

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.284
MARANHÃO**

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DO TRANSPORTE
ADV.(A/S)	: SALVIO DINO DE CASTRO E COSTA JUNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vista): Eminentes pares, pedi vista deste feito para examinar com maior vagar a compatibilidade dos dispositivos impugnados com a Constituição Federal. A controvérsia suscitada demanda a análise de questões relevantes atinentes ao Direito Administrativo e à disciplina de licitações e contratos.

Conforme relatado pelo eminente Ministro Nunes Marques, a presente arguição dirige-se contra os arts. 1º, *caput* e parágrafo único, e 2º, ambos da Lei Complementar n. 7, de 18 de fevereiro de 2025, do Município de São Luís/MA, que contêm a seguinte redação:

LC n. 7/2025

Art. 1º A Lei nº 3.430, de 31 de janeiro de 1996 passa a vigorar acrescida do art. 127-A, com a seguinte redação:

Art. 127-A. Fica o Poder Executivo autorizado, durante o estado de greve de funcionários de empresas concessionárias do serviço público municipal de transporte coletivo urbano, e quando não for assegurada a circulação de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da frota, em caráter excepcional e emergencial, a contratar ou autorizar Operadores de Tecnologia

de Transportes Credenciados – OTTCs e outros serviços de transporte previstos na Lei Federal nº 12.587/2012, para atendimento da população.

Parágrafo único. As despesas decorrentes da operação de que trata o caput deste artigo serão compensadas com eventuais créditos devidos pelo Município às concessionárias, a título de subsídio ou outra forma de complementação. (NR)

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a realizar nova licitação para concessão do serviço público de transporte coletivo urbano no Município de São Luís, em virtude da caracterização da hipótese do art. 38, caput e §1º da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (doc. 5)

Adianto que acompanho, na essência, as conclusões do voto de Sua Excelência quanto ao parágrafo único do art. 1º e ao art. 2º da Lei, mas por fundamentos diversos, ainda que próximos.

Como bem pontuado no voto do Relator, o art. 2º viola o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, de forma flagrante. A rigor, o dispositivo opera a caducidade, *ex lege*, da concessão do serviço público, à revelia de qualquer procedimento administrativo prévio em que se apure a inexecução do contrato, a despeito de ser esta a premissa do instrumento, nos termos do art. 38 da Lei n. 8.987/1995¹.

¹ Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes. § 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando: I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço; II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão; III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior; IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido; V - a concessionária

A validade da extinção contratual depende da observância de procedimento específico, em que o Poder Concedente — neste caso o Poder Executivo municipal e não o Poder Legislativo — afere a inadimplência do contrato e eventual indenização ao concessionário.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, a declaração de caducidade tem de ser precedida de processo administrativo, assegurados ampla defesa e contraditório:

A declaração de caducidade tem de ser precedida de verificação da inadimplência a processo administrativo no qual se assegure ampla defesa ao concessionário (art. 38, § 2º). Além disto, tal processo *só terá lugar* depois de comunicadas ao concessionário as falhas ou transgressões que lhe forem imputáveis, conferindo-se-lhe prazo para saná-las e enquadrar-se nos termos contratuais (art. 38, §3º). Uma vez decidida a caducidade, esta efetuar-se-á por decreto do poder concedente (art. 38, §4º). (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 651)

não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos; VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e VII - a concessionária não atender a intimação do poder concedente para, em 180 (cento e oitenta) dias, apresentar a documentação relativa a regularidade fiscal, no curso da concessão, na forma do [art. 29 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#). § 2º A declaração da caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência da concessionária em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa. § 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais. § 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo. § 5º A indenização de que trata o parágrafo anterior, será devida na forma do art. 36 desta Lei e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

Além disso, a doutrina indica que a caducidade consiste em ato administrativo de competência privativa do Poder Concedente, que, “em vista da necessidade de preservação do serviço adequado, extingue o contrato de concessão e, em decorrência, o *status* de concessionário ostentado pela sociedade comercial privada, em decorrência de grave inexecução contratual” (MOREIRA, Egon Bockmann. Direito das Concessões de Serviço Público. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 421).

Portanto, a lei municipal, nesse aspecto, veicula tratamento absolutamente destoante do regime geral de concessões, seja por usurpar competência privativa do Poder Concedente, seja por afastar a própria caracterização material da caducidade por meio de processo administrativo, com garantia de ampla defesa e contraditório. A operação *ex lege* de caducidade, sem sequer verificação material de inadimplência pela autoridade competente não se compatibiliza com o modelo previsto na Lei n. 8.987/1995 e, por consequência, ofende o art. 22, XXVII, da Constituição Federal.

Com relação ao parágrafo único do art. 1º — que institui compensação das despesas incorridas com a contratação emergencial com eventuais créditos devidos pelo Município às concessionárias, a título de subsídio ou outra forma de complementação — entendo que igualmente há inconstitucionalidade na previsão legal.

Não se desconhece que o art. 156, § 8º, c/c o art. 139, IV, da Lei n. 14.133/2021 preveem mecanismo de desconto e retenção dos valores devidos pela Administração ao contratado, autorizando que multas e indenizações apuradas sejam deduzidas, por ato próprio da Administração, dos pagamentos ainda pendentes em favor deste. Ocorre que tal sistemática incide sobre hipótese específica e substancialmente

distinta daquela versada nestes autos: pressupõe a prévia apuração regular da infração, mediante processo administrativo sancionador que assegure o contraditório e a ampla defesa (art. 155 e art. 156, *caput*, da Lei n. 14.133/2021), e opera como consequência de sanção ou indenização já definida em favor da Administração após a liquidação da despesa (art. 63 da Lei n. 4.320/1964) — sendo o art. 139, IV, o dispositivo que legitima a dedução como ato próprio da Administração nessa hipótese —, e não como **técnica de rateio automático de custo operacional emergencial**.

A estrutura da norma municipal impugnada é inteiramente diversa: autoriza a compensação de valores devidos às concessionárias para custear a contratação de serviços alternativos de transporte independentemente de qualquer processo administrativo prévio que apure conduta imputável à concessionária, de modo que inexistente, no caso, a inexecução regularmente apurada que os arts. 156, § 8º, e 139, IV, da Lei n. 14.133/2021 pressupõe como fato gerador do desconto. Portanto, nem mesmo a invocação analógica desses dispositivos socorreria a norma local, na medida em que dela se afasta o pressuposto essencial de aplicabilidade — a existência de infração contratual apurada com observância do devido processo legal.

Dessa forma, também neste ponto a legislação municipal não encontra paralelo na legislação federal, precisamente por veicular possibilidade de compensação sem qualquer baliza ou procedimento prévio, com impacto direto em contraprestações direcionadas ao concessionário.

Por fim, no que concerne ao art. 1º, *caput*, da Lei Complementar impugnada, peço vênia ao eminente Relator para julgar parcialmente procedente o pedido. Passo a expor as razões.

O dispositivo autoriza o Poder Executivo, durante estado de greve

de funcionários das concessionárias do serviço público de transporte coletivo urbano, a contratar ou autorizar Operadoras de Tecnologia de Transportes Credenciados - OTTCs e outros serviços de transporte previstos na Lei n. 12.587/2012, quando não for assegurada a circulação de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da frota. Em síntese, permite **contratação emergencial** dessas Operadores para atendimento da demanda da população, em vista do cenário paredista.

Acompanho as conclusões do eminente Relator no sentido de que a previsão legal **não trata de normas gerais de transporte** e, por isso, não ofende o art. 22, XI, da Constituição Federal. Em realidade, a lei não busca transmutar a *qualificação* do transporte por meio de carros de aplicativo tampouco criar “modalidade de regulação de serviços de transporte de passageiros” como sustenta a requerente. **A norma limita-se a autorizar a contratação emergencial de modal previsto na legislação federal para atendimento excepcional de finalidade pública.**

A despeito dessa compreensão, a aplicação do comando legal não pode dispensar a observância da legislação de licitações e contratos, notadamente na parte em que disciplina contratação direta e emergencial, sob pena de burla ao art. 37, XXI, da Constituição. É dizer: a contratação emergencial deve observar os **requisitos e limites legais** — formais e materiais — que autorizam essa espécie de contratação, para além da mera autorização em lei local, nos termos do art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e

somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

Registro que o dispositivo já foi objeto de exame na **ADI 6890/DF**, da minha relatoria, em que o Plenário atribuiu interpretação conforme à Constituição ao dispositivo legal, nos termos da seguinte ementa:

Ementa: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 14.133/2021, art. 75, inc. VIII, parte final. Dispensa de licitação no caso de emergência ou de calamidade pública. Vedação à recontratação de empresa já contratada com base no dispositivo. Constitucionalidade do preceito legal, que estabeleceu instrumento de controle da Administração Pública e do particular. Concretização do interesse público e da isonomia na celebração de contratos administrativos. Interpretação conforme à constituição à vedação prevista no texto legal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a parte final do art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, que veda a recontratação da empresa contratada diretamente com fundamento na dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a vedação à recontratação da empresa contratada diretamente em razão de urgência ou calamidade pública, prevista na parte final do art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, viola os princípios previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. III. Razões de decidir 3. A licitação, prevista no art. 37,

inc. XXI, da Constituição Federal, é procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Excepcionalmente, a legislação infraconstitucional pode autorizar a contratação direta pela Administração Pública.

4. A hipótese de dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública era prevista no art. 24, inc. IV, da Lei n. 8.666/1993, que estipulava o prazo máximo de 180 dias para duração do contrato emergencial, vedando sua prorrogação. No entanto, no regime da Lei n. 8.666/1993, como não existia impedimento para que a empresa contratada diretamente fosse recontratada, a consequência foi a permanência das contratações diretas, com seguidas recontrações de empresas contratadas com base na dispensa de licitação em situação emergencial ou calamitosa.

5. É nesse contexto que se insere o inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. O novo texto normativo aumentou de 180 (cento e oitenta) dias para 1 (um) ano o tempo máximo da contratação celebrada em razão de emergência e calamidade pública. Em contrapartida, impediu a recontração da empresa contratada com fundamento no dispositivo.

6. **A parte final do art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, serve como verdadeiro instrumento de controle tanto da Administração Pública quanto do particular, coibindo situações em que sucessivas contratações emergenciais configuravam burla à regra da obrigatoriedade da licitação e da excepcionalidade da contratação direta.**

7. **A vedação incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a dispensa de licitação com base no art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021. Interpretação conforme à Constituição que afasta as alegações de violação aos princípios da eficiência e da economicidade ou de ocorrência de discriminação indevida.**

IV. Dispositivo 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, sem redução de texto, para restringir a vedação prevista no dispositivo à

recontratação fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação, nos termos da tese de julgamento. Tese de julgamento: 1. É constitucional a vedação à recontratação de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. 2. A vedação incide na recontratação fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação ou seja contratada diretamente por fundamento diverso previsto em lei, inclusive outra emergência ou calamidade pública, sem prejuízo do controle por abusos ou ilegalidades verificados na aplicação da norma. _____
Jurisprudência relevante citada: ADI 2.716/RO, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 07/03/2008 (ADI 6890, **da minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe 18/9/2024)

Adicionalmente, o § 6º do art. 75 impõe as seguintes condicionantes: (i) que a dispensa se preste a manter a continuidade do serviço público (ou evitar prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares), enquanto a Administração adota as providências necessárias para concluir o processo licitatório; (ii) que sejam observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei; e (iii) que seja apurada, se for o caso, a responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial. Confira-se:

§ 6º Para os fins do inciso VIII do *caput* deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a

conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Ademais, a contratação emergencial deve observar as normas gerais de licitação e contratos no que pertine à execução das contratações, como preço, medição, fiscalização do contrato (arts. 115 a 123; 140 a 146; entre outros da Lei n. 14.133/2021).

Posto isso, acompanho o eminente Relator, Ministro Nunes Marques, para julgar parcialmente procedente o pedido formulado na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para (i) declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, parágrafo único, e 2º, da Lei Complementar n. 7/2025, do Município de São Luís, pelos fundamentos indicados acima.

Peço vênica para divergir pontualmente de Sua Excelência apenas quanto ao art. 1º, *caput*, da Lei Complementar n. 7/2025, para conferir interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, ao dispositivo, de modo a evitar interpretação que ofenda os arts. 22, XXVII, e 37, XXI, da Constituição Federal e fixar que a norma local não pode ser interpretada como apta a suplantar, por si só, a observância do modelo federal de contratações administrativas nem a dispensar a licitação para além das hipóteses e condições por fixadas na legislação federal, nos seguintes termos:

A autorização legislativa municipal, ao indicar presunção de situação emergencial ensejadora da contratação de Operadores de Tecnologia de Transportes Credenciados – OTTCs e de outros serviços de transporte, não dispensa o cumprimento cumulativo, em processo administrativo próprio, dos requisitos formais e materiais estabelecidos na legislação

federal aplicáveis à contratação direta por emergência (art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021), notadamente: (a) a caracterização motivada, no caso concreto, da situação emergencial e do risco concreto de comprometimento da mobilidade urbana e da segurança da população dela decorrente; (b) a limitação da contratação à parcela estritamente necessária ao atendimento da situação excepcional, vedada sua utilização para reconfiguração permanente do sistema de transporte coletivo; (c) a observância do prazo máximo legalmente admitido para a contratação direta emergencial, vedada a prorrogação, na forma da ADI 6890/DF; e (d) o cumprimento das normas gerais de execução contratual, compreendendo definição de preço compatível com o de mercado, bem como medição e fiscalização da prestação do serviço.

É como voto.