Dos pressupostos de validade para a prorrogação por interesse público das concessões de serviço público*

The validity presuppositions for the public interest prorogation of public service concessions

Felipe Montenegro Viviani Guimarães**

RESUMO

Este artigo trata da prorrogação das concessões de serviço público por meras razões de conveniência e oportunidade das partes (ou prorrogação por interesse público). Seu objetivo é verificar os pressupostos de validade para a realização dessa espécie de prorrogação. O método de abordagem do tema é o dedutivo, e o método de pesquisa, o bibliográfico. Por fim, a principal conclusão deste artigo é que os pressupostos de validade da prorrogação por interesse público são: (i) previsão em lei; (ii) outorga precedida de licitação; (iii) previsão no edital de licitação; (iv) concessão em vigor; (v) não realização de prorrogação por interesse público anteriormente; (vi) fiel cumprimento do

* Artigo recebido em 5 de outubro de 2019 e aprovado em 23 de maio de 2020. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.89345.

** Doutor em direito administrativo pela PUC-SP. Mestre em direito administrativo pela PUC-SP. Especialista em direito administrativo pela PUC-SP. Advogado e consultor. E-mail: felipemvg@hotmail.com.

contrato pela concessionária; (vii) vantajosidade da medida; (viii) consenso entre as partes; e, em alguns casos, (ix) qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

PALAVRAS-CHAVE

direito administrativo — serviço público — concessão — prorrogação — pressupostos de validade

ABSTRACT

This article deals with the prorogation of public service concessions for mere reasons of convenience and opportunity of the parties (or public interest prorogation). Its purpose is to verify the validity presuppositions for the realization of this species of prorogation. The method of approach of the theme is the deductive, and the research method, the bibliographic. Finally, the main conclusion of this article is that the validity presuppositions of the public interest prorogation are: (i) provision in law; (ii) grant preceded by public bidding; (iii) provision in the bid notice; (iv) concession in force; (v) non realization of public interest prorogation previously; (vi) faithful fulfillment of the contract by the concessionaire; (vii) advantage of the measure; (viii) agreement between the parties; and, in some cases, (ix) qualification in the Investment Partnership Program (PPI).

KEYWORDS

administrative law — public service — concession — prorogation — validity presuppositions

Introdução

No presente artigo, analisar-se-á o instituto jurídico da prorrogação das concessões de serviço público, mais especificamente a prorrogação por meras razões de conveniência e oportunidade das partes ou, simplesmente, prorrogação por interesse público.

A referida análise justifica-se por diversas razões. Em primeiro lugar, porque diversos atos normativos autorizaram, recentemente, no Brasil, a prorrogação por interesse público de inúmeras concessões, de modo que o interesse teórico e prático pelo tema realmente é muito grande neste

momento em nosso país.[1] Em segundo lugar, porque a prorrogação por interesse público constitui questão de monta, que afeta a vida de milhares de usuários, em geral por muitos anos, merecendo, pois, estudo acurado. E, em terceiro lugar, porque existem poucos artigos tratando, especificamente, da prorrogação por interesse público das concessões de serviço público, razão pela qual o presente trabalho buscará contribuir para o aprofundamento dos conhecimentos científicos sobre esse instituto do direito administrativo.

Assim, tem-se como objetivo verificar os pressupostos de validade para a realização da prorrogação por interesse público das concessões de serviço público. E a hipótese de pesquisa é que esses pressupostos são bastante rígidos, dado o caráter excepcional do instituto da prorrogação.

O método de abordagem do tema é o dedutivo. E o método de pesquisa, o bibliográfico, consubstanciado na interpretação das diversas normas jurídicas (constitucionais e infraconstitucionais) que regulam o instituto da prorrogação no Brasil, à luz da jurisprudência e da doutrina.

Por fim, o presente artigo está dividido, basicamente, em quatro seções, considerada esta introdução. Na segunda, apresentar-se-ão as espécies de prorrogação das concessões de serviço público, com vistas a determinar-se as características específicas da prorrogação por interesse público. Na terceira, verificar-se-ão os pressupostos de validade para a realização dessa espécie de prorrogação. E, na quarta, serão expostas, resumidamente, as principais conclusões do artigo.

1. Espécies de prorrogação

Ao nível constitucional, o fundamento normativo do instituto jurídico da prorrogação das concessões de serviço público reside na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), art. 175, par. ún., I, a qual estabelece que a lei disporá, entre outras matérias, sobre a "prorrogação" dessas concessões.

No exercício da competência legislativa, foram editadas diversas leis ordinárias (gerais e setoriais) regulando a prorrogação das concessões de serviço público. Exemplo: (i) a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), arts. 18, XIV; 23, XII; e 42, §§ 2º e 3º; (ii) a Lei nº 11.079/2004 (Lei de Parcerias Público-Privadas), arts. 3º, *caput* e § 1º; 5º, *caput* e I; e 11; (iii) a Lei nº 12.783/2013

[1] Cf., no âmbito do estado de São Paulo, a recente Lei nº 16.933/19, arts. 1º a 7º; 16; e 17.

(Lei de Prorrogação do Setor Elétrico), arts. 1º a 16; 21, III; e 26; (iv) a Lei nº 12.815/2013 (Lei do Setor Portuário), arts. 57, 62, 66 e 67; e (v) a Lei nº 13.448/2017 (Lei de Prorrogação dos Setores Rodoviário e Ferroviário), arts. 1º a 11; 22; 24 a 27; 30; e 32.

A interpretação sistemática das diversas leis gerais e setoriais sobre a matéria permite concluir que a prorrogação das concessões de serviço público — ou seja, o prolongamento de seu prazo de vigência — pode ser classificada, basicamente, em três espécies; a saber: (i) a prorrogação por emergência; (ii) a prorrogação por reequilíbrio; e (iii) a prorrogação por interesse público, que se subdivide, por sua vez, em: (a) prorrogação comum; e (b) prorrogação antecipada.[2]-[3]

Veja-se, então, quais são as características específicas dessas espécies de prorrogação, especialmente da última delas.

1.1 Prorrogação por emergência

A prorrogação por emergência visa a garantir a continuidade da prestação do serviço público concedido. Ela é realizada quando, próximo ao final da concessão, o Poder Concedente verifica que não tem condições de prestar, diretamente, o serviço público concedido nem tempo suficiente para realizar a licitação pública para nova outorga da atividade. Nesse caso, a concessão é prorrogada pelo tempo necessário para o Poder Concedente preparar-se para

---

[2] Propõe-se as expressões "prorrogação por emergência", "prorrogação por reequilíbrio" e "prorrogação por interesse público" ("comum" ou "antecipada") para denominar as espécies de prorrogação das concessões de serviço público por sua relativa clareza e concisão. Nada obstante, reconhece-se que a expressão "prorrogação por interesse público" não é ideal, mas, apenas, utilitária, já que toda prorrogação visa, ao fim e ao cabo, a promover o interesse público — ademais, como toda medida administrativa destina-se a fazê-lo (finalidade genérica). Apesar desse problema de "rótulo", buscar-se-á demonstrar, nas seções seguintes, que as espécies de prorrogação das concessões de serviço público possuem características específicas inconfundíveis. Por fim, vale destacar que ainda existe grande divergência na doutrina acerca da terminologia adequada para nomear as espécies de prorrogação.

[3] Algumas leis setoriais utilizam as expressões "prorrogação contratual" e "prorrogação antecipada" para denominar as subespécies de prorrogação por interesse público. Exemplo: a Lei nº 12.815/2013, art. 57; e a Lei 16.933/2019, art. 3º, I. Todavia, entende-se que a expressão "prorrogação contratual" merece crítica. É que, tanto a "prorrogação não antecipada" quanto a "prorrogação antecipada" prorrogam um contrato de concessão de serviço público, podendo, pois, ser chamadas de "prorrogação contratual". Eis a razão pela qual, sem desconhecer a terminologia legal (e, principalmente, sem deixar de informá-la ao leitor), prefere-se, para designar as subespécies de prorrogação por interesse público, fazer uso das expressões "prorrogação comum" e "prorrogação antecipada", as quais se acredita que denotam, mais corretamente, seu objeto.

prestar, diretamente, o serviço público ou realizar a licitação pública para nova outorga da atividade — em regra, de seis a 24 meses.

Essa espécie de prorrogação está prevista, entre outras, na Lei nº 13.448/2017, a qual estabelece, em seu art. 32, que, se houver "estudo ou licitação em andamento", e se não houver "tempo hábil para que o vencedor do certame assuma o objeto do contrato", o Poder Concedente poderá "estender o prazo do contrato [de concessão rodoviária ou ferroviária], justificadamente, por até vinte e quatro meses, a fim de que não haja descontinuidade na prestação do serviço".[4]

Sobre o ponto, a jurisprudência já reconheceu a legitimidade da prorrogação por emergência. Com efeito, no AgRg no AREsp 481.094/RJ, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que, para evitar a "paralisação na prestação do serviço de transporte", "em completa afronta ao princípio da continuidade", uma permissão de serviço público pode ser prorrogada pelo prazo necessário à "conclusão do procedimento licitatório" (no caso, foi autorizada a prorrogação por "até um ano"), se, "em razão da desmobilização da infraestrutura estatal", for verificada a "impossibilidade de o ente público assumir, de forma direta, a prestação do referido serviço" ao término da outorga.

Por fim, a doutrina também admite a prorrogação por emergência das concessões de serviço público. De fato, Adilson Abreu Dallari[5] ensina que, "com fundamento no princípio da continuidade do serviço público", e com vistas a "evitar a interrupção abrupta e instantânea de um determinado serviço" público ("que, por definição, é essencial"), "o Poder Público pode determinar ao concessionário que permaneça executando esse serviço por mais algum tempo", "até a sua integral regularização, o que se dará mediante

---

4 Cf., ainda: no âmbito federal, a Lei nº 12.783/2013, art. 9º; e, no âmbito estadual, a Lei nº 16.933/2019, art. 16.

5 DALLARI, Adilson Abreu. Transporte coletivo: concessão de serviço público: impossibilidade de prorrogação. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 88, p. 79-88, out./dez. 1988. p. 83-88. Cf., ainda: no Brasil, MORAIS, Antão de. Serviço telefônico, expiração do prazo da concessão, fixação, fiscalização e revisão de tarifas, taxa de expansão do serviço. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 49, p. 445-464, jul./set. 1957. p. 447-457; CÂMARA, Jacintho Arruda. O prazo nos contratos públicos. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (Coord.). *Tratado de direito administrativo*: licitação e contratos administrativos. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 347; na Espanha, RODRIGUEZ-ARANA, Jaime F. *La prórroga en los contratos administrativos*: concepto, funciones y régimen en los contratos de obras y en los de gestión de servicios públicos. Madri: Montecorvo, 1988. p. 150-157; na Argentina, GRECA, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*. 2. ed. Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral, 1943. v. 3, p. 221.

a celebração de novas concessões, precedidas do indispensável procedimento licitatório".

1.2 Prorrogação por reequilíbrio

A prorrogação por reequilíbrio visa a recompor a relação inicial entre os encargos e a remuneração da concessionária sem a elevação do valor das tarifas, a redução das obrigações da concessionária e/ou o comprometimento de recursos públicos. Ela é realizada em caso de desequilíbrio econômico-financeiro da concessão, causado pela concretização de risco compreendido no conceito de álea extraordinária (administrativa ou econômica), atribuído, contratualmente, ao Poder Concedente — nomeadamente, a alteração unilateral do contrato, o fato do príncipe, o fato da administração, as sujeições imprevistas e o caso fortuito ou força maior. Nesse caso, a concessão é prorrogada pelo prazo necessário à integral recomposição do equilíbrio econômico-financeiro inicial da outorga.

Essa espécie de prorrogação está prevista, entre outros, no Decreto nº 7.624/2011, o qual, ao dispor sobre as condições para a exploração do serviço público aeroportuário pela iniciativa privada em regime de concessão, estabelece, em seus arts. 6º e 18, II, que o prazo da outorga será definido pelo Poder Concedente, "podendo ser prorrogado uma única vez, por até cinco anos, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da efetivação de riscos não assumidos pela concessionária no contrato".[6]

A propósito, a jurisprudência já afirmou a juridicidade da prorrogação por reequilíbrio. Com efeito, no Acórdão nº 774/2016, que respondeu à consulta formulada pela (extinta) Secretaria de Portos da Presidência da República, suscitando dúvida sobre a aplicação do instituto da prorrogação por reequilíbrio, o Tribunal de Contas da União (TCU) disse, "em conclusão", que a "recomposição econômico-financeira dos contratos de arrendamento portuário [que muito se assemelham a contratos de subconcessão de serviço público][7] poderá ser implementada, justificadamente, por meio de alargamento do prazo contratual".

---

[6] Cf., ainda: no âmbito federal, Resolução Antaq 3.220/14, art. 14, III; e, no âmbito estadual, Lei nº 16.933/2019, arts. 4º, § 2º; 5º, par. ún.; e 7º, § 1º, 8.

[7] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Véras de. *A nova regulação portuária*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 83-84 e 88.

Por derradeiro, a doutrina também apoia a prorrogação por reequilíbrio das concessões de serviço público. De fato, Antônio Carlos Cintra do Amaral[8] leciona que a prorrogação por reequilíbrio busca "corrigir eventual desequilíbrio econômico-financeiro" da concessão, tendo lugar — "independentemente de constar do contrato cláusula de prorrogação" — em razão de "desequilíbrio econômico-financeiro" causado pela concretização de "risco contido na álea extraordinária", pelo prazo "estritamente necessário ao reequilíbrio".

1.3 Prorrogação por interesse público

A prorrogação por interesse público visa a promover a prestação adequada do serviço público. Ela é realizada por questões de conveniência e oportunidade das partes, desde que os pressupostos de validade da medida estejam presentes[9] e a concessionária aceite determinadas condições (ou contrapartidas) propostas pelo Poder Concedente, caracterizadoras da vantagem da prorrogação *vis-à-vis* as alternativas da prestação direta do serviço público e da realização de licitação pública para nova outorga da atividade.[10] Nesse caso, a concessão é prorrogada pelo prazo previsto em lei ou no próprio ajuste.

Essa espécie de prorrogação está prevista, entre outras, na Lei nº 9.472/1997, a qual dispõe, em seu art. 99, que o prazo de vigência das concessões de telecomunicações será, no "máximo", de "20 (vinte) anos", podendo

---

[8] AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*: novas tendências. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 16-30. Cf., ainda: no Brasil, JUSTEN FILHO, Marçal. A ampliação do prazo contratual em concessões de serviço público. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, v. 4, n. 23, p. 109-135, mar./abr. 2016. p. 128-129 e 131-134; SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Concessão de serviço público: a prorrogação do prazo de exploração para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, v. 8, n. 38, p. 85-111, jul./ago. 2006. p. 108-110; na Espanha, ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madri: Aguilar, 1960. p. 571 e 642-643; em Portugal, AMORIM, João Pacheco de. O princípio da temporalidade dos contratos públicos: considerações sobre a duração máxima dos contratos e respectiva prorrogabilidade dentro e para lá desse limite temporal. In: GONÇALVES, Pedro Costa (Org.). *Estudos de contratação pública*. Coimbra: Coimbra, 2013. v. 4, p. 64-66.

[9] Os pressupostos de validade da prorrogação por interesse público serão apresentados na seção 2 adiante.

[10] Exemplos: (i) o pagamento pela prorrogação da outorga; (ii) a redução da tarifa cobrada dos usuários; (iii) a realização de novos investimentos na concessão; (iv) a inclusão de cláusula de desempenho no contrato de concessão; e (v) a extinção do caráter de exclusividade da outorga.

ser prorrogado "por iguais períodos", desde que a concessionária "tenha cumprido as condições da concessão" e aceite os "condicionamentos" propostos pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em vista das circunstâncias vigentes à época — entre outros, o "pagamento" pelo prolongamento da outorga do "direito de exploração do serviço".[11]-[12]

Sobre o ponto, a jurisprudência já reconheceu a legitimidade da prorrogação por interesse público. Com efeito, no Acórdão nº 2.200/2015, o TCU decidiu que a prorrogação dos contratos de arrendamento portuário "não afronta o princípio de índole constitucional de prévia licitação para a celebração de contratos", desde que: (i) a celebração de tais ajustes tenha sido precedida de "regular procedimento licitatório"; e (ii) a prorrogação seja condicionada à realização de "novos investimentos" na infraestrutura portuária.

No Acórdão nº 2.253/2015, a Corte de Contas considerou "constitucional" a prorrogação simultânea de 43 concessões de distribuição de energia elétrica com vencimento até 2017 (desde que as concessionárias aceitassem as novas metas de qualidade e de gestão econômico-financeira definidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica), porque entendeu caracterizadas "situações de exceção" que justificavam a não realização de licitação pública.

E, no recente Acórdão nº 2.876/2019 — *leading case* em matéria de prorrogação antecipada de concessões ferroviárias na Corte —, o TCU voltou a reconhecer a legitimidade da prorrogação por interesse público ao afirmar que há "três espécies" de prorrogação dos contratos de concessão; a saber: "(i) prorrogação ordinária; (ii) prorrogação antecipada; e (iii) prorrogação excepcional para fins de reequilíbrio".[13]

Por fim, a doutrina também admite a prorrogação por interesse público das concessões de serviço público. De fato, Celso Antônio Bandeira de Mello[14]

---

[11] Cf., ainda: no âmbito federal, a Lei nº 9.074/1995, art. 19 c.c 25; e, no âmbito estadual, a Lei nº 16.933/2019, art. 3º, I e II.

[12] A redação da Lei nº 9.472/1997, art. 99, foi alterada, recentemente, pela Lei nº 13.879/2019 para permitir a prorrogação sucessiva das concessões de telecomunicações — a redação original autorizava a prorrogação "uma única vez". Entende-se que a prorrogação sucessiva das concessões de serviço público é inconstitucional, pelas razões que serão apresentadas na seção 2.5 adiante. Não fosse o bastante, a referida alteração legislativa vai de encontro à legislação de regência de diversos setores de infraestrutura, em que a prorrogação só é admitida uma única vez (Cf. Leis nº 12.783/13, arts. 1º, 6º e 7º; nº 12.815/13, art. 57; e nº 13.448/17, art. 5º, § 3º).

[13] Entende-se que a classificação constante da decisão supracitada merece dois pequenos reparos: (i) ela não inclui a prorrogação por emergência entre as espécies de prorrogação; e (ii) não qualifica a prorrogação ordinária (ou comum, como se prefere) e a prorrogação antecipada como meras subespécies de prorrogação por interesse público.

[14] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Consulta da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias — ABCR. In: CARVALHO, André Castro (Org.). *Contratos de concessão de*

ensina que as concessões de serviço público podem ser prorrogadas "por simples convicção da conveniência e oportunidade administrativa da extensão de seu prazo", neste caso, desde que haja: (i) "previsão legal autorizadora"; (ii) "possibilidade […] acolhida no edital"; (iii) "bom desempenho do concessionário"; e (iv) "interesse de ambos na continuidade daquele vínculo".

1.3.1 Subespécies de prorrogação por interesse público

Segundo o momento em que é realizada, a prorrogação por interesse público pode ser classificada em: (i) prorrogação comum; e (ii) prorrogação antecipada.[15]

Veja-se, então, no que consiste cada uma delas.

1.3.1.1 Prorrogação comum

Prorrogação comum é aquela realizada ao final da concessão.

Essa subespécie de prorrogação por interesse público está prevista, entre outras, na Lei nº 13.448/2017, a qual estabelece, em seu art. 4º, I, que a prorrogação comum dos contratos de concessão dos serviços públicos rodoviário e ferroviário é aquela realizada ao "término da vigência do ajuste".[16]

---

rodovias: artigos, decisões e pareceres jurídicos. São Paulo: MP, 2009. p. 57. Cf., ainda: no Brasil, MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 167-171; GARCIA, Flavio Amaral. As parcerias público-privadas: prazo e prorrogação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas*: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 416-426; na França, LAUBADÈRE, André de; MODERNE, Franck; DEVOLVÉ, Pierre. *Traité des contrats administratifs*. Paris: LGDJ, 1983. v. 2, p. 635-638 e 685-687; em Portugal, TORGAL, Lino. Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviços públicos. *Revista de Contratos Públicos*, Coimbra, n. 1, p. 219-263, jan./abr. 2011. p. 229-230 e 233-248.

15 Bernardo Strobel Guimarães e Heloísa Conrado Gaggiano também entendem que "[a] distinção entre elas [ou seja, entre a prorrogação comum e a prorrogação antecipada] é mais cronológica do que de essência", sendo certo que "[o] que distingue as duas medidas é o momento de implementação" (GUIMARÃES, Bernardo Strobel; GAGGIANO, Heloísa Conrado. O que mudou no direito das concessões com a aprovação da MP n. 752: perguntas e respostas. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 58, p. 9-22, abr./jun. 2017. p. 12.).

16 Cf., ainda: no âmbito federal, a Lei nº 9.472/1997, art. 99; e, no âmbito estadual, a Lei nº 16.933/19, art. 3º, I.

1.3.1.2 Prorrogação antecipada

Prorrogação antecipada é aquela realizada antes do final da concessão, respeitado, porém, o limite máximo de antecipação previsto em lei ou, subsidiariamente, no próprio ato de outorga.[17]

Essa subespécie de prorrogação por interesse público está prevista, entre outras, na Lei nº 12.783/2013, a qual estabelece, em seu art. 12, que o Poder Concedente poderá "antecipar os efeitos da prorrogação" das concessões de energia elétrica, respeitado o limite máximo de antecipação de "até 60 (sessenta) meses do advento do termo contratual".[18]

Para rematar a segunda parte deste trabalho, vale dizer que, no recente julgamento da ADI nº 5.991-MC/DF, que analisou a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 13.448/2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) conceituou a "prorrogação antecipada" como a "modalidade de prorrogação […] que autoriza o Poder Público a precipitar o termo final do pacto inicialmente acordado, fazendo com que […] uma prorrogação prevista para momento futuro surta efeitos desde logo"; e acrescentou, a seguir:

> A prorrogação antecipada não se confunde com outras modalidades de prorrogação. Ela difere da chamada prorrogação emergencial, que é aquela que garante a continuidade da prestação do serviço público a título precário. Também não equivale à chamada prorrogação por reequilíbrio econômico-financeiro, situação em que o prazo contratual é ampliado para garantir a recomposição da relação entre tarifa e encargos da concessão. Ademais, também se distancia da prorrogação comum, já que esta se realiza ao final do prazo inicialmente previsto em cláusula do contrato de concessão.

Vistas as características específicas da prorrogação por interesse público (comum ou antecipada), vejam-se, agora, seus pressupostos de validade.

---

[17] O limite máximo de antecipação varia caso a caso conforme a(s) finalidade(s) específica(s) da prorrogação antecipada, sendo sua fixação balizada, apenas, pelo princípio da proporcionalidade (CRFB/88, art. 1º). Com efeito, Gaston Jèze ensina que "*[e]l número de años [leia-se: de anos de antecipação da prorrogação] depende de la naturaleza del servicio público y de las mejoras posibles*" na concessão (JÈZE, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6, p. 313.).

[18] Cf., ainda: no âmbito federal, a Lei nº 12.815/2013, art. 57; e, no âmbito estadual, a Lei nº 16.933/2019, art. 3º, II.

2. Pressupostos de validade

Pressupostos são as circunstâncias sem as quais a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) não pode ser realizada validamente.

Entende-se que esses pressupostos são: (i) previsão em lei; (ii) outorga precedida de licitação; (iii) previsão no edital de licitação; (iv) concessão em vigor; (v) não realização de prorrogação por interesse público anteriormente; (vi) fiel cumprimento do contrato pela concessionária; (vii) vantajosidade da medida; (viii) consenso entre as partes; e, em alguns casos, (ix) qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).[19]

Veja-se, então, o fundamento de cada um deles.

2.1 Previsão em lei

Para que a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) seja realizada validamente, é preciso, primeiro, que a possibilidade de prorrogação esteja prevista em lei.

É o que se extrai não apenas da reserva de lei estabelecida pela CRFB/88, art. 175, *caput* (que exige autorização legislativa para a delegação de serviços públicos — e, coerentemente, para a prorrogação dessa delegação), mas também da Lei nº 8.666/1993, a qual prevê, em seu art. 92 c.c 124, que a "prorrogação" das concessões de serviço público "sem autorização em lei" constitui crime.

A propósito, a doutrina também afirma que a prorrogação por interesse público pressupõe autorização em lei. De fato, Hely Lopes Meirelles[20] ensina que, "[p]ara a concessão originária, sua renovação ou prorrogação ou nova concorrência do mesmo serviço, haverá, sempre, necessidade de autorização por lei, regulamentação por decreto e transferência da execução por

---

[19] Este último pressuposto aplica-se, exclusivamente, à prorrogação das concessões rodoviárias e ferroviárias, como será visto na seção 2.9 adiante.

[20] MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público: prorrogação. In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de direito público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. v. 6, p. 405, 407, 408 e 413. Cf., ainda: CLÈVE, Clèmerson Merlin. Lei municipal que regula a concessão do serviço público de transporte coletivo e exigência constitucional de prévia licitação pública. *Revista dos Tribunais online*, São Paulo, v. 2, p. 239-288, ago. 2012. p. 10 e 29; BARCELLOS, Ana Paula de. A gestão do tempo pela regulação: parâmetros constitucionais para a prorrogação de prazos e alguns casos concretos. In: PEREIRA, Caio Mario da Silva; PINHEIRO, Luis Felipe Valerim. *Direito da Infraestrutura*. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 2, p. 177.

contrato", já que a regra é a prestação direta do serviço público; e arremata: "Toda prorrogação de concessão de serviço público depende de autorização legislativa ao término de cada período contratual".

Por fim, é preciso dar destaque ao presente pressuposto, porquanto ele serve para distinguir, de um lado, a prorrogação por interesse público e, de outro, as prorrogações por emergência e por reequilíbrio. Com efeito, entende-se que, diferentemente da prorrogação por interesse público, as prorrogações por emergência e por reequilíbrio podem ser realizadas sem expressa permissão em lei, uma vez que elas têm lugar diante de situações excepcionais, imprevisíveis no momento da outorga, respectivamente: a proximidade do término da concessão, sem que o Poder Concedente tenha condições de prestar, diretamente, o serviço público concedido nem tempo suficiente para realizar a licitação pública para nova outorga da atividade; e o desequilíbrio econômico-financeiro da concessão causado pela concretização de risco compreendido no conceito de álea extraordinária.[21]

2.2 Outorga precedida de licitação

Para que a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) seja realizada validamente, é preciso, ainda, que a outorga da concessão de serviço público tenha sido precedida de licitação pública.

É o que se extrai não apenas da CRFB/88, art. 175, *caput*, que estabelece que toda concessão de serviço público será precedida, "sempre", de "licitação", mas também das Leis nº 8.987/1995, art. 14, e nº 11.079/2004, art. 10, que reafirmam essa exigência.

Sobre o ponto, a jurisprudência já reconheceu que concessão de serviço público outorgada sem prévia licitação pública — mesmo antes da entrada em vigor da CRFB/88 — não pode ser prorrogada. De fato, no ARE nº 869.007/DF-ED-AgR, o STF decidiu que, "nos termos do art. 175, *caput*, da Constituição Federal, é imprescindível prévia licitação para a concessão ou a permissão da exploração de serviços públicos", razão pela qual "são inconstitucionais

[21] Cf. FREITAS, Rafael Véras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho. O prazo como elemento da economia contratual das concessões: as espécies de "prorrogação". In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 297-298.

as prorrogações de concessão e de permissão que vão de encontro à referida premissa, inclusive as de contratos formalizados antes de 5 de outubro de 1988".

Por derradeiro, a doutrina também afirma que a prorrogação por interesse público pressupõe outorga precedida de licitação. Com efeito, Cármen Lúcia Antunes Rocha[22] leciona que, "[p]ara durar além do termo inicialmente estabelecido, urge, em primeiro lugar, que a concessão tenha sido contratada segundo o Direito", pois "a prorrogação não é fórmula mágica permissiva de convalidação de vícios havidos na outorga da concessão, nem alarga, no tempo futuro, o que não pode existir no Direito vigente em determinado momento".

2.3 Previsão no edital de licitação

Para que a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) seja realizada validamente, é preciso, ainda, que a possibilidade de prorrogação esteja prevista no edital de licitação.

É o que se extrai não apenas do princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Leis nº 8.987/1995, art. 14; e nº 11.079/2004, art. 12), mas também da Lei nº 8.666/1993, a qual estabelece, em seu art. 92 c.c 124, que a prorrogação das concessões de serviço público "sem autorização […] no ato convocatório da licitação" constitui crime.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a possibilidade de prorrogação por interesse público precisa estar prevista no edital de licitação. Com efeito, no recente julgamento da ADI nº 5.991-MC/DF, o STF afirmou que "só é admissível a prorrogação de contratos de concessão, se o pacto original já contiver previsão nesse sentido, exigência esta que também se estende ao edital de licitação correlato", de modo que "não é compatível com o ordenamento jurídico a prorrogação realizada a partir de lei superveniente ou mesmo de aditivo contratual, quando não há previsão original da possibilidade da prorrogação comum da avença".

---

[22] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no direito brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 1996. p. 60-61. Cf., ainda: Lino Torgal, Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviços públicos, op. cit., p. 234-235; João Pacheco de Amorim, *Estudos de contratação pública*, op. cit., p. 58.

Por sua vez, a doutrina também afirma que a prorrogação por interesse público pressupõe autorização no edital de licitação — uma vez que tal circunstância possui aptidão para alterar as propostas dos licitantes (a simples previsão/não previsão da possibilidade de prorrogação por interesse público no edital de licitação torna a concessão, como atividade econômica, financeiramente mais ou menos atraente para os investidores). De fato, Celso Antônio Bandeira de Mello[23] ensina que a prorrogação por interesse público "depende de expressa previsão legal e contratual", sob pena de "burla ao princípio da licitação, já que outros, se soubessem, antecipadamente, de tal possibilidade aberta pela lei e acolhida no edital, poderiam ter acorrido ao certame ou, os que acorreram, poderiam ter feito oferta distinta da que fizeram".

Por fim, é preciso realçar o presente pressuposto porquanto ele também serve para distinguir, de um lado, a prorrogação por interesse público e, de outro, as prorrogações por emergência e por reequilíbrio. Com efeito, entende-se que, diferentemente da prorrogação por interesse público, as prorrogações por emergência e por reequilíbrio podem ser realizadas sem permissão no edital de licitação, uma vez que, além de não terem aptidão para alterar as propostas dos licitantes, tais espécies de prorrogação têm lugar diante de situações excepcionais, imprevisíveis no momento da outorga, como visto na seção 2.1.[24]

2.4 Concessão em vigor

Para que a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) seja realizada validamente, é preciso, ainda, que a concessão esteja em vigor.

É o que se extrai, entre outras, da Lei nº 12.815/2013, a qual estabelece, em seu art. 57, que somente os contratos de arrendamento portuário "em vigor" poderão ser prorrogados.

---

[23] Celso Antônio Bandeira de Mello, *Contratos de concessão de rodovias*, op. cit., p. 57. Cf., ainda: SCHWIND, Rafael Wallbach. Prorrogação dos contratos de arrendamento portuário. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Org.). *Direito portuário brasileiro*: Lei 12.815, porto organizado, poligonal, arrendamento e autorização, arbitragem. São Paulo: Marcial Pons, 2015. p. 502-505; SAADI, Mário; SANTOS NETO, Raul Dias dos. Prorrogação antecipada de prazo de contratos de concessão. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, v. 4, n. 27, p. 79-107, nov./dez. 2016. p. 87 e 105.

[24] Cf. MELLO, Rafael Munhoz de. Prorrogação de concessão de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 12, n. 46, p. 207-222, abr./jun. 2014. p. 212 e 218-220.

Não fosse o bastante, é o que se colhe, ainda, da natureza jurídica do instituto sob análise. De fato, a prorrogação por interesse público possui natureza jurídica de negócio acessório, ou seja, não tem existência própria, pressupondo a do negócio principal, e seguindo a sorte deste. Assim, extinta a concessão de serviço público, a prorrogação por interesse público torna-se juridicamente impossível por falta de objeto.

Sobre o ponto, a jurisprudência já reconheceu que concessão de serviço público extinta não pode ser prorrogada. Com efeito, na AMS nº 0000274-24.2004.4.03.6104/SP, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região decidiu que a "Lei 10.684/03", que prorrogara as concessões e permissões do serviço público de armazenagem e movimentação de mercadorias em estação aduaneira interior vigentes em "30.05.2003", não se aplicava a uma permissão finda em "23.05.2003", "pois, afinal, não se prorroga contrato inexistente".

Por sua vez, a doutrina também afirma que a prorrogação por interesse público pressupõe concessão em vigor. De fato, Hely Lopes Meirelles[25] leciona que, nos "contratos que se extinguem simplesmente ao término do prazo" (como a "concessão de serviço público"), "[a] expiração do prazo de vigência sem prorrogação opera, de pleno direito, a extinção do contrato", sendo certo que "[o] contrato extinto não se prorroga nem se renova: é refeito e formalizado em novo instrumento, inteiramente desvinculado do anterior"; por fim, o autor acrescenta: "Se a prorrogação não foi providenciada pela Administração antes de vencido o prazo contratual […] será considerado irregular o instrumento de prorrogação feito posteriormente", inclusive, "para a responsabilização dos agentes públicos envolvidos".

Neste momento, é preciso considerar o entendimento de Clovis Beznos,[26] para quem a prorrogação por interesse público pode ser realizada depois do término da concessão, desde que o "pedido de prorrogação" tenha sido protocolado pela concessionária "com antecedência […] do termo final da avença", já que "[t]al tempestiva manifestação de vontade […] revela-se suficiente para fazer integrar ao seu patrimônio o direito à prorrogação, não se podendo penalizá-la com a demora administrativa para a formalização da mesma prorrogação".

---

[25] MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 228-230. Cf., ainda: TELLES, Antonio A. Queiroz. *Introdução ao direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 240; FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 385.

[26] BEZNOS, Clovis. Concessão de serviço público, prorrogação, vícios do edital de licitação. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 24, n. 97, p. 263-271, jan./mar. 1991. p. 268.

Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminente administrativista, discorda-se, respeitosamente, de seu entendimento. Com efeito, afora a impossibilidade jurídica de prorrogação de concessão extinta, entende-se que a prorrogação por interesse público possui natureza jurídica de negócio bilateral, formando-se, pois, a partir de um acordo de vontades entre Poder Concedente e concessionária de serviço público. Assim, não parece que a simples manifestação de vontade da concessionária seja "suficiente para fazer integrar ao seu patrimônio o direito à prorrogação" antes de o Poder Concedente verificar a conveniência e oportunidade da medida administrativa.

Em verdade, entende-se que o Poder Concedente deve servir-se da prorrogação por emergência, se, protocolado o pedido de prorrogação pela concessionária, ele verificar que não terá tempo suficiente para decidir sobre a matéria antes da extinção da concessão, valendo-se, posteriormente, da prorrogação por interesse público, caso constate a conveniência e oportunidade da medida.

2.5 Não realização de prorrogação por interesse público anteriormente

Para que a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) seja realizada validamente, é preciso, ainda, que a concessão de serviço público não tenha sido prorrogada anteriormente por meras razões de conveniência e oportunidade das partes.

É o que se extrai, entre outras:

(i) da Lei nº 12.783/2013, a qual estabelece, em seu art. 7º, que as concessões de distribuição de energia elétrica só poderão ser prorrogadas "uma única vez";

(ii) da Lei nº 12.815/2013, a qual dispõe, em seu art. 57, que a prorrogação dos contratos de arrendamento portuário só terá lugar, se "ainda não realizada"; e

(iii) da Lei nº 13.448/2017, a qual prevê, em seu art. 5º, § 3º, que as concessões rodoviárias e ferroviárias poderão ser prorrogadas "uma única vez", "desde que já não tenham sido prorrogadas anteriormente".

Em verdade, acredita-se que o pressuposto sob análise decorre da própria Constituição da República. Ao tratar do prolongamento do prazo de vigência das concessões de serviço público por meras razões de conveniência e oportunidade das partes, a CRFB/88, art. 175, par. ún., I; e 223, recorreu

aos institutos da "prorrogação" e da "renovação", atribuindo, coerentemente, regimes jurídicos distintos a eles. A possibilidade de prolongamentos sucessivos é uma das características específicas do regime jurídico do instituto da renovação (CRFB/88, art. 223, § 2º). Entende-se que as características específicas do regime jurídico do instituto da renovação não podem ser replicadas nas leis que regulam o instituto da prorrogação por interesse público, sob pena de igualar-se aquilo que o legislador constituinte originário intencionalmente diferenciou. Assim, conclui-se, a partir da interpretação sistemática da CRFB/88, art. 175, par. ún., I; e 223, que as concessões dos demais serviços públicos (que não o de radiodifusão) não podem ser prolongadas por períodos sucessivos.[27]

É claro que se poderia chegar à mesma conclusão — isto é, à proibição de prorrogações sucessivas — por outro caminho constitucional, mais precisamente, recorrendo ao dogma jurídico da inalienabilidade das competências públicas e aos princípios da isonomia/impessoalidade (CRFB/88, arts. 5º e 37), moralidade/probidade (CRFB/88, art. 37) e eficiência/economicidade (CRFB/88, arts. 37 e 70), que vedam a perpetuação de outorgas de serviço público e impõem ao Estado o dever de relicitar, de tempos em tempos, o direito de exploração da atividade econômica consubstanciada no serviço público — isto é, de convidar o mercado a concorrer, mais uma vez, pelo referido direito. Todavia, acredita-se que a interpretação sistemática da CRFB/88, art. 175, par. ún., I; e 223, permite reconhecer, com maior concretude, o pressuposto sob exame.

---

[27] Neste momento, vale a pena fazer uma brevíssima digressão para dizer que a possibilidade de prolongamentos sucessivos das concessões de radiodifusão só foi admitida pelo legislador constituinte de 1988 (que amargara o autoritarismo da ditadura militar) em razão da especial relevância do serviço público de radiodifusão para o exercício da cidadania (CRFB/88, art. 1º, II). De fato, a radiodifusão é relevante para a cidadania, porque possibilita a transmissão de informações de interesse geral com penetração social (em número e variedade de público) maior do que qualquer outro meio de comunicação; e a renovação sucessiva é relevante para a radiodifusão, porque, ao estabilizar a outorga, ela possibilita a transmissão livre e veraz dessas informações. Assim, a possibilidade de renovações sucessivas das outorgas de radiodifusão faz parte de um microssistema jurídico de proteção da liberdade de informação, o qual busca evitar que as emissoras de televisão e de rádio que transmitam informações ou manifestem pontos de vista contrários aos interesses dos poderosos em geral sejam afastadas, facilmente, do Setor de Radiodifusão, em prejuízo da sociedade. Cf.: FAGUNDES, Miguel Seabra. O regime legal do rádio e da televisão em face da Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 65, p. 49-63, jul./set. 1961. p. 51-53; Floriano de Azevedo Marques Neto, *Concessões*, op. cit., p. 225-226; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. Da renovação das concessões e permissões de serviços de radiodifusão em face do arquivamento por órgão camerário do Congresso Nacional. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 6, n. 22, p. 241-249, abr./jun. 2005. p. 245-246.

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a prorrogação por interesse público não pode ser realizada de maneira sucessiva. De fato, no REsp nº 912.402/GO, o STJ decidiu que, conquanto a Lei nº 8.987/1997 não estabeleça "limitação do prazo de prorrogação" das concessões ou permissões do serviço público de "loteria", tais outorgas não podem ser prorrogadas de maneira "sucessiva", sem a abertura de novo procedimento licitatório, uma vez que "[a] prorrogação indefinida do contrato é forma de subversão às determinações legais e constitucionais que versam sobre o regime de concessão e permissão para exploração de serviços públicos".

E, no Acórdão nº 574/2006, que tratou da prorrogação sucessiva dos contratos de franquia celebrados entre a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) e as Agências de Correio Franqueadas, o TCU decidiu que era "flagrante a inconstitucionalidade" da Lei nº 10.577/2002, que prorrogara "por mais 5 anos" os referidos ajustes, uma vez que: (i) a CRFB/88, art. 21, X, classifica o serviço postal como "serviço público"; (ii) a CRFB/88, art. 175, estabelece que a prestação indireta de serviços públicos pelo Estado far-se-á, "sempre, através de licitação"; e (iii) "[d]e vigência inicialmente prevista para 1998, os contratos foram por diversas vezes prorrogados, até que esta última Lei os elasteceu até 2007, ou 9 anos a mais".

Por sua vez, diversos doutrinadores de escol também afirmam que a prorrogação por interesse público pressupõe a não realização de prorrogação por conveniência e oportunidade anteriormente. Com efeito, Clèmerson Merlin Clève[28] ensina que "há disposição constitucional expressa admitindo a existência de prorrogação"; mas "o prazo da concessão deve ser, de outra parte, determinado, não sendo admissíveis sucessivas prorrogações, notadamente para evitar que as concessões eternizem-se, perpetuem-se, ensejando burla e fraude ao requisito da prévia licitação"; e acrescenta: "Convém lembrar que, com razão, têm sido objeto de severa crítica doutrinária […] as concessões outorgadas sem prévia licitação, as concessões que permitem inúmeras prorrogações, as concessões cujas prorrogações são arbitrárias e/ou vinculadas a exigências subjetivas".

---

[28] Clèmerson Merlin Clève, Lei municipal que regula a concessão do serviço público de transporte coletivo e exigência constitucional de prévia licitação pública, op. cit., p. 13, 21 e 30. Cf., ainda: BARROSO, Luís Roberto. Alteração dos contratos de concessão rodoviária. In: OLIVEIRA, Farlei M. Riccio de (Coord.). *Direito administrativo Brasil — Argentina*: estudos em homenagem a Agustín Gordillo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 272; Floriano de Azevedo Marques Neto, *Concessões*, op. cit., p. 169-170.

Nada obstante, é preciso dizer que alguns doutrinadores admitem a prorrogação sucessiva das concessões de serviço público, desde que prevista em lei e no edital de licitação/contrato de concessão. Entre outros, é o caso de Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara,[29] para quem a Lei de Concessões "foi aberta em relação à prorrogação desses contratos": "indicou a necessidade de tratar contratualmente o assunto, mas não fez qualquer determinação sobre o conteúdo a ser estabelecido sobre essa matéria"; por isso, "[o]s requisitos para a prorrogação, inclusive o número de vezes em que será admitida, devem ser disciplinados no próprio contrato"; por fim, os autores afirmam que, no "Setor de Radiodifusão", a própria "Constituição Federal assegura a continuidade do vínculo, autorizando — e, até, incentivando — a prorrogação sucessiva das concessões".

Sem desprestigiar, de modo algum, tão eminentes administrativistas, discorda-se, respeitosamente, de seu entendimento. De fato, entende-se, a partir das razões normativas (constitucionais e infraconstitucionais), jurisprudenciais e doutrinárias anteriores, que, ao contrário da renovação das concessões de radiodifusão, a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) das demais concessões de serviço público só pode ser realizada uma única vez, estando vedada, portanto, a possibilidade de prorrogações sucessivas — mesmo que tal possibilidade esteja prevista em lei e no edital de licitação/contrato de concessão (previsões que, acredita-se, são inválidas).

Em verdade, parece que a prorrogação sucessiva das concessões de serviço público por questões de conveniência e oportunidade das partes é uma contrafação administrativa real[30] de renovação das concessões de radiodifusão, tomada a CRFB/88, art. 223, como parâmetro.

2.6 Fiel cumprimento do contrato pela concessionária

Para que a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) seja realizada validamente, é preciso, ainda, que a concessionária de serviço

---

[29] SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Uma crítica à tendência de uniformizar com princípios o regime dos contratos públicos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 11, n. 41, p. 57-72, jan./mar. 2013. p. 64-65.

[30] MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria das contrafações administrativas. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 115-148, abr./jun. 2016. p. 117-119 e 127-128.

público esteja cumprindo, fielmente, seu contrato de concessão — e, por conseguinte, prestando serviço adequado aos usuários.

É o que se extrai, entre outras, da Lei nº 13.448/2017, a qual estabelece, em seu art. 6º, § 2º, II, que a prorrogação antecipada das concessões ferroviárias pressupõe a "prestação de serviço de transporte ferroviário adequado" pela concessionária, entendendo-se, como tal, "o cumprimento […] das metas de produção e de segurança definidas no contrato".[31]

Em verdade, parece que o pressuposto sob análise decorre da própria Constituição da República, a qual estabelece, em seu art. 175, par. ún., I e IV, que a lei disporá sobre a "prorrogação" das concessões de serviço público, sem prejuízo da "obrigação [do Estado] de manter serviço adequado".

Sobre o ponto, a jurisprudência já reconheceu que as concessões de serviço público só podem ser prorrogadas se a concessionária estiver cumprindo seu contrato de concessão. Com efeito, no recente Acórdão nº 1.171/2018, que tratou da prorrogação antecipada do contrato de arrendamento portuário celebrado entre a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) e o Grupo Libra, o TCU decidiu que tal prorrogação era "irregular" em razão do histórico de descumprimentos contratuais da arrendatária — a saber: (i) a "Libra não pagou integralmente à Codesp os valores do arrendamento portuário"; e (ii) "a arrendatária nunca atingiu a movimentação projetada para os terminais".

Por derradeiro, a doutrina também afirma que a prorrogação por interesse público pressupõe o fiel cumprimento do contrato de concessão pela concessionária. De fato, Carlos Fernando do Nascimento[32] leciona que "há de se ter em mente que a simples boa conduta do concessionário não pode ser condição para a prorrogação, mas, sim, em todos os casos, um requisito para definir se vale a pena considerar o prolongamento da relação entre o Concedente e o concessionário"; e acrescenta: "o comportamento pretérito — serviço adequado — é requisito de admissibilidade da prorrogação como

---

[31] Cf., ainda: no âmbito federal, a Lei nº 9.472/1997, art. 99; e, no âmbito estadual, a Lei nº 16.933/19, art. 7º, § 2º.

[32] NASCIMENTO, Carlos Fernando do. *A prorrogação de contratos de concessão de infraestruturas de transporte terrestre em uma visão luso-brasileira*. 2017. Artigo apresentado como requisito para aprovação na Disciplina Direito Administrativo (mestrado em direito e ciência jurídica) — Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa. 2017. p. 52 e 55. Cf., ainda: AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: comentários às Leis 8.987 e 9.074 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 1998. p. 101-102; ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 554.

opção a ser considerada e deve ser aferido por critérios objetivos indicados no contrato original".

2.7 Vantajosidade da medida

Para que a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) seja realizada validamente, é preciso, ainda, que se verifique uma situação excepcional, caracterizadora da vantajosidade da medida *vis-à-vis* as alternativas da prestação direta do serviço público e da realização de licitação pública para nova outorga da atividade — situação essa avaliada pelo Poder Concedente com base em um juízo de conveniência e oportunidade (discricionariedade administrativa).

É o que se extrai, entre outras, da Lei nº 13.448/2017, a qual estabelece, em seu art. 8º, que o Poder Concedente deverá demonstrar, por meio de "estudo técnico prévio", a "vantagem" da prorrogação das concessões rodoviárias e ferroviárias "em relação à realização de nova licitação para o empreendimento".[33]

Em verdade, acredita-se que o pressuposto sob análise também decorre da própria Constituição da República. A CRFB/88, art. 175, par. ún., I, estabelece, expressamente, que a prorrogação das concessões de serviço público possui "caráter especial". Etimologicamente, a palavra "especial" significa aquilo "que não é geral".[34] No contexto da prorrogação por interesse público, isso significa que o prolongamento de prazo tem lugar, apenas e tão somente, diante de situação especial (ou melhor, excepcional), caracterizadora da vantagem da prorrogação *vis-à-vis* às alternativas da prestação direta do serviço público e da realização de licitação pública para nova outorga da atividade ao final da concessão (CRFB/88, art. 175, *caput*).

A propósito, a jurisprudência já reconheceu que a prorrogação por interesse público só pode ser realizada se for vantajosa para o Poder Concedente. Com efeito, no recente julgamento da ADI nº 5.991-MC/DF, o STF afirmou que "a decisão da Administração Pública de realizar a prorrogação antecipada dos contratos deve sempre refletir o critério da vantajosidade". Ou seja: "mesmo

---

[33] Cf., ainda: no âmbito federal, o Decreto nº 9.059/2017, art. 2º, par. ún.; e, no âmbito estadual, a Lei nº 16.933/2019, art. 7º.

[34] HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 814.

diante da autorização legislativa reputada como válida, o Poder Concedente terá sempre que examinar, em cada concessão *in concreto*, qual a conveniência e oportunidade da Administração Pública em realizar a prorrogação *vis-à-vis* a promoção de um novo procedimento licitatório".

E, no Acórdão nº 2.200/15, que tratou da prorrogação antecipada dos contratos de arrendamento portuário, o TCU decidiu que "a prorrogação […] demanda a demonstração prévia e inequívoca de que as condições do contrato em vigor permanecem vantajosas para a Administração, quando comparadas com o que se poderia obter no mercado por meio de nova licitação".

Por fim, a doutrina também afirma que a prorrogação por interesse público pressupõe a vantajosidade da medida. De fato, Lino Torgal[35] ensina que a prorrogação por interesse público só tem lugar quando, a partir de uma "ponderação", o Poder Concedente concluir pela "existência […] de interesse em permitir ao concessionário o exercício dos direitos outorgados pelo contrato por um período adicional", juízo que só será positivo quando "se verificar que a atuação pretérita do cocontratante justifica um renovado voto de confiança" e, sobretudo, quando "se estimar que, tudo ponderado, essa solução prossegue, mais cabalmente, o interesse público do que as alternativas de exercício pela Administração das atividades em causa ou de abertura de um procedimento concorrencial visando à escolha de uma nova proposta para o efeito".

2.8 Consenso entre as partes

Para que a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) seja realizada validamente, é preciso, ainda, que haja consenso entre Poder Concedente e concessionária.

É o que se extrai, entre outras, da Lei nº 9.472/1997, a qual estabelece, em seu art. 99, que as concessões de telecomunicações poderão ser prorrogadas, "desde que a concessionária manifeste expresso interesse na prorrogação",

---

[35] Lino Torgal, Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviços públicos, op. cit., p. 229-230 e 238. Cf., ainda: Flavio Amaral Garcia, *Parcerias público-privadas*, op. cit., p. 593-594; CANTO, Mariana Dall'Agnol; GUZELA, Rafaella Peçanha. Prorrogações contratuais em contratos de concessão. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 212.

sendo certo que, nesse caso, a Anatel decidirá sobre a matéria a seu "critério […] tendo em vista as condições vigentes à época".[36]

Não fosse o bastante, é o que se colhe, ainda, da natureza jurídica do instituto sob análise. De fato, na seção 2.4, foi visto que a prorrogação por interesse público tem natureza jurídica de negócio bilateral, formando-se, pois, a partir de um acordo de vontades entre Poder Concedente e concessionária de serviço público. Assim, ela não pode ser imposta, unilateralmente, pelo Poder Concedente, nem exigida pela concessionária.

Sobre o ponto, a jurisprudência já reconheceu que a prorrogação por interesse público possui caráter bilateral, pressupondo, pois, o consenso entre as partes. Com efeito, no RMS nº 34.203/DF, o STF deixou dito que a "bilateralidade" é uma "característica" da prorrogação por interesse público, pelo que existe, sempre, "a necessidade de manifestação das concessionárias quanto ao interesse de permanecer sob a contratação".

Por sua vez, a doutrina também afirma que a prorrogação por interesse público pressupõe consenso entre Poder Concedente e concessionária. Com efeito, Flavio Amaral Garcia[37] leciona que "[p]onto inconteste é que a prorrogação do prazo não é uma daquelas cláusulas exorbitantes que podem ser unilateralmente impostas pela Administração Pública ou, mesmo, no caso de recusa da sociedade empresária contratada, resultar em aplicação de qualquer sanção administrativa"; e acrescenta: "Trata-se de ato bilateral e convencional, que assegura ao contratado o direito de não permanecer no vínculo contratual além daquele prazo originalmente fixado, salvo por expressa vontade própria".

Por fim, é preciso dar destaque ao presente pressuposto, porquanto ele também serve para distinguir, de um lado, a prorrogação por interesse público e, de outro, as prorrogações por emergência e por reequilíbrio. De fato, entende-se que, diferentemente da prorrogação por interesse público, as prorrogações por emergência e por reequilíbrio podem ser impostas, unilateralmente, pelo Poder Concedente à concessionária de serviço público: a primeira, com fundamento no princípio da continuidade dos serviços

---

[36] Cf., ainda: no âmbito federal, a Lei nº 13.448/2017, art. 4º; e, no âmbito estadual, a Lei nº 16.933/2019, arts. 3º, I e II; e 4º, § 1º.

[37] Flavio Amaral Garcia, *Parcerias público-privadas*, op. cit., p. 601-602. Cf., ainda: CRETELLA JÚNIOR, José. Direito da concessionária à continuação do desempenho do serviço público. In: CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo perante os tribunais*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996. v. 2, p. 168; GONÇALVES, Pedro. *A concessão de serviços públicos*: uma aplicação da técnica concessória. Coimbra: Almedina, 1999. p. 328.

públicos (CRFB/88, art. 175, par. ún., IV); e a segunda, com base no princípio da proporcionalidade (CRFB/88, art. 1º), na vertente do cumprimento do dever de recompor o equilíbrio econômico-financeiro da concessão do modo menos oneroso para o Poder Concedente — havendo diversos meios para o reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, é justo que este se faça pelo menos oneroso para o Poder Concedente (por exemplo, a prorrogação), mesmo que a concessionária de serviço público preferisse outro (por exemplo, a elevação do valor das tarifas).[38]

2.9 Qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)

Por derradeiro, exclusivamente em relação à prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) dos contratos de concessão rodoviária e ferroviária, a Lei nº 13.448/2017, art. 2º, estabelece que somente poderão ser prorrogados os contratos dessas espécies previamente "qualificados para esse fim no Programa de Parcerias de Investimentos — PPI".

A propósito, vale ressaltar que o referido programa de governo foi criado pela Medida Provisória nº 727/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.334/2016, com vistas a promover a execução (estruturação e/ou a liberação) de empreendimentos de infraestrutura públicos ou privados considerados prioritários para o país (arts. 1º, 5º e 21). E que a qualificação (leia-se: a inclusão) de um empreendimento de infraestrutura no PPI é feita por decreto do presidente da República, ouvido, previamente, o Conselho do PPI (art. 4º, II c.c 7º, I).

Apresentados os pressupostos da prorrogação por interesse público, vejam-se, agora, as principais conclusões deste artigo.

Conclusão

Ao fim deste artigo, expõem-se, resumidamente, suas principais conclusões:

---

[38] Cf. REALE, Miguel. Mutabilidade dos contratos administrativos. In: REALE, Miguel. *Direito administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 65; Lino Torgal, Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviços públicos, op. cit., p. 255-256.

(i) ao nível constitucional, o fundamento do instituto da prorrogação das concessões de serviço público reside na CRFB/88, art. 175, par. ún., I; e, ao nível infraconstitucional, em diversas leis e regulamentos;
(ii) a prorrogação das concessões de serviço público — isto é, o prolongamento de seu prazo de vigência — pode ser classificada, basicamente, em três espécies; a saber: (a) a prorrogação por emergência; (b) a prorrogação por reequilíbrio; e (c) a prorrogação por interesse público;
(iii) prorrogação por interesse público é aquela realizada por questões de conveniência e oportunidade das partes, desde que os pressupostos de validade da medida estejam presentes e a concessionária aceite determinadas condições (ou contrapartidas) propostas pelo Poder Concedente, caracterizadoras da vantagem da prorrogação *vis-à-vis* as alternativas da prestação direta do serviço público e da realização de licitação pública para nova outorga da atividade;
(iv) as subespécies de prorrogação por interesse público são: (a) a prorrogação comum; e (b) a prorrogação antecipada;
(v) prorrogação comum é aquela realizada ao final da concessão; e prorrogação antecipada, a realizada antes do final da concessão, respeitado, porém, o limite máximo de antecipação previsto em lei ou, subsidiariamente, no próprio ato de outorga;
(vi) dado o caráter excepcional do instituto da prorrogação, a prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) está sujeita a rígidos pressupostos de validade, ou seja, circunstâncias sem as quais ela não pode ser realizada validamente; e
(vii) com base nas razões normativas, jurisprudenciais e doutrinárias apresentadas, os pressupostos de validade da prorrogação por interesse público (comum ou antecipada) são: (a) previsão em lei; (b) outorga precedida de licitação; (c) previsão no edital de licitação; (d) concessão em vigor; (e) não realização de prorrogação por interesse público anteriormente; (f) fiel cumprimento do contrato pela concessionária; (g) vantajosidade da medida; (h) consenso entre as partes; e, exclusivamente para a prorrogação das concessões rodoviárias e ferroviárias, (i) qualificação no PPI.

Referências

ALBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales.* Madri: Aguilar, 1960.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de serviço público*: novas tendências. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

AMORIM, João Pacheco de. O princípio da temporalidade dos contratos públicos: considerações sobre a duração máxima dos contratos e respetiva prorrogabilidade dentro e para lá desse limite temporal. In: GONÇALVES, Pedro Costa (Org.). *Estudos de contratação pública*. Coimbra: Coimbra, 2013. v. 4, p. 19-77.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei de. *Concessão de serviços públicos*: comentários às Leis 8.987 e 9.074 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 1998.

BARCELLOS, Ana Paula de. A gestão do tempo pela regulação: parâmetros constitucionais para a prorrogação de prazos e alguns casos concretos. In: PEREIRA, Caio Mario da Silva; PINHEIRO, Luis Felipe Valerim. *Direito da infraestrutura*. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 2, p. 173-213.

BARROSO, Luís Roberto. Alteração dos contratos de concessão rodoviária. In: OLIVEIRA, Farlei M. Riccio de (Coord.). *Direito administrativo Brasil — Argentina*: estudos em homenagem a Agustín Gordillo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 245-280.

BEZNOS, Clovis. Concessão de serviço público, prorrogação, vícios do edital de licitação. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 24, n. 97, p. 263-271, jan./mar. 1991.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AREsp 481.094/RJ*. Relator: ministro Mauro Campbell Marques. 21 de maio de 2014. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=35273953&tipo=91&nreg=201400429861&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20140521&formato=PDF&salvar=false. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 912.402/GO*. Relator: ministro Mauro Campbell Marques. 19 de agosto de 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=5621759&tipo=91&nreg=200700024535&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20090819&formato=PDF&salvar=false. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5.991-MC/DF*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5522428. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE 869.007/DF-ED-AgR*. Relator: ministro Dias Toffoli. 26 de maio de 2017. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12955430. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RMS 34.203/DF*. Relator: ministro Dias Toffoli. 19 de março de 2018. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14526265. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.171/18*. Relatora: ministra Ana Arraes. 23 de maio de 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1171%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=49474b90-de06-11e9-af7d-799ced588129. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.200/15*. Relatora: ministra Ana Arraes. 2 de setembro de 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2200%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=3afa5850-afb4-11e9-994d-fd70d475765f. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.253/15*. Relator: ministro José Múcio Monteiro. 9 de setembro de 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2253%2520ANOACORDAO%253A2015%2520RELATOR%253A%2522JOS%25C3%2589%2520MUCIO%2520MONTEIRO%2522%2520COLEGIAD

O%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=4d054560-8a3d-11e. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.876/19*. Relator: ministro Augusto Nardes. 27 de novembro de 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2876%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=3afa5850-afb4-11e9-994d-fd70d475765f. Acesso em: 9 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 574/06*. Relator: Lincoln Magalhães da Rocha (Conv.). 19 de abril de 2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A574%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=c845a050-dfbd-11e9-95f1-d3be58ccd055. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 774/16*. Relator: ministro Walton Alencar Rodrigues. 6 de abril de 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A774%2520ANOACORDAO%253A2016%2520RELATOR%253A%2522WALTON%2520ALENCAR%2520RODRIGUES%2522%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=ed4b0ba0-8a3c-11e9-910. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *AMS 0000274-24.2004.4.03.6104/SP*. Relator: Juiz Federal Valdeci dos Santos (Conv.). 6 de julho de 2010. Disponível em: http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/697528. Acesso em: 2 ago. 2019.

CÂMARA, Jacintho Arruda. O prazo nos contratos públicos. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (Coord.). *Tratado de direito administrativo*: licitação e contratos administrativos. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 339-353.

CANTO, Mariana Dall'Agnol; GUZELA, Rafaella Peçanha. Prorrogações contratuais em contratos de concessão. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna*

de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 207-221.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Lei municipal que regula a concessão do serviço público de transporte coletivo e exigência constitucional de prévia licitação pública. *Revista dos Tribunais online*, São Paulo, v. 2, p. 239-288, ago. 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. Direito da concessionária à continuação do desempenho do serviço público. In: CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo perante os tribunais.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996. v. 2, cap. 9.

DALLARI, Adilson Abreu. Transporte coletivo: concessão de serviço público: impossibilidade de prorrogação. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 88, p. 79-88, out./dez. 1988.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O regime legal do rádio e da televisão em face da Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 65, p. 49-63, jul./set. 1961.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo.* 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

FREITAS, Rafael Véras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho. O prazo como elemento da economia contratual das concessões: as espécies de "prorrogação". In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno*: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 283-300.

GARCIA, Flavio Amaral. As parcerias público-privadas: prazo e prorrogação. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas*: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 579-608.

GONÇALVES, Pedro. *A concessão de serviços públicos*: uma aplicação da técnica concessória. Coimbra: Almedina, 1999.

GRECA, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*. 2. ed. Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral, 1943. v. 3.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; GAGGIANO, Heloísa Conrado. O que mudou no direito das concessões com a aprovação da MP n. 752: perguntas

e respostas. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 58, p. 9-22, abr./jun. 2017.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JÈZE, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 6.

JUSTEN FILHO, Marçal. A ampliação do prazo contratual em concessões de serviço público. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, v. 4, n. 23, p. 109-135, mar./abr. 2016.

LAUBADÈRE, André de; MODERNE, Franck; DEVOLVÉ, Pierre. *Traité des contrats administratifs*. Paris: LGDJ, 1983. v. 2.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria das contrafações administrativas. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 115-148, abr./jun. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Concessão de serviço público: prorrogação. In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de direito público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. v. 6, p. 405-414.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Consulta da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias — ABCR. In: CARVALHO, André Castro (Org.). *Contratos de concessão de rodovias*: artigos, decisões e pareceres jurídicos. São Paulo: MP, 2009. p. 51-65.

MELLO, Rafael Munhoz de. Prorrogação de concessão de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 12, n. 46, p. 207-222, abr./jun. 2014.

MORAIS, Antão de. Serviço telefônico, expiração do prazo da concessão, fixação, fiscalização e revisão de tarifas, taxa de expansão do serviço. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 49, p. 445-464, jul./set. 1957.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Véras de. *A nova regulação portuária.* Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NASCIMENTO, Carlos Fernando do. *A prorrogação de contratos de concessão de infraestruturas de transporte terrestre em uma visão luso-brasileira*. Artigo apresentado como requisito para aprovação na Disciplina Direito Administrativo (mestrado em direito e ciência jurídica) — Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa. 2017.

REALE, Miguel. Mutabilidade dos contratos administrativos. In: REALE, Miguel. *Direito administrativo*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense. 1969. p. 45-66.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no Direito brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 1996.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. Da renovação das concessões e permissões de serviços de radiodifusão em face do arquivamento por órgão camerário do Congresso Nacional. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 6, n. 22, p. 241-249, abr./jun. 2005.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime F. *La prórroga en los contratos administrativos*: concepto, funciones y régimen en los contratos de obras y en los de gestión de servicios públicos. Madri: Montecorvo, 1988.

SAADI, Mário; SANTOS NETO, Raul Dias dos. Prorrogação antecipada de prazo de contratos de concessão. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, São Paulo, v. 4, n. 27, p. 79-107, nov./dez. 2016.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Concessão de serviço público: a prorrogação do prazo de exploração para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, v. 8, n. 38, p. 85-111, jul./ago. 2006.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Prorrogação dos contratos de arrendamento portuário. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Org.). *Direito portuário brasileiro*: Lei 12.815, porto organizado, poligonal, arrendamento e autorização, arbitragem. São Paulo: Marcial Pons, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Uma crítica à tendência de uniformizar com princípios o regime dos contratos públicos. *Revista de*

Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 11, n. 41, p. 57-72, jan./mar. 2013.

TELLES, Antonio A. Queiroz. *Introdução ao direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

TORGAL, Lino. Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviços públicos. *Revista de Contratos Públicos*, Coimbra, n. 1, p. 219-263, jan./abr. 2011.