



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Processo nº 1300.01.0006038/2021-56

**PROCEDÊNCIA:** COMISSÃO DE REGULAÇÃO DE TRANSPORTES

**DATA:** 25 DE OUTUBRO DE 2021

**NÚMERO:** 318

**EMENTA:** PROPOSTA DE ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. PROCEDIMENTO PARA REVISÕES NOS CONTRATOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. REGULAMENTAÇÃO.

## **NOTA JURÍDICA**

### **I – Relatório**

Trata-se de consulta submetida à apreciação desta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer acerca da minuta de Resolução da lavra do Sr. Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, que versa sobre procedimentos a serem observados pela Administração, para *revisões ordinárias e extraordinárias em contratos de concessão e parcerias público-privadas de infraestrutura de transportes*

O ato normativo proposto impõe diretrizes aplicáveis para recomposição periódica do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos por ela conceituados, bem como revisar aspectos contratuais a fim de adaptá-los às necessidades práticas da concessão e suas finalidades.

O expediente encontra-se instruído com Nota Técnica nº 11/SEINFRA/CRT/2021 (36754044), minuta do ato normativo (36951898) e planilha de contribuições da sociedade, em consulta pública (36957586).

É o relatório, no que interessa.

### **II - Fundamentação**

Inicialmente, importante ter em conta que compete às assessorias jurídicas dos órgãos da Administração Pública prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhes sendo possível interferir na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, econômico-financeira e orçamentária. Essa é a determinação expressa do artigo 8º, *caput*, da Resolução AGE nº 93/2021. Vejamos:

***Art. 8º – A manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.***

Pois bem, feitas estas considerações, registramos que as resoluções são atos administrativos normativos emanados de autoridades do alto escalão da Administração Pública, mas não do chefe do Poder Executivo, através das quais disciplinam matéria de sua competência específica.

Neste sentido diz a redação disposta no art. 2º, II, “a” do Decreto Estadual nº 47.065, de 20 de outubro de 2016, que dispõe sobre a proposição, elaboração e redação de atos normativos, nos termos da Lei Complementar nº. 78, de 09 de julho de 2004:

*“Art. 2º – O disposto neste decreto aplica-se à elaboração dos seguintes atos:*

*I – de competência do Governador:*

*(...)*

*f) decreto autônomo;*

*II – de competência das demais autoridades do Poder Executivo:*

***a) resolução: de competência dos Secretários de Estado, quando reunidos ou individualmente, que discipline e regulamente matéria específica de sua competência dirigida a todos os seus administrados, veicule normas gerais ou crie comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão”;* (g.n.)**

Em complemento à pertinência da forma, verifica-se que a competência para regular a matéria proposta e subscrição do ato normativo, de fato, pertence ao Sr. Secretário de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, em consonância com o que diz o artigo 37, inciso I, da Lei Estadual nº 23.304/2019:

*Art. 37 - A Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade - Seinfra - tem como competência planejar, dirigir, executar, controlar, avaliar e **regular** as ações setoriais a cargo do Estado relativas:*

***I - à infraestrutura de transporte rodoviário, ferroviário, aeroviário e hidroviário;***

Fixada a pertinência do instrumento, cabe-nos esclarecer que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é dever da Administração Pública, e

Direito do contratado (concessionário), como bem determina o art. 37, inciso XXI da CR/1988, art. 58, inciso I e § 2º, art. 65, II, “d”, todos da Lei nº 8.666/1993 e art. 9º, §§ 2º e 4º da Lei nº 8.987/1995.

Neste ponto, importante a lição de José do Santos Carvalho Filho:

*Equação econômico-financeira do contrato é a relação de adequação entre o objeto e o preço, que deve estar presente ao momento em que se firma o ajuste. Quando é celebrado qualquer contrato, inclusive o administrativo, as partes se coloca diante de uma linha de equilíbrio que liga a atividade contratada ao encargo financeiro correspondente. Mesmo podendo haver certa variação nessa linha, o certo é que no contrato é necessária a referida relação de adequação. Sem ela, pode dizer-se, sequer haveria o interesse dos contratantes no que se refere ao objeto do ajuste. (Carvalho Filho. Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Ed Atlas. São Paulo. 2015. 29ª Edição. Pg 201)*

Com efeito, sendo a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro um Direito assegurado ao concessionário por normas constitucionais, legais e regulamentares, compreende-se que a minuta de Resolução proposta, que busca disciplinar o procedimento interno para aferição da higidez financeira dos contratos, em revisões periódicas ou extraordinárias, possui respaldo inclusive na Lei Estadual nº 14.184/2002, que regulamenta o Processo Administrativo no Estado de Minas Gerais, em cujo artigo 2º determina que: *“A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, eficiência, ampla defesa, do contraditório e da transparência.”*

Não é demasiado lembrar que, mesmo não sendo hipótese de reequilíbrio, a alteração e atualização dos contratos durante sua vigência igualmente encontra guarida na Lei nº 8.666/1993, especialmente em seu artigo 65. De igual maneira, o artigo 23, inciso V, da Lei nº 8.987/1995, diz ser cláusula essencial ao contrato de concessão de serviço público aquela relativa: *“aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações”.*

Sobre o tema, importante são as lições de Di Pietro:

*“Quanto ao **princípio da mutabilidade**, cabe destacar que a ele se submetem o concessionário e também os usuários do serviço público. Significa, esse princípio, que as cláusulas regulamentares do contrato podem ser unilateralmente alteradas pelo poder concedente para atender razões de interesse público. Nem o concessionário, nem os usuários do serviço podem opor-se a essas alterações; inexistente direito adquirido à manutenção do regime jurídico vigente no momento da celebração do contrato. Se é o interesse público que determina tais alterações, não há como opor-se a elas.” (Di Pietro. Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. Rio de Janeiro. Editora Forense. 12ª Edição. Pg 99)*

Ou seja, a modificação e atualização em contratos complexos como são as concessões e parcerias público-privadas de infraestrutura de transportes são previsíveis, tratando-se de cláusula obrigatória nos respectivos instrumentos, inclusive como determina a própria lei nº 8.987/95, razão

pela qual a regulamentação dos procedimentos para análise e revisão é medida adequada, inserida dentro dos poderes de regulação do órgão.

Quanto aos dispositivos propostos, tratam-se de opções estritamente técnicas, acerca do procedimento para tramitar, aprovar, calcular valores e promover o reequilíbrio contratual, propor modificações e atualizações no instrumento, etc. Nesta esteira, por se tratarem de opções técnicas, não compete ao órgão de assessoramento jurídico tecer maiores comentários.

Não obstante, pontuamos algumas considerações (apenas) acerca do § 3º, do artigo 9º, da minuta, na medida em que impõe, igualmente ao Poder Concedente, o prazo de 90 (noventa) dias para solicitar revisão extraordinária ao contrato sob pena de postergação da análise para eventual e futura revisão ordinária. **Em nossa visão tal disposição não poderia ser imposta sobre o Poder Concedente, na medida em que as leis 8.666/93 e 8.987/95 lhe garantem poderes exorbitantes para modificar o contrato, quando houver interesse público devidamente justificado, durante toda a execução, sem limitação temporal**, ou seja, não se revelaria adequado impor tal restrição por ato regulamentar (resolução). Portanto, orientamos modificação quanto a este ponto, de modo que o prazo mencionado seja aplicável apenas ao concessionário. **Ponderamos**, ainda, a expressão “*cessão*”, no §2º do artigo 9º, em que, salvo melhor juízo, deveria ser “*cessação*”.

No mais, é de importante registro que, conforme artigo 2º da minuta, as regras contidas na Resolução devem ser aplicadas de forma **subsidiária** aos contratos, de modo que, em caso de conflito de normas, prevaleça o instrumento contratual.

De fato, outra não poderia ser a forma de sua aplicação, posto se tratar de ato normativo infralegal superveniente aos contratos em vigor, e que não pode se sobrepor às obrigações já firmadas de acordo com as normas até então vigentes, sob pena de se instituir fato da administração, e, como tal, indenizável. Ou seja, pretende, a norma regulamentar proposta, preencher as lacunas dos contratos existentes e regular os futuros, sem, por si só, modificá-los.

Por fim, destacamos que, conforme o normativo, a tramitação administrativa dos expedientes e apuração de reequilíbrios ou modificações pressupõem, ao seu final, a celebração do respectivo termo aditivo ao contrato, conforme determina o artigo 13 da minuta, o que se mostra adequado, já que haverá necessidade de alteração nas obrigações fixadas.

### III - Conclusão

Ante todo o exposto, e considerando as premissas relacionadas aos limites da presente análise jurídica, este órgão de assessoramento manifesta-se pela **legalidade** jurídico-formal do ato normativo proposto, desde que observadas as recomendações acostadas ao longo da manifestação.

É como **opinamos**.

**Matheus Fernandes Figueiredo Couto**

Procurador do Estado  
OAB/MG 143.410 MASP 1.327.036-8



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Fernandes Figueiredo Couto, Procurador(a) Chefe**, em 25/10/2021, às 11:52, 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](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **37073528** e o código CRC **E5E73EF7**.

Referência: Processo nº 1300.01.0006038/2021-56

SEI nº 37073528