A APLICAÇÃO DE CORREÇÃO MONETÁRIA NOS CONTRATOS DE OBRAS RODOVIÁRIAS

ARNOLD WALD

Professor da Faculdade de Direito da Universidade da Guanabara

SUMÁRIO: *A inflação. As cláusulas monetárias. Dívidas de valor. Teoria da imprevisão. Contratos administrativos. Reajustamento legal e contratual. O Código de Contabilidade da Guanabara. A Lei federal nº 4.370, de 28 de julho de 1964 e o Decreto-Lei nº 185, de 23 de fevereiro de 1967. Conclusão.*

* Dizia um crítico literário que, para conhecermos a preocupação máxima de um escritor, deveríamos indagar qual a palavra que constitui o *leit-motiv* de sua obra, reaparecendo com maior freqüência nos seus livros. Se aplicarmos tal raciocínio ao direito elaborado nos últimos dois anos, concluiremos que a legislação do nosso tempo é essencialmente a da *correção monetária*.

A correção monetária foi adotada nas vendas e nas locações, reajustando depósitos bancários e títulos de créditos, permitindo a modificação do capital de giro das emprêsas e a redução do impôsto de lucro imobiliário, a correção monetária, enfim, apresenta-se como sendo o centro do próprio direito, o problema crucial do nosso jurista.

De um momento para o outro, o advogado e o juiz, o administrador e o homem da rua descobriram que a moeda não é estável, que os preços variam, que a unidade de tôdas as coisas também sofre mutações incontroláveis e de grandes dimensões, sentindo-se a necessidade premente de uma reformulação legislativa e jurisprudencial para atender ao fato nôvo, que todos pressentiam, mas que não tivera ainda as suas repercussões reconhecidas no campo do direito. Surgiu, assim, uma legislação nova em tôrno da moeda — o direito monetário, com as suas normas próprias, abrangendo o estudo dos problemas jurídicos sob outro prisma e dando uma dimensão diferente à análise dos institutos básicos do direito vigente.

O direito monetário oferece um material especialmente farto, que ainda não sofreu uma filtragem adequada, e, em relação ao qual, a legislação e a juris-

---

* N. DA RED.: Conferência pronunciada em 29/11/66, em São Paulo, e atualizada de acôrdo com a nova legislação.

prudência se anteciparam quase que intuitivamente à doutrina, mais lenta na assimilação e sistematização das inovações no campo jurídico.

O conservantismo natural do jurista e o misoneismo que lhe é inerente, fizeram com que preferisse manter, por mais algum tempo, a ilusão da moeda estável, considerada como a unidade perene que garante a continuidade e a segurança nas relações jurídicas. Falta, pois, uma sistematização adequada diante do labirinto legislativo e das contradições jurisprudenciais que nos oferece o direito monetário do nosso tempo.

A inflação crônica que temos aceito com "indevida ternura", na lição dos economistas, impediu que a nossa moeda conservasse a sua grandiosa função de medida de valor, de ponte entre o passado, o presente e o futuro, na palavra de Keynes. Continuando a ser um simples meio de pagamento, o cruzeiro não mais pode ser considerado como instrumento de conservação ou reserva de valor que enseja a poupança e permite o desenvolvimento do crédito. Em vez de uma moeda idêntica a si mesma, igual no seu poder aquisitivo, sem variações qualitativas, encontramos um cruzeiro que vai perdendo substância e se torna, cada dia, mais leve e esvaziado de conteúdo.

Para o economista, o grande problema do nosso tempo é o da inflação e de sua coexistência com o desenvolvimento e em tôrno da matéria multiplicaram-se estudos, artigos e monografias. Jocosamente já se afirmou que na América Latina, a inflação é indesejável e a deflação impraticável, de modo que, na lição de Felipe Pazos, o defeito está nos prefixos que devem ser amputados e a política ideal seria a da *flação*

Se o século XX se caracteriza como sendo uma verdadeira "idade da inflação", é evidente que, por vias de conseqüência, o problema jurídico da moeda passa a exigir a atenção constante dos juristas.

Já se afirmou existir uma correspondência entre o declínio da moeda e o declínio do direito, evocado por Georges Ripert, pois a instabilidade monetária é a maior causa de insegurança jurídica, tornando-se um verdadeiro calvário para os juristas e os credores (Henri de Page).

Diante do fenômeno inflacionário, os contratos a longo prazo se tornam intoleráveis, quiçá impossíveis. A poupança não mais permite a acumulação de qualquer riqueza, pois conservar um dinheiro fluído, ou mesmo volátil, é assistir à sua progressiva diluição. A baixa constante do poder aquisitivo da moeda deteriora as relações jurídicas, minando o crédito, que só se torna possível em condições draconianas e nominalmente usurárias.

Paralelamente à influência americana, que se faz sentir no progresso técnico e na industrialização do país, a inflação apresenta sintomas que deixam entrever uma orientalização insidiosa do direito creditício, na lição de Jean Carbonnier.

A fim de salvar o direito e de resguardar os princípios morais que o inspiram, o legislador, os magistrados e os advogados, revoltados pelas injustiças decorrentes do nominalismo monetário, procuram encontrar expedientes adequa-

dos para afastar a sua aplicação, pois não mais prevalece a idéia da constância do valor monetário, de que o cruzeiro de ontem equivale ao de hoje e ao de amanhã.

A questão se torna básica numa civilização em que todos os valôres passaram a ter expressão monetária, de caráter quantitativo. Tudo vale um determinado número de unidades monetárias, pois a moeda passou a ser o denominador comum de todos os bens. Diante de uma moeda de valor flutuante, a relação contratual deixa de ser bilateral, para ser triangular, para que nela interfira o Estado como fixador indireto de poder aquisitivo da moeda, com repercussões na própria comutatividade contratual, ou seja, no princípio da equivalência das prestações.

A indagação básica é, pois, a seguinte: quem deve arcar com os prejuízos decorrentes da depreciação monetária? O credor ou o devedor? E até que limites será justo fazer com que exclusivamente uma das partes deva arcar com tal prejuízo?

O princípio *res perit domino* não mais resolve o problema e a decisão de atribuir o risco da depreciação a uma das partes contratantes passa a constituir decisão política da Lei ou do Poder Judiciário ou, então, previsão convencional dos contratantes.

Em tese, a resposta a ser dada é no sentido de fazer recair a depreciação sôbre o contratante mais apto a suportá-la, por ter gozado as vantagens da valorização de um bem. Aquêle que tem os proveitos arca com os encargos correlatos, de acôrdo com o velho adágio romano. Assim, o devedor relapso em mora deve indenizar o credor da eventual depreciação ocorrida entre as datas do vencimento do débito e do seu efetivo pagamento. Qualquer que seja a solução dada, tem ela sérias repercussões no campo social e econômico.

Com a sua habitual sensibilidade e o seu poder de síntese, Tullio Ascarelli chegou a afirmar que: "A incidência da oscilação do poder aquisitivo da moeda constitui um dos fatôres mais importantes da transformação da estrutura econômica e social de um país."

No Brasil, os juristas tomaram conhecimento do problema monetário, especialmente após a segunda guerra mundial, e, nas obras recentes de Pontes de Miranda, Orosimbo Nonato, Washington de Barros Monteiro e Silvio Rodrigues, já encontramos a análise das repercussões jurídicas da diminuição do poder aquisitivo da moeda.

A história nos revela uma espécie de combate contínuo, de verdadeiro corpo a corpo, entre o nominalismo e o realismo monetário.

Desde o início do século, num clima de liberalismo, os contratantes procuraram resguardar os seus direitos mediante a inclusão, nas convenções, de cláusulas vinculando os seus créditos às chamadas moedas fortes e ao ouro.

Após a crise econômica e a Revolução de 1930, surgiu uma primeira reação contra tais cláusulas monetárias, sendo a legislação então promulgada de cará-

ter essencialmente negativo. Tivemos, no Brasil, o Decreto nº 23.501, de 1933, que vedou as cláusulas ouro e moeda estrangeira, proibição que foi interpretada extensivamente pela jurisprudência, no sentido de invalidar também qualquer disposição contratual que não reconhecesse a perenidade e a constância do valor da nossa unidade monetária.

Aos poucos e diante de imperativos criados pela vida social e decorrentes da aplicação dos princípios jurídicos, o mito da estabilidade da moeda foi sofrendo limitações. Abriram-se brechas importantes no sistema, opondo-se ao direito monetário determinações não menos importantes, carregadas de uma densidade de ordem pública. Assim, o que era universal passou a ser simplesmente geral, admitindo-se que, excepcionalmente, o princípio da identidade do valor da moeda no tempo fôsse afastado, a fim de melhor atender aos ideais de justiça. Foi o que aconteceu em matéria de alimentos, de responsabilidade civil e até de desapropriação. Em outros domínios, todavia, se mantinha a intangibilidade do princípio nominalista considerado como *tabu*.

Foi o que aconteceu, até 1964, no tocante à locação predial, aos empréstimos e financiamentos de tôda espécie e em relação à venda a crédito.

Finalmente, chegou-se à conclusão de que não se pode fazer com que sempre o credor arque com todo o ônus da depreciação monetária, sob pena de extinguir o crédito e de paralisar o desenvolvimento nacional. Mantida a norma geral programática da estabilidade monetária, no campo do dever ser, sentiu o Estado que tinha que legislar para garantir a comutatividade nos contratos, evitando as iniqüidades decorrentes da inflação, não prevista contratualmente pelas partes.

Os fundamentos teóricos para a revalorização dos créditos foram os mais variados possíveis e, no momento, só devem ser lembrados de passagem. Por um lado, a teoria alemã e italiana desenvolveu um conceito nôvo e fecundo — o das *dívidas de valor* — que se caracteriza pela prestação não de uma quantia, mas de um bem ou de um valor determinado, sendo a moeda no caso o meio de cumprir a prestação e não o seu objetivo. Na dívida de valor, o *quantum* a ser pago é o necessário para alcançar um fim determinado, variando evidentemente de acôrdo com as circunstâncias peculiares existentes no momento da execução contratual.

Por outro lado, revivendo a velha cláusula *rebus sic stantibus*, outrora desenvolvida no direito internacional público, os administrativistas e, depois dêles, os civilistas admitiram a revisão dos contratos diante de fatos imprevistos e imprevisíveis, que tivessem modificado cabalmente a situação contratual, levando um dos contratantes à ruína e à falência e o outro a um enriquecimento sem causa.

A doutrina fixa a origem da cláusula implícita *rebus sic stantibus* nos Tribunais Eclesiásticos da Idade Média que se inspiraram na eqüidade, entendendo que, quando o contrato executado na forma pactuada envolvesse uma injustiça decorrente do excessivo ônus para uma das partes, importaria para o outro contratante num lucro condenado pela regra moral. O pós-glosador Neratius sinte-

tizou a idéia então dominante na regra seguinte: *"contractus qui habent tractum sucessivum et dependentiam de futuro REBUS SIC STANTIBUS INTELLIGUNTUR."*

Tal orientação, admitida em alguns códigos do século XVIII, como o *Landrecht prussiano* e o Código da Baviera, foi afastada pelo liberalismo vigente no século passado. De fato, os contratos, por mais de um século, em que dominou o Código Napoleão e outras leis nêle inspiradas, se desenvolveram impregados nas idéias de liberdade, de fôrça vinculatória para as partes e de longevidade. Foi a época áurea da estabilidade econômica em que contratos livremente pactuados vincularam as partes por longos anos, permitindo o desenvolvimento econômico equilibrado e seguro, com a realização de locações por prazos amplos, a concessão fácil e generalizada do crédito e a contratação de fornecimentos, com projeção num futuro remoto da aplicação e execução do contrato. Outras convenções, como a renda vitalícia e o seguro, garantiam as necessidades individuais de confôrto material e de tranqüilidade psicológica numa fase de moeda estável, em que ainda não se sentia de modo tão revolucionário a aceleração do ritmo da história.

O século XX não permitiu que continuasse, por mais tempo, tal regularidade consolidada na vida jurídica. Guerras e revoluções, os abusos na emissão do papel-moeda e o abandono conseqüente do padrão ouro fizeram da inflação o verdadeiro câncer que está roendo o contrato, dêle fazendo a grande vítima da instabilidade monetária (Trasbot).

O nosso Código Civil, elaborado nos fins do século passado, ainda não previu tal espécie de problemas e o art. 1.246 comprova estar êle de acôrdo com o espírito e a ideologia liberal então dominantes.

No momento em que entrava em vigor o projeto Clóvis Beviláqua, no velho mundo, os tribunais administrativos e, em particular, na França, o Conselho de Estado, sob a pressão da Grande Guerra, aplicavam, pela primeira vez, o princípio da imprevisão, num acórdão célebre referente à Companhia de Gás de Bordéus. Diante da ruptura da equação financeira do contrato por circunstâncias imprevisíveis e alheias à vontade das partes, o Estado passava a arcar parcial ou totalmente com o ônus decorrente, a fim de permitir a continuação da execução do contrato. Entendeu-se, então, que, se o custo operacional do outro contratante aumenta de modo a tornar econômicamente inexeqüível o contrato, o Estado, para impedir a paralisação dos serviços, pode e deve assumir um encargo maior, a fim de evitar a falência do concessionário ou do empreiteiro. Foi o que decidiu a jurisprudência administrativa francesa, criando uma tese audaciosa e destinada a vencer numa fase de inflação galopante.

Não se confunde a imprevisão com a lesão consagrada pelas normas de direito privado, pois quando muito a imprevisão seria uma lesão superveniente. Na realidade, a lesão constitui um vício de vontade, sendo motivo para anular o contrato, por não ter sido respeitado o princípio da comutatividade, enquanto

a imprevisão é fundamento para rever as condições contratuais e garantir a continuação da vigência da convenção diante de fato nôvo imprevisível.

Tendo, assim, as suas origens históricas mais recentes na jurisprudência francesa do Conselho de Estado, mereceu a teoria da imprevisão ser consagrada pela Lei Faillot, de 1918, na França, pelo Código Suiço das Obrigações (art. 373 referente às empreitadas), pelo Código Civil grego, de 1940 (art. 388), pelo nôvo Código Civil italiano (arts. 1.647 e seguintes referentes aos casos de excessiva onerosidade), pelo Decreto nº 19.126, de 1930, que modificou o Código Civil português, pelo Código das Obrigações da Polônia de 1934 (art. 269) e pelo Código Civil egípcio, assim como pela jurisprudência alemã, que justificou a revisão contratual baseada nas idéias de boa-fé e lealdade, que devem inspirar os contratantes, e no próprio abuso de direito, condenado por lei, que estaria sendo praticado por aquêle que, sem justo motivo, obtém em virtude do contrato, um enriquecimento sem causa.

No Brasil, a doutrina e a jurisprudência não se preocuparam com a teoria da imprevisão até 1930. Embora pudessem ser interpretados em favor da sua aceitação, alguns artigos do Código Civil (art. 1.059 — *exceptio non adimpleti contractus,* 1.190 — redução proporcional do aluguel na hipótese de deterioração da coisa locada — e 1.250 — possibilidade do comodante pedir a devolução da coisa dada em comodato antes de terminado o prazo do contrato —) entendeu a corrente dominante em nosso direito ser a cláusula *rebus sic stantibus* inadmissível no sistema então vigente.

Neste particular, coube ao Professor Arnoldo Medeiros da Fonseca, em trabalho pioneiro e erudito, abrir novos caminhos para o nosso direito, com a publicação em 1932, de sua monografia intitulada *Caso fortuito e teoria da imprevisão.*

A tese da revisão dos contratos em casos excepcionais foi, em seguida, abraçada por Artur Rocha, Eduardo Espínola, Mendes Pimentel, Epitácio Pessoa, Jorge Americano, Pedro Baptista Martins, Nehemias Gueiros, Abgar Soriano, Noé Azevedo e Carlos Medeiros Silva. Mais recentemente, a doutrina brasileira se enriqueceu com as contribuições de Paulo Carneiro Maia e de Othon Sidou, que publicaram monografias sôbre a matéria.

Por sua vez, a legislação brasileira, a partir de 1930, consagra, em muitos dos seus dispositivos, a teoria da imprevisão, legislativamente equiparada, em diversos casos, à própria fôrça maior. O primeiro diploma em que se aplicou no Brasil a teoria da imprevisão foi o Decreto nº 19.573, de 7 de janeiro de 1931, que autorizou a rescisão das locações contratadas por funcionários no caso de remoção dos inquilinos para outra localidade ou de redução dos seus vencimentos. Posteriormente, recorreu-se à teoria da imprevisão para justificar os Decretos nºs 23.501 — que vedou as cláusulas ouro e moeda estrangeira — e 22.626 — lei de usura — ambos de 1933, consagrando-se a cláusula *rebus sic stantibus* no Decreto nº 24.150, de 20-4-1934 — Lei de Luvas — e nas diversas leis do inquilinato, Leis nºs 2.699, de 1955 e 3.085, de 1956, entre outras. As próprias Constituições federais e estaduais se referem à imprevisão quando tratam das tarifas dos concessionários e da revisão das pensões dos funcionários aposen-

tados (artigos 151 e 193 da Constituição federal de 1946 e artigos 160 e 101 parágrafo 2º da Constituição do Brasil de 24-1-67 e artigos 71, III e 76 parágrafo 2º da Constituição da Guanabara).

Os tribunais admitiram, por sua vez, amplamente, a teoria da imprevisão, afastando a interpretação literal do art. 1.246 do Código Civil, a fim de rever o contrato sempre que as variações nos preços da mão-de-obra ou dos materiais fôssem de caráter excepcional e imprevisível. (*Revista dos Tribunais,* vol. 191, p. 177 e vol. 202, p. 650).

Tem, assim, entendido o Supremo Tribunal Federal que: "a regra *rebus sic stantibus* não é contrário a texto expresso de lei nacional". (*Arquivo Judiciário,* vol. 49, p. 23).

Por sua vez, Philadelpho Azevedo teve o ensejo de afirmar, num dos brilhantes votos que proferiu no Excelso Pretório, ser cabível o reajustamento quando "não se trata de aumento normal, e previsível de salário e de mão-de-obra, segundo a letra do art. 1.246 do Código Civil, mas de inopinada subversão de valôres que influiria não apenas para diminuir ou suprimir os lucros esperados do negócio, mas para ameaçar de ruína o contratante".

Considerou, ao contrário, descabida a revisão em caso que não configurava a hipótese de ruína econômica "em benefício do enriquecimento alheio, para encontrar no eterno prestígio da eqüidade fôrças bastantes para destruir o clásico e poderoso *pactas sunt servanda*". (*Triênio de Judicatura,* vol. III, p. 44).

No mesmo sentido, a jurisprudência dos nossos tribunais superiores tem exigido, para conceder a revisão contratual, que as variações de preços sejam realmente imprevisíveis, afetando profundamente o equilíbrio contratual.

Ainda em acórdão recente, o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o recurso extraordinário nº 56.960 (decisão publicada no *Diário da Justiça,* de 8-12-1964, p. 4.488), entendeu que: "A cláusula *rebus sic stantibus,* aplicada aos contratos de empreitada só ampara o contratante contra alterações fundamentais, extraordinárias das condições objetivas em que o contrato se realizou. Ela não visa, porém, a eliminar riscos do negócio, riscos inerentes ao próprio sistema econômico vigente no país. No caso, o recorrente não perdeu. Deixou, apenas, de ganhar aquilo que, pelo seu cálculo, seria seu justo lucro. Mas, a doutrina da imprevisão não objetiva reajustá-lo. Ainda no caso em aprêço não era imprevisível o aumento do salário-mínimo".

O anteprojeto do Código das Obrigações, elaborado, há um quarto de século, pelos Ministros Philadelpho Azevedo, Orosimbo Nonato e Hahnemann Guimarães, já consagrava no seu art. 322 a teoria da imprevisão: "Quando, por fôrça de acontecimentos excepcionais e imprevistos ao tempo da conclusão do ato, opõe-se ao cumprimento exato desta dificuldade extrema, com prejuízo exorbitante para uma das partes", autorizando, então, o magistrado a "modificar o cumprimento da obrigação, prorrogando-lhe o têrmo ou reduzindo-lhe a importância".

O atual projeto do Código das Obrigações mantém dispositivo análogo, no art. 346, cuja redação é a seguinte: "Nos contratos de execução deferida ou sucessiva, quando por fôrça de acontecimento excepcional ou imprevisível ao tempo de sua celebração, a prestação de uma das partes venha a tornar-se excessivamente onerosa capaz de lhe ocasionar grande prejuízo e para a outra parte lucro desmedido, pode o juiz, a requerimento do interessado, declarar a resolução do contrato."

Prossegue o art. 347 permitindo que o réu evite a resolução do contrato, oferecendo-se, no prazo da contestação, a modificar razoàvelmente o cumprimento do contrato. O projeto, ainda, esclarece que não se aplica a resolução por onerosidade excessiva aos contratos unilaterais, nem aos contratos aleatórios.

Não foi feliz o Projeto de Código ao admitir a resolução, em virtude de fato imprevisível, sendo aconselhável determinar, no caso, a revisão contratual. Sòmente se esta fôr impossível é que deverá ser concedida a resolução do contrato.

A doutrina da imprevisão pretende, na realidade, garantir a manutenção e execução do contrato, embora modificando as suas cláusulas e condições. Assim sendo, normalmente devemos salvaguardar a existência do contrato, como, aliás, se determinou no Anteprojeto dos Ministros Philadelpho Azevedo, Orosimbo Nonato e Hahnemann Guimarães (art. 322) e no recente anteprojeto de Código Civil português (art. 437).

Por outro lado, não esclareceu devidamente o atual projeto de Código de Obrigações, ora em discussão na Câmara dos Deputados, se a resolução por excessiva onerosidade é ou não disposição de ordem pública, ou seja, se as partes contratantes podem, de comum acôrdo, assumir os riscos inclusive os decorrentes de excessiva onerosidade, afastando, assim, a norma legal.

Verificamos, pois, que tanto a interpretação sistemática da lei, como o exame da jurisprudência, os projetos de Código e a opinião dos doutos convergem no sentido de reconhecer que o direito brasileiro vigente consagra a teoria da imprevisão, desde que ocorram os seus pressupostos que são, além do acontecimento objetivo, inesperado e inevitável, não decorrente de culpa da parte, a excessiva onerosidade para um dos contratantes e o enriquecimento sem causa e de natureza usurária para o outro.

Tais requisitos, em relação aos quais são acordes a doutrina, a jurisprudência e os projetos de lei, abrangem, pois, quatro elementos:

1º) Um acontecimento imprevisível objetivo de caráter anormal que, se previsto, impediria a celebração do contrato;

2º) Uma alteração profunda do equilíbrio das prestações decorrentes do fato nôvo e levando uma das partes a insolvência ou fazendo-a arcar com um prejuízo sobremaneira gravoso;

3º) O enriquecimento injusto e o lucro desmedido para o outro contratante;

4º) A ausência de mora ou de culpa por parte daquele que pede a revisão.

Consagrada a teoria da imprevisão, o seu campo predileto de aplicação foi, desde logo, o Direito Administrativo, onde a preocupação da continuidade do serviço público importa em assegurar aos interessados condições adequadas para a execução dos contratos, mesmo na hipótese de ocorrência de variações excepcionais de preços dos materiais e da mão-de-obra.

Assim, com caráter excepcional, reconheceu-se a validade da teoria no campo dos contratos administrativos, e, em particular, das empreitadas, como se verifica pelas lições de Francisco Campos, Lúcio Bittencourt, Carlos Medeiros Silva, Oscar Saraiva e Caio Tácito. Salientou-se, todavia, que a possibilidade de reajustamento nos contratos administrativos não deve significar a garantia para o contratante particular de manter igual percentagem de lucro, mas, tão-sòmente, a revisão dos preços na hipótese em que a execução fiel e literal do pactuado importasse em insolvência do empreiteiro e enriquecimento sem causa da pessoa jurídica de direito público.

Sofreu, assim, rude abalo o princípio da intangibilidade dos preços, com sérias repercussões no próprio sistema das concorrências e coletas de preços. A fim de prevenir em vez de remediar e como, numa época inflacionária, o inesperado sempre acontece, a administração, como os particulares e o legislador, evoluiu da teoria da imprevisão para a correção monetária prevista, desde logo, nos têrmos iniciais do contrato. Substituiu-se, assim, o valorismo *a posteriori* — revisão decorrente da imprevisão — pelo valorismo *a priori* ou de natureza contratual — indexação.

No Direito Administrativo estrangeiro, tal solução foi adotada a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, com a inclusão nos contratos de fórmulas relativamente complexas em que se estabelecia a revisão contratual de acôrdo com as eventuais variações sofridas pelo custo operacional, vinculando-se o reajustamento a um ou a vários índices escolhidos pelas partes.

No Brasil, a primeira experiência neste sentido foi realizada pelo B.N.D.E., especialmente autorizado pelo art. 16 da Lei nº 2.793, de 26/11/1956, que estabeleceu o reajustamento do *quantum* nos seus contratos de abertura de crédito, de acôrdo com as variações dos índices do preço de construção apurados pela Fundação Getúlio Vargas.

Posteriormente, a indexação ou correção monetária foi sendo generalizada e abrange, progressivamente, tôdas as áreas da atividade contratual. Temos, pois, hoje, duas espécies de correção monetária, a prevista e a imprevista, a contratual e a legal.

Examinaremos, sucessivamente, no tocante aos contratos de obras rodoviárias, as duas modalidades, que não variam tanto no modo de execução, mas têm pressupostos e condições de aplicação diferentes.

Basta considerar que atualmente o clima inflacionário não é mais um fato imprevisto, que possa ser alegado para obter a revisão contratual .E já se disse

que a teoria da imprevisão justificaria a revisão dos contratos concluídos antes do impulso inflacionista, mas não fundamentaria igual procedimento quanto aos que se ajustaram no período de inflação, pois, para êstes, a depreciação da moeda é mais do que prevista.

Também quanto às condições de aplicação, existe diferença, pois é requisito da incidência da teoria da imprevisão a ocorrência de fato anormal, grave e excepcional, o que não se dá na correção monetária contratualmente estabelecida. Enfim, há, no caso, uma diferença de densidade.

A correção monetária pode ser feita diante de modificações diminutas ou até mesmo irrisórias de determinados índices, enquanto, ao contrário, a revisão, baseada na lei e nos princípios gerais do direito, pressupõe uma ameaça de insolvência para o empreiteiro correspondendo a um enriquecimento sem causa do Estado.

Cronològicamente, as primeiras disposições legais consagraram a teoria da imprevisão, já aceita, entre nós, pela jurisprudência e pela doutrina, para sòmente, em seguida, ser admitida a correção monetária contratualmente prevista.

No direito administrativo, a legislação estadual foi a primeira a se manifestar sôbre o assunto, antecedendo as normas federais, e, neste sentido, assinalaremos a evolução ocorrida no Estado da Guanabara, que nos servirá de exemplo.

No antigo Distrito Federal, a Lei municipal nº 806, de 7-12-1954, abriu um crédito para atender à revisão dos contratos de obras, em virtude da fixação do nôvo salário-mínimo, marcando uma nova etapa na aplicação da teoria da imprevisão no direito administrativo brasileiro. De fato, esta lei é sintomática, embora de caráter transitório e especial, pois permitiu a revisão dos contratos anteriores à sua promulgação e autorizou a inserção de uma cláusula de reajustamento nos contratos posteriores, para ser aplicada nos casos de variação de tributos, ou preços por fato do príncipe, ou seja, por determinação da autoridade pública.

Devemos assinalar que a lei, assim sendo, previu duas fórmulas distintas: de um lado, o reajustamento contratual previsto por cláusula; de outro, o reajustamento baseado na imprevisão e decorrente de lei. É ainda preciso frisar que o texto legal foi meramente autorizativo ou permissivo, não criando um dever para a administração, mas facultando-lhe o reajustamento, sempre que o julgasse oportuno ou eqüitativo.

Deixando de lado as deliberações programáticas e as de caráter individual, constantes de processos administrativos, a revisão foi consagrada como norma geral, pelo art. 77 do Código de Contabilidade do Estado da Guanabara, em seguida parcialmente modificado pela Lei nº 926, de 8 de maio de 1959. O Código de Contabilidade fixou os princípios gerais reguladores do reajustamento dos preços em virtude da aplicação da teoria da imprevisão determinando o seguinte: "A revisão do contrato é admissível, quando caracterizados circunstâncias imprevisíveis qce alteram substancialmente suas primitivas condições em têrmos

de ONEROSIDADE CAPAZ DE PÔR EM RISCO O ESTADO DE SOLVÊNCIA DO ADJUDICATÁRIO.

§ 1º. Em nenhuma hipótese, a revisão excluirá do contrato o reconhecimento de que os riscos de execução correm por conta do adjudicatário.

§ 2º Considerar-se-ão na aplicação da cláusula relativa à revisão:

a) a boa-fé do adjudicatário;

b) a exclusão no preço da obra de aumentos futuros e incertos;

c) a superveniência de eventos tão graves que influam na própria estrutura econômica do contrato, ocasionando perdas ao adjudicatário;

d) a importância da indenização resultante do reajustamento de preços, que não deverá ser graduado em nível capaz de impor à obra uma valorização danosa ao patrimônio público;

e) o tempo já decorrido a partir da assinatura do contrato, que não poderá ser inferior a vinte meses;

f) a exclusão de culpa motivada por inércia, incompetência ou qualquer incidência penalmente punível;

g) a exclusão do adjudicatário nos fatos que tenham determinado o desequilíbrio econômico;

h) o exame *in concreto* de cada caso, que será apreciado inclusive mediante perícia contábil, através de cujo laudo se positivará ou não o estado de insolvência do adjudicatário".

Verificamos, pois, que o art. 77 do Código estadual de Contabilidade exigiu, para conceder a revisão, a existência de circunstâncias imprevisíveis que tornem a prestação do empreiteiro excessivamente onerosa, pondo em risco o seu estado de solvência. A simples imprevisão não basta, pois, para que se conceda o reajustamento, sendo ainda imprescindível a prova da ausência de culpa do empreiteiro, da excessiva onerosidade de sua prestação e da ameaça à sua solvência na hipótese de cumprimento do contrato nos têrmos em que foi pactuado. A perícia contábil é o meio de prova hábil para verificar se a hipótese se enquadra ou não nos pressupostos legais.

Não revogado até o presente momento, o art. 77 fixa dois critérios cumulativos para a concessão de reajustamento: um psicológico — a imprevisão do homem de negócios atualizado e diligente que corresponde ao conceito tradicional do *bonus pater familias* — e o outro econômico — a excessiva onerosidade implicando em ameaça de insolvência e rompendo o equilíbrio das prestações contratuais.

Em seguida, quanto ao *modus faciendi* da revisão foi aprovada a Lei nº 926, de 8 de maio de 1959, que estabeleceu normas para a revisão dos contratos de menos de cinco anos, permitindo ao Poder Executivo que firmasse, em ato regulamentar, o critério a ser aplicado nos casos de revisão.

Temos, assim, no Direito Administrativo da Guanabara dois sistemas: o dos contratos por tempo superior a cinco anos, sujeitos ao art. 77 do Código de Contabilidade e aos seus parágrafos, e o dos contratos de duração menor, regulados pelo art. 77 *caput* do referido Código e ainda pelo art. 65 da Lei nº 926.

A confrontação dos dois textos esclarece que os pressupostos da revisão continuam sendo necessàriamente a imprevisão e a excessiva onerosidade, embora os critérios para a fixação do montante do reajustamento possam variar de acôrdo com a lei — para os contratos de prazo superior a cinco anos — e de acôrdo com a legislação regulamentar sob a forma de decretos — para os demais contratos.

Pouco importa que o art. 65 da Lei nº 926 não exija exame do caso concreto e perícia contábil, como ocorre no Código de Contabilidade, pois sendo a noção de excessiva onerosidade um conceito econômico e relativo, dependendo de cada hipótese particular, é evidente que sempre deverá haver uma verificação da situação específica de cada contrato, para admitir ou não o seu reajustamento de acôrdo com os elementos constantes na escrita do empreiteiro.

O Caderno de Obrigações aprovado pelo Decreto nº 15.155, de 15/2/1960, regula a matéria nos seus artigos 119 e 122, transcrevendo o primeiro o princípio geral contido no art. 77 *caput* do Código de Contabilidade, enquanto o segundo fixa o critério para o reajustamento nos casos de contratos por prazo inferior a cinco anos, desde que obedecidos os pressupostos legais.

Posteriormente, o Decreto n.º 435, de 11/5/61, mandou obedecer na revisão ao processo sintético, atendendo-se assim às variações de custo de acôrdo com os índices constantes da *Conjuntura Econômica,* revista publicada pela Fundação Getúlio Vargas.

O atual texto do art. 122 do Caderno de Obrigações, com a redação que lhe deu o Decreto nº 435, é o seguinte: "A revisão dos preços nos contratos de prazo não superior a cinco anos, poderá ser efetuada independentemente de cláusula expressa, desde que os preços contratuais, unitários ou globais, isoladamente ou em conjunto, positivem variações iguais ou superiores a 10%, para mais ou para menos, em conseqüência de variações nos preços básicos, inclusive pela criação, aumento ou diminuição dos impostos, taxas e encargos sociais, ou alterações dos índices do salário-mínimo".

A grande polêmica surgida em tôrno do mencionado texto legal decorre da dúvida existente na administração e nas decisões judiciárias quanto à sujeição da revisão, nos casos do art. 122 do Caderno de Obrigações, às condições previstas no art. 77 *caput* do Código de Contabilidade, (fato imprevisível e excessiva onerosidade). Efetivamente, algumas vêzes, por liberalidade ou descuido, a administração tem concedido o reajustamento, na forma do art. 122 do Caderno de Obrigações, sem verificar a existência dos pressupostos do art. 77 *caput* do Código de Contabilidade e a mesma posição tem sido assumida, em certos pleitos pelos magistrados de primeira instância.

Em nossa opinião, os dois textos se coadunam perfeitamente e a norma regulamentar só se torna aplicável nos casos previstos pela lei, estando assim a faculdade concedida à administração de reajustar os preços condicionada à verificação da existência de excessiva onerosidade que ameaça o empreiteiro de falência.

Mais uma vez, torna-se necessário distinguir entre o reajustamento contratual, previsto mediante cláusulas que transformam a empreitada de preço fixo numa espécie de contrato por administração, e o reajustamento legal, baseado na imprevisão, cujos requisitos e efeitos são diversos.

No primeiro caso, admite-se uma fórmula básica de reajustamento dependente de condição suspensiva já indicada contratualmente. No segundo, os fatos novos devem ser anormais, excepcionais, imprevisíveis e inevitáveis, cuja conseqüência necessária e inexorável, no caso de exato cumprimento do contrato, seria a falência do empreiteiro.

Fixando normas para o seu trabalho, entendeu a administração que, na ausência de cláusula contratual, prevendo o reajustamento, êste só deverá ser concedido "em virtude da teoria da imprevisão, nas hipóteses previstas pelo art. 77 *caput* do Código de Contabilidade, qualquer que seja o prazo de vigência do contrato, pois sòmente após comprovação da excessiva onerosidade e da ameaça de insolvência é que se deveria permitir o reajustamento."

A aplicação da teoria da imprevisão nos contratos administrativos cria, além das dificuldades de caráter orçamentário, um outro problema que é de maior importância, por implicar a revisão em verdadeira fraude ao sistema de concorrência estabelecido pela nossa legislação.

Talvez a dificuldade básica em matéria de imprevisão seja justamente a obediência ao princípio de lealdade, que deve presidir às concorrências, pois não podem apresentar preços idênticos empreiteiros que contam ou não com a possibilidade da obtenção posterior de uma revisão, diante das variações dos salários ou do preço de materiais.

Mais justa e eqüitativa é, pois, a medida que consiste em incluir, desde logo, nos próprios editais das concorrências e das coletas de preços, as normas referentes à correção monetária dos valôres contratuais. Evita-se, assim, a surprêsa e a fraude, tratando-se igualmente todos os concorrentes. Não se corre o risco de uma concorrência ganha por um empreiteiro, que ofereceu o preço global de dois bilhões para uma obra, acabar recebendo pela mesma dez vêzes tanto, em virtude de sucessivos reajustamentos, em detrimento do seu competidor que, prevendo a inflação progressiva, fêz uma proposta no valor de cinco ou de seis bilhões.

Na realidade, a teoria da imprevisão acaba falseando os dados das concorrências, dando margem a manobras abusivas que devem ser condenadas. Mais justo é, desde logo, prever a possibilidade dos reajustamentos, os casos em que

ocorrerão, os limites dos mesmos e as bases de cálculo para a correção monetária em cada contrato.

A correção monetária implica, no particular, na obediência ao princípio constitucional da igualdade de todos perante a Lei (art. 150, § 1º da Constituição do Brasil), permitindo, em cada caso concreto, a igualdade de oportunidade para os concorrentes nas grandes empreitadas administrativas.

No plano federal. foi prevista a correção dos contratos de empreitada pelo Decreto nº 309 de 6/12/1961, que foi considerado inconstitucional por contrariar o art. 767 do Código de Contabilidade da União, tendo o Tribunal de Contas recusado o registro dos contratos com cláusulas de revisão de preços redigidas na forma determinada pelo referido decreto.

Como bem demonstrou, em lúcido e brilhante parecer, o eminente jurista Luís Gonzaga do Nascimento Silva, inexiste qualquer incompatibilidade entre o princípio da concorrência pública exigido pelo nosso sistema administrativo e as cláusulas de revisão. Conforme salienta o referido parecerista: "Desde que esteja predeterminada, não só quanto às circunstâncias que a justificam como quanto à própria fórmula da revisão, aos elementos básicos que quantificarão o montante do reajustamento, é óbvio que ficam devidamente assegurados o princípio da igualdade entre todos os concorrentes e o da adjudicação à proposta mais barata que constituem a razão de ser e o fundamento das concorrências".

Indo mais longe, chegaríamos a afirmar que a correção monetária, contratualmente prevista, assegura mais eficientemente os princípios básicos vigentes em matéria de concorrência do que a revisão *a posteriori*, com base na cláusula *rebus sic stantibus* realizada em forma não prevista inicialmente no contrato.

Posteriormente, as disposições do Decreto nº 309 foram substituídas pelas constantes, respectivamente, na Lei nº 4.370, de 28/7/1964 e no Decreto-Lei número 185, de 23/2/1967, sendo evidente que a matéria se apresenta, em ambos os diplomas, de forma tècnicamente mais adequada, como de norma geral aplicável a todos os contratos, preferindo-se a solução legal ao simples decreto.

A Lei nº 4.370 admitiu a inclusão de cláusulas de revisão dos preços nos contratos firmados por órgãos federais desde que estipuladas prèviamente as condições de revisão nos atos convocatórios das concorrências respectivas".

Pareceu feliz a redação do texto legal, pois restabeleceu a igualdade de oportunidade entre os concorrentes, dando a todos ciência prévia das possibilidades e dos limites da revisão do preço, na hipótese de diminuição do poder aquisitivo da moeda.

A lei federal adotou como índices, para as eventuais revisões, os dados das publicações do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas e especialmente da revista *Conjuntura Econômica*, esclarecendo, outrossim, que o reajustamento independe de têrmo aditivo, o que veio simplificar a correção

dos valôres estabelecidos originàriamente no contrato. A lei, também, permitiu a aplicação dos mesmos princípios aos contratos anteriores, que não contivessem cláusula de revisão, fazendo depender a sua incidência sôbre tais contratos da prévia autorização do Ministro do Estado.

Em seguida, foi baixado o Decreto-Lei nº 185, de 23/2/1967, que, mantendo as qualidades do diploma anterior, conseguiu aperfeiçoá-lo em alguns dos seus aspectos. O decreto determina, no seu artigo 2º, que os serviços e obras a cargo dos diversos órgãos do Govêrno Federal serão pagos, quando ajustados ou contratados com terceiros, mediante Tabela Geral de Preços Unitários, variável para as diferentes regiões do país, mas idêntica para todos os órgãos e revista anualmente ou sempre que a conjuntura recomendar a sua atualização.

Mantém o decreto-lei a faculdade, instituída no diploma anterior, de inclusão, nos contratos, de cláusulas permissivas da revisão dos preços, desde que estipuladas prèviamente, devendo ser incluídas as condições da revisão nos atos convocatórios das respectivas concorrências (art. 5º, *caput*). Na hipótese de dispensa de concorrência, igualmente são admissíveis tais cláusulas, desde que prèviamente estabelecidas na instrução destinada a servir de base à dispensa da concorrência.

O art. 6º do decreto-lei fornece uma fórmula para a revisão dos preços unitários ou, em parte, do valor global em que distribui o ônus da inflação entre a União ou a autarquia (90%) e o empreiteiro (10%), a fim de ser o reajustamento um meio de garantir a ausência de prejuízo, mas não a manutenção das mesmas bases de lucro. É justo que, na hipótese de reajustamento, não se aumente, nem mesmo em números absolutos, o lucro do empreiteiro ou construtor, sendo perfeitamente cabível a determinação legal acima referida, já anteriormente encontradiça nas legislações locais, no sentido de onerar, em parte, o empreiteiro com a diminuição do poder aquisitivo da moeda, sem, todavia, perturbar o bom andamento da obra.

A fórmula estabelecida pelo decreto-lei é a seguinte:

$$\text{“ } R = 0{,}90 \times \frac{Ii - Io}{Io} \times V$$

R — é o valor do reajustamento procurado;

Io — é o índice de preços verificados no mês da apresentação da proposta que deu origem ao contrato;

Ii — é a média aritmética dos índices mensais do período que deverá ser reajustado;

V — é o valor contratual da obra ou dos serviços a ser reajustados". (art. 6º).

Examinemos um exemplo. Se o índice originário foi 100 e o índice médio do período a ser reajustado 120, sendo NCr$ 100.000,00 o valor total da obra, o reajustamento será encontrado aplicando-se a fórmula do seguinte modo:

$$R = 0{,}90 \times \frac{120\ (Ii) - 100\ (Io)}{100\ (Io)} \times NCr\$\ 100.000{,}00\ (V) = NCr\$\ 18.000{,}00$$

O decreto-lei atribui aos Ministros de Estado a função de aprovar os índices a serem adotados nos contratos celebrados pelos órgãos da administração direta e pelas autarquias sob sua jurisdição. Esta disposição parece infeliz, pois enseja o recurso a uma pluralidade de índice, que poderão ser utilizados simultâneamente pela administração, quando, no particular, a unidade no tratamento dos contratantes se recomenda fundamentalmente. Poderia a própria lei ter escolhido o índice, como fizera o diploma anterior, ou deveria ter delegado tal escolha a um único órgão, admitindo, eventualmente, que a matéria fôsse regulada por decreto, para afastar divergências, que sempre darão margem a debates e a eventuais litígios entre a administração e os contratantes. É evidente que o tratamento desigual dos empreiteiros, decorrente da escolha de índices que lhes possam ser mais ou menos favoráveis, é prática arbitrária e, conseqüentemente, condenável.

Nos contratos que forem exclusivamente de mão-de-obra, o reajustamento só será permitido nas hipóteses de variações salariais ou modificações tributárias ou que afetem os encargos sociais (art. 6º, § 4º), no que andou certo o legislador, pois a revisão não visa a garantir o lucro do empreiteiro, mas manter o equilíbrio entre as prestações das partes.

O decreto-lei foi muito feliz ao vedar o reajustamento em favor do empreiteiro que está em mora, não tendo cumprido rigorosamente o cronograma da obra, esclarecendo que "sem prejuízo das penalidades contratuais correspondentes, quando haja atraso na execução da obra, por culpa do empreiteiro, não serão reajustados os preços dos serviços executados em desacôrdo com o cronograma de execução daquela".

Mesmo a recuperação posterior do tempo perdido não justifica o reajustamento relativo ao período em que o empreiteiro estêve em mora.

Manteve o decreto-lei a dispensa de têrmos aditivos para a realização dos reajustamentos decorrentes de suas disposições, admitindo, outrossim, que os contratos anteriores pudessem ser adaptados para sofrerem a incidência do nôvo diploma legal.

Posteriormente ao Decreto-Lei nº 185, o Decreto nº 60.706 fixou tetos para os reajustamentos não permitindo que ultrapassassem, em caso algum, 35% dos preços unitários originais. Na hipótese de ter o reajustamento que exceder tal percentagem, determina o decreto que a Administração pública deverá dar por dissolvidos os contratos, salvo se o empreiteiro aceitar terminar a obra contentando-se com o aumento máximo de 35% permitido pelo decreto. Entendemos que não é bem caso de dissolução, mas sim de rescisão do contrato, em virtude de excessiva onerosidade. O Decreto nº 60.706 apresenta, aliás, medidas de aparência transitória e de legalidade duvidosa, especialmente em relação aos contratos que, constituindo atos jurídicos perfeitos, previram a revisão contratual e

as bases em que a mesma deveria ser realizada sem ter cogitado da possibilidade de rescisão na hipótese do reajustamento ultrapassar determinado teto. Assim sendo, a rescisão, em tais casos, assegurará ao empreiteiro direito a receber perdas e danos.

De qualquer modo, não há dúvida que a Lei nº 4.370 e o Decreto-Lei nº 185 realizaram uma verdadeira revolução no Direito Administrativo, fazendo com que saíssemos da era dos preços fixos para admitir o contrato de empreitada indexado, corrigido ou revisível.

Parece, outrossim, que as disposições da legislação federal sôbre a matéria podem ser aplicadas, por analogia, aos Estados, que sôbre a matéria não tenham regulamentação específica.

No Estado da Guanabara, solução análoga à admitida pela legislação federal foi introduzida pelo Decreto "N" nº 22, de 11/7/1963, que facultou o uso de cláusulas de reajustamento de acôrdo com as fórmulas fixadas pelas autoridades competentes.[1] Na forma do referido decreto, o Estado deve fazer mensalmente a publicação dos índices de custo, recorrendo-se, enquanto não publicados os mesmos, aos dados constantes na revista *Conjuntura Econômica* da Fundação Getúlio Vargas.

Temos, assim, a impressão que a correção monetária nos contratos de empreitada deixa de se fundamentar na imprevisão, para ser, ao contrário, devidamente prevista não só quanto ao momento de sua ocorrência, mas também no tocante ao seu *modus faciendi*.

Trata-se de uma verdadeira institucionalização da inflação no campo dos contratos de Direito Administrativo, mas o fato se não constitui progresso manifesto, representa a única possibilidade técnica de realizar contratos de empreitada numa fase de instabilidade monetária. Como o Estado não se interessa em celebrar contratos de simples administração, a única sobrevivência possível da empreitada, em nosso dia, decorre da inclusão da cláusula de correção monetária, na forma das leis em vigor, garantindo, outrossim, a igualdade das condições dos empreiteiros no momento da concorrência ou da coleta de preços.

A correção monetária se apresenta, assim, como a técnica adequada para garantir a manutenção do poder aquisitivo de uma das prestações, assegurando, pois, o caráter comutativo do contrato, não obstante a depreciação monetária.

Constitui, pois, a correção monetária, como bem assinala Amilcar Falcão, uma técnica de autofedesa da ordem jurídica, que veria periclitar valôres essen-

---

1) Para a legislação do Estado de São Paulo, v. os Decretos ns. 26.439, de 19-9-1956 (*Diário Oficial* do Estado de São Paulo, de 21-9-1956, nº 211), 41.850, de 24-4-1963 (*Diário Oficial* do Estado de São Paulo, de 25-4-63, nº 77) e 45.559, de 24-11-1965 (*Diário Oficial* do Estado de São Paulo de 30-11-1965), êste último referindo-se especialmente aos contratos de empreitada do Departamento de Estradas de Rodagem.

ciais, se não fôsse possível socorrê-los com essa forma de ventilação monetária. É, pois, uma espécie de válvula de segurança, de conceito amortecedor, que justifica a sobrevivência do contrato de empreitada em condições monetárias que não se coadunam com a sua estrutura normal.

Se a inflação redistribui a riqueza e assim reflete uma política econômica de govêrno, não se pode desprezar, na área peculiar do direito privado e nas relações entre o Estado e as particulares, os instrumentos adequados para garantir a comutatividade nos contratos, corrigindo assim os efeitos desastrosos da depreciação monetária e permitindo a sobrevivência do crédito, sem o qual nenhum desenvolvimento é possível.

Não há comércio jurídico sem segurança contratual e a economia moderna não pode dispensar o crédito pelo qual se adianta uma prestação e se realiza mais cedo o que normalmente só em fase posterior seria possível concretizar.

Estamos em pleno realismo monetário e não há dúvida que, se o nominalismo convém aos períodos de estabilidade monetária, é sòmente com o realismo que se pode vencer as fases de inflação galopante.

Em pronunciamento que fêz em 13/11/1965, o Presidente da República mostrou a importância dos investimentos na infra-estrutura, indicando que pretendia obter, com uma elevação modesta da taxa aplicável aos combustíveis, recursos na ordem de 130 bilhões de cruzeiros, que poderiam garantir a pavimentação de mais de 1.300 quilômetros ou a construção de 1.600 quilômetros de novas rodovias, lembrando, assim, a importância que tem, para o país, a abertura de novas estradas.

O Departamento de Estradas de Rodagem é o órgão de vanguarda nesta luta pela entrada ao *hinterland* brasileiro e pela redução do custo do transporte.

Ao advogado do D.E.R. cabe a função precípua de encontrar uma formulação jurídica adequada para que o esfôrço nacional realizado possa ser utilizado com o máximo de rendimento, num clima de lealdade contratual.

A correção monetária é um dos instrumentos utilizados para realizar o trabalho pioneiro da construção das estradas. Instrumento delicado e flexível, que pode levar a abusos e distorções, é preciso que o conheçamos para que saibamos como manejá-lo.

Se a ordem pública monetária constitui um dos alicerces do moderno direito das obrigações, é preciso reconhecer que outros imperativos de caráter econômico, jurídico, social e moral impedem que sejam sacrificados à perenidade aparente do poder aquisitivo da moeda interêsses básicos, que constituem as alavancas de uma civilização em movimento.

Os mitos têm as suas grandezas e as suas misérias e não se pode sacrificar o desenvolvimento de um país ao respeito dos mitos, especialmente tratando-se de mitos superados.

A grande revolução das ciências sociais em nosso tempo, consiste no reconhecimento da existência de relações íntimas entre as normas jurídicas e os fatos econômicos e sociais. O direito deixa de ser assim um conjunto abstrato de normas, para ser examinado na contextura de uma situação histórica específica.

O problema da correção monetária nos contratos rodoviários deve ser assim compreendido com vistas para a atual situação do Brasil e tendo-se em conta as grandes obras necessárias e indispensáveis para que o Brasil possa corresponder à sua vocação no mundo contemporâneo.

Nem sempre é possível apresentar soluções definitivas. Um primeiro passo no trabalho intelectual se realiza com a tomada de consciência de um problema, assinalando-se as dificuldades que uma matéria encerra e a multiplicidade de soluções, com as suas vantagens e desvantagens.

O importante, num momento como o atual, é a realização do trabalho pioneiro, de juristas e advogados, no sentido de fazê-los colaborar para o desenvolvimento econômico e social do país, dando um nôvo aspecto a uma profissão cuja nobreza consiste em superar o materialismo e estar sempre voltada para o futuro e atenta aos superiores interêsses coletivos.

A nova função atribuída ao advogado consiste justamente em construir os institutos e as técnicas indispensáveis para facilitar e promover o desenvolvimento em todos os seus aspectos.

Mais do que a fôrça e o poder econômico, o espírito jurídico é que consolida as grandes vitórias de uma Nação.