

PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL DAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO NO PROJETO DE LEI 2.373/2025 (“PL DAS CONCESSÕES”)

Willian Alves dos Santos

Pós-graduando em Direito Administrativo na FGV/SP

Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

willian.alves@justen.com.br

1. Introdução

A prorrogação de um contrato de concessão de serviço público, ou seja, a extensão de seu prazo para além do termo final original, é um tema muito relevante no direito administrativo brasileiro, sobretudo em razão do princípio constitucional da continuidade do serviço segundo o qual um serviço essencial não pode ser interrompido.

Este artigo concentra-se na prorrogação excepcional prevista no PL 2.373/2025 (“PL das Concessões”). Pretende-se comparar o regime em vigor, especialmente o art. 32 da Lei 13.448/2017 (“Lei da Relicitação”) e o Prejulgado 2.338 do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), com as novidades do referido PL (já aprovado na Câmara e em tramitação no Senado), especialmente a inclusão do art. 28-C na Lei 8.987/1995 (“Lei Geral de Concessões”).

2. Os tipos de prorrogação contratual: breve panorama

A base constitucional para a prorrogação dos contratos de concessão está no art. 175, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal. Esse dispositivo estabelece que cabe à lei dispor sobre o regime das empresas concessionárias, o caráter especial de seus contratos e de sua prorrogação, além das condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão.

No exercício dessa competência, foram editadas várias leis ordinárias – tanto de caráter geral quanto setoriais – tratando de hipóteses e limites da prorrogação. Entre elas, a Lei 8.987/1995 (“Lei Geral de Concessões”), a Lei 11.079/2004 (“Lei das Parcerias Público-Privadas”), a Lei 9.472/1997 (“Lei Geral de Telecomunicações”), a Lei 12.783/2013 (“Lei de Prorrogação das Concessões de Energia Elétrica”) e a Lei 13.448/2017 (“Lei da Relicitação”).

Uma interpretação sistemática dessas leis indica que a prorrogação dos contratos de concessão pode ser classificada, conforme seu fundamento, basicamente em três espécies: (i) emergência, (ii) reequilíbrio e (iii) interesse público.

A prorrogação por emergência, também chamada de excepcional, é aquela adotada quando não há tempo hábil para realizar uma nova licitação e o serviço público precisa continuar. Ela é o foco central deste artigo e será detalhada adiante.

A prorrogação por reequilíbrio econômico-financeiro existe para recompor a equação original entre os encargos da concessionária e sua remuneração, sem que isso gere necessariamente aumento de tarifa. A extensão do prazo será exatamente aquela necessária para restabelecer o equilíbrio contratual.

A prorrogação por interesse público baseia-se em razões de conveniência e oportunidade da Administração. Para que ela ocorra, é preciso que os pressupostos legais estejam presentes e que a concessionária aceite as contrapartidas propostas pelo poder concedente. Essa espécie se divide em prorrogação comum e prorrogação antecipada.

Com esse panorama, passa-se a tratar da prorrogação por emergência e das regras que estão em vigor e em discussão no Congresso Nacional.

3. O regime atual de prorrogação excepcional: o regime de relicitação

A Lei 13.448/2017 (“Lei de Relicitação”) criou o regime de relicitação de contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário. Seu art. 32 dispõe que, quando houver estudo ou licitação em andamento e não existir tempo hábil para que o vencedor do certame assuma o objeto do contrato, o poder concedente pode estender o prazo do contrato, justificadamente, por até 24 meses, a fim de que não haja descontinuidade na prestação do serviço.

Está-se, portanto, diante de uma prorrogação excepcional de até dois anos, que depende da comprovação de que o processo de relicitação (ou de nova licitação) está em curso e de que o prazo restante do contrato em andamento é insuficiente para a transição.

Nesse sentido, o TCE/SC, pelo Prejulgado nº 2.338, firmou o entendimento de que é possível prorrogar excepcionalmente um contrato de concessão de serviço público essencial – desde que ainda não vencido – até a conclusão da nova delegação. Mas apenas pelo prazo estimado para finalizar a licitação, em respeito ao princípio da continuidade. O julgado também alerta que o agente público deve tomar providências com antecedência para realizar a nova licitação; se não o fizer, pode ser responsabilizado por omissão ou desídia.

Por fim, essa prorrogação deve ser formalizada por meio de um termo aditivo assinado antes do fim do contrato. Se isso não for possível, a Administração precisará recorrer a uma contratação emergencial, nos termos do art. 75 da Lei 14.133/2021.

4. As novidades do PL 2.373/2025: prazo menor, notificação e anuência

O PL das Concessões, que foi aprovado pela Câmara e está agora sob análise do Senado, propõe incluir o art. 28-C na Lei 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões):

“Art. 28-C. Com o objetivo de assegurar a continuidade do serviço ou de evitar grave prejuízo, o poder concedente poderá, em caráter excepcional devidamente justificado, prorrogar o contrato de concessão pelo prazo necessário à conclusão do processo licitatório e assunção do serviço pela nova concessionária.

§ 1º A prorrogação do contrato não poderá ser superior a 180 (cento e oitenta) dias.

§ 2º A concessionária deverá ser notificada da prorrogação do contrato de concessão em até 90 (noventa) dias antes do término previsto para o contrato.

§ 3º Caso não ocorra a notificação de que trata o § 2º deste artigo no prazo estabelecido, a prorrogação do contrato dependerá de anuência da concessionária.”

Esse artigo traz três inovações importantes. A primeira é o estabelecimento de um limite de 180 dias, bem mais curto que os 24 meses da Lei da Relicitação, o que deixa evidente a intenção de que a prorrogação seja curta e excepcional.

A segunda é o dever de notificar a concessionária com antecedência mínima de 90 dias, conferindo previsibilidade ao encerramento do contrato e permitindo que ela se prepare para a devolução dos bens e a transição operacional.

A terceira é a exigência de anuência da concessionária caso a notificação não ocorra no prazo. Trata-se de uma proteção ao parceiro privado, pois, se o poder público cumprir o prazo, não pode impor a prorrogação e precisa negociar e obter a concordância.

5. O conflito aparente de prazos de prorrogação: 24 meses ou 180 dias

Partindo da análise do disposto no art. 28-C do PL, surge uma dúvida sobre qual prazo deve ser aplicado nos setores cobertos pela Lei da Relicitação. Em outras palavras, qual é o regime temporal prevalece para esses contratos?

Inicia-se por uma premissa importante. O PL 2.373/2025 não altera nem revoga o art. 32 da Lei 13.448/2017 de forma expressa. O art. 6º do PL lista os dispositivos que serão revogados e, nessa lista, não aparece nenhum trecho da Lei da relicitação. Isso significa que, à primeira vista, a Lei da Relicitação aplica-se, com seu prazo de 24 meses, aos contratos por ela abrangidos.

5.1. Interpretando os textos de forma sistemática

Diante desse cenário, há quatro caminhos possíveis de interpretação.

O primeiro é considerar que a lei especial prevalece sobre a lei geral. A Lei 13.448/2017 é uma lei especial, editada para situações específicas de relicitação nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário. Já o PL 2.373/2025 institui um regime geral para todas as concessões. Nessa lógica, a norma especial tem prevalência e, nos contratos da Lei da Relicitação, o prazo de prorrogação excepcional segue sendo de 24 meses.

O segundo caminho é entender que a lei posterior revoga a anterior. O PL 2.373/2025, por ser mais recente, teria o poder de derrubar tacitamente o art. 32. Mas a revogação tácita exige uma incompatibilidade clara entre as normas, o que não ocorre neste caso, pois ainda é possível interpretar as duas de forma harmônica.

O terceiro caminho é defender que cada norma atua no seu espaço. O art. 28-C do PL se aplica às concessões que não são cobertas pela Lei da Relicitação. Para os contratos inseridos no PPI nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário, aplica-se o regime especial de 24 meses. Essa solução respeita a escolha do legislador, que não revogou expressamente o art. 32 da Lei 13.448.

O quarto caminho é sustentar que prevalece o prazo mais curto, por ser medida excepcional, que deve ser interpretada de forma restritiva, porque afasta a regra da licitação. O prazo de 180 dias, por ser menor e mais fiel a essa natureza excepcional, deveria ser aplicado sempre, inclusive nos setores abrangidos pela Lei da Relicitação.

5.2. A solução mais coerente com a segurança jurídica e especialidade

A terceira interpretação parece ser a mais coerente com os princípios da segurança jurídica e da especialidade legislativa.

A Lei 13.448/2017 foi pensada como um regime especial e transitório para enfrentar a chamada “crise das concessões” nos setores de infraestrutura mais críticos. O art. 32, ao permitir uma prorrogação de até 24 meses, foi desenhado para cenários em que a relicitação envolve estudos complexos, modelagem financeira, consulta pública e todo o rito do art. 17 da lei. É um procedimento naturalmente mais demorado do que uma licitação comum.

O PL 2.373/2025, por outro lado, quer consolidar e melhorar o regime jurídico geral das concessões, mas não pretende eliminar as regras específicas de cada setor. Tanto é assim que o próprio PL, ao alterar o art. 5º da atual Lei das Concessões, estabelece que a aplicação do dispositivo deverá observar a legislação setorial específica. Esse reconhecimento de que a lei setorial deve ser respeitada favorece a manutenção do regime especial da Lei 13.448.

Portanto, para um contrato de concessão aeroportuária que tenha sido incluído no PPI, por exemplo, e esteja passando por um processo formal de relicitação nos termos da Lei 13.448/2017, a prorrogação por até 24 meses é possível. Para isso, o poder concedente precisa demonstrar que há estudo ou licitação em andamento e que não há tempo hábil para a transição.

Já para as concessões que não são cobertas pela Lei da Relicitação, porque não estão no PPI ou pertencem a outros setores, como saneamento, energia, portos e rodovias não incluídas no programa, aplica-se o novo art. 28-C do PL 2.373/2025, com o limite de 180 dias.

O mesmo ocorre para uma prorrogação excepcional que pretenda garantir a continuidade do serviço até a nova licitação comum. Por exemplo, um contrato de concessão aeroportuária que está no PPI, mas a Administração decide não fazer uma relicitação com base nos arts. 17 e seguintes da Lei 13.448, mas opta por uma licitação comum para a nova outorga. Nesse caso, o mais adequado é aplicar o regime do PL 2.373/2025, ou seja, 180 dias, dado que a situação não se encaixa no conceito de “relicitação” da Lei 13.448.

6. Conclusão

A aprovação do PL 2.373/2025, com a inclusão do art. 28-C na Lei Geral de Concessões, representa um avanço importante para a segurança jurídica. Ao fixar o prazo máximo de 180 dias para a prorrogação dos contratos, o legislador deixa claro que essa medida deve ser realmente excepcional, evitando que se torne uma prática recorrente e desestime o planejamento das novas licitações.

Porém, como o PL não revoga expressamente o art. 32 da Lei 13.448/2017, surge um conflito aparente entre normas. Esse conflito desaparece se houver o reconhecimento da coexistência dos dois regimes: 24 meses para contratos dos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário que estejam em processo formal de relicitação dentro do PPI (Lei da Relicitação), e 180 dias para as demais concessões (novo art. 28-C da Lei das Concessões).

De todo modo, enquanto o Senado não deliberar sobre o texto do PL, recomenda-se a adoção da interpretação que preserva a especialidade da Lei 13.448/2017. Dessa forma, evita-se o risco de invalidação das prorrogações por eventual desrespeito ao regime legal adequado.

Informação bibliográfica do texto:

SANTOS, Willian Alves dos. Prorrogação excepcional das concessões de serviço público no Projeto de Lei 2.373/2025 (“PL das Concessões”). *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 231, maio de 2026, disponível em www.justen.com.br. Acesso em [data].