



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

**Interessado:** Companhia de Gás de Minas Gerais – GASMIG

**Número:** 16.353

**Data:** 24 de junho de 2021

**Classificação Temática:** Contratos administrativos. Concessão de serviço. Prorrogação.

**Precedentes:** Parecer nº 14.592, de 2006; Notas Jurídicas nº 3.683, de 2013; 4.046, de 2014; nº 5.049, de 2018; nº 5.291, de 2019;

**Referências normativas:** Lei estadual nº 11.021, de 1993; Lei nº 13.448, de 2017; art. 25, § 2º, da Constituição da República; Lei nº 8.987, de 1995.

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL CANALIZADO. GASMIG. ADITAMENTO AO CONTRATO. PRORROGAÇÃO ANTECIPADA. AMPLIAÇÃO DA VIGÊNCIA EM VINTE ANOS. CONSTRUÇÃO DE GASODUTO PARA ATENDIMENTO À REGIÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO. AMORTIZAÇÃO DO INVESTIMENTO. CONSIDERAÇÕES E RESSALVAS.

*A análise da viabilidade jurídica da prorrogação antecipada do contrato de concessão celebrado pelo Estado com a GASMIG requer a avaliação de uma série de fatores que suplantam a mera análise, em tese, do instituto da prorrogação. E em que pese a adoção do instrumento da prorrogação antecipada pela Administração Pública federal em contratos de concessão de setores específicos, as características da relação negocial entre Estado e GASMIG demandam, em concreto, justificativas e estudos técnicos que fogem à competência da Advocacia-Geral do Estado. E impedem a emissão de resposta segundo um código binário de natureza positiva ou negativa.*

*A julgar dos princípios que regem a Administração Pública, a automática soma de mais vinte anos a um contrato cujo termo está previsto para o ano de 2053, como contrapartida ao acréscimo de obrigação de investimento proposto pela concessionária, carece de elementos jurídicos sólidos a dar-lhe estrutura. Seja pela ausência de autorização expressa em lei; seja pelas características atuais do serviço de gás natural canalizado; seja também pelas características próprias do contrato em questão.*

*Temas que deverão, necessariamente, ser enfrentados pela Administração Pública estadual ao avaliar a conveniência da adoção da medida. Sem a exclusão de meios jurídico-administrativos outros capazes de, igualmente, garantir a qualidade, amplitude e eficiência dos serviços de gás canalizado no Estado.*

Parecer Jurídico

-I-

1. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE, em ofício exarado pelo Secretário Adjunto da Pasta (SEI 30407864), encaminha à Advocacia-Geral do Estado - AGE consulta referente ao contrato de concessão celebrado pelo Estado de Minas Gerais e a Companhia de Gás de Minas Gerais - GASMIG, que tem por objeto a prestação do serviço de distribuição de gás natural canalizado no território mineiro.

2. Na consulta, após tecer considerações relacionadas ao histórico contratual, o consulente informa o interesse recente da concessionária em construir um gasoduto até a região do Triângulo Mineiro. Com capacidade de atender, também, as regiões Centro-Oeste e Alto Paranaíba. Dizendo, ainda, que a contrapartida solicitada pela GASMIG, acaso venha a assumir contratualmente a obrigação, seria a prorrogação do contrato de concessão por adicionais vinte anos. Alterando-se, via celebração do quarto aditivo ao contrato, a data de seu término – atualmente prevista para 2053 – para o ano de 2073.

3. Com isso, requer manifestação da AGE sobre a viabilidade jurídica da celebração de novo aditivo ao contrato de concessão, prorrogando-o por mais vinte anos (...), condicionado ao atendimento dos aspectos técnicos necessários.

4. À parte o ofício de encaminhamento, a consulta encontra-se instruída exclusivamente com cópia do contrato de concessão e dos três termos aditivos que o sucederam. Ausente manifestação da Assessoria Jurídica da SEDE.
5. Em suma, é o relatório. Passa-se a opinar.

-II-

6. Nos termos relatados, a consulta encerra questionamento relacionado à viabilidade da ampliação do prazo previsto em contrato de concessão celebrado pelo Estado e a GASMIG. Com o acréscimo de mais vinte anos ao prazo contratual vigente, que prevê seu termo para o ano de 2053.
7. Como possível observar, trata-se de situação atípica em que se busca, com mais de trinta anos de antecedência, a avaliação da juridicidade da prorrogação contratual. Período vindouro em que, por certo, inúmeros elementos relacionados ao negócio jurídico, à concessionária do serviço e ao próprio serviço objeto da concessão ainda encontrarão palco e cenário para o seu acontecimento. Fato que, a julgar de uma visão ortodoxa, dificulta sobremaneira qualquer recomendação para que venha a ocorrer neste momento.
8. Vale dizer. A prorrogação de contratos tais ocorre, em regra, com a proximidade de seu término. Quando possível avaliar a conveniência do ato de acordo com os diversos fatores que permeiam o serviço público objeto da concessão, dentre os quais a qualidade do serviço prestado pela concessionária, assim como as normas incidentes sobre a administração pública em matéria de contratação. Todos eles sob o prisma do interesse público.
9. Aqui, a consulente solicita parecer sobre a juridicidade da prorrogação. Ao fundamento, em síntese, de se ampliar o tempo do negócio jurídico a fim de permitir o investimento na infraestrutura do serviço e, ao mesmo tempo, franquear à concessionária a amortização de investimento que estaria a crescer à concessão. Em outras palavras: a prorrogação antecipada como contrapartida pela assunção de um compromisso negocial que, conforme se presume da consulta, não estaria abarcado pelo contrato na forma em que vigora.

### I. Da prorrogação antecipada

10. Observa-se que a prorrogação antecipada em si não seria, do ponto de vista jurídico, novidade. Colhendo-se como exemplo as disposições contidas na [Lei nº 13.448](#), de 2017, que trata da prorrogação de contratos de concessão pela União nos setores ferroviário, rodoviário e aeroportuário, e nas [Leis nº 12.815](#) e [nº 12.783](#), de 2013, que autorizaram a administração pública federal a prorrogar antecipadamente contratos de parceria nos setores portuário e de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, respectivamente.
11. Nesses casos, a prorrogação antecipada é condicionada ao atendimento de uma série de requisitos estabelecidos nas Leis. Dos quais se destaca, em todas elas, a inclusão de investimentos não previstos no termo contratual vigente. Sendo, pois, instrumento de gestão pública destinado a promover, de forma imediata, investimentos em serviços e estruturas públicas mediante a utilização do capital privado, sem descuidar do cumprimento de compromissos contratuais anteriormente assumidos pelo Estado.
12. A juridicidade desse instrumento – e, especialmente, dos dispositivos da Lei nº 13.448/2017 que o sustentam – foi reconhecida, ainda que indiretamente, pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da [Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.991](#). Da qual restou consignado, no voto da Relatora, a Ministra Carmem Lúcia:
  - i) a inserção da prorrogação do prazo contratual no espaço de discricionariedade da Administração Pública;
  - ii) a prorrogação indefinida do contrato como forma de burlar as determinações legais e constitucionais quanto à licitação obrigatória para adoção do regime de concessão e permissão para exploração de serviços públicos;
  - iii) a necessidade de estudo técnico prévio para fundamentar, objetiva e expressamente, a vantagem da prorrogação do contrato de parceria e acolher, em cada caso, com motivação e transparência, a possibilidade de elastecimento do prazo contratual sem necessidade de nova licitação;
  - iv) a análise sobre a conveniência e oportunidade da prorrogação antecipada do contrato de concessão pelo Poder Público considera a necessária exigência de elevação dos níveis de eficiência na prestação do serviço, pois impõe a inclusão de investimentos não previstos no instrumento contratual vigente.
13. O Ministro Gilmar Mendes, ao acompanhar a Relatora, teceu em seu voto comentários acerca da relação entre o Estado Regulador e aquilo que chamou de *crise do serviço público*. Dizendo, com base em doutrina, que *os movimentos de liberalização e privatização implicaram uma crise da velha noção de publicatio e, por conseguinte, a necessidade de se repensar a rigidez de alguns institutos clássicos do Direito Administrativo*. Reconhecendo, em seguida, as dificuldades do Legislador e do Judiciário, em um plano jurídico abstrato, em dar respostas definitivas a problemas concretos enfrentados pelo Estado Regulador. Realçando, com isso, o papel do regulador na prestação do serviço público.
14. E ao prosseguir em seu voto, traz a definição do instituto da prorrogação antecipada de contratos de concessão:

"A partir de uma sistematização doutrinária desse fenômeno, é possível conceituar a prorrogação antecipada como modalidade de prorrogação de concessão prevista em legislação superveniente à celebração do contrato que autoriza o Poder Público a precipitar o termo final do pacto inicialmente acordado, fazendo com que o efeito de uma prorrogação prevista para momento futuro surta efeitos desde logo.

Essa definição ombreia com outras previstas na doutrina recente. Nas palavras de **Mário Saadi** e **Raul Dias Dos Santos Neto**, trata-se de prorrogação que se coloca *'quando ainda há relativo distanciamento temporal entre o momento da vida contratual em que ela é realizada e a data em que o contrato efetivamente expiraria'* e *"tendo como contrapartida da concessionária a realização de investimentos originalmente não previstos no contrato de concessão, de maneira a assegurar justamente a mencionada adequação'*. (SAADI, Mário. SANTOS NETO, Raul Dias. Prorrogação Antecipada de Prazo de Contratos de Concessão. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, v. 27. Novembro-Dezembro 2016).

No mesmo sentido, **Rafael Verás** aduz que a prorrogação antecipada terá lugar nas hipóteses em que *'o poder concedente, ao invés de esperar o termo do contrato de concessão, incentiva que o concessionário realize investimentos não previstos nas suas obrigações originárias, tendo como contrapartida a ampliação da vigência do prazo da concessão'* (VERÁS, Rafael. As prorrogações e a relicitação de que trata a Lei no 13.448/2017: um novo regime jurídico de negociação para os contratos de concessão. Coluna Direito do Estado. Ano 2017. Num 364. 12.06.17)." [grifos no original]
15. A partir disso, após indicar a prorrogação antecipada como uma das modalidades de prorrogação do contrato administrativo e colacionar precedentes do Tribunal de Contas da União onde reconhecida a validade do instituto em contratos de concessão específicos, aponta alguns pressupostos e

requisitos necessários para a validade da prorrogação antecipada dos contratos de concessão. A saber:

- i) contrato de concessão vigente e previamente licitado;
- ii) previsão da prorrogação no edital de licitação e no contrato original;
- iii) discricionariedade da Administração Pública;
- iv) vantajosidade da prorrogação.

16. A experiência da Administração Pública federal indica que o uso do instrumento demanda a observância de requisitos objetivos e claros. Passíveis de serem colhidos, sobretudo, das leis que prevêm a prorrogação antecipada em contratos de concessão setoriais celebrados pela União.

17. Na edição da Medida Provisória nº 752, convertida na mencionada Lei nº 13.448/2017, foram expostos os motivos da decisão adotada pelo governo federal, como consta do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>:

“5. É essencial a existência de uma lei específica para dar segurança jurídica para incluir novos investimentos em concessões existentes quando for justificadamente necessário. Hoje o Poder Concedente tem se deparado com alguns questionamentos quanto à possibilidade de alteração contratual das concessões públicas. Órgãos públicos têm questionado o interesse público de renovações contratuais ordinárias ou antecipadas como alternativa a novas licitações; usuários, por sua vez, apresentam dúvidas quanto aos mecanismos de reequilíbrio possíveis de serem adotados e os agentes públicos e concessionárias estão inseguros quanto à legitimidade ativa na condução desses processos. Entendemos que as soluções desses itens estão adequadamente endereçadas na presente medida.

6. A proposição estabelece que, desde que originalmente admitida a prorrogação nos contratos de parceria nos setores rodoviário e ferroviário, o poder público poderá determinar a realização de investimentos não previstos inicialmente nos contratos, estando assegurado o equilíbrio da equação econômico-financeira para as partes. Em adição, a presente Medida Provisória, em seu art. 3º, prevê que os contratos prorrogados deverão ainda ser ajustados às melhores práticas regulatórias, incorporando avanços tecnológicos e dando ainda maior foco à qualidade dos serviços prestados. Desta forma, as agências reguladoras terão melhores condições de exigir e fazer cumprir os níveis de serviço contratualizados, assim como os investimentos obrigatórios previstos, utilizando-se de mecanismos que desestimulem inexecuções ou atrasos das suas obrigações.

7. A prorrogação, desde que já não tenha sido realizada, poderá ocorrer uma única vez - por período igual ou inferior ao prazo originalmente fixado ou admitido no contrato - e estará sujeita ao cumprimento de condicionantes objetivas por parte da concessionária para ser elegível. As prorrogações antecipadas, por sua vez, somente poderão ocorrer nos contratos cujo prazo de vigência, no momento da manifestação da parte interessada, corresponder a mais de 50% e a menos de 90% do originalmente estipulado. Nas concessões rodoviárias, será também exigido que a concessionária tenha executado no mínimo 80% das obras obrigatórias exigíveis até o momento da manifestação. Já no setor de ferrovias, as concessionárias deverão prestar níveis de serviço adequados nos anos anteriores à prorrogação, o que se traduz no cumprimento de metas de produção e de segurança. Em adição, a prorrogação do contrato dependerá de avaliação qualitativa prévia e favorável do órgão ou entidade competente acerca da capacidade de o contratado garantir a continuidade e a adequação dos serviços. Com isso, busca-se incentivar a adequada execução dos contratos e evitar a prorrogação de concessões que não estejam atingindo requisitos mínimos de investimento, qualidade e segurança.

8. As prorrogações no setor ferroviário deverão ser norteadas pela adoção de obrigações de disponibilização de capacidade mínima de transporte para terceiros, de forma a se garantir o acesso à infraestrutura ferroviária e aos respectivos recursos operacionais, mediante compartilhamento, e por parâmetros de qualidade dos serviços, com os respectivos planos de investimentos, a serem pactuados entre as partes.

9. Além disso, de modo a ensejar transparência e clareza no processo de prorrogação, evitando dúvidas e eventuais comportamentos oportunistas, o termo aditivo de prorrogação deverá conter cronograma para os novos investimentos e incorporar, nos contratos, mecanismos mais claros que desestimulem seu descumprimento. Ademais, previamente às prorrogações, o órgão ou entidade competente deverá apresentar estudo técnico que demonstre a vantagem da medida frente à realização de nova licitação para o empreendimento nas novas condições desejadas, do qual deverão constar também elementos como estimativas dos custos e das despesas operacionais, projeções de demanda, avaliação econômico-financeira, diretrizes ambientais, quando exigíveis, e o valor de outorga a ser pago pela prorrogação, quando for o caso.

10. A esse respeito, o texto inova ao determinar que os estudos elaborados em cada prorrogação sejam submetidos a consulta pública e posteriormente ao Tribunal de Contas da União. Busca-se, com isso, incrementar a governança e a transparência do procedimento de prorrogação das concessões, garantindo-se a preservação do interesse público por meio de análise criteriosa das alternativas adotadas para cada caso”

18. Observa-se a preocupação do gestor em estabelecer limites e requisitos à prorrogação autorizada. Tendo, de um lado, o interesse público na viabilização de novos investimentos. E, de outro, a fixação de condicionantes com o intuito de evitar, sobretudo, a perenização da contratação, com a consequente burla do dever de licitar.

19. Tais requisitos servem de baliza à análise da consulta em apreço. Dizendo-se, de antemão, que a prorrogação antecipada não sinaliza, em si, medida rejeitada de plano pelo ordenamento jurídico. Reconhecendo-se, a partir do que ocorreu no plano federal, que a validade da alteração contratual está a depender, mais, das razões e fundamentos que levam o administrador público a optar por essa via. Sem olvidar, todavia, dos princípios e regras que ditam a contratação e a concessão de serviços públicos por parte dos entes da Federação.

## II. Do contrato com a GASMIG

20. Voltando-nos, agora, ao contrato que dá ensejo à consulta, imperioso apontar, por premissa, a natureza atípica do contrato de concessão celebrado pelo Estado e a GASMIG. Especialmente em razão da natureza jurídica da concessionária, sociedade de economia mista integrante da Administração indireta do Estado de Minas Gerais (Lei estadual nº 11.021, de 1993).

21. O tema foi objeto de análise pretérita por parte da Advocacia-Geral do Estado quando da edição do Parecer nº 14.592, de 2006, do qual constou o entendimento de se tratar de relação contratual que caracteriza uma concessão imprópria. Vejamos:

“16. [D]e se considerar que a relação contratual existente entre o Estado de Minas Gerais e a GASMIG consubstancia uma concessão imprópria, tal como assim entende a doutrina administrativa brasileira.

16.1 É que na concessão propriamente dita há uma descentralização por colaboração, ou seja, transfere-se à iniciativa privada a execução do serviço, mantendo-se, no entanto, com o poder concedente a titularidade do serviço.

16.2 Já na concessão imprópria ou descentralização por serviço o que se tem é a criação por lei de uma pessoa jurídica de direito público (autarquia) ou de direito privado (empresas estatais) a qual se atribui não só a execução de um mister público, mas, outrossim, a titularidade do serviço, sujeitando-se o ente criado ao controle ou tutela pelo Estado.

(...)

17. No caso específico da GASMIG deve-se atentar para o fato de que não coube ao Estado de Minas Gerais a opção da descentralização por colaboração mediante a contratação de um particular, observada a licitação pública, porquanto vigia a redação original do art. 25, § 2º, da Constituição da República de 1988, que impunha que o serviço de distribuição de gás natural só poderia ser outorgado a empresa estatal.

17.1 Em razão do fato acima mencionado, o Estado de Minas Gerais criou, por lei (Lei estadual nº 11.021, de 11 de janeiro de 1993) a GASMIG, outorgando-a a condição de titular e executora dos serviços de gás natural em regime de concessão."

22. Constando, ainda, na Nota Jurídica nº 3.683, de 2013, o registro de que, à época da emissão da manifestação, "[e]m Minas Gerais (...) os serviços de distribuição e comercialização de gás natural canalizado têm como prestador exclusivo a Companhia de Gás de Minas Gerais - GASMIG, concessionária estadual, conforme Lei estadual 11.021/93".

23. Ao que nos parece, o cenário em que se dá a relação entre Estado e GASMIG não se alterou. E embora o § 2º do art. 25 da Constituição da República tenha sido modificado posteriormente (Emenda Constitucional nº 5, de 1995) a fim de retirar a previsão da exclusividade dos estados na execução dos serviços locais de gás canalizado, manteve a previsão da possibilidade dos estados em fazê-lo diretamente.

24. Ocorre que, diferentemente do que ocorria no momento da edição da Lei estadual nº 11.021, de 1993, e quando da celebração do contrato com a GASMIG, atualmente se coloca aos estados a opção pela descentralização por colaboração. E não mais a exclusividade da exploração direta.

25. Trata-se, a nosso ver, de fator a ser levado em consideração pelo Poder Público ao avaliar a questão da prorrogação da contratação com a GASMIG. Já que a ele se abre a possibilidade de vir a adotar via diversa na execução do serviço de distribuição de gás natural em território mineiro. E, com isso, o argumento da licitação possível surge. Podendo ser invocado pelos órgãos de controle em sentido contrário à prorrogação pretendida.

26. Em acréscimo, deve ser avaliada, ainda, a própria natureza jurídica da GASMIG. Já que o Estado, a rigor, detém apenas indiretamente o seu controle. Sendo a Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG, sociedade de economia mista mineira, sua acionista majoritária com 99.6% de suas ações.<sup>2</sup> E conquanto o Estado detenha o controle da CEMIG, já que titular da maioria do capital votante<sup>3</sup>, é notório o caminho que vem sendo seguido pelos diversos entes da Federação no sentido da desestatização. Fator a influenciar, também, o futuro do cenário em que se coloca a contratação, a incidir na extensão antecipada de seu prazo de duração.

27. Afora os aspectos que caracterizam o negócio jurídico, há ainda fatores correlatos à sua própria execução que igualmente deverão ser levados em consideração pela consulente ao analisar o pedido da GASMIG.

28. Relacionados, sobretudo, às obrigações e compromissos passíveis de serem imputados à concessionária, independentemente de novas alterações contratuais. Notadamente pela assunção de compromissos orientados à eficiente execução do serviço, à expansão da rede de distribuição e aos interesses dos consumidores e usuários do serviço. Competindo à consulente, com isso, avaliar se o investimento pensado não estaria abarcado nos termos contratuais vigentes. Ou mesmo se alternativas a ele estariam disponíveis e franqueadas à concessionária.

29. Essa tarefa resta necessária e premente em razão, também, do histórico do contrato. Que, como cediço, sofreu no passado uma primeira prorrogação antecipada de vigência ao argumento, exclusivo, da realização do mesmo investimento que, agora, serve como motivo para o pedido de nova prorrogação.

30. Decerto, conforme narrado pela SEDE no documento de encaminhamento da consulta,

"Em 2014, motivados pela possibilidade de instalação de uma usina de fertilizantes nitrogenados em Uberaba, e pela construção pela GASMIG de um gasoduto para atendimento à alta demanda de gás natural para o empreendimento, o qual também atenderia as regiões Centro-Oeste e Alto Paranaíba, firmou-se o 2º Aditivo ao Contrato de Concessão para que o prazo fosse estendido por mais 30 anos, com vigência até 10 de janeiro de 2053. A prorrogação antecipada da concessão também se justificou pela necessidade de amortização do investimento no novo gasoduto por período mais longo, o que traria menor impacto para a tarifa de gás em Minas Gerais."

31. À época, a Advocacia-Geral do Estado emitiu parecer favorável à prorrogação (Nota Jurídica 4.046, de 2014). Opinando "[p]ela possibilidade de prorrogação, nos termos em que a delimita tecnicamente a necessidade de amortização dos investimentos, estando conforme com o item 1.1 original do contrato, e em consonância com o disposto no art. 2º, 5º e 23 da Lei Federal nº 8.987, de 1995".

32. Posteriormente à assinatura do segundo aditivo, dada a alegada frustração do motivo que deu causa à prorrogação da vigência do contrato, o compromisso assumido pela GASMIG de construção do gasoduto para atendimento das regiões do Triângulo, Centro-Oeste e Alto Paranaíba foi excluído do negócio jurídico. Por meio da celebração do terceiro aditivo contratual (SEI 30408762). Sem que fosse alterado, todavia, o prazo de vigência do contrato, mantido em sua extensão para 2053. Acrescendo-se ao contrato, em contrapartida, o pagamento pela concessionária de quantia a título de *outorga compensatória* no valor de R\$852.000.000,00 (oitocentos e cinquenta e dois milhões de reais).

33. Na ocasião, a Advocacia-Geral do Estado foi novamente instada a opinar. Emitindo as Notas Jurídicas nº 5.049, de 2018, e nº 5.291, de 2019. Oportunidade em que manifestou posicionamento em sentido favorável à manutenção do prazo elástico da contratação, a despeito da retirada da obrigação de construção do gasoduto. Desde que medidas e obrigações outras viessem a substituí-la a fim de manter, principalmente, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Dentre as quais estaria inserida, por exemplo, a cobrança pela outorga do serviço pelos vinte anos adicionados ao prazo inicial de contratação.

34. A Nota Jurídica nº 5.291, de 2019, refletiu, no entanto, a preocupação da AGE com as alterações então propostas pelas partes para a terceira alteração contratual. Dela constando diversas ressalvas quanto à celebração do termo aditivo na forma em que definido pelo Estado. Colhendo-se do parecer, *in verbis*:

"22. [A] leitura da minuta do terceiro termo aditivo nos indica que o dever de construção do gasoduto até a Região do Triângulo Mineiro fora substituída, exclusivamente, pelo pagamento da contrapartida financeira. Não se observando, especialmente da leitura de sua cláusula primeira, subcláusula 1.1, qualquer dever de investimento ou expansão do serviço prevista para o período da prorrogação (2023-2053). Deixando-se de ali traçar metas a serem exigidas da concessionária em consonância com os planos de desenvolvimento do Estado, embora alongado em três décadas o prazo de concessão.

23. Isso posto, ainda que se reserve à consulente a prerrogativa de decidir sobre o melhor caminho a ser trilhado no contrato de concessão em apreço, parece-nos que sua decisão deverá estar tecnicamente amparada em critérios que remontem ao interesse

público que ampara a contratação. Sobretudo o interesse dos usuários do serviço público de distribuição de gás natural canalizado no Estado. Confrontando-se o custo efetivo da outorga do serviço até 2053, sem deduções desamparadas das cláusulas do contrato, e o impacto na tarifa a ser cobrada de seus usuários. Cuidando-se para que o primeiro seja efetivamente diluído durante todo o período de vigência do contrato, com efeitos prospectivos apenas.

24. Afastando-se, de tal modo, entendimentos no sentido da cobrança de preço pela outorga caracterizar franco instrumento de arrecadação por parte do Estado. Atuando como meio imediato de transferência de renda entre o Poder Público e os usuários do serviço, sem qualquer vinculação material com o contrato de concessão que lhe dá causa. Servindo, ao fim, acaso não adotados os instrumentos negociais adequados, como meio de penalizar de maneira brusca os usuários do serviço, em razão da exigência pura e simples do preço de outorga por parte do Poder Público.

35. Vindo a constar de sua conclusão:

"25. Em conclusão, compete-nos orientar a consulente a amparar os termos da minuta contratual e de sua atuação em manifestações técnicas aptas a justificá-las. Com a indicação das razões que a levam a decidir pela utilização dos instrumentos aqui indicados. Confrontando-se, a tanto, o interesse dos usuários do serviço e a política de desenvolvimento do Estado mediante a expansão e eficiência do serviço prestado pela concessionária. Sem o que nos parece insuficiente e juridicamente frágil qualquer medida de exigir-se compensação pela frustração do motivo que deu ensejo à prorrogação do contrato de concessão."

### III. Da análise de viabilidade jurídica

36. Feita a digressão histórica do contrato em questão, parece-nos que a análise da proposta da GASMIG suplanta a singela análise objetiva da viabilidade jurídica da adoção do instrumento da prorrogação antecipada do contrato. Fazendo-se relevante analisar o contrato em sua concretude. Especialmente sob os enfoques necessários a sustentar o interesse público nele representado, mediante avaliação técnica a fundamentar a vantagem e conveniência de nova prorrogação contratual. Além das razões que levariam o Estado a aceitá-la agora, quando recém-ampliado o prazo comercial em mais trinta anos – faltando-lhe, ainda, trinta e dois anos de execução acordada.

37. É cediço que tanto o instrumento comercial original – que no item 1.1 previu a possibilidade de prorrogação contratual – quanto a legislação de regência – capitaneada pela Lei nº 8.987, de 1995 – não limitaram expressamente a adoção do instituto. Sendo silentes quanto à possibilidade de prorrogações sucessivas do contrato. No entanto, questões relacionadas ao dever de licitar e aos demais princípios que regem a Administração Pública merecem igualmente serem consideradas. E certamente servirão de fundamento a eventual questionamento da medida ora analisada.

38. A experiência da União com a prorrogação antecipada de contratos de concessão em setores específicos demonstra um caminho a orientar o gestor público estadual. Ressaltando-se, no entanto, a preocupação da administração federal em inserir em lei autorização expressa para que o instrumento pudesse ser utilizado, bem como o cuidado do legislador federal no estabelecimento de limites e requisitos para a sua adoção. Dentre os quais destacamos o cumprimento de ao menos 50% do prazo contratual e a inexistência de pretérita prorrogação do prazo originalmente estabelecido. Além de questões relacionadas à eficiência e qualidade do serviço prestado, a apontarem para a vantajosidade da extensão de sua duração.

39. Aqui, voltamos a dizer, questões relacionadas à natureza da relação da GASMIG com o Estado, à amplitude do prazo contratual a cumprir – tendo em vista sua recente extensão –, assim como o fato de vir a ser utilizado, por duas vezes, um mesmo argumento a fim de estender o contrato para um prazo total que chegará a longos oitenta anos, não podem fugir à avaliação técnica do gestor público. Sob pena de vir a ter questionada a juridicidade de seu ato. Inclusive sob o prisma de, ao assim fazê-lo, abonar o descumprimento da obrigação contratual estipulada no segundo termo aditivo ao contrato de concessão.

40. Sem olvidar das dificuldades que envolvem, naturalmente, a avaliação da conveniência administrativa da prorrogação contratual quando ainda restante um longo período de execução do ajuste. Em um cenário em constante mudança. Tanto do ponto de vista tecnológico, quanto do ponto de vista das limitações, anseios e caminhos da administração pública.

41. Ressaltando-se, ao fim, a necessidade de serem consideradas pela consulente outras medidas destinadas a viabilizar os investimentos necessários em infraestrutura, sem que disso resulte necessariamente na assunção do compromisso contratual sugerido pela concessionária. Seja pela amplitude do prazo contratual remanescente, seja pela existência de instrumentos outros passíveis de garantir a amortização dos investimentos realizados. Como sói ocorrer, por exemplo, com a previsão contida na Cláusula Décima Oitava do Contrato de Concessão, onde estabelecido o dever do Estado em indenizar a concessionária *pela parcela não depreciada dos ativos regulatórios efetivamente utilizados na prestação do serviço objeto desta concessão somada da parcela não amortizada dos ativos intangíveis vinculados à concessão*. Inclusive, com a previsão da possibilidade do pagamento de tal indenização mediante a estipulação de um prêmio a ser pago pelo vencedor do certame licitatório destinado à sucessão da concessionária<sup>4</sup>, em valor correspondente ao valor a ser ressarcido à GASMIG, que será utilizado com tal finalidade (item 18.1 do Contrato).

-III-

### IV. Conclusão

42. Diante de todo o exposto, a resposta ao quesito formulado pela consulente demanda a avaliação de uma série de fatores que suplantam a mera análise, em tese, da viabilidade jurídica da prorrogação em si do contrato de concessão com a GASMIG. E em que pese a adoção do instrumento da prorrogação antecipada pela Administração Pública federal em contratos de concessão de setores específicos, as características da relação comercial entre Estado e GASMIG demandam, em concreto, justificativas e estudos técnicos que fogem à competência da Advocacia-Geral do Estado. E impedem a emissão de resposta segundo um código binário de natureza positiva ou negativa.

43. De todo modo, a julgar dos princípios que regem a Administração Pública, a automática soma de mais vinte anos a um contrato cujo termo está previsto para o ano de 2053, como contrapartida ao acréscimo de obrigação de investimento proposto pela concessionária, carece de elementos jurídicos sólidos a dar-lhe estrutura. Seja pela ausência de autorização expressa em lei; seja pelas características atuais do serviço de gás natural canalizado; seja também pelas características próprias do contrato em questão.

44. Temas que deverão, necessariamente, ser enfrentados pela Administração Pública estadual ao avaliar a conveniência da adoção da medida. Sem a exclusão de meios jurídico-administrativos outras capazes de, igualmente, garantir a qualidade, amplitude e eficiência dos serviços de gás canalizado no Estado.

45. É como opinamos. À superior consideração.

Belo Horizonte, data supra.

RAFAEL REZENDE FARIA  
Procurador do Estado  
OAB/MG 110.416 - MASP 1.181.946-3

**Aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**  
**WALLACE ALVES DOS SANTOS**

**Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado**  
**SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO**

1. Conforme citado pela Ministra Carmen Lúcia em seu voto na ADI 5.991 e disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-752-24-novembro-2016-783938-exposicaoemotivos-151447-pe.html>. Acesso em 22/06/2021.
2. Informação constante do sítio eletrônico da GASMIG. <[http://bvmf.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=2453&idioma=pt-br](http://www.gasmig.com.br/Institucional/Paginas/Gasmig.aspx#:~:text=A%20GASMIG%20%C3%A9%20uma%20sociedade,PBH%20(0%2C4%25),></a>>. Acesso em 23/06/2021.</li><li>3. Com 50,97% das ações ordinárias da Companhia em 23/06/2021, conforme informado pela B3 S.A. no endereço: <<a href=)>. Acesso em 23/06/2021.
4. Previsão indicativa do desejo da Administração em licitar o serviço.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) do Estado**, em 24/06/2021, às 22:46, 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 **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 25/06/2021, às 09:35, 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 **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 25/06/2021, às 13:57, 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 **31130809** e o código CRC **0BB6FAFA**.

Referência: Processo nº 1220.01.0002021/2021-80

SEI nº 31130809