



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade

Comissão de Regulação de Transportes

Nota Técnica nº 11/SEINFRA/CRT/2021

PROCESSO Nº 1300.01.0006038/2021-56

Assunto: Fundamentação técnica da Minuta da Resolução sobre revisões.

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de ato normativo que propõe disciplinar e regulamentar revisões anuais, quinquenais e extraordinárias do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e parcerias público-privadas de infraestrutura de transportes.

Neste momento, observa-se a mobilização de esforços no âmbito do Estado de Minas Gerais para o aprimoramento da regulação dos serviços públicos de competência da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – Seinfra. Conseqüentemente, o presente ato normativo coaduna-se com premissas dispostas na Agenda Regulatória: Biênio 2020-2021, da citada Secretaria, quais sejam: a previsibilidade e segurança jurídica, diminuição da assimetria de informações, incentivos à qualidade e eficiência e, indiretamente, aumento do investimento privado no Estado.

Nesse sentido, a normatização objetiva abordar a periodicidade da execução da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, bem como as diretrizes para os procedimentos de revisões no intuito de enfrentar questões relativas à demora na execução de tal recomposição, evitar estímulos às postergações de entregas e eventuais benefícios financeiros indevidos com os atrasos.

Assim, almejam-se melhorias nos processos de trabalho com possibilidade de maior transparência e celeridade nas análises de pleitos de reequilíbrio em aberto e futuros.

De igual modo, espera-se que a normativa ora proposta contribua para o fortalecimento do ambiente regulatório no Estado de forma a impulsionar a atração de novos investimentos, tendo em vista, inclusive, a ampliação do rol de concessões de serviços no Estado. Registre-se que, conforme dispõe a mencionada Agenda Regulatória: Biênio 2020-2021, a Seinfra prevê aproximadamente R\$14 (quatorze) bilhões em investimentos, com projetos de extrema relevância, tais como: PPP do novo Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte e a concessão de mais de 3 (três) mil km de rodovias em diversas regiões de Minas Gerais^[1].

A partir do exposto, a presente Nota apresentará a seguir a fundamentação técnica que respalda a Minuta de Resolução através da definição da pertinência do instrumento quanto à forma, competência, motivação e justificativa dos dispositivos propostos.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da forma e competência para a propositura do ato normativo

Dispõe o art. 2º, inciso II, alínea “a” do Decreto Estadual nº 47.065, de 20 de outubro de 2016, estar no âmbito das atribuições dos Secretários de Estado disciplinar e regulamentar matéria específica de sua competência, por meio, de Resolução. Com efeito, o art. 37, inciso I, da Lei Estadual nº de 30 de maio de 2019, confere ao Senhor Secretário de Infraestrutura e Mobilidade a competência de regular a infraestrutura de transporte rodoviário, ferroviário, aeroviário e hidroviário.

Nesse sentido, o presente ato apresenta-se na forma de Resolução a ser proposta e subscrita, após consideração e aprovação do Senhor Secretário de Infraestrutura e Mobilidade.

Não obstante, no exercício de suas competências legais, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade e Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG, firmaram em 05 de abril de 2021, Resolução Conjunta SEINFRA/DER nº 004 de 05 de abril de 2021, publicada no Diário Oficial em 07/04/2021, que instituiu a Comissão de Regulação de Transportes – CRT, reconhecida como o Ente Regulador dos contratos de concessões e parcerias público-privadas de infraestrutura de transportes firmados pelo Estado de Minas Gerais, a saber:

Resolução Conjunta SEINFRA/DER nº 004, de 05/04/2021, Art. 1º - Fica instituída, no âmbito da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, a Comissão de Regulação de Transportes, que atuará como reguladora dos contratos de concessão de infraestrutura de transportes celebrados no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Dentre os principais objetivos da CRT, se encontra a aplicação do modelo de regulação contratual, especialmente no que tange à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos por ela regulados, prezando-se pela eficiência desses ajustes, além de outras funções necessárias à regulação como a propositura de atos normativos regulamentares, nos termos dos artigos 3º e 4º, incisos I, III e VIII, da Resolução supracitada:

Resolução Conjunta SEINFRA/DER nº 004, de 05/04/2021, Art. 3º - A Comissão tem como principal objetivo a aplicação dos modelos de regulação contratual e a normatização dos respectivos fluxos administrativos, visando o equilíbrio econômico-financeiro, a tecnicidade e a segurança jurídica dos contratos, não se confundindo sua atuação com a dos fiscais e gestores de contratos.

Art. 4º - Caberá à Comissão de Regulação de Transportes, sem prejuízo de outras funções pertinentes e necessárias à regulação dos contratos de sua área de atuação, as seguintes atividades relacionadas aos contratos de sua área de atuação:

- I. Aplicar o modelo de regulação dos respectivos contratos, prezando pela eficiência econômico-financeira e técnica dos contratos; (...)
- III. Instruir, analisar e manifestar-se sobre os pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro de ambas as partes; (...)
- VIII. Propor atos normativos regulamentares, visando conferir segurança jurídica, padronização e objetividades aos trâmites inerentes à execução dos contratos regulados; (...).

Nesse prisma ressalta-se ainda que a atuação da CRT se pauta, conforme artigo 2º da Resolução Conjunta SEINFRA/DER nº 004/2021, nos princípios da tecnicidade, imparcialidade e responsabilidade, equidistância das partes signatárias do contrato e pela preservação da saúde do contrato/projeto em si, consoante recomendam, inclusive, as melhores práticas do Direito Regulatório. Sendo assim, a partir da disciplina acima descrita esta Comissão de Regulação, após efetiva análise, subscreve a primeira versão da Minuta de Resolução ora proposta, bem com sua respectiva avaliação mediante a presente Nota.

II.2. Dos objetivos e motivação da regulamentação sugerida

Segundo discutido por Oliveira^[2] substituir investimentos públicos por privados em setores altamente intensivos em capital os quais demandem longos prazos de maturação de investimento, requer regras claras e estáveis, que justifiquem o ingresso de agentes privados. Logo, a arquitetura institucional para formatar a atuação de agentes econômicos em setores de importância para o Estado pode assumir, *lato sensu*, duas abordagens principais: (i) a regulação discricionária; e (ii) a regulação por contrato.

O modelo de regulação por contrato é aquele em que as condições para prestação dos serviços concedidos são definidas no próprio contrato, desde o início da relação contratual. Essa conformação pressupõe, portanto, uma modelagem consistente que distribua adequadamente os riscos entre as partes e que, supostamente, contemple de antemão todas as condições contratuais que deverão ser observadas pelas partes do contrato. Tal modelo foi adotado tradicionalmente pelo Estado de Minas Gerais.

Por sua vez, o modelo de regulação discricionária tem como característica principal a conferência a um ente regulador de maior liberdade para alterar premissas e condições originais do contrato ao longo da sua vigência, incluindo temas elementares associados à relação contratual. Em síntese, essa regulação seria delegada às denominadas Agências Reguladoras “independentes”.

Ocorre que, nos setores de infraestrutura esses modelos teóricos de regulação econômica, na prática, são percebidos de forma conjugada, de modo que, vislumbra-se uma mescla de características dos modelos sugerindo uma alternativa regulatória com maior flexibilidade. Nesse contexto, localiza-se a proposta de criação da Comissão de Regulação de Transportes do Estado de Minas Gerais cujo objetivo incorpora o estabelecimento de um modelo híbrido no qual o contrato permanece como instrumento apto a definir as bases elementares da relação contratual, porém, o ente regulador passa a disciplinar de forma normativa – e não mais contratual – determinados temas estratégicos da concessão, dispensando, com isso, a necessidade de celebração de aditivos contratuais para alterar a disciplina de tais temas ao longo do tempo.

Desse modo, é possível conferir ao regulador maior flexibilidade regulatória para disciplinar determinados temas por meio de resoluções, notadamente, os concernentes a procedimentos, orientações para análises técnicas e para instrução dos processos administrativos. Isso por um lado confere segurança jurídica às partes contratuais, enquanto, por outro, dá alguma flexibilidade para que os trâmites administrativos sejam alterados com alguma facilidade diante de eventuais necessidades de melhoria futuras. O modelo também confere padronização no tratamento dos processos administrativos dos contratos de concessão e diminui o custo de transação, o que se mostra de extrema relevância em um contexto em que diversos novos contratos de concessão rodoviária devem ser assinados em horizonte próximo.

Nesta perspectiva, corroboram ainda as recentes implementações que vem sendo realizadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no âmbito das concessões rodoviárias federais, por meio do Novo Regulamento de Concessões Rodoviária – RCR. De acordo com as informações da Reunião Participativa nº 001/21, os objetivos da ANTT ao implementar o RCR são: (i) estabelecer em norma única um novo marco regulatório para as concessões rodoviárias federais; (ii) migrar de um modelo regulatório estritamente contratual para um modelo regulatório mais “normativo”; e (iii) relegar para a regulação contratual apenas os elementos de caracterização e pertinência específicas a cada ativo.

Lado outro, os principais motivos indicados pela ANTT para implementação do RCR são: (i) discrepância marcante nos contratos integrantes das quatro etapas do Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCROFE e até mesmo em contratos de uma mesma etapa, gerando alto custo regulatório; (ii) profusão de normas da ANTT tratando sobre o mesmo tema, por vezes com sobreposições/conflitos; (iii) dúvidas sobre o que deve prevalecer em casos de conflitos entre normas e contratos; (iv) rigidez contratual, gerando alto custo de transação e gargalos regulatórios para a malha futura que será concedida nos próximos anos.

Considerando os objetivos e motivação expostos, guardadas as devidas proporções, é possível apontar que a Minuta de Resolução elaborada se conforma com as justificações apresentadas. Dado que,

primordialmente, os objetivos gerais da regulamentação seriam (i) estabelecer regras claras sobre os procedimentos de revisões dos contratos de infraestrutura de transportes no Estado de Minas Gerais; bem como (ii) pautar tais procedimentos em regramentos técnicos e previsíveis conferindo transparência, segurança jurídica e periodicidade de execução.

Em decorrência disso, pode-se acentuar que o trabalho desenvolvido se justifica na necessária padronização das revisões em relação aos contratos já existentes e futuros, com vistas a evitar discrepâncias entre eles e a exacerbação de custos para a regulação desses contratos. Isso porque, a ausência de reavaliações constantes e adequadas dos contratos possibilita o acúmulo de eventos de desequilíbrio por períodos desarrazoados e, conseqüentemente, o aumento dos passivos regulatórios.

Nesse sentido, a padronização sugerida objetiva endereçar a execução estruturada e regular de reequilíbrios contratuais, de modo, a favorecer a sobrevivência e hígidez dos negócios em infraestruturas de transportes. Por certo, as medidas visam demonstrar o compromisso do Estado com a repactuação de contratos complexos e de longo prazo, bem como com a estabilidade regulatória, de modo, a garantir além da manutenção dos investimentos a continuidade da prestação dos serviços à sociedade.

II.3. Da justificativa dos dispositivos propostos

Em termos gerais, a Resolução conta nesta primeira versão com 24 (vinte e quatro) artigos divididos em 3 (três) Capítulos, sendo que o Capítulo II contabiliza 3 (três) Seções destinadas a cada uma das categorias de revisão.

Nos dois primeiros dispositivos a normativa traz as definições de conteúdo e aplicação das regras contidas na Resolução, de forma que, o artigo 2º contém as determinações para a superação de eventuais conflitos entre as regulamentações previstas nos contratos e por essa normativa.

Neste ponto, cumpre sublinhar que as previsões dispostas no artigo 2º são baseadas nas regras definidas pela ANTT no âmbito do já mencionado Novo Regulamento de Concessões Rodoviária – RCR. Para mais, elas foram definidas em consideração do conteúdo da presente regulamentação

Isso porque as disposições elaboradas versam sobre opções eminentemente procedimentais cujo único objetivo é disciplinar os trâmites dos procedimentos de revisão, até então sem qualquer orientação normativa a trazer segurança jurídica e transparência aos processos.

Como regra geral a aplicação de lei nova enseja indispensavelmente a salvaguarda do direito adquirido em prol do princípio da segurança jurídica. Nesse sentido, dispõe nosso ordenamento jurídico, a saber:

Constituição Federal de 1988, Art. 5º, inciso XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Logo, tem-se que a incidência da lei nova na parte correspondente às disposições diferidas no tempo e alcançadas pela lei superveniente estará condicionada a aspectos secundários ou não essenciais,

conforme dispõe a doutrina:

(...) o princípio jurídico-doutrinário, no sentido da incidência da lei nova aos *facta pendentia*, isto é, na parte correspondente às disposições diferidas no tempo e alcançadas pela lei superveniente, há que ser balizado por duas observações e ressalvas bem claras e inequívocas, a saber: A primeira, condiz evidentemente com o pressuposto de que a aplicação da lei nova, nesse caso, de modo algum, poderá avançar e ferir o *jus quaesitum*, redundando na sua própria negação; e a segunda, de resto com entrelaçamento recíproco entre ambas, assente no pressuposto de que essa aplicação da lei nova, superveniente, aos *facta pendentia*, está limitada às questões nitidamente secundárias do negócio jurídico; isto é, com o resguardo do evidente óbice da retroação da lei nova em relação à parte essencial do ajuste de vontades, em cujo âmbito formou-se e consolidou-se, no patrimônio jurídico de seu titular, o *jus quaesitum*. Em síntese, a aplicação da lei nova, relativamente aos *facta pendentia*, vale dizer, à parte diferida ou continuada de execução da avença, há de referir-se a elementos secundários ou questão alheia ao direito adquirido em si mesmo. Poder-se-ia aventar, meramente a título de ilustração, a hipótese de periodicidade de atualização monetária, ou incidência de determinado índice de correção de valores pecuniários, a par de outros possíveis exemplos do gênero, no caso de a lei nova dispor, a esse respeito, de forma diferente ou em sentido contrário daquela estabelecida no ajuste de vontades^[3].

Nesse sentido, destaque-se que a normativa ora proposta não inova nem altera quaisquer situações já constituídas, uma vez que se limita a estabelecer as orientações e respectivo trâmite para revisão dos contratos de concessão e parcerias público-privadas de infraestrutura de transportes.

Por conseguinte, assevera-se o entendimento de que não se intenta com a normativa proposta a mudança de previsões contratuais, mas tão somente fornecer diretrizes para interpretação e integração das normas do contrato. Para tanto, consignou-se que o contrato prevalece, inclusive, em situações de conflito, nos termos estabelecidos pelo artigo 2º, *caput* e incisos, bem como registrou-se salvaguarda às relações jurídicas prévias considerando a dicção do art. 1923, segundo o qual: “Art. 1923 – As revisões realizadas entre as PARTES anteriormente à vigência desta Resolução são atos jurídicos perfeitos e não devem ser revistas”.

Com efeito, a Minuta da Resolução não trata de mudança posterior de orientação geral, ou mesmo, inovação regulamentar quanto a tópicos essenciais dos contratos que regula, mas sim refere-se à instituição de normas procedimentais que, em observância às disposições contratuais, deverão regular a correta execução de revisões dos contratos.

Na sequência, verifica-se o Capítulo I “Dos conceitos” cujo objetivo foi tratar das principais definições afetas às regras estabelecidas na presente normativa. Consecutivamente, Capítulo II “Das revisões” em cada uma de suas seções (Seção I “Revisão Anual”, Seção II “Revisão Quinquenal” e Seção III “Revisão Extraordinária”) retrata regras próprias a cada uma das categorias de revisão. Em suma, as seções optam por definir cada uma das categorias de revisão, elencam premissas a serem consideradas respectivamente por cada categoria, prazos de processamento e, eventualmente, pleitos específicos que deverão ser contemplados no bojo de determinada categoria.

Por fim, tem-se o Capítulo III “Das disposições finais” mediante o qual dispõe sobre regras aplicáveis às três categorias de revisões, observância ao princípio administrativo da publicidade, emprego preferencial do Sistema Eletrônico de Informações – SEI para comunicações entre as partes, além do dispositivo, já mencionado, para preservação das relações já constituídas.

Conclui-se que a elaboração dos dispositivos da resolução contou com o cotejo às previsões contratuais definidas para alguns dos novos contratos que eventualmente serão firmados pela Secretaria, além de

inspirações na regulamentação emitida pela ANTT e Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, referências da área. Ademais, contou-se com a realização de consulta pública, entre os dias 08 e 17 de outubro de 2021 (Disponível em: <<http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/page/2433-consulta-publica-revisoes-do-equilibrio-economico-financeiro-dos-contratos-de-concessao-e-ppps>>), mediante a qual os termos da minuta inicial da Resolução foram disponibilizados para manifestação das concessionárias atuantes ou não no Estado, bem como especialistas do tema e usuários, de modo, a promover melhor aderência da regulamentação à realidade dos serviços públicos concedidos.

Com a referida consulta a Comissão de Regulação de Transportes recebeu contribuições das Concessionárias ECO135 e AB Nascentes das Gerais, Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR, Queiroz Maluf Sociedade de Advogados e, ainda, da Superintendência de Logística de Transportes da Seinfra. Com efeito, cada uma das manifestações foi objeto de deliberação pela Comissão no sentido de seu acolhimento e rejeição, pelo que, consolidou-se a versão final ora enviada.

Em síntese, pode-se sublinhar que as alterações permearam aspectos de redação para a supressão de expressões subjetivas e complementações necessárias no sentido de conferir maior precisão e segurança quanto ao regramento estabelecido. Paralelamente, consoante os apontamentos recebidos algumas disposições foram discutidas com maior aprofundamento e sugeridas supressões e novas redações contendo definições mais condizentes com as realidades dos contratos vigentes, bem como das regulações contratuais dos novos projetos. Frise-se que a consolidação das manifestações recebidas, bem como respectiva deliberação da CRT foi reunida ao presente expediente, nos termos da Planilha (xxx, documento preparatório).

Cumprе ressaltar que a versão preliminar da minuta contava com a previsão de seção específica destinada a padronização dos procedimentos relativos às revisões anuais e reajustes tarifários. Não obstante, a partir das considerações dos participantes da consulta pública, discussões no âmbito da Comissão e com gestores das áreas técnicas da Seinfra, concluiu-se que as previsões específicas para tais revisões abrangem unicamente contratos futuros da Secretaria não sendo matéria tratada nos contratos vigentes. Igualmente, a temática de reajuste tarifário abrange regramentos específicos para cada contrato. Nesse sentido, compreende-se que a sistematização inicialmente proposta não seria suficiente à criação de parâmetros previsíveis e seguros, razão pela qual optou-se pela limitação neste ato normativo do tratamento das revisões quinquenais e extraordinárias.

Por fim, destaque-se que os apontamentos feitos nesta Nota possuem caráter técnico e opinativo e não se confundem com a análise jurídica, cuja competência é da Advocacia-Geral do Estado.

III. CONCLUSÃO

Considerando os motivos elencados acima, a Comissão de Regulação de Transporte – CRT submete a presente minuta da Resolução para análise da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado Infraestrutura e Mobilidade, a fim de regulamentar e estabelecer as diretrizes gerais para os procedimentos de revisões anuais, quinquenais e extraordinárias nos contratos de concessão e parcerias público-privadas de infraestrutura de transportes.

Belo Horizonte/MG, 21 de outubro de 2021.

[1] SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE. Agenda Regulatória. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://www.parcerias.mg.gov.br/images/2021/Cartilha_Agenda_Regulat%C3%B3ria_Seinfra.pdf>. Acesso em 01 set. 2021.

[2] OLIVEIRA, Gesner. Agências Reguladoras: A experiência internacional e a avaliação da proposta de Lei Geral Brasileira. Brasília: CNI, 2004. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/agencias-reguladoras-a-experiencia-internacional-e-a-avaliacao-da-proposta-de-lei-geral-brasileira.htm>>. Acesso em: 01 set. 2021.

[3] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas; 2013, pp. 85-86.



Documento assinado eletronicamente por **Izabel Campos Ferreira, Presidente (a) da Comissão**, em 21/10/2021, às 18:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Djanikian, Servidor Público**, em 21/10/2021, às 18:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Michelle Vieira da Silva, Servidora Pública**, em 22/10/2021, às 07:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Machado Lage, Superintendente**, em 22/10/2021, às 09:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Robles Pinheiro, Servidor Público**, em 22/10/2021, às 10:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **36754044** e o código CRC **E9B9308D**.
