator do Proc no 0073142-71.2019.8.19.0000 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Relator do AI no 0070507-20.2019.8.19.0000 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Dias Toffoli. Diário da Justiça, Brasília-DF, 08 de julho de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343711244&ext=.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema nº 138**. Anulação de ato administrativo pela Administração, com reflexo em interesses individuais, sem a instauração de procedimento administrativo. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2012]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2644122&numeroProcesso=594296&classeProcesso=RE&numeroTema=138>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2792**. Requerente: Município do Rio de Janeiro. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília, 15 de setembro de 2020. Diário da Justiça, Brasília-DF, 17 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portals/SiteAssets/documentos/noticias/16092020%20SLS%202792.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUARTE, Rodrigo; ASSIS, Marcela. Uma matriz de risco é capaz de tornar os contratos administrativos completos?. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-fev-26/duarte-assis-matriz-risco-contratos-administrativos>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. **Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4368>. Acesso em: 6 jul. 2022.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Contrato administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1981.

GARCIA, F. G. **A mutabilidade nos contratos de concessão no Brasil**. FDUC- Teses de Doutorado. Coimbra, p. 141, abril. 2019. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/90629>>. Acesso em: 9 out. 2021.

GONÇALVES, C. R. **Direito Civil Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, v. 3.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

LUCENA, F. História da Linha Amarela. **Diário do Rio**. Rio de Janeiro, 08 de abril de 2016. Disponível em: <<https://diariodorio.com/historia-da-linha-amarela/>>. Acesso em: 8 out. 2021.

OLIVERIA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

Prefeitura inaugura trecho que faltava da Linha Amarela no Rio. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 25 de novembro de 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff251133.htm>>. Acesso em: 8 out. 2021.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 44.802, 24 de julho de 2018. Lex: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XXXII, no 87, p. 145-146, 2018. Disponível em: <<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/jornal/3839/#/p:145/e:3839>>. Acesso em: 6 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 45.546, de 20 de dezembro de 2018. Lex: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XXXII, no 187, p. 16-17, 2018. Disponível em: <<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4004#/p:16/e:4004?find=Linha%20Amarela>>. Acesso em: 6 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 45.645, 31 de janeiro de 2019. Lex: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XXXIII, no 4, p. 4-5, 2019. Disponível em: <<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4044#/p:3/e:4044?find=Decreto%2045.645>>. Acesso em: 6 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 45.969, 20 de maio de 2019. Lex: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XXXIII, no 4, p. 4-5, 2019. Disponível em: <<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4144#/p:5/e:4144?find=Linha%20Amarela>>. Acesso em: 6 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar Municipal nº 213/2019. Autoriza a Encampação da Operação e da Manutenção da Avenida Governador Carlos Lacerda - Linha Amarela. Lex: **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, ano XXXIII, nº 161, p. 2, 2019. Disponível em: <<https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4338#/p:2/e:4338?find=Lei%20Complementar%20213%20Amarela>>. Acesso em: 6 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO (Município). Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. **Relatório/Voto nº 788/2012 no Processo nº 040/2.890/2010**. Interessados: Linha Amarela S.A e Município do Rio de Janeiro. Rel. Fernando Bueno Guimarães. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ, 30 de novembro de 2012. Disponível em: <<https://etc.m.tcm.rj.gov.br/InteiroTeor/Arquivos?ctid=250427>>. Acesso em: 9 out. 2021.

RIODEJANEIRO. Tribunal Estadual do Rio de Janeiro. **Representação de Inconstitucionalidade nº 0073142-71.2019.8.19.0000**. Requerente: Associação Brasileira de Concessionárias De Rodovias. Requerido: Prefeito do Município do Rio de Janeiro. Rel. Des. Antônio Iloízio Barros Bastos. Diário da Justiça, Rio de Janeiro-RJ, 14 de novembro de 2019. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00047251B158741BCF493CEC2EC9D9A5334EC50B3C2C3646&USER=>>>. Acesso em: 6 nov. 2021.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License