



|                      |   |
|----------------------|---|
| <b>PROCESSO Nº</b>   | <b>8.069-1/2022</b>                                       |
| <b>PRINCIPAL</b>     | <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE JUARA</b>                      |
| <b>ASSUNTO</b>       | <b>REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA</b>                  |
| <b>REPRESENTANTE</b> | <b>ERALDO FRANCISCO ALVES - Vereador Municipal</b>        |
| <b>GESTOR</b>        | <b>CARLOS AMADEU SIRENA - Prefeito Municipal de Juara</b> |
| <b>INTERESSADO</b>   | <b>EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE ÁGUAS DE JUARA</b>           |
| <b>ADVOGADOS</b>     | <b>RONY DE ABREU MUNHOZ - OAB/MT n.º 11.972-O</b>         |
| <b>RELATOR</b>       | <b>CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA.</b>             |

## II – RAZÕES DO VOTO

10. Inicialmente, ratifico a decisão que admitiu o processamento da presente Representação de Natureza Externa<sup>1</sup>, eis que preenchidos os requisitos exigidos no Regimento Interno do TCE-MT.

11. Consoante acima relatado, a Secretaria de Controle Externo, através de sua manifestação preliminar, afirmou que se mostrou irregular a prorrogação da vigência do Contrato de Concessão celebrado com a Concessionária Águas de Juara Ltda., realizado por meio do Primeiro Termo Aditivo de Reequilíbrio Financeiro, incorrendo na seguinte irregularidade:

*“HB09. Contrato Grave. Prorrogação de contrato de prestação de serviços de natureza continuada sem a devida previsão editalícia ou contratual (art. 55, IV, da Lei nº 8.666/1993).*

*Prorrogação da vigência contratual indevida do Primeiro Termo Aditivo de Reequilíbrio Econômico e Financeiro ao Contrato, desrespeitando as regras estabelecidas nas cláusulas definidas no contrato celebrado entre as partes e no Edital da Concorrência Pública.”*

12. Em sua defesa<sup>2</sup> o Prefeito Municipal de Juara, Sr. Carlos Amadeu Sirena, esclareceu que, o Termo Aditivo de Reequilíbrio Financeiro celebrado com a Concessionária Águas de Juara Ltda., não se trata de renovação de prazo contratual, eis que se baseou no Item 16.3 do Edital Concorrência Pública nº 001/1999.

<sup>1</sup> Doc. Digital nº 168059-2022

<sup>2</sup> Doc. Digital nº 172853-2022 – nº 1988274/2022





13. Ademais, consignou que, a celebração do mencionado termo ativo, foi precedida de um estudo técnico realizado por uma comissão mista, composta por membros do Poder Executivo, Legislativo e pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal, instituída para tal fim, que ainda teve a participação de profissionais capacitados e contratados para analisar a pertinência técnica e jurídica do pedido de repactuação, que culminou com a expedição de ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, consoante se infere da íntegra do Procedimento Administrativo nº 7104/2019.

14. Por outro lado<sup>3</sup>, em sua manifestação defensiva, a Concessionária Águas de Juara Ltda., esclareceu que não existiu a prorrogação irregular da vigência do Contrato de Concessão, pois na realidade através do Termo Aditivo, as partes ajustaram o reequilíbrio contratual da relação, haja vista a necessidade da realização de serviços extraordinários visando a inclusão de novas obrigações, cuja possibilidade foi contemplada tanto no instrumento contratual originário, quanto no ato convocatório da concorrência pública.

15. Aliado a isso, salientou que, o reequilíbrio contratual através do aditamento do pacto originário, tem por finalidade satisfazer necessidades extraordinárias, que não foram causadas pela concessionária, todavia, tratando-se de um evento fortuito e alheio a vontade das partes, não foi planejado inicialmente, razão pela qual entende ser plenamente cabível, estender-se o prazo de exploração do serviço público, visando garantir a manutenção do equilíbrio da relação quanto aos encargos e vantagens decorrentes da execução do serviço.

16. Firme no seu propósito, averbou ainda que, o Art. 11-B da Lei nº 14026/2020, estabeleceu que uma das formas para a universalização dos serviços de saneamento é a possibilidade do reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da

---

<sup>3</sup> Doc. Digital nº 174617-2022 – nº 205984-2022





possível disparidade gerada pela inclusão de novas metas para a prestação dos serviços.

17. Por fim, frisou em complemento que, *“tanto pela possível violação à modicidade tarifária e do interesse público, bem como em razão da impossibilidade material de aplicação de outros meios de reequilíbrio contratual”*, porém a prorrogação deve ser prestigiada como forma alternativa e igualmente lícita de recompor a equação econômico-financeira inicial.

18. Após realizar a análise das respectivas defesas, a Secex formulou sua manifestação conclusiva, opinando pela manutenção do apontamento<sup>4</sup>, pois elucidou que, a prorrogação de prazo da concessão realizada através do Termo Aditivo de Reequilíbrio Financeiro, não observou as disposições previstas tanto no Edital da Concorrência Pública nº 001/1999, quanto no Contrato Originário da concessão, cujo entendimento foi integralmente acompanhado pelo Ministério Público de Contas<sup>5</sup>.

19. Pois bem, emerge dos autos, que em data de 22/12/1999, a Prefeitura Municipal de Juara e a Concessionária Águas de Juara Ltda., celebraram o Contrato de Concessão do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário<sup>6</sup>, oriundo do Edital de Concorrência nº 001/1999<sup>7</sup>, com prazo de vigência estipulado em 30 (trinta) anos, conforme expresso na sua Cláusula Terceira, colha-se:

**CLÁUSULA TERCEIRA – PRAZO**

O PRAZO da CONCESSÃO é de 30 (trinta) anos, contados imediatamente após a Emissão da Ordem de Serviço Inicial, podendo ser prorrogados automaticamente pôr mais dez anos, se houver solicitação formal pela concessionária, dois anos antes de vencer o contrato, e esta tiver cumprido as condições contratuais deste edital.

20. Contudo, em 15/04/2019, a Concessionária Águas de Juara Ltda.,

<sup>4</sup> Doc. Digital nº 188347-2022 – nº 274007-2022

<sup>5</sup> Doc. Digital nº 1889-2023

<sup>6</sup> Doc. Digital nº 164378-2022

<sup>7</sup> Doc. Digital nº 164396-2022





apresentou uma Proposta de Reequilíbrio Contratual para Inclusão de Novas Obrigações<sup>8</sup>, sob a justificativa da ocorrência de diversos eventos imprevisíveis, que levaram ao desequilíbrio do contrato e da impossibilidade da manutenção de sua execução nos mesmos moldes do início da relação, colha-se:

*“I - Equívoco na tabela de projeção populacional do Edital 001/99;  
II - Aumento da Taxa de Urbanização além da projeção;  
III - Alteração do perímetro urbano do município após a elaboração do Plano Diretor de Saneamento Básico;  
IV - Inadimplência Tarifária do Poder Público de 2000 a 2004;  
V - atraso na liberação da área para ampliação da rede de esgoto e construção da segunda ETE, solicitada pela Concessionária em 2012 e liberada apenas em 2020;  
VI - Devido ao atraso foi ajuizado ACP contra Prefeitura e Concessionária;  
VII - Necessidade de mudança da Captação de Água, para Rio Arinos distante 8 KMS, investimento bastante alto;  
VIII - Assumir e implantar sistema de água em 02 distritos  
IX - Diminuição da tarifa de esgoto de 90% para 80% do valor da Água”.*

21. Em seguida verifica-se que o pedido formulado pela concessionária, foi acolhido pelo Poder Concedente, sendo celebrado o Primeiro Termo Aditivo de Reequilíbrio Econômico e Financeiro<sup>9</sup>, que em sua Cláusula Quinta promoveu a alteração do prazo de vigência do contrato de concessão, passando a perdurar até o ano de 2060, vejamos:

**CLAUSULA QUINTA**

5.1. Fica alterado a Cláusula Terceira do Contrato de Concessão do Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Cidade de Juara - Mato Grosso:  
Cláusula Terceira: O Prazo da Concessão será o estabelecido na Meta 1 (um), contados a partir da assinatura do presente aditivo, com vigência até 01/2060, podendo ser prorrogado por mais 10 (dez) anos, desde que a Empresa cumpra rigorosamente com todos os prazos estabelecidos nesta alteração.

22. Pois bem, analisando detidamente o Procedimento Administrativo nº 7104/2019, instaurado com a finalidade de apreciar a solicitação de reequilíbrio contratual pleiteada pela concessionária, observo que, a conclusão técnica subscrita

<sup>8</sup> Doc. Digital nº 172853-2022 – fls. 9/

<sup>9</sup> Doc. Digital nº 164389-2022





**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefones: (65) 3613-7575 / 7677 / 7672

E-mail: gab.sergio@tce.mt.gov.br

pelo Engenheiro Jorcy Francisco de França Aguiar – CREA 874/D-MT<sup>10</sup>, que embasou a tomada de decisão pelo Poder Concedente, apontou que o desequilíbrio contratual decorreu do atraso no cronograma de execução das obras de ampliação da rede de esgoto sanitário, amparou-se em cumprimento de decisões judiciais proferidas em Ação Civil Pública, senão vejamos:

---

<sup>10</sup> Doc. Digital nº 172853-20222 – fls. 349/363





## **7 - CONCLUSÕES**

Este Relatório Final se constitui em um elemento necessário para embasar o pleito apresentado pela Concessionária Águas de Juara ao Poder Concedente do Município, de PROPOSTA DE REEQUILÍBRIO CONTRATUAL PARA INCLUSÃO DE NOVAS OBRIGAÇÕES, tendo como referência o Contrato de Concessão dos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Cidade de Juara – Mato Grosso (s/n°.), assinado em 22 de dezembro de 1999.

Seguindo metodologia estabelecido na legislação, a parte inicial deste relatório dedicou-se na análise do contexto histórico no qual se deu início a relação contratual da Concessionária com a Prefeitura, através do cumprimento das exigências do Edital 001/99 e de toda a formalização na assunção dos serviços públicos.

Foi revisada a legislação e acrescentada alguma fundamentação teórica na discussão do direito líquido e certo de que nas relações que caracterizam os contratos imperfeitos típicos de concessões de longo prazo, o pleito de reequilíbrio é constitucional devendo seguir um rito processual administrativo para análise de sua admissibilidade e aprovação.

Na sequência, a análise do desempenho das atividades da concessionária ao longo de seu período de 19 anos de prestação de serviços serviu como um relato do cumprimento de suas tarefas e obrigações como também forneceu importantes registros para a construção do Fluxo de Caixa Descontado, ferramenta contábil exigida nos estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Financeira (EVTE), que permite o cálculo dos indicadores de desempenho econômicos do projeto (VPL, TIR e Payback), utilizados como instrumentos balizadores da manutenção do equilíbrio contratual ao longo do tempo.

Tais estudos apontaram que além de outros de menor importância, o principal fator gerador de desequilíbrio no contrato da Concessionária Águas e Juara foi o atraso na execução do cronograma de obras do sistema de esgotamento sanitário e que de agora em diante deverá ser executado em um prazo onde os investimentos estarão concentrados e deverão se originar extra fluxo de caixa normal, necessitando de capitalização da empresa por parte de seus sócios.





Para a repactuação do contrato em questão, foram estudados 03 (três) diferentes cenários:

- Cenário 1: Prorrogação do prazo de concessão completando 30 anos, contados de 2019 a 2048.

- Cenário 2: Prorrogação do prazo de concessão completando 30 anos, acrescido de revisão tarifária, adotando-se a proporcionalidade nas tarifas de água e esgoto (1:1).

- Cenário 3: Prorrogação do prazo de concessão completando 30 anos, acrescido de uma revisão tarifária parcelada em duas vezes (4% em 2020 e 4% em 2021), garantido o reajuste anual com base no indicador contratual que é o IGP-DI.

Os estudos econômicos mostraram que o cenário 1 serviu como ponto de partida no balizamento dos critérios utilizados e deixou claro que para se iniciar a discussão de reequilíbrio, é fundamental a revisão do prazo contratual ser prorrogado até 2048.

O Cenário 2 poucos influenciou nos resultados, podendo ser descartado, principalmente por trazer em sua lógica uma discussão complicada que é a paridade entre as tarifas de água e esgoto, algo com o que a população consumidora não está familiarizada.

O cenário 03, garantido a revisão do prazo contratual, e acrescida a revisão tarifária em duas parcelas de 4% é o que mais se aproxima de uma solução ideal, pois neste caso pelo menos, os indicadores de desempenho apontam o empreendimento como viável. Entretanto, a TIR alcançada no cenário 03 ainda não se iguala ao ideal, que é a Taxa de Desconto calculada em 5,07%, permanecendo a TIR em 3,76%.

Com todos estes elementos, é a expectativa que existam as condições necessárias para a discussão em torno do pleito de reequilíbrio apresentado pela Concessionária Águas de Juara.

23. Sob esse ângulo, o parecerista concluiu que seria mais benéfico ao Município de Juara, conceder a repactuação de equilíbrio econômico-financeiro da relação, através da prorrogação da vigência do Contrato de Concessão, pois do contrário seria necessário promover o aumento da tarifa dos serviços, bem como, também, seria devido o pagamento de eventual indenização à concessionária, colha-se:





**Parecer Técnico**

Considerando, as evidências das causas, assim como os custos para restabelecimento das metas contratuais no exíguo período que resta para o fim do contrato, não há como resolver o problema, a não ser pela diluição da compensação financeira no fluxo de caixa da concessionária, pois está caracterizado que a redução de tempo de faturamento, não pode ser considerada um evento a ser absorvido pelo concessionário, tendo em vista tratar-se de um fato imprevisível, e que constituiu causa justificadora de desequilíbrio do contrato, que somente será mantido em um novo fluxo de caixa.

Para restabelecimento deste equilíbrio, projetou-se um novo fluxo de caixa com as seguintes características, já demonstradas anteriormente.

População Urbana 2.018 (IBGE): 27.634

**Evolução Esgoto**

| Ano  | Ano Calend. | Taxa de Atendimento ESGOTO % | EVENTOS         |
|------|-------------|------------------------------|-----------------|
| 2018 | Base        | 43,69%                       |                 |
| 2019 | 0           | 43,69%                       |                 |
| 2020 | 1           | 43,69%                       | LICENCIAMENTOS  |
| 2021 | 2           | 43,69%                       | CONSTRUÇÃO ETE  |
| 2022 | 3           | 50,00%                       |                 |
| 2023 | 4           | 55,00%                       |                 |
| 2024 | 5           | 60,00%                       |                 |
| 2025 | 6           | 65,00%                       |                 |
| 2026 | 7           | 70,00%                       | META CONTRATUAL |
| 2027 | 8           | 75,00%                       |                 |
| 2028 | 9           | 80,00%                       |                 |
| 2029 | 10          | 85,00%                       |                 |
| 2030 | 11          | 95,00%                       | FIM DO CONTRATO |

Investimento Total: R\$ 65.565.856,48

Taxa Mínima de Atratividade: 10% (Taxa de Administração)

Ano Inicial: 2.019

Nesta condição obtivemos os seguintes Resultados do Fluxo de Caixa,

|   |                  |
|---|------------------|
| 4- TIR do Projeto                         | 10,42%           |
| 5 - VPL                                   | R\$ 2.210.203,63 |
| 6 - Payback (Anos)                        | 29,7             |
| 7 - Ligações                              | 9.747            |
| 8 - Faturamento Inicial mês               | R\$ 576.674,53   |
| 9 - Tarifa Mínima (A+E)                   | R\$ 67,45        |
| 10 - Ano Início Esgoto                    | 1                |
| 11 - TMA ( Taxa Mínima de Atratividade) % | 10%              |

Assim o caminho a seguir, será construir um aditamento de prazo de 30 anos, e manutenção de todas as condições iniciais do Contrato de Concessão.

Esta condição é a que foi obtida no cenário 1, na proposta do Concessionário, e que atende o pleito com segurança técnica e jurídica, assim como garante a continuidade da Concessão sem prejuízo das partes, e garante um serviço adequado a população juarense.

O retorno financeiro dos investimentos fica garantido com o resultado do Payback obtido de 29,7, que representa o tempo que levará para o investimento "se pagar".

Esse é o tempo que leva para que os rendimentos acumulados se igualem ao investimento inicial. Em outras palavras, esse cálculo mostra o tempo que o Concessionário levará para recuperar sua aplicação nos investimentos projetados para Água e Esgoto.





24. Neste contexto, *data máxima vênia*, não há como se negar que a prorrogação de prazo realizada através da celebração do Primeiro Termo Aditivo de Reequilíbrio Econômico e Financeiro, trata-se claramente de hipótese extraordinária<sup>11</sup>, que pode ser utilizada no curso da execução contratual para reequilibrar a equação econômico-financeiro pactuada entre Poder Concedente e concessionária, diante da realização de evento de desequilíbrio cujos efeitos tenham sido percebidos pela concessionária, conquanto não obrigada, contratual ou legalmente, pelo risco de sua ocorrência.

25. Portanto, diante do evento de desequilíbrio, uma das medidas acionáveis pelo Poder Concedente, a fim de garantir a intangibilidade da razão existente entre os ônus e os bônus distribuídos entre as partes da relação contratual consiste na prorrogação do termo final da concessão pelo período de tempo necessário à neutralização do desajuste econômico-financeiro quantificado, não instituindo nova relação jurídica. Isto é, não se trata de renovação do contrato, hipótese esta em que se iniciaria uma nova relação.

26. Aliás, neste ponto em particular, cumpre esclarecer por oportuno, que são situações absolutamente distintas, que não podem ser confundidas, as de prorrogações contratuais efetuadas por simples convicção da conveniência e oportunidade administrativa de extensão de seu prazo, diante do bom desempenho da concessionária e do interesse das partes na continuidade daquele vínculo, daquelas realizadas buscando promover a sustentação de equilíbrio financeiro da relação.

27. Em linhas gerais, no tocante ao primeiro caso pressupõe que, o contrato será estendido para satisfazer alguma necessidade que decorra da execução normal do contrato, por estar previsto no contrato, nessa hipótese é um direito garantido

---

<sup>11</sup> Nomenclatura amplamente utilizada pela doutrina especializada, como se vê, a título de exemplo, em: CANTO, Mariana Dall'Agnol e GUZELA, Rafaella Peçanha. Prorrogações em contratos de concessão. In Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação / Egon Bockmann Moreira (Coord.). – 2. Ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019





das partes.

28. Por outro lado, na segunda hipótese, tem-se que o contrato será estendido para satisfazer alguma necessidade, não prevista, originariamente no contrato inicial, diante de uma situação de álea extraordinária não atribuível ao concessionário, e que altera a sua execução normal, conforme é exatamente o caso em questão.

29. Nesse caso, estende-se o prazo de exploração do serviço público para garantir a manutenção da relação original entre encargos e vantagens, sendo uma alternativa ao poder concedente aos outros mecanismos mais onerosos, a exemplo do pagamento de indenização pelo Poder Público ou de aumento de tarifa aos usuários.

30. Sobre o tema, Marçal Justen Filho ao tratar do instituto da prorrogação quando renovação define o seguinte:

*“Acarreta o surgimento de um novo vínculo jurídico, inconfundível com aquele anterior. Esse é o sentido empregado no art. 175, parágrafo único, inciso I da Constituição Federal de 1988 e art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93. **Ao passo que quando trata de dilação afirma que tal "prorrogação amplia o prazo do vínculo que se encontra em curso mantendo por período de tempo superior ao originalmente previsto. Portanto, nem se extingue a relação anterior nem é instituída uma nova. As condições previstas para o vínculo original são mantidas com eventuais alterações e adaptações"**”<sup>12</sup>. – Marquei*

31. Igualmente converge neste raciocínio a emérita Jurista Ellen Gracie, que vem a ser ministra aposentada do Supremo Tribunal Federal, vejamos:

*“**Para fins de ampliação do prazo o objetivo é impedir o término do vínculo, transferindo o termo final do contrato para o futuro. Essa ampliação consubstancia alternativa usualmente adotada para impedir que o reequilíbrio contratual se dê sob a forma de considerável aumento da tarifa.** Enquanto que a "prorrogação, com fins de renovação do contrato, ganha lugar quando o objetivo das partes é o de instaurar nova relação jurídica, mantendo-se os mesmos sujeitos e um objetivo jurídico semelhante, depois de exaurido o prazo de vigência previsto no contrato original.” – Marquei*

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. “Prorrogação Contratual”: a propósito da Lei 13.448/2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/prorrogacao-contratual-a-proposito-da-lei-13-4482017-12062017>





32. Assim, frisa-se mais uma vez, quando a dilação de prazo ocorre por meio de mecanismo de reequilíbrio contratual, tem por objeto estender um contrato ainda existente para que o particular possa, por um período maior, explorar o serviço concedido buscando auferir renda visando afastar o desequilíbrio superveniente, retornando o ajuste à equação econômico-financeira existente quando da contratação inicial.

33. Dessa maneira, se o motivo que gerou a necessidade de se reequilibrar o contrato não existia à época da constituição da relação jurídica, tampouco havia como prever detalhadamente a forma como seria compensado. Tratando-se de uma situação absolutamente extraordinária, não se exige que haja prévia previsão contratual.

34. Nesta linha, novamente cito o entendimento de Marçal Justen Filho<sup>13</sup>:

**“4.7.6. O silêncio do edital e do contrato. A prorrogação para fins de reequilíbrio decorre de situações imprevisíveis ou de efeitos incalculáveis no momento da celebração da avença. A necessidade da prorrogação-ampliação de prazo como medida de recomposição somente será identificada no curso da execução contratual. Sendo assim, não se pode exigir previsão no edital da licitação ou no contrato para que haja a prorrogação-ampliação para fins de recomposição da equação econômico-financeira. A quebra da equação será uma hipótese extraordinária, derivada de um evento atípico, que foge à normalidade da execução contratual. Não precisa contar com previsão contratual expressa. Cabe até mesmo em face de previsão legal que vede a prorrogação-ampliação. Nem se diga que a previsão do art. 23, XII, da Lei 8.987/1995 imporia a necessidade de previsão contratual da prorrogação até mesmo para fins de reequilíbrio. A norma apenas prevê que é cláusula essencial dos contratos de concessão a previsão das condições de sua prorrogação (ordinária). Não se afasta a possibilidade de prorrogação em situações excepcionais, decorrentes de circunstâncias não conhecidas ou controláveis na época da celebração do contrato.” – Marquei**

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. A ampliação do prazo contratual em concessões de serviço público. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, São Paulo, v. 4, n. 23, mar./abr. 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDAdmCont\\_n.23.05.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.23.05.PDF)>





35. A propósito, o Colendo Tribunal de Contas da União, por ocasião do Acórdão nº 1.446/2018, não descartou a possibilidade de eventos extraordinários serem aptos a fundamentar eventual prorrogação de concessão, pois fez uma interpretação pela constitucionalidade do instituto da prorrogação do contrato de concessão diante de acontecimento considerado como álea extraordinária. Esse mecanismo pode se revelar legítimo se presente as circunstâncias que autorizam o reequilíbrio da equação original do contrato de concessão.

36. No mesmo sentido, o TCU fixou a premissa no sentido que, “a *recomposição econômico-financeira dos contratos de arrendamento portuário [que muito se assemelham aos contratos de subconcessão de serviço público] **poderá ser implementada, justificadamente, por meio de alargamento do prazo contratual**” – (Acórdão nº 774/2016 – Plenário) - *Marquei**

37. Essa espécie de prorrogação prescinde de autorização legal específica, tampouco exige previsão expressa no edital de licitação ou ainda no respectivo contrato de concessão. Isto porque, seu fundamento normativo encontra-se na própria Constituição Federal de 1988, por meio do Art. 37, XXI<sup>14</sup>, ao dispor sobre a garantia de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, e da Lei Geral de Concessões, ao prever, em seu artigo 9º, §4º<sup>15</sup>, o correspondente dever de restauração do equilíbrio previamente existente entre as partes nos casos de alteração unilateral do contrato.

38. Assim compreendem Mariana Dall’Agnol Canto e Rafaella

<sup>14</sup> **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

<sup>15</sup> “Artigo 9º, §4º da Lei nº 8.987/1995 - **Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.**”





Peçanha Guzela<sup>16</sup>, para quem:

***(...)Evidentemente que as prorrogações extraordinárias são medidas postas à disposição da Administração Pública, independentemente das previsões contratuais, destinadas a dar cumprimento ao dever legal de compensar o particular (claramente estipulado no art. 9º, §4º, da Lei nº8.987/1995). Elas, pois, exorbitam do contrato e podem ser aplicadas a qualquer tempo e modo, desde que haja causa que assim as reclame – leia-se, um desequilíbrio existente ou vindouro.” – Marquei***

39. A esse respeito, por ocasião do julgamento do REsp 1248237 (2014), a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, firmou o entendimento que, “a manutenção da equação financeira original do contrato de concessão é mais que uma orientação doutrinária vitoriosa, com respaldo jurisprudencial; na verdade, **constitui princípio erigido sob a égide constitucional desde a Carta de 1969, no art. 167, II, hoje repetido na Constituição Cidadã de 1988, no art. 37, XXI**”.

40. Resta claro, pois, que, no caso em questão, por se tratar de reequilíbrio econômico-financeiro, não tem como se falar em prorrogação sob a forma de renovação contratual, e, isto porque o reequilíbrio pressupõe a continuidade da relação jurídica já existente e não a criação de nova relação (como no caso da renovação). Ou seja, sendo assim, a única hipótese cabível quando se fala de prorrogação, no caso em tela, é a de ampliação do prazo do contrato, portanto, essa é a hipótese aqui aventada.

41. De mais disso, ao contrário das alegações ventiladas pela Secex, verifica-se que tanto o Edital da Concorrência nº 001/1999, em seu Item 11.2.14, quanto no Contrato de Concessão originário em sua Cláusula Sétima, restou estipulado a possibilidade da realização de repactuação de equilíbrio econômico-financeiro da relação, colha-se:

<sup>16</sup> CANTO, Mariana Dall’Agnol e GUZELA, Rafaella Peçanha. Prorrogações em contratos de concessão. In Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação / Egon Bockmann Moreira (Coord.). – 2. Ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.





11.2.14. Periodicamente, por iniciativa da Concessionária ou da Prefeitura Municipal, sempre que ocorrerem motivos técnicos, Econômicos, Financeiros ou Conjunturais que possam comprometer a cobertura dos investimentos, dos Custos Operacionais de Manutenção / Ampliação / Melhoria / Modernização / dos Serviços bem como o equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato, a Tarifa de Água ( TRA ) e a Tarifa de Esgoto ( TRE ) deverão ser reavaliadas e reajustadas. Caberá sempre à Prefeitura de Juara, através do Conselho Municipal de Saneamento Básico no prazo máximo de 15 ( quinze ) dias, a contar da data do pedido de reavaliação pela Concessionária, a análise e aprovação da proposta que venha a ser efetuada.

#### CLÁUSULA SÉTIMA – SERVIÇOS EXTRAS

A CONCESSIONÁRIA somente se obriga a realizar os investimentos que estejam previstos na sua PROPOSTA, sendo que qualquer modificação que venha a ocorrer será objeto de renegociação entre as PARTES, cabendo à PREFEITURA MUNICIPAL rever a tarifa de modo a restabelecer o equilíbrio econômico - financeiro do Contrato.

42. Nesta senda, vale destacar que na hipótese, o edital do certame por meio de seu Item nº 16.3, também dispôs sobre a ocorrência superveniente de serviços extraordinários e imprevisíveis, senão vejamos:

16.3. Caso venham, no futuro, a ser solicitados pela Concedente serviços extraordinários, não previstos neste Edital e nem na "Metodologia da Concessão da Licitante", os mesmos deverão ser objeto de orçamento detalhado e de estudos do impacto na Tarifa Referencial de Água e de Esgoto e somente poderão ser realizados após celebração de Termo Aditivo com a Concedente.

43. De modo que, a prorrogação para fins de reequilíbrio contratual da concessão, decorre de situações imprevisíveis ou de efeitos incalculáveis no momento da celebração da avença, conforme é exatamente o caso dos autos, logo, a possibilidade da ampliação de prazo como medida de recomposição, somente será identificada no curso da execução contratual, conseqüentemente, não se pode exigir previsão no edital da licitação ou no contrato, para que haja a prorrogação-ampliação para fins de recomposição da equação econômico-financeira.

44. A esse respeito, merece destaque a Orientação Normativa nº 22/2009, expedida pela Advocacia Geral da União, prescreve que **"o reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra "d" do inciso II do artigo 65, da Lei nº 8.666/1993"**. – *Marquei*





45. Com efeito, salienta-se, outrossim, que nos caso em tela, encontram-se observados os requisitos elencados no §1º 57<sup>17</sup> da Lei nº 8666/1993, que autoriza a possibilidade da prorrogação da vigência de prazo da execução do contrato, através de termo aditivo, independentemente da existência de previsão delineada no ato convocatório ou no instrumento inicial.

46. A propósito quanto a tal ponto, não é o outro entendimento sufragado por esta Colenda Corte de Contas:

*“RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 24/2016-TP (DOC, 07/10/2016). CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA E DE PRAZO DE EXECUÇÃO. REGRAS GERAIS. 1) É possível a prorrogação de prazos de vigência de contratos cujo objeto seja a prestação de serviços de natureza continuada, conforme hipótese prevista no inciso II, do caput, do art. 57, da Lei 8.666/93, desde que observados os seguintes requisitos: a) o aditivo de prorrogação deve ser formalizado dentro do prazo de vigência do contrato que se pretende renovar, ainda que o seu termo final ocorra em dia não útil; b) a vantajosidade da prorrogação deve ser justificada por escrito mediante estudos envolvendo critérios técnicos e financeiros, e a prorrogação deve ser autorizada pela autoridade competente; c) o valor global da avença resultante das prorrogações contratuais não precisa obedecer ao teto da modalidade licitatória inicialmente adotada para a contratação; e, d) caso os aditamentos tenham sido feitos sem a observância dessas regras, o gestor deverá providenciar a realização de procedimento licitatório a fim de evitar a permanência da irregularidade e incorrer em crime previsto na Lei 8.666/93. 2) **É possível a prorrogação de prazos de execução contratual para os casos previstos nos incisos do § 1º, do artigo 57, da Lei 8.666/93, independentemente do teto da modalidade licitatória inicialmente adotada para a contratação e de haver previsão de prorrogação no ato convocatório da licitação ou no contrato.** 3) Os aditivos contratuais de acréscimos quantitativos ou qualitativos do objeto avençado, previstos no § 1º, do art. 65, da Lei 8.666/93, não estão adstritos à observância do teto da modalidade licitatória inicialmente adotada, salvo quando essas majorações forem previsíveis e perceptíveis ainda no momento do*

<sup>17</sup> § 1º **Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação**, mantidas as demais cláusulas do contrato e **assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro**, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

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

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

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

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

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.





*certame, situação esta que configura afronta à isonomia do respectivo processo licitatório. (CONSULTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Resolução De Consulta 24/2016 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 27/09/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/10/2016. Processo 9598/2016).- Marquei*

47. No mais, insta esclarecer ainda que, não obstante, seja plenamente cabível aplicar-se as disposições do Art. 57 da Lei nº 8666/1993, para justificar a celebração do termo aditivo em discussão nos autos, entretanto, se faz mister assentar que a mesma possibilidade também se encontra contemplada na redação do Art. 58<sup>18</sup> da referida legislação federal.

48. Além disso, é sabido que, mesmo havendo a possibilidade de se realizar novo certame licitatório, se deve privilegiar o reequilíbrio de uma relação contratual já existente, sobretudo por uma questão de segurança das relações jurídicas contratuais pactuadas, preservando, portanto, a manutenção da correta execução do objeto do Contrato de Concessão.

49. Não é demais destacar, que, atualmente, existem várias formas de se estimular melhorias dentro do escopo contratual, valendo-se de termos aditivos entre outros caminhos para realização destes ajustes ao longo do tempo, sobretudo, em contratos de prestação de serviço público, que, no geral, são longos, justamente pelo investimento realizado ou realizável pela concessionária.

50. Também não se pode fechar os olhos, quanto aos investimentos realizados e realizáveis um aspecto contratual importante, que é o risco assumido pela empresa quando toma para si a responsabilidade da concessão. Certo é que ao aportar os investimentos necessários e os riscos decorrentes, a empresa tem em conta uma

<sup>18</sup> Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

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

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





expectativa real de ganho para amortização deste custo. Ou seja, se não é transferida a ela está expectativa de ganho, gera-se um *déficit* a ser corrigido, que é justamente o que está sendo aventado no presente caso: a correção por meio do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

51. Ademais, conforme já dito, *in casu*, a prorrogação do contrato de concessão realizada através do termo aditivo, visou precipuamente evitar prejuízo aos usuários com o aumento das tarifas, ou seja, para favorecer a obediência ao princípio da modicidade delas.

52. Como se sabe, o reajuste tarifário não configura melhor alternativa de forma isolada, vez que o usuário iria experimentar um aumento significativo da tarifa, não sendo esta a solução mais adequada, proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. Somente conjugada a uma alternativa seria viável para minimizar o impacto da tarifação e cumprir com o princípio da modicidade tarifária.

53. Este é um princípio que merece especial atenção e, é nesse sentido que o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso<sup>19</sup>, alerta que:

**“Considerando os elementos do caso concreto, caberá ao administrador definir a solução que considere mais adequada para o interesse público. Ao formular esse juízo, porém, o administrador deverá levar em conta dois elementos aos quais o sistema jurídico conferiu especial relevância em matéria de concessões: (i) a modicidade das tarifas e (ii) o interesse dos usuários.**  
(...)

**Assim, tendo em conta (i) o fim a ser atingido - reequilibrar economicamente o contrato - , (ii) os diferentes mecanismos disponíveis e (iii) a necessidade de preservar o interesse dos usuários de forma geral e, especificamente, a modicidade das tarifas, o administrador deverá optar pela solução que produza o melhor equilíbrio entre os diferentes interesses.” – Marquês**

<sup>19</sup> Barroso: O Contrato de Concessão de Rodovias: particularidades, alteração e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, Edição Especial, 2012.





54. Ou seja, consoante alhures ressaltado, consta dos autos, que através da Portaria nº 392/2019<sup>20</sup>, o Prefeito Municipal de Juara, instituiu uma comissão mista, formada por membros do Poder Executivo, Legislativo e pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal, visando analisar a solicitação de reequilíbrio contratual formalizada pela concessionária, ficando definido que a melhor opção seria conceder a prorrogação de prazo da concessão, através do termo aditivo celebrado.

55. Neste ponto, merece especial destaque o poder discricionário dos Municípios, que são os Poderes Concedentes, que detêm autonomia e competência originária para decidir a forma de se reequilibrar mais adequada os contratos por eles concedidos. Isto porque, cabe a eles o dever jurídico de manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. É dever, deles, portanto, tomar as providências necessárias à manutenção do equilíbrio contratual dos serviços públicos prestados sob sua titularidade.

56. Por pertinência ao alegado, peça-se vênia para mais uma vez trazer a colação os ensinamentos do brilhante mestre Marçal Justen Filho<sup>21</sup>:

**“A decisão por estender o prazo de um contrato de concessão configura ato de gestão administrativa. O poder concedente define, diante de todas as alternativas em tese cabíveis, qual é a melhor delas. Ou seja, a decisão por estender o prazo de vigência de um contrato de concessão é uma decisão puramente administrativa, sujeita apenas às limitações legislativas genéricas (inerentes a qualquer ato administrativo).” – Marquei**

57. Diante deste contexto, se mostra plenamente cabível a realização do termo de aditamento do contrato, adotando como medida de reequilíbrio a prorrogação de prazo do contrato de concessão, objetivando recompor o equilíbrio

<sup>20</sup> Doc. Digital nº 172853-2022 – fls 290

<sup>21</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. A ampliação do prazo contratual em concessões de serviço público, Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, Vol. 23 (março-abril 2016), 2016, .p. 20.





econômico-financeiro, conforme determina o Art. 65, alínea 'd<sup>22</sup>' inciso II da Lei Federal nº 8.666/93 e o Art. 124<sup>23</sup>, d da Lei nº 14.133/2021.

58. Nessa linha de raciocínio, trago à colação julgado desta Corte de Contas, que se amolda como luva ao caso em concreto:

**“CONTRATO. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS. LIMITES. PRESSUPOSTOS PARA ALTERAÇÕES QUALITATIVAS SUPERIORES AOS LIMITES. JUSTIFICATIVAS PARA ALTERAÇÕES CONTRATUAIS.**

1) Tanto as alterações contratuais quantitativas quanto as qualitativas submetem-se aos limites estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93. **2) Excepcionalmente, admite-se a possibilidade de que alterações contratuais consensuais qualitativas ultrapassem os limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, desde que atendam aos seguintes pressupostos: a) não acarretarem para a administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo certame licitatório; b) não possibilitarem a inexecução contratual, em decorrência do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; c) decorrerem de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; d) não ocasionarem a transformação do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; e) serem necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; f) decorrerem da motivação de que as consequências de outra alternativa (rescisão contratual seguida de nova licitação e contratação) trariam prejuízo insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço.** 3) Tanto as alterações contratuais quantitativas quanto as qualitativas pressupõem necessária motivação das razões que conduziram ao respectivo aditivo contratual, com demonstração explícita das justificativas que se pautem por informações objetivas, passíveis de serem comprovadas, não podendo se limitar a argumentos meramente subjetivos sem qualquer parâmetro objetivo de controle.” (CONTAS ANUAIS DE GESTÃO ESTADUAL. Acórdão 2815/2014 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 02/12/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/12/2014. Processo 71447/2013).

<sup>22</sup> Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo das partes:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual.”

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) – Marquês

<sup>23</sup> “Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.” Marquês





(Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2014, nº 11, dez/2014). – Marquei

59. Pelas razões expostas, se mostra perfeitamente possível a extensão do prazo contratual da concessão, como fórmula alternativa à elevação de tarifas que teria de ocorrer para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, ainda que não exista disposição editalícia ou contratual expressa autorizando a prorrogação do contrato de concessão.

60. Demonstrado o propósito inequívoco da prorrogação de prazo contratual, para fins de reequilíbrio financeiro, o reconhecimento do Poder Concedente de que tal mecanismo se mostra propício a preservar a modicidade tarifaria, e, ainda por todos os fundamentos expostos, a diferenciação em relação à prorrogação contratual calcada na discricionariedade administrativa, não há que se falar em qualquer ilegalidade do ato.

61. Em conclusão, pedindo *vênia* aos posicionamentos da Secex e do Ministério Público de Contas, contudo, entretanto, por todos os ângulos em que analiso a presente Representação de Natureza Externa, constato ser medida imperativa julgá-la improcedente, razão pela qual não há que se falar na ocorrência da irregularidade HB09.

### III - DISPOSITIVO

62. Pelo exposto, em dissonância com o Parecer Ministerial nº 26/2023, subscrito pelo Procurador de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, voto no sentido de conhecer e julgar **IMPROCEDENTE** a presente Representação de Natureza Externa, haja vista a inoccorrência da irregularidade HB09.

63. É como voto.

Cuiabá-MT, 12 de abril de 2023.





Tribunal de Contas  
Mato Grosso

**GABINETE DE CONSELHEIRO**

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefones: (65) 3613-7575 / 7677 / 7672

E-mail: gab.sergio@tce.mt.gov.br

(assinado digitalmente)<sup>24</sup>

Conselheiro **SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA**  
**Relator**

---

<sup>24</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

