



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER Nº: 15949

PROCESSO Nº: 1080.01.0000019/2018-12

PROCEDÊNCIA: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MG

INTERESSADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MG

DATA: 17/01/2018

CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Contrato administrativo. Alteração. Reequilíbrio econômico-financeiro.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. BANCO DO BRASIL S.A.. SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO DAS CONTAS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS COM REMUNERAÇÃO EM TODAS AS COMARCAS DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. PEDIDO DE ALTERAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DEVIDA PELO BANCO. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. REDUÇÃO DA TAXA SELIC. ILEGITIMIDADE.

A redução da Taxa Selic, quando analisada de forma isolada e confrontada com a natureza do contrato e as atividades exercidas pelo contratado, não configura motivo legítimo à revisão do preço da remuneração no contrato celebrado entre o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e o Banco do Brasil S.A. para a administração das contas de depósitos judiciais nas Comarcas do Poder Judiciário estadual.

Parecer

1. Vem ao exame da Consultoria Jurídica, por solicitação do Exmo. Sr. Advogado-Geral Adjunto do Estado, expediente de interesse do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, com pedido de emissão de parecer acerca do tema nele versado.
2. Trata-se de questionamento relacionado a contrato administrativo celebrado pelo Eg. TJMG com o Banco do Brasil S.A. – Contrato de Prestação de Serviços Financeiros e outras Avenças nº 390/2015 – que tem por objeto a prestação, pelo Banco contratado, dos serviços de administração das contas de Depósitos Judiciais com Remuneração em todas as Comarcas do Poder Judiciário estadual, em caráter de exclusividade.

3. A consulta decorre da apresentação, pelo Banco contratado, já no decorrer da execução contratual, de pedido de modificação de cláusula do negócio celebrado. Requerendo-se, nos termos do ofício apresentado ao Tribunal contratante, e pela razões ali explicitadas, a revisão das regras que ditam o valor da remuneração devida ao contratante. Argumentando-se, a tanto, a necessidade do reequilíbrio financeiro do contrato em decorrência do atual cenário econômico do país, especialmente face ao ciclo de redução da Taxa Selic – hoje no patamar de 7,0% a.a..
4. Argumenta o Banco que seu limite negocial está diretamente associado à taxa de referência da economia – Taxa Selic; que representaria a base de cálculo para todas as demais operações da instituição. E diante da sensível redução sofrida pela mesma taxa ao longo da execução do contrato, far-se-ia necessário alterar a cláusula contratual que estabelece a remuneração devida ao contratante pela gestão dos recursos custodiados pelo Banco. Buscando-se, ao atrelar-se tal pagamento à Taxa Selic vigente, evitar a mitigação dos ganhos financeiros da instituição ao longo da contratação.
5. O pedido é acompanhado de dados e demonstrativos elaborados pelo requerente. Encontrando-se o expediente instruído, ainda, com manifestação técnica da Assessoria de Finanças do TJMG (Nota Técnica nº 1/2018) onde feito o contraponto entre o pedido e dados outros trazidos à tona pelo contratante. Concluindo-se, ao fim da nota técnica, em sentido contrário ao pleito de reequilíbrio.
6. Em suma, é o relatório.
7. Nos termos narrados, a consulta encerra questionamento acerca da juridicidade de pedido administrativo de revisão contratual, fundado na alegada necessidade de restabelecer-se seu equilíbrio econômico-financeiro.
8. A matéria, como se espera, não é nova no âmbito desta Advocacia-Geral do Estado, sendo objeto e tema de manifestações pregressas da Consultoria Jurídica. Oportunidades em que pedidos semelhantes ensejaram a análise da questão sob o prisma dos requisitos e condicionantes legais a autorizarem a alteração contratual durante o curso de sua execução, ao argumento da manutenção do equilíbrio financeiro inicialmente pactuado entre as partes.
9. A respeito do tema colhe-se, a título ilustrativo, o seguinte excerto do Parecer nº 15.012, de 2010, de autoria da Procuradora do Estado Raquel Melo Urbano de Carvalho:

A garantia do equilíbrio econômico financeiro busca manter a equação que se estabelece quando as partes firmam o contrato administrativo, no tocante às obrigações e aos direitos recíprocos. A empresa contratada, ao assumir determinado objeto quando do acordo inicial celebrado com o Estado, o faz sob determinados limites e com a fixação de um preço que representa a compensação econômica devida, de modo proporcional. Essa relação de equilíbrio inicial não pode ser comprometida por fatos que não se inserem na álea ordinária do negócio. Por essa razão, quando situações excepcionais comprometem a equação econômico financeira inicial, está-se diante de um contexto em que as partes podem restabelecer o equilíbrio, promovendo-se a adequação do montante devido pelo Estado. Para tanto, é fundamental que se esteja diante de uma situação que enseje o reequilíbrio, nos termos da lei.

Com efeito, há fatos, enumerados na lei, que podem viabilizar a necessidade de recompor a equação econômico financeira do contrato. Do próprio art. 65, II, 'd' da Lei nº 8.666 resulta o “fato do príncipe”, a teoria da imprevisão (álea econômica extraordinária e extracontratual), força maior, caso fortuito, bem como fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de conseqüências incalculáveis, ensejando abrangência da teoria das sujeições imprevistas e do fato da administração. Em qualquer dessas hipóteses, autoriza-se, por acordo, a recomposição dos preços, mediante alteração contratual formalizada por meio de aditivo.

10. Verifica-se, pois, que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo significa a relação de fato existente entre o conjunto dos encargos impostos ao particular contratado e a remuneração correspondente. Competindo à Administração Pública, por dever legal, tutelar pela manutenção desse equilíbrio, recompondo-o através de posteriores alterações contratuais quando situações de fato – sejam elas imputáveis ou não à Administração, desde que conhecidos posteriormente à formulação da proposta – impeçam o contratado de cumprir com sua obrigação nos moldes em que originariamente pactuado. Preservando-se, assim, a relação original entre encargos e vantagens.
11. Assim o prevê, expressamente, a Lei nº 8.666, de 1993, em seu art. 65, II, “d”. Condicionando o reequilíbrio, todavia, à superveniência de *fatos novos* aos quais se imputa a imprevisibilidade de suas conseqüências ou cuja origem se atribui à situação de força maior, ao fortuito ou a fato do príncipe. Exigindo, ainda, que se configure **álea econômica extraordinária e extracontratual**.
12. Feita a introdução, reconhece-se, *in casu*, que o argumento a fundamentar o pedido de reequilíbrio remonta, exclusivamente, à redução, pelo Banco Central, da Taxa Selic ao valor histórico de 7,0% a.a.. Observação que nos permite excluir do objeto de nossa análise qualquer discussão acerca da ocorrência de fato novo passível de ser enquadrado nas categorias de força maior, caso fortuito ou mesmo fato do príncipe.
13. Vale dizer: a modificação da mencionada taxa referencial remonta a fato corriqueiro e esperado no âmbito macroeconômico nacional e decorre de reuniões periódicas realizadas pelo Conselho de Política Monetária do Banco Central do Brasil, dotadas de publicidade e regularidade. Sendo-lhe impossível atribuir origem ao fortuito e ao acaso. Tampouco enquadrá-lo como “fato da administração” dadas as características do ato que, decorrente da autonomia técnica do Banco Central, estão relacionadas a fatores de mercado e são naturalmente alheias à Administração.
14. Restando-nos, de tal feita, analisar o pedido sob o prisma da teoria da imprevisão.

15. A tanto, imprescindível que o fato a ensejar o alegado desequilíbrio configure, nos dizeres da Lei, *álea econômica extraordinária e extracontratual*. O que significa dizer não bastar à realização da revisão contratual a simples redução ou insuficiência da remuneração auferida pelo contratado, quando decorrentes da álea ordinária das obrigações assumidas perante o Poder Público. Fazendo-se necessário, ao contrário, que o fator a onerar a contraparte do negócio jurídico esteja desatrelado dos riscos que lhe são naturalmente próprios.
16. Nesse sentido, CARVALHO FILHO, citado em excerto do mesmo Parecer já referenciado:
- No tocante à “álea econômica extraordinária ou extracontratual” que dá ensejo à aplicação da “teoria da imprevisão”, é indispensável, para sua caracterização, que haja um acontecimento externo ao pacto firmado, estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, causador de desequilíbrio significativo, de modo a impor onerosidade para o particular. Não se trata de riscos normais, inerentes à própria natureza da atividade essencial para execução do objeto. A álea econômica tem como pressuposto essencial o caráter extraordinário, que ultrapassa os custos e riscos normais do negócio, decorrente de situações alheias à vontade dos contratantes e que repercutem significativamente no equilíbrio econômico avençado (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 185-186). Presentes esses requisitos, o art. 65, II, ‘d’ da Lei nº 8.666 permite o restabelecimento por acordo da equação inicial, mediante revisão do preço.
17. Aqui, não se refuta que a redução imposta à Taxa Selic durante a execução negocial é significativa. Assim o demonstra, inclusive, o TJMG em sua manifestação técnica. Da qual se colhe a informação contida em um de seus anexos que a Selic, fixada em 14,25% a.a. em setembro de 2015, quando celebrado o contrato, foi reduzida ao patamar hoje vigente.
18. A questão que perdura, no entanto, reside em verificar se essa redução, inequivocamente significativa, reputa motivo suficiente e juridicamente válido a legitimar a alteração aqui proposta pelo Banco do Brasil S.A.
19. Não nos parece, entretanto, ser o caso.
20. A redução da Taxa Selic como argumento único à revisão, especialmente quando apresentado isoladamente de outros fatores macroeconômicos, não nos parece bastar à alteração da cláusula contratual que prevê a remuneração devida ao Tribunal contratante. Isso porquanto mostra-se, primeiramente, insuficiente a comprovar a existência de efetiva situação de desequilíbrio na relação contratual, ao simples argumento de sua alteração para patamares mais baixos. E, em segundo lugar, não se amoldaria no conceito de *álea econômica extraordinária e extracontratual*, dadas as características que lhe são próprias e a natureza das atividades exercidas pela instituição contratada.
21. Decerto. É cediço que a redução da Taxa Selic está acompanhada do decréscimo, também significativo, dos índices oficiais de inflação. Fato esse que aponta no sentido de que os juros nominais, embora baixos, não implicaram na proporcional redução dos juros reais, dada a manutenção do poder de compra da moeda. Não tendo o Banco, em seu pedido dirigido ao TJMG, apontado qualquer argumento relacionado à variação desses últimos no período de execução do contrato.
21. Por sua vez, é de amplo conhecimento a existência de títulos públicos outros,

que não somente aqueles citados pelo Banco em seu pedido e igualmente emitidos pela União, atrelados a índices diversos da Taxa Selic [1]. Títulos esses igualmente disponíveis a investimento por parte da instituição financeira e que ao longo do período de execução contratual tiveram e ainda mantêm rentabilidade acumulada que suplanta, significativamente, a Taxa Selic do período [2].

23. Esses argumentos, por si sós, parecem-nos tornar secundário o fundamento apresentado pela contratada de que a redução da Selic implicaria, necessariamente, a redução de seu *spread* decorrente da captação dos depósitos judiciais. Ao menos demandariam maiores explicações e a exposição de dados outros que não apenas aqueles contidos no pedido apresentado, no intuito de ser avaliada a solicitação de revisão contratual.
24. A Nota Técnica elaborada pela Assessoria de Finanças do TJMG aponta, ademais, que a redução da Taxa Selic no período contratual não implica, necessariamente, uma surpresa ou mesmo fato inesperado e incalculável ao Banco contratado. Ao indicar gráficos e números da variação histórica da taxa, demonstra que o Banco poderia e deveria ter avaliado, quando da apresentação de sua proposta, o impacto da possível redução da Selic no futuro. Afastando-se, com isso, qualquer argumento de uma suposta *variação inesperada, súbita e significativa*. Especialmente face aos instrumentos de prognóstico de mercado [3] – já existentes à data da assinatura do contrato –, que servem de referência à atuação futura das instituições financeiras.
25. Como se não bastassem tais argumentos, o ramo de atuação da instituição contratada afasta, por si só, qualquer argumento de imprevisibilidade relacionado à normal e regular variação dos índices de mercado ao longo do tempo. Tais variações são parte inerente e indissociável à atividade por ele exercida e, nos mesmo termos apontados na referida Nota Técnica do TJMG, abririam à instituição, como de certo o fazem, a possibilidade de adotar medidas outras tendentes a minimizar ou mesmo neutralizar eventuais efeitos negativos decorrentes da queda da Taxa Selic. Configurando, por tal motivo, álea ordinária ao negócio jurídico celebrado e, por isso, insuficiente a justificar a revisão pretendida.
26. A nosso ver, permitir a revisão contratual, sob o exclusivo argumento apresentado, implicaria a transferência, ao Estado contratante, dos custos e riscos normais ao negócio jurídico. Bem como a alteração das regras contratuais durante a execução do ajuste, em franca infringência aos princípios que regem o ato de contratação pelo Poder Público e no descumprimento das normas que regulam o processo administrativo que deu origem à contratação.
27. Razões pelas quais nos posicionamos em sentido contrário ao atendimento do pleito.
28. Acrescenta-se, ao fim, que a negativa ao pedido não implica motivo legítimo à denúncia do contrato por parte do Banco contratado – como leva a crer a manifestação, em tom de ameaça, contida ao fim de sua petição. A previsão contida na Subcláusula 7.3 está inequivocamente atrelada à inobservância das normas contidas nas subcláusulas que lhe antecedem. Que, por seu turno, vinculam a revisão contratual ali prevista aos impactos da Lei estadual nº 21.720, de 2015, e da Lei Complementar nº 151, de 2015. Questões essas sequer ventiladas no pedido que dá ensejo a este parecer.
29. O eventual descumprimento, pelo Banco contratado, de suas obrigações assumidas perante o contratante implicarão, por certo, e de maneira legítima, a adoção, pelo Estado de Minas Gerais, das medidas contratual e legalmente previstas para situações tais. Mediante a aplicação das sanções administrativas permitidas em lei. Abrindo-se, ainda, a via de sua responsabilização pelos prejuízos decorrentes do inadimplemento contratual, dada a repercussão e os danos passíveis de serem causados ao funcionamento do sistema judiciário estadual.

Conclusão

30. Diante de todo o exposto, opinamos em sentido contrário ao pedido de reequilíbrio econômico-financeiro apresentado pelo Banco do Brasil S.A. em relação ao contrato nº 390/2015, celebrado com o Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Entendendo-se a redução da Taxa Selic como argumento ilegítimo à revisão da remuneração mensal devida ao TJMG por força da execução do serviço de custódia e administração dos depósitos judiciais da justiça estadual mineira.
31. À consideração superior.

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

Aprovado.

Danilo Antônio de Souza Castro

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Onofre Alves Batista Júnior

Advogado-Geral do Estado

[1] Como é o caso das NTN-B e das LTN, remuneradas a taxas prévias, indexadas ou não a índices oficiais de inflação.

[2] A respeito, consultar o site do Tesouro Direto em <http://www.tesouro.gov.br/pt/-/rentabilidade-acumulada>

[3] A exemplo do Boletim Focus, semanalmente divulgado pelo Banco Central do Brasil.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Servidor(a) Público(a)**, em 17/01/2018, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

Nº de Série do Certificado: 131535613306889052307321303844117921



Documento assinado eletronicamente por **Onofre Alves Batista Junior, Advogado-Geral do Estado**, em 17/01/2018, às 17:45, 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 **0186768** e o código CRC **9F99A5D2**.

Referência: Processo nº 1080.01.0000019/2018-12

SEI nº 0186768