



Procedência: Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais - SECCRI

Interessado: Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais - SECCRI

Número: 15.799

Data: 02 de dezembro de 2016

Assunto: Estado de Minas Gerais. Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016. Extinção da autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais – IO-MG. Assunção das atividades e contratos e convênios pelo Estado, por meio da SECCRI. Análise da perspectiva da formalização da assunção de contratos e convênios.

PARECER

A Secretaria de Casa Civil submete a esta Advocacia Geral do Estado tema relativo à extinção da autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais – IO-MG, pela Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016, que previu, ainda, a assunções das atividades, bem como contratos e convênios da IO-MG pelo Estado, por meio da SECCRI.

A questão específica apresentada na consulta diz respeito à formalização da troca de titularidade no âmbito dos contratos da extinta IO-MG, nos termos da solicitação da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da SECCRI:

“Solicito a V.Sa. parecer jurídico sobre a possibilidade desta SPGF usar o instituto da apostila, previsto no §8º do art. 65 da Lei



Federal nº. 8.666, de 1993, para formalizar a troca de titularidade, havida por força do art. 3º da Lei nº 22.285, de 2016, nos contratos de receita e de despesa, firmados no âmbito da extinta autarquia IOMG, para esta SECCRI.

Esclareço a V.Sa. que teremos que formalizar a troca da titularidade de cerca de 80 contratos de despesa, nos quais a SECCRI passará a figurar como contratante, e de mais de 500 contratos de receita, nos quais a SECCRI figurará como contratada.

Essa medida é imprescindível, além de urgente, tendo em vista possibilitar o empenho das despesas que, por força de lei, passaram para a responsabilidade desta SECCRI, após a extinção da IOMG”.

Passa-se ao exame do tema proposto na consulta.

I - CONTRATO ADMINISTRATIVO: APOSTILAMENTO E ADITIVO CONTRATUAL

A Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016, no que interessa a esta consulta, extinguiu a autarquia IO-MG e realocou suas funções e atividades no âmbito da administração direta do próprio Estado de Minas Gerais, mais especificamente no órgão Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais - SECCRI, nos seguintes termos:

“Art. 1º - Fica extinta a autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais – IO-MG – criada pela Lei nº 11.050, de 19 de janeiro de 1993.

§1º - As competências da IO-MG serão incorporadas pela



Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – Seccri.

§ 2º - *A estrutura organizacional da IO-MG integrará a estrutura organizacional da Seccri e, sob a denominação de Imprensa Oficial, terá status de subsecretaria, nos termos de decreto.*

Art. 2º - *A Seccri, em razão do disposto no art. 1º, passará a ter, dentre suas competências, a edição e gestão das publicações no Diário Oficial do Estado”.*

E, ao extinguir a IO-MG e repassar suas competências para o próprio Estado de Minas Gerais, por meio do órgão SECCRI, a mesma a Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016, dispôs expressamente que o Estado de Minas Gerais, por meio da SECCRI, irá suceder a IO-MG em todos os contratos e convênios já celebrados e ora execução, conforme previsão expressa contida no art. 3º:

“Art. 3º - O Estado, por intermédio da Seccri, sucederá a IO-MG nos contratos e convênios celebrados e nos demais direitos e obrigações.

§ 1º - *Ficam transferidos para a Seccri os arquivos e a execução dos contratos, convênios, acordos e outras modalidades de ajustes celebrados pela IO-MG até a data de entrada em vigor desta Lei, procedendo-se, quando necessário, às alterações contratuais.*

§ 2º - *Aplica-se o disposto no caput aos contratos, convênios e demais ajustes que tenham como objeto o fornecimento de mão de obra, preferencialmente àqueles que assegurem trabalho a pessoas com deficiência”.*

Como se observa, a lei estadual, ao extinguir a IO-MG, determinou uma espécie de **sub-rogação legal** nos contratos e convênios em vigor, em que a



IO-MG figurava como parte, pelo próprio Estado de Minas Gerais, por meio da SECCRI, ou seja, **por força de determinação da própria lei estadual que extinguiu a IO-MG, onde se tem esta última como parte em contrato ou convênio, se insere, em seu lugar, o Estado de Minas Gerais/SECCRI.**

A figura da sub-rogação, como destaca a doutrina, surge, em termos gerais, quando se tem, no âmbito das obrigações, a substituição de uma pessoa por outra ou de uma coisa por outra. Confira-se:

“Diz-se haver sub-rogação quando, numa relação jurídica, ocorre a substituição de uma pessoa por outra, ou de uma coisa pela outra. Em termos amplíssimos, sub-rogar significa substituir, por uma pessoa no lugar de outra, ou uma coisa no lugar de outra. Nosso sistema conhece as duas formas, isto é, a sub-rogação pessoal e real. O Capítulo III trata da sub-rogação pessoal, pela qual uma pessoa sucede a outra numa relação jurídica existente” (MARTINS-COSTA, Judith. Comentários ao Novo Código Civil. 2ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, vol. V, tomo I, p. 483/484).

Ainda nessa linha de generalidade, a sub-rogação pessoal, também chamada modificação subjetiva da obrigação, pode ocorrer, como destaca a doutrina, por atos entre vivos ou em razão da morte:

“Entre as vicissitudes da relação obrigação têm notável importância, na prática e no sistema, as modificações na titularidade do crédito ou da obrigação. (...)

Também no caso do crédito a sucessão pode ser ‘por causa da morte’ ou ‘por ato entre vivos’. A primeira hipótese entra no campo dos estudos do direito das sucessões: o crédito compreendido na



herança se transferirá para aquele que tenha aceitado a própria herança ou poderá ser objeto de uma disposição a título particular (quando seja transmitido pela via testamentária com um legado denominado, propriamente, 'de crédito': em tal caso a aquisição pelo novo credor-legatário é automática, salvo renúncia). A segunda hipótese é objeto de sistematização no quadro da teoria geral das obrigações" (BRECCIA. Umberto. Le Obligazioni. Milano: Giuffrè, 1991, p. 753/754).¹

O caso em análise, em que o Estado de Minas Gerais, por lei, extingue a pessoa jurídica da sua administração indireta, a autarquia IO-MG, e também por expressa disposição da mesma lei, indica o próprio Estado de Minas Gerais como sucessor da autarquia extinta em suas atividades e nos contratos e convênios existentes para exercício de tais atividades, que integravam as competências da autarquia extinta, tem-se, de fato, que tal disposição legal acaba por operar sub-rogação legal, semelhante àquela que ocorre com a pessoa natural em razão da morte (art. 1.784, CC/02),² ou mesmo aquela decorrente da transferência do estabelecimento (art. 1.148, CC/02).³

Noutras palavras, em razão da extinção, por lei, da autarquia IO-

¹ Tradução livre, no original: "Tra le vicende del rapporto obbligatorio hanno notevole importanza, nella pratica e nel sistema, le modificazioni nella titolarità del credito o dell'obbligò. (...) Anche nel caso del credito la successione può essere 'a causa di morte' o 'per atto tra vivi'. La primà ipotèsi rientra nel campo degli studi del diritto delle successione: il credito ricompreso nell'eredità si trasmetterà al chiamato che abbia accettato l'eredità stessa o potrà essere l'oggetto di una disposizione a titolo particolare (ove sia trasmesso in via testamentaria con un legato denominato, per l'appunto, 'di credito': in tal caso l'acquisto del nuovo creditore-legatario è automatico, salvo rinunzia). La seconda ipotesi è oggetto di sistemazione nel quadro della teoria generale delle obbligazioni" (BRECCIA. Umberto. Le Obligazioni. Milano: Giuffrè, 1991, p. 753/754).

² GOMES, Orlando. Sucessões. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 23: "Aceita a herança, o herdeiro ingressa definitivamente na posição jurídico-econômica do 'de cuius', tornando-se titular de todas as relações jurídicas transmissíveis".

³ WALD, Arnoldo. Comentários ao Novo Código Civil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, vol. XIV, p. 680: "Com o artigo 1.148 do Código Civil de 2002 encerrou-se, em grande parte, a polêmica das consequências da transferência do estabelecimento em relação aos contratos. Ocorrendo o trespasse, determina o referido dispositivo que o adquirente sub-roga-se nos contratos anteriormente assumidos pelo alienante para exploração do estabelecimento (...)".



MG (art. 1º da Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016), e da previsão legal expressa no sentido de que o Estado de Minas Gerais, por meio da SECCRI, sucederá a IO-MG em todos os seus contratos e convênios em curso (art. 3º da Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016), tem-se que a substituição da parte IO-MG, nos negócios jurídicos em curso em que figura como parte, pelo Estado de Minas Gerais, é hipótese de sub-rogação legal ou substituição legal, que não decorre propriamente da vontade das partes.

Nesses termos, o Estado de Minas Gerais, por meio da SECCRI, vai passar a ocupar, por força de lei, a mesma posição da IO-MG nos seus contratos e convênios em curso, de modo que, juridicamente, a perspectiva pode se amoldar como uma espécie *sui generis* de sub-rogação legal, semelhante, repita-se, àquela decorrente da morte ou extinção da pessoa natural ou da transferência do estabelecimento, em que uma nova pessoa assume a mesma posição contratual de outra pessoa, em relação aos negócios jurídicos anteriores em curso, por força de disposição legal.

Assentado esse primeiro ponto, e que caracteriza a natureza jurídica da “troca” da posição contratual, determinada pela própria lei estadual que extinguiu a IO-MG, em que sai a extinta IO-MG e entra em seu lugar o Estado de Minas Gerais, por meio da SECCRI, passa-se ao ponto mais prático da consulta: seria necessário aditivo contratual para tal alteração, ou basta a simples anotação na pasta do contrato, ou do convênio, fazendo-se referência ao texto da Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016, arts. 1º e 3º, e indicando que a partir deste momento assumiu a posição contratual da IO-MG o próprio Estado de Minas Gerais, por meio da SECCRI?

De início, a partir apenas da análise global do tema, em que se tem uma sub-rogação legal, sem quaisquer outras alterações no substrato das



07

obrigações contratuais ou conveniais, em que o Estado vai substituir uma sua autarquia, com personalidade de direito público, extinta em razão de reorganização administrativa, de modo que haverá apenas e tão somente a mudança da parte no negócio jurídico - Estado no lugar da extinta IO-MG - vislumbra-se, de pronto, a desnecessidade de formalizar tal perspectiva pela via formal e burocrática do aditivo contratual, pois se trata, apenas, por força de lei, de trocar a parte no contrato ou convênio, em razão da extinção da autarquia.

Orientam esta primeira leitura, por exemplo, os princípios da eficiência da administração (art. 37, *caput*, CF), economicidade no atuar administrativo (art. 70, CF) e proporcionalidade (princípio constitucional implícito nos termos do art. 5º, §2º, CF), e que deságuam na ideia atual da **simplicação administrativa**, que chega até mesmo a ser considerada princípio orientador das atividades administrativas: a simplificação – em conjugação com outros princípios conexos, como proporcionalidade, eficiência, celeridade, economicidade – passa não mais ser vista só como mero resultado a ser atingido, mas como princípio inerente ao atuar administrativo.⁴

O tema, todavia, merece aprofundamento, uma vez que a anotação no contrato ou no convênio, de alguma alteração formal, e que não atinge o

⁴ TORCHIA, L. Tendenze della semplificazione amministrativa. Diritto Processuale Amministrativo – Rivista Trimestrale, Milano, v. VI, n. 3/4, 1998, p. 390-391, chega a mencionar que a simplificação se transforma em verdadeiro princípio geral do ordenamento administrativo: *è possibile osservare, sulla base del materiale normativo accumulatosi negli ultimi anni, che la semplificazione sta subendo una sorta di trasformazione, da insieme di misure specifiche a insieme di strumenti e tecniche comuni all'azione amministrativa nel suo complesso e, in prospettiva, a principio generale dell'ordinamento, che può essere richiamato per orientare e guidare l'azione amministrativa, indipendentemente delle singole misure previste dalla disciplina.* E a seguir conclui a mesma autora, *ob. cit.*, p. 400: *L'affermazione di questo nuovo modo di produzione nell'amministrazione non ha soltanto conseguenze di natura operativo-funzionale, ma comporta [...] una ricollocazione e una rilettura di principi giuridici, enunciati con sempre maggiore chiarezza nella giurisprudenza e nelle norme, quali il principio di non aggravamento del procedimento, il principio di proporzionalità, il principio di adeguatezza, il principio di speditezza ed economicità dell'azione amministrativa. Si tratta, per l'appunto, di principi e dei connessi canoni e criteri di controllo [...] con carattere di stabilità, di modo che la semplificazione amministrativa viene a configurarsi non solo come un risultato da perseguire costantemente, ma anche come un carattere proprio dell'azione dell'amministrazione, derivante appunto dal rispetto di quei principi.*

A



objeto contratual propriamente dito, ou não se enquadra como alteração contratual de maior relevo, tem referência legislativa específica na Lei 8.666/93, cujo art. 65, §8º, assim dispõe:

“§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento”.

A doutrina vem designando a perspectiva inserida no referido dispositivo legal de “apostilamento”, que traduz anotações na pasta contratual a respeito de alterações de natureza mais formal e objetiva, que não interferem no negócio em si e nem exigem manifestação de vontade expressa das partes:

“Sobre o apostilamento, deve-se frisar que a regra da alteração contratual exige a realização de termo aditivo, é este o instrumento apto a formalizar a modificação contratual. A lei apenas permite que seja utilizada a apostila para algumas modificações específicas, para as quais, entendeu o legislador, seria desnecessária a formatação do termo aditivo, que exige burocráticos procedimentos administrativos.

Em síntese, conforme orienta o Tribunal de Contas da União, a apostila é a anotação ou registro administrativo, realizado no contrato ou nos demais instrumentos hábeis que o substituem (vide artigo 62), podendo ser feita no verso da última página do contrato ou através da juntada, por meio de outro documento, ao termo de



contrato ou aos demais instrumentos hábeis” (CHARLES, Ronny. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodium, 2010, p. 345).

No caso, apesar de a sub-rogação legal, instituída pela Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016, ao extinguir a autarquia IO-MG (art. 1º) e determinar que o Estado de Minas Gerais, por meio da SECCRI, sucederá a IO-MG em todos os seus contratos e convênios em curso (art. 3º), não estar explicitamente referida no §8º do art. 65 da Lei 8.666/93 como hipótese de apostilamento, a interpretação de tal dispositivo, contextualizada constitucionalmente a partir dos próprios princípios da eficiência e economicidade administrativa, bem como de proporcionalidade, indica a mesma solução, ou seja, é tema para apostilamento e não para aditivo contratual.

Isso porque se tem a mesma linha dos casos explicitados no citado §8º do art. 65 da Lei 8.666/93, pois não há alteração de obrigações ou de qualquer cláusula contratual, mas alteração (substituição), por força de lei, em razão da extinção da autarquia contratante, da parte estatal, sem alterar a execução contratual em si. **Aliás, pode-se destacar que o tema aqui tratado é até mais singelo do que compensações ou penalizações financeiras referidas no citado §8º como hipótese de apostilamento, porque não demanda sequer acertamento e é totalmente formal, decorrente diretamente da própria lei.**

Registre-se que a Advocacia Geral da União vem adotando a mesma linha de entendimento a respeito da perspectiva apostilamento x aditivo contratual como se extrai do Parecer 02/2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU, publicado pela Escola da AGU:

“14. No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União, através da



Orientação Normativa nº 35/2011, concluiu que 'nos contratos cuja duração ultrapasse o exercício financeiro, a indicação do crédito orçamentário e do respectivo empenho para atender a despesa relativa ao exercício futuro poderá ser formalizada por apostilamento'.

15. Vê-se, portanto, que a finalidade da lei é estabelecer maior formalidade apenas para aqueles contratos de maior vulto, bem como para modificações que se qualifiquem como verdadeiras alterações contratuais. A ampliação deste entendimento foi defendida pela equipe do Informativo de Licitações e Contratos da Editora Zênite:

'Entretanto, não há como entender-se que apenas nos casos apontados nesse dispositivo é que poderá ocorrer o apostilamento, e não o termo aditivo. Entendemos que em qualquer situação que a Administração comprovar que não está alterando as bases contratuais, não será necessário o aditamento, mas apenas o apostilamento. Nesse dispositivo não haveria como o legislador elencar todas as situações em que não se alteram as bases contratuais. Assim, o § 8º do art. 65 teria disposições exemplificativas, assim como o art. 13 e art. 25 da Lei nº 8.666/93'' (Publicações da Escola da AGU. Brasília n. 25, fev. 2013, p. 55).

Entretanto, é de se mencionar que esta Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, no recente Parecer 15.744, de 25.08.2016, ao tratar de tema semelhante - alteração contratual em razão de mudança legal na estrutura orgânica no âmbito da administração pública estadual - admitiu a interpretação ora preconizada, ou seja, leitura finalística do art. 65, §8º, da Lei 8.666/93, no sentido de se admitir o apostilamento não só nos

A



casos expressamente mencionados no dispositivo legal em referência, mas também outras hipóteses "*sempre que observada a impossibilidade de alteração das bases contratuais*" e cita, também a ON da AGU nº 35, de 13.12.2011.

Todavia, na conclusão desse mesmo Parecer 15.744, de 25.08.2016, em razão do posicionamento adotado pela Auditoria Setorial da ESP/MG, indicando que deveria ter sido feito aditivo contratual, entendeu-se que o tema seria polêmico e se recomendou envio da matéria para a SEPLAG para "*conhecimento e avaliação da conveniência e oportunidade na formulação da consulta ao TCE/MG*".

Nesse ponto, com a vênua devida, ousa-se discordar desta recomendação, pois é exatamente o papel da Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado dirimir este tipo de dúvida jurídica, como o fez a Consultoria da Advocacia Geral da União - AGU, para orientar a conduta da Administração Pública, razão pela qual não se vê necessidade da submissão de consulta prévia ao Tribunal de Contas.

Até porque, a se aguardar a aludida consulta prévia e sua resposta, haverá paralisação na perspectiva de cumprimento de uma massa contratual, como no caso, em que, por lei, repita-se, o Estado sucedeu a uma sua autarquia extinta, e passou a figurar, também por determinação legal, como parte nos contratos e convênios da extinta autarquia, e como as atividades desta continuam, é necessário que esta massa contratual continue a produzir efeitos. razão pela qual, diante da fundamentação ora destacada, opina-se no sentido de que a alteração contratual ora analisada por ser formalizada por meio de apostilamento, sendo desnecessário a formalização pela via custosa, formal e mais burocrática do aditivo contratual, independentemente de consulta prévia ao Tribunal de Contas.



Cabe, para finalizar, destacar que a linha da economicidade, eficiência e proporcionalidade da orientação ora preconizada: como indicado na consulta, se tem por volta de 580 contratos da extinta IO-MG que migraram para o Estado, no âmbito da SECCRI, e se, para simples anotação da substituição legal da parte extinta IO-MG, pelo Estado, tiverem de se produzi 580 aditivos contratuais, com a respectiva publicação de cada qual no órgão oficial, tal cenário, além de produzir burocratização desnecessária, irá implicar em gastos financeiros e de recursos humanos dedicados a uma perspectiva em que a vontade das partes em nada interferem, pois a sub-rogação decorre diretamente do cumprimento de determinação legal, que não altera obrigação ou qualquer outro ponto da execução contratual.

II - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina-se no sentido de que a sub-rogação legal, instituída pela Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016, ao extinguir a autarquia IO-MG (art. 1º) e determinar que o Estado de Minas Gerais, por meio da SECCRI, sucederá a IO-MG em todos os seus contratos e convênios em curso (art. 3º), pode ser formalizada, nos contratos e convênios da extinta IO-MG, por meio de anotação na pasta contratual (apostilamento), já que se trata de cumprimento direto de determinação legal que não interfere com a execução dos contratos e convênios e nem com suas cláusulas.

Belo Horizonte, 1º de dezembro de 2016

Érico Andrade

Procurador do Estado

OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0

*Aprovado em 02 de dezembro de 2016 -
Res. 10, pois, a sub-rogação
constante do Parecer nº 15.744, de
25/08/2016 -
Doutor Antônio Carlos Costa*

Aprovado

BNtc. 02/12/16

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral Adjunto do Estado
MASP 598.222-8 - OAB/MG 52.597