NOTAS E COMENTÁRIOS

OS ASPECTOS FINANCEIROS E ECONÔMICOS DA CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA *

ARNOLD WALD **

1. Recursos financeiros: generalidades, previsão orçamentária para a licitação, disponibilidade para o contrato. 2. Aspectos econômicos: Obrigações do contratante e da administração, preço, reajuste, teoria da imprevisão, correção monetária.

"A execução pontual das obrigações é, nos contratos administrativos, de importância capital. Essa execução pontual se impõe às duas partes contratantes: à administração e ao empreiteiro. Nos contratos administrativos o fato do contratante transformar-se num verdadeiro colaborador da administração para o funcionamento de um serviço público, tem como conseqüência que suas obrigações em relação à administração pública devem ser executadas de acordo com normas mais severas do que as aplicáveis nos contratos, de direito privado. O interesse geral do serviço público exige uma interpretação mais rigorosa das obrigações do concessionário, do empreiteiro e do fornecedor da administração." (Gaston Jèze).

"Esta idéia de equilíbrio ou de equação financeira do contrato consiste em focalizar o contrato administrativo como um todo no qual os interesses das partes se condicionam mutuamente; quando, em certas condições que definiremos, o equilíbrio inicialmente estabelecido sofre uma ruptura em detrimento do contratante particular, este tem direito ao restabelecimento do equilíbrio mediante o pagamento de uma compensação pecuniária." (André de Laubadère).

* **Nota da Redação: Conferência pronunciada no Centro de Estudos de Direito Rodoviário de São Paulo, em 24 de setembro de 1971.**

** **Advogado no Rio de Janeiro.**

"A correção monetária não é um benefício, traduz apenas um ato de honestidade." (Senador Djalma Marinho).

Aspectos Financeiros da Empreitada Administrativa. 1. Do mesmo modo que o Estado de Direito se caracteriza, no plano do direito penal, pelo princípio da tipicidade dos crimes, ou seja, pelo *nullum crimen, sine lege,* não admitindo a punição de qualquer ato que previamente não tenha sido definido como crime pela lei penal, o Estado moderno, financeiramente organizado e cuja atividade é planejada, não concebe a existência de despesa não prevista no orçamento. No momento em que se pretendeu dar cunho científico à administração pública, saindo de uma fase de improvisação, foi necessário fixar normas básicas para que a toda despesa correspondesse um crédito próprio, a fim de evitar que o Estado se transformasse num "falso moedeiro", gerando a inflação e ensejando, pela prodigalidade, uma sucessão de *deficits* orçamentários.

2. Embora a previsão da receita em texto legal já representasse velha tradição que ensejou a revolta das colônias inglesas da América do Norte contra a metrópole com a invocação da norma *no taxation without representation,* a existência de previsão legal para justificar a despesa não tem sido obedecida com a mesma acuidade. Enquanto o contribuinte se defende nos tribunais contra os impostos que não têm origem legal prévia, a administração, ao contrário, muitas vezes prevê no seu orçamento um *deficit,* que acaba ultrapassando. Para reagir contra tais distorções, a reforma administrativa federal consubstanciada no Dec.-lei n.º 200, de 25.2.1967, e os textos constitucionais federais e estaduais mais recentes estabeleceram nessa matéria normas rígidas intransponíveis. Coube, aliás, à Revolução de 1964 iniciar um movimento para regularizar a política financeira federal e estadual, instituindo para tanto, um conjunto de regras destinadas a garantir o equilíbrio orçamentário. Assim, o art. 15 do Decreto-lei n.º 200 estabeleceu que: "A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e as coordenações superiores do Presidente da República."

3. O referido diploma ainda determina a elaboração anual de um orçamento-programa, que deve pormenorizar a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual (art. 16). Estabelece também que toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e que *os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.*

Como bem salientou Hely Lopes Meirelles "orçamento-programa é a expressão financeira de um plano de governo para cada exercício. Distingue-se do orçamento convencional que era mero relacionamento de receita e despesa sem fixação de objetivos e sem correlação com o planejamento governamental. O essencial neste moderno tipo de orçamento é o programa de governo que

ele vai traduzir em termos de dinheiro".[1] O orçamento programa constitui, pois uma quantificação matemática dos objetivos governamentais a serem realizados dentro do exercício.

4. Seguindo o caminho traçado pela legislação federal, a Constituição do Estado de São Paulo estabeleceu que: "Nenhuma despesa será ordenada ou realizada sem que exista recurso orçamentário ou crédito votado pela Assembléia." (art. 75)

"Nenhuma lei que crie ou aumente despesa será sancionada sem que dela conste a indicação de recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos." (art. 76)

"O estado e os municípios, para a execução de projetos, programas, obras, serviços ou despesas cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, deverão elaborar orçamentos plurianuais de investimentos, aprovados por lei."

"Parágrafo único — As dotações anuais dos orçamentos plurianuais deverão ser incluídas no orçamento de cada exercício, para a utilização do respectivo crédito." (Art. 82)

Finalmente, na seção III do Capítulo III, a Constituição estadual trata da programação financeira e determina que o poder executivo, no primeiro mês de cada exercício, elabore a programação da despesa, levando em conta os recursos orçamentários e extra-orçamentários, para a utilização dos respectivos créditos pelas unidades administrativas (art. 85). Por sua vez, os órgãos e entidades da administração descentralizada deverão planejar as suas atividades e programar a sua despesa anual, obedecendo o plano geral do Governo (art. 86).

5. Partindo, pois, do princípio fixado na lei federal e das normas constitucionais do Estado de São Paulo, a Lei n.º 10.395, de 17 de dezembro de 1970, condicionou a licitação à previsão de recursos financeiros e de projeto básico aprovado pelas autoridades competentes. Em termos imperativos, determinou o art. 3 da lei paulista que *"Nenhuma obra ou serviço será licitado,* ou contratado quando dispensável a licitação, *sem previsão de recursos financeiros* e projeto básico aprovado pela autoridade competente, sob pena de nulidade dos atos e de responsabilidade de quem lhes deu causa."

Dentro da mesma linha de proteção à previsão orçamentária, o art. 11 do diploma legal veda a realização de compra sem a adequada especificação do seu objeto e a indicação dos recursos financeiros para seu pagamento.

6. No Estado da Guanabara, o art. 228 do Código de Administração Financeira, aprovado pelo Decreto-lei n.º 128, de 18.8.1969, considera, por sua vez, indispensável para a validade dos contratos administrativos que "seja mencionado em suas cláusulas o crédito orçamentário por onde deva correr a despesa e a declaração expressa de haver sido a mesma deduzida da

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Revista de Direito Público.* v. XI, p. 304.

importância exata ou estimada dos compromissos assumidos." (art. 228, inciso III).

7. Verificamos, pois, que, de acordo com as determinações tanto da lei federal como das várias leis locais, e, de modo específico, nos precisos termos da legislação paulista, a contratação, sem previsão orçamentária, é nula, implicando em responsabilidade pessoal do funcionário que a tiver autorizado. Talvez possa caber, no caso, uma responsabilidade objetiva do estado ou da autarquia em relação ao contratante particular, ou seja, ao empreiteiro, mas a pessoa jurídica de direito público terá sempre ação regressiva contra quem autorizou indevidamente a contratação. Poderá, outrossim, o empreiteiro, se preferir, agir diretamente contra o funcionário que deu causa à licitação, sem que houvesse, para a obra ou serviço, recursos financeiros adequados e disponíveis.

8. A lei paulista admite que seja realizada a execução parcial da obra, de acordo com os recursos disponíveis e as conveniências da administração, vedando-se, todavia, o parcelamento da execução da obra quando houver recursos disponíveis para a execução total (art. 4.º e respectivos parágrafos).

9. A previsão orçamentária torna também obrigatória a existência de projeto básico previamente aprovado pela autoridade competente, conforme se verifica pelo art. 67 da Constituição do Estado de São Paulo e pelo art. 3.º da Lei n.º 10.395 já citada, que firmaram princípios análogos aos encontrados da legislação federal (art. 1.º do Decreto-lei n.º 185, de 23.2.1967 e art. 139 do Decreto-lei n.º 200, de 25.2.1967) da Guanabara (Art. 200 do Código de Administração Financeira aprovado pelo Decreto-lei estadual n.º 128, de 18.8.1969, já citado). A necessidade do anteprojeto e das respectivas especificações aprovados pela administração decorre não só do princípio da informação e da lealdade em relação aos licitantes, como ainda da previsão orçamentária que somente é possível desde que a obra, que se pretende fazer, seja definida com clareza e nitidez em todos os seus aspectos, permitindo assim que se calcule o seu valor e se estabeleça o seu cronograma financeiro.

II. Aspectos Econômicos da Empreitada Administrativa. — *A*) *Legislação aplicável aos contratos administrativos.* 9-A. A lei paulista esclarece que os contratos administrativos se regem basicamente pela legislação estadual e, supletivamente, pelas normas federais de direito público e de direito privado. Neste sentido, é claro e inequívoco o art. 41 quando determina que: "Os contratos administrativos regem-se pelas normas desta lei e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, as disposições cabíveis de direito privado."

Na exposição de motivos, esclareceu a este respeito o legislador a sua orientação e a posição que assumiu afirmando que: "No capítulo dos contratos, a lei subordina impositivamente todos os ajustes administrativos às suas normas, a serem suplementadas pelos preceitos de direito público, e, não os havendo, pelas disposições cabíveis de direito privado, *Evitando, assim, a indevida sujeição das contratações administrativas a regras civilísticas incom-*

patíveis com o interesse público. Essa, aliás, é a orientação da boa doutrina, lamentavelmente ainda não consagrada em qualquer texto legislativo pátrio, embora seguida pela jurisprudência dominante em nossos tribunais" (item 10 da exposição de motivos de 17.12.1970).

10. Consideramos, no particular, a fórmula paulista mais feliz do que a adotada pelo Código de Administração Financeira da Guanabara que, no seu art. 206, mandou aplicar aos contratos administrativos os princípios gerais que regem os contratos de direito comum, "observadas, porém, quanto à sua estipulação, aprovação, forma, publicidade, execução, rescisão e sanções as normas prescritas neste título". Embora o número de exceções à aplicação da lei comum previstas pela lei carioca implique em transformar a exceção em regra, parece preferível a redação da lei do Estado de São Paulo que considerou a regulamentação dos contratos administrativos matéria da competência da lei estadual, admitindo supletivamente a aplicação da legislação federal, tanto de direito público como de direito privado, numa ordem de preferência na qual aquela prima sobre esta.

10-A. Parece-nos importante, no art. 41 da Lei Paulista, o reconhecimento da competência do estado para reger os seus contratos pois, o direito administrativo, não sendo matéria taxativamente incluída na competência federal, deve ser considerado como abrangido na competência residual das várias unidades da federação, nos precisos termos do art. 13, parágrafo 1.º da Constituição Federal vigente. O problema não é meramente teórico e tem provado divergências e polêmicas na doutrina. Assim, as disposições do Decreto-lei Federal n.º 200 tornaram-se aplicáveis aos estados e municípios em virtude do disposto na Lei n.º 5.456, de 20.6.1968 e a doutrina se dividiu quanto à constitucionalidade da referida lei. Assim, os Professores José Afonso da Silva, em artigo sobre *licitações*[2] e Celso Antônio Bandeira de Mello, em parecer sobre matéria idêntica,[3] concluíram pela inconstitucionalidade da Lei n.º 5.456. Em sentido contrário, o Professor Rui Barbosa Nogueira[4] e J. Nascimento Franço e Nisske Gondo[5] consideram que a matéria se enquadra nas normas gerais de direito financeiro de competência da União Federal. (art. 8.º, inciso XVII, letra *c* da Constituição Federal)

11. Entendemos que foi feliz a lei paulista ao reconhecer que o direito administrativo local independe das normas administrativas federais aplicáveis na matéria, que, todavia, poderão servir para suprir as eventuais lacunas da lei, recorrendo-se, para tanto, à analogia.

B) Direitos e Obrigações dos Contratantes 12. Aplicando a legislação paulista, verificamos que as obrigações fundamentais do empreiteiro constituem:

2 SILVA, José Afonso da. *Revista de Direito Público.* v. 7, p. 59.
3 MELLO, Celso Anônio Bandeira de. *Revista de Direito Público.* v. 8, p. 94.
4 NOGUEIRA, Rui Barbosa. *Revista de Direito Administrativo.* v. 85, p. 186.
5 FRANCO, J. Nascimento & GONDO, Nisike. Concorrência Pública *in*: *Revista dos Tribunais.* 1969, p. 12.

A) na realização da obra na forma contratada e de acordo com o projeto básico e as especificações previamente aprovadas pela administração;

b) no prazo contratualmente previsto;

c) sem causar qualquer prejuízo ou dano.

Outras obrigações secundárias, mas que devem ser lembradas, constam dos artigos 54 a 58 e ainda no art. 51 da lei paulista e são as seguintes:

a) o empreiteiro deverá manter, no local da obra, preposto aceito pela administração para representá-lo na execução do contrato; (art. 54)

b) o empreiteiro é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir às suas expensas o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados; (art. 55)

c) o empreiteiro é responsável pelos danos causados culposa ou dolosamente à administração ou a terceiros, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização do estado (at. 56);

d) o empreiteiro é o único responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, salvo convenção em contrário (art. 57);

e) a administração poderá exigir seguro para garantia de pessoas e bens por parte do empreiteiro e por sua conta (art. 57, parágrafo único);

f) o contratante só poderá subcontratar até o limite admitido em cada caso pela administração (art. 58);

g) as modificações do contrato só poderão ser realizadas por documento escrito (art. 51, parágrafo 4.º);

h) o empreiteiro ficar obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras e serviços até 25% e no caso de reforma de edifício até 50% (art. 51, § 1.º).

A obrigação essencial da pessoa jurídica de direito público consiste em pagar o preço previamente estabelecido, nas condições contratualmente fixadas e eventualmente com os reajustamentos convencionalmente estabelecidos.

13. Quanto às obrigações dos contratantes não encontramos normas supletivas na legislação federal que não estabeleceu normas específicas para a empreitada pública, a não ser no tocante ao reajustamento do preço, matéria que analisaremos oportunamente.

14. Efetivamente, o Código de Contabilidade da União, no seu regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 15.783, de 9 de novembro de 1922, estabelece no seu art. 766 que: "Os contratos administrativos regulam-se pelos mesmos princípios gerais que regem os contratos de direito comum, no que concerne ao acordo das vontades e ao objeto, observadas, porém, quanto à sua estipulação, aprovação e execução, as normas prescritas neste capítulo."

Entendeu, pois, na época, o legislador federal que, no tocante às relações entre os contratantes, ou seja, no que se referisse aos direitos e deveres do empreiteiro e da pessoa jurídica de direito público contratante, não deveria haver normas especiais distintas das existentes no direito privado, só se justi-

ficando a existência de regras próprias para reger as formas de estipulação, aprovação e execução do contrato, ou seja, a parte processual-administrativa da feitura e aplicação do contrato. É lamentável a posição então assumida pela lei federal, pois deixou de lado os princípios específicos de direito público que deveriam reger a matéria, garantindo, por exemplo, a continuidade da realização da obra e a equação financeira do contrato.

15. Toda a doutrina reconhece que, na falta de normas específicas constantes do próprio contrato, rege-se o mesmo pela lei civil. Assim, Alfredo de Almeida Paiva, em monografia que dedicou à matéria [6] admite que "à empreitada de obras públicas são aplicáveis todos os princípios e regras peculiares à empreitada de direito comum, ressalvadas, tão somente, as exigências e formalidades previstas expressamente no Código de Contabilidade Pública, quanto à estipulação, aprovação e execução do contrato".

16. No mesmo sentido, o Professor Hely Lopes Meirelles esclarece que a empreitada de obra pública, conquanto seja um contrato administrativo, reveste-se dos mesmos caracteres da empreitada civil, regendo-se, pois, pelos artigos 1.237 a 1.247 do Código Civil. [7]

Assim, em tese, consideram-se aplicáveis à empreitada todas as normas contidas no Código Civil, que não tenham sido afastadas pela convenção ou por alguma regra de direito público. Assim sendo, correm por conta do empreiteiro os riscos até o momento da entrega da obra (art. 1.238 do Código Civil), sendo obrigada a pessoa jurídica a receber a obra quando terminada e podendo rejeitá-la se o empreiteiro se afastou das instruções recebidas, dos planos dados ou das regras técnicas aplicáveis (art. 1.242). Havendo defeito ou vício ostensivo ou redibitório, poderá a administração receber a obra mediante redução do preço (art. 1.243 do Código Civil e art. 63 da lei paulista). O empreiteiro é obrigado a pagar os materiais que recebeu, se por imperícia os inutilizou (art. 1.244 do Código Civil). O empreiteiro é responsável pela solidez e segurança da obra realizada durante o prazo de cinco anos (art. 1.245 do Código Civil), acrescentando-se que, nos termos da lei paulista, o recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade pela solidez e segurança da obra, nem a ético-profissional pela perfeita execução do contrato (art. 59 parágrafo único).

Finalmente, o construtor ou empreiteiro não terá direito a exigir acréscimo de preço diante da alteração dos salários ou do preço do material, nem em virtude de alteração da obra, salvo se tiver recebido, para tanto, instruções escritas. (art. 1.246) Essa última norma é considerada como atenuada pela cláusula *rebus sic stantibus,* ou seja, pela teoria da imprevisão, aplicando-se o art. 1.246 em relação às oscilações econômicas normais, mas não quando as mesmas abalam a estrutura do contrato, fazendo desaparecer a

[6] PAIVA, Alfredo de Almeida. *Aspectos do contrato de empreitada.* Rio, Forense, 1955, p. 159.

[7] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* São Paulo, Revista dos Tribunais, 2.ª ed., p. 242.

equação financeira que deve estar presente e ser mantida em todos os contratos administrativos.

Também m relação ao aumento ou à alteração de planta, tem sido entendido que sempre que tiver tido motivo justo e implique em vantagem para a administração correspondendo a um aumento do custo do empreiteiro, torna-se necessário assegurar a este uma justa compensação. Como já a respeito salientou Hely Lopes Meirelles, "o serviço realizado em boa fé por quem firma contrato nulo com o Poder Público merece ser pago não por obrigação contratual (inexistente, no caso), mas por um dever precípuo de justiça, em razão do qual a Administração não pode locupletar-se à custa do trabalho alheio". [8] No mesmo sentido, manifestou-se em favor do pagamento do acréscimo do volume de obras não previstas no contrato, mas cuja realização foi determinada pela administração, embora não formalizada em contrato, o eminente antigo procurador geral do D.N.E.R., Dr. Erico Baumgarten que a respeito da matéria teceu as seguintes considerações: "... o pagamento de serviço executado é um imperativo jurídico-legal. Ninguém se pode locupletar com a jatura alheia. O enriquecimento ilícito é vedado a todos, seja ao particular, seja à Administração. Depois, porque, embora invocássemos razões de conveniência de um Estado-Moloch, não há dúvida de que o empreiteiro prejudicado haveria de ressarcir-se com larga vantagem pela via judicial."

E conclui o administrativista pátrio que o empreiteiro foi absolutamente correto ao obedecer à ordem de prosseguir a obra além das forças do contrato, pois o princípio fundamental do direito administrativo, tão bem expresso por Gaston Jèze, é a continuidade do serviço público; a obra pública não se interrompe a não ser por interesse da própria administração. [9]

No mesmo sentido, em recente parecer que demos sobre a indenização devida em caso de paralisação, concluímos que devia ser compensado o prejuízo sofrido pelo empreiteiro em virtude de determinação da administração pública no sentido de ser paralisada a obra, por um determinado prazo, desde que se mantivessem, no local, as respectivas máquinas e os veículos necessários à realização dos trabalhos no futuro.

Verificamos, pois, que algumas normas de direito privado somente se aplicam em termos ao contrato de empreitada pública. Assim, a inalterabilidade do preço, o não pagamento das obras contratualmente não previstas quando necessárias e imprescindíveis à conclusão dos trabalhos, a invocação da cláusula *non adimpleti contractus* e o direito de retenção atribuído pela lei civil ao empreiteiro são normas privatistas cuja aplicação integral e exaustiva à empreitada pública deve ser recebida com reservas. [10]

[8] MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit., p. 242, nota 24.

[9] Ver BAUMGARTEN, Erico I. *Direito Administrativo, Pareceres*. Rio de Janeiro, 1970, p. 166 e seg.

[10] Ver, quanto ao direito de retenção, MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit., p. 244; e no tocante à inaplicabilidade no direito público de *exceptio non adimpleti contractus*, CRETELLA JÚNIOR. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio-São Paulo, Forense, 1967, v. III, p. 69.

17. As razões pelas quais o direito administrativo apresenta maior flexibilidade no tocante ao reajustamento do preço e ao eventual pagamento de obras não previstas inicialmente no contrato decorre da prevalência do interesse público que justifica a exigência de modificações contratuais diante de obstáculos supervenientes, não liberando o empreiteiro das suas obrigações diante de tais fatos, mas concedendo-lhe uma justa e adequada compensação. Na realidade, os dois princípios da continuidade do serviço público e da manutenção da equação financeira nas relações entre o Estado e o empreiteiro se complementam. É em virtude do princípio da continuidade que a obra deve terminar nos termos contratuais ou até eventualmente fora deles, garantindo-se a correspondência adequada entre a despesa e o esforço feitos pelo empreiteiro, de um lado, e o reajustamento do preço, de outro, constituindo tal reajustamento a adequada compensação para permitir a aplicação do princípio da continuidade. No mesmo sentido, podemos afirmar que é a continuidade do serviço público que impede a aplicação, neste campo, da exceção do contrato não cumprido (C.C. 1.092). Mesmo quando a administração não cumpre as suas obrigações, deve o empreiteiro continuar a executar as que assumiu, sem prejuízo de posteriormente responsabilizar a pessoa jurídica de direito público por perdas e danos. Também a destinação da obra pública torna inviável, no campo publicista, a retenção das obras pelo empreiteiro, prevista no art. 516 do Código Civil e que se choca com o art. 117 da Constituição vigente.

18. A doutrina tem salientado, oportunamente, a maior severidade do direito administrativo em relação ao contratante inadimplente, ao mesmo tempo que lhe assegura, no caso de exato cumprimento das suas obrigações, mesmo transpondo os deveres estritos do contrato, uma justa e ampla compensação. Aplicam-se ao empreiteiro as afirmações que os grandes mestres de direito administrativo, desde Fritz Fleiner até Gaston Jèze, fizeram em relação ao concessionário de serviço público, destacando que o interesse geral do serviço público exige uma interpretação mais rigorosa das obrigações do empreiteiro de obras públicas. A compensação desse rigor maior, decorrente da exigência do interesse público, consiste no reajuste de preços sempre que necessário para manter a equação financeira.

19. Como bem salienta André de Laubadère, o particularismo da teoria do contrato administrativo decorre da noção e das exigências do serviço público, cujo funcionamento decorre dos contratos administrativos. Enquanto os contratos entre particulares colocam em situações de cooperação interesses de valores iguais, os contratos entre a administração e os particulares criam obrigações entre pessoas que representam não, como já se disse, vontades desiguais, mas sim interesses desiguais, devendo prevalecer o interesse geral sobre os interesses particulares.[11]

[11] LAUBADÈRE, André de. *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, 4.ª ed., 1967, p. 294.

Em virtude da presença no contrato administrativo do interesse público, a fim de ser continuada e terminada a obra, com as modificações unilaterais que podem ser impostas ao empreiteiro pelo poder público, é que se compensa o contratante particular assegurando-se-lhe a equação financeira do contrato. Assim, em todo contrato administrativo existe, explícito ou implícito, um direito do contratante particular a um certo equilíbrio financeiro. A doutrina explica que o mencionado equilíbrio consiste em entender o contrato administrativo como um todo no qual os interesses das partes se condicionam; quando, em certas condições, ocorre uma ruptura do equilíbrio inicial em detrimento do contratante particular, este tem direito ao restabelecimento desse equilíbrio mediante o pagamento pela administração de uma compensação pecuniária, ou seja, de um complemento ou reajuste de preço. Embora se considere que tal regra decorre da própria intenção das partes, ela é aplicável, segundo a melhor doutrina, mesmo quando não consta expressamente do contrato.[12]

20. Na França, o Conselho de Estado consagrou a teoria da equação financeira, salientando que é da essência do contrato administrativo de procurar e de realizar, na medida do possível, uma compensação ou igualdade entre as vantagens oferecidas ao empreiteiro e os encargos que lhe são impostos. Vantagens e encargos devem ficar balanceados de modo a constituir a contrapartida dos lucros prováveis e dos prejuízos previstos. Em todo contrato administrativo, conclui a doutrina francesa, deve haver, como um cálculo, uma equivalência honesta entre o que se concede ao empreiteiro e o que dele se exige. É o que se denomina a equação financeira e comercial do contrato. [13]

21. Já se afirmou que enquanto o equilíbrio do contrato de direito privado é estático por excelência, não podendo nenhuma das partes infringir as normas convencionadas, nem alterar as cláusulas estipuladas, ao contrário, o equilíbrio dos contratos administrativos é essencialmente dinâmico, justamente em virtude do princípio da continuidade do serviço público e da possibilidade decorrente, para a administração, de adequar o contrato a realidades e fatos imprevistos ou supervenientes. Assim sendo, podemos concluir que o direito brasileiro admite as teorias do fato do princípio e da imprevisão, como fundamento da responsabilidade extracontratual do Estado, diante da quebra da equação financeira da concessão.[14]

C) *Reajustamento do Preço e Correção Monetária* 22. Tivemos o ensejo de salientar a importância da teoria da imprevisão e da correção monetária em conferência que aqui proferimos há cerca de cinco anos. Naquela ocasião, salientamos que o grande binômio do nosso tempo se apresenta como desenvolvimento sem inflação. Basta dizer que já se criou na Europa um

12 Ver LAUBADÈRE, André de. op. cit., p. 319, n.º 569.
13 Ver LAUBADÈRE. op. cit., p. 319, nota 1.
14 Ver CRETELLA JÚNIOR, José. op. cit., p. 54 e seg.

neologismo representando o grande fantasma que ameaça a economia, tanto americana, como do Velho Mundo e que é a *Stagflação* — estagnação com inflação. Evocamos, naquela ocasião, o advento do direito monetário, salientando que a inflação crônica que, por longo tempo, aceitamos, com "indevida ternura", de acordo com a lição dos economistas, fez com que a moeda perdesse a sua função de medida de valor, de ponte entre o passado, o presente e o futuro, na feliz palavra de Keynes. A recente desvalorização do dólar e a tendência a aceitar, no Velho Mundo, moedas que flutuam, abandonando-se a existência de uma moeda padrão no campo internacional revelam, com inexcedível clareza, as dificuldades que surgem quando perde a sua integridade e intangibilidade a unidade monetária, que deveria ser a medida de todas as coisas. Já se pode, pois, afirmar que o nosso tempo se apresenta, na história do mundo, como "a idade da inflação", diante da acelerada diminuição do poder aquisitivo da moeda que adquiriu uma velocidade jamais vista no decorrer da história. Evidentemente, a diluição progressiva do poder aquisitivo da moeda, tanto no plano nacional, como internacional, não podia ser indiferente à evolução do direito, não mais admitindo a solução de avestruz que outrora a humanidade conhecera na matéria, deixando-se embalar pela "ilusão da moeda estável", a que aludia Irving Fisher. Ao contrário, reconhece-se, na lição de Tullio Ascarelli que "a incidência da oscilação do poder aquisitivo da moeda constitui um dos fatores mais importantes da transformação da estrutura econômica e social de um país".

23. Inspirando-se na legislação estrangeira, a doutrina brasileira liderada inicialmente por Arnoldo Medeiros da Fonseca e, pouco depois, a jurisprudência consolidada, ainda na década de 1930, pelo então juiz e posteriormente Ministro Nelson Hungria renovaram a velha cláusula *rebus sic stantibus* para aplicar aos contratos a teoria da imprevisão, diante das transformações sofridas pela vida econômica nacional que geraram a extraordinária diminuição do poder aquisitivo da nossa moeda. Muito rapidamente, os próprios textos legais, desde o Decreto n.º 19.573, de 7.1.1931, e o Decreto n.º 24.150, de 20.4.1934, também consagraram a imprevisão como fundamento para corrigir as injustiças e desequilíbrios de uma aplicação do contrato contrária ao seu espírito e que não mais respeitava o princípio da comutatividade, ou seja, da equivalência das prestações contratuais.

24. Salientou-se, todavia, desde logo, que a possibilidade de reajustamento não deveria significar a garantia para o contratante particular de manter igual porcentagem de lucro, mas, tão-somente, a revisão dos preços contratuais 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.

25. A primeira legislação estadual que surgiu na matéria, no Estado da Guanabara (art. 77 do antigo Código de Contabilidade do mencionado estado) exigiu, para conceder a revisão, a existência de circunstâncias imprevisíveis que tornassem a prestação do empreiteiro excessivamente onerosa, pondo

em risco o seu estado de solvência. A simples imprevisão não basta, pois, em insolvência do empreiteiro e enriquecimento sem causa da pessoa jurídica da ausência de culpa do empreiteiro, da excessiva onerosidade de sua prestação e da ameaça de tornar-se o mesmo insolvente na hipótese de cumprir o contrato nos termos em que foi pactuado. A teoria da imprevisão, para ser aplicada, pressupõe, pois, a ocorrência cumulativa de duas situações para que possa ser dado o reajustamento: um dado psicológico que é a imprevisão do homem de negócios atualizado e diligente, que corresponde ao conceito tradicional do *bonus pater familias* atualizado e transposto para a figura do bom comerciante; e outro elemento econômico consistindo na excessiva onerosidade implicando em ameaça de insolvência para o empreiteiro e rompendo, pois, o equilíbrio das prestações contratuais.

26. Analisando a aplicação da teoria da imprevisão nos contratos administrativos, chegamos a afirmar que ela cria, além das dificuldades de caráter orçamentário, um outro problema de maior importância, pois a revisão pode implicar em verdadeira fraude ao sistema de concorrência estabelecido pela legislação federal e estadual. Acrescentamos que talvez a dificuldade básica em matéria de imprevisão consista, justamente, na obediência ao princípio da 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, em virtude das variações dos salários e materiais.

27. Mais justa e equitativa é, pois, a medida que consiste em incluir, desde logo, nos próprios editais de concorrência e nas coletas de preços, as normas aplicáveis à correção monetária dos valores contratuais. Evita-se, assim, a surpresa e a fraude, tratando-se igualmente todos os concorrentes e não se corre o risco de se ver uma concorrência ganha por um empreiteiro que ofereceu o preço de dois milhões de cruzeiros e acaba recebendo dez vezes o referido valor, em virtude de sucessivos reajustamentos, em detrimento de seu competidor que, prevendo a inflação progressiva, e não pretendendo recorrer ao reajustamento, que pode ou não ser concedido, fez uma proposta de cinco ou seis milhões. Na realidade, a teoria da imprevisão acaba falseando os dados das concorrências, podendo dar margem a manobras abusivas que devem ser condenadas, tanto mais que a administração tem sido muito liberal na concessão dos reajustamentos baseada na teoria da imprevisão, desde que tenha havido variação salarial, mesmo quando previsível para as partes no momento da concorrência e do contrato. Mais justo, é, desde logo, prever a possibilidade dos reajustamentos, estabelecendo os casos em que ocorrerão, os limites dos mesmos e as bases de cálculo para a correção monetária em cada contrato.

28. Sentindo os perigos da aplicação generalizada da teoria da imprevisão, num momento em que se institucionalizou uma taxa inflacionária anual de cerca de 20%, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, em decisão proferida pela sua Quinta Câmara e publicada na *Revista dos Tribunais*, vol.

386, p. 117, julgou que a moralidade da concorrência pública exigia a rejeição de pedidos de reajustes por parte do concorrente que tenha obtido a concessão ou a adjudicação mediante uma proposta extremamente vantajosa. Afirmou o referido acórdão que: "O princípio da moralidade que deve reger as concorrências públicas não pode permitir que se liberalizem os reajustes e que se facilite a invocação à teoria da imprevisão. A não ser assim, fácil será a burla àquele princípio, com propostas vantajosíssimas por parte daqueles que, amparados em simpatias de funcionários ou governantes, afastarão, com eles, concorrentes idôneos, obtendo, depois, a título de reajustes, majoração de preços."

29. Diante dessas dificuldades e numa época que foi, nos últimos dez anos, de inflação galopante, a administração decidiu, progressivamente, abandonar a teoria da imprevisão e substituí-la pela correção monetária legalmente prevista e aplicável para todos os empreiteiros e independentemente da situação concreta de cada um deles.

30. Justifica-se, numa matéria que tem sido objeto de relativamente poucos estudos, fazer a distinção, nem sempre muito clara, nem na praxe administrativa nem mesmo nos tribunais, entre a correção monetária e a imprevisão. Há entre ambas uma diferença de origem, de fundamento e de grau. Enquanto a imprevisão surgiu *ex lege*, a correção pode ser legal ou convencional. A primeira se contenta para a concessão do reajustamento com a variação dos salários, dos materiais ou do custo de vida, prevista ou imprevista, desde que a oscilação ultrapasse uma porcentagem mínima fixada contratual ou legalmente. A segunda, ao contrário, exige um fato imprevisível pelas partes que tenha abalado a estrutura econômica do contrato. Enfim, a correção monetária convencional ou legal é dada independentemente das condições específicas do contratante, enquanto, ao contrário, em tese, a teoria da imprevisão somente concede o reajustamento quando o exato cumprimento do contrato implica em tornar insolvente o contratante particular.

Numa época de inflação contínua, o aumento de custo de vida deixa de ser imprevisível, pois até o *homem da rua* já sabe que a vida vai aumentar e assistimos a uma correção monetária institucionalizada, que afasta a obtenção de reajuste com base na teoria da imprevisão no contrato de empreitada, por não constituir mais a inflação fato imprevisível, deixando a mesma de ser uma situação anormal, grave, excepcional, para se tornar mera rotina.

A correção monetária se justifica diante de modificações diminutas de determinados índices, enquanto ao contrário, a revisão baseada na imprevisão, pressupõe, como já se assinalou, uma ameaça de insolvência para o empreiteiro que deve corresponder a um enriquecimento sem causa do Estado.

31. A evolução do nosso direito foi no sentido de admitir inicialmente a imprevisão para, em seguida, aderir à correção monetária. Foi o que ocorreu nos vários ramos do direito mas, também, de modo específico, em relação às empreitadas de direito público, que tinham provocado os primeiros pareceres e decisões administrativas no sentido de aplicar a imprevisão. A partir

de 1960, a correção monetária foi consagrada inicialmente pelo Decreto Federal n.º 309, de 6.12.1961 e, posteriormente, pela Lei n.º 4.370, de 28.7.1964 e, finalmente, pelo Decreto-lei n.º 185, de 23.2.1967. [15]

32. O art. 5.º do Decreto-lei Federal n.º 185 estipula que os contratos de obras poderão conter cláusula de revisão de preços, desde que estipuladas, previamente, condições de revisão nos atos convocatórios das concorrências respectivas. O art. 6.º do mesmo diploma fornece uma fórmula para a revisão dos preços unitários ou do valor global em que distribui o ônus da inflação entre a pessoa jurídica de direito público, que arca com 90% da mesma e o empreiteiro que sofre um prejuízo correspondente a 10% do aumento dos preços, a fim de ser o reajustamento um meio de garantir a ausência de prejuízo mas não a manutenção das bases de lucro originariamente esperadas. É justo que, na hipótese de reajustamento, não aumente, nem mesmo em números absolutos, o lucro do empreiteiro, sendo perfeitamente cabível a determinação do Decreto-lei n.º 185, já anteriormente encontradiça nas legislações locais, no sentido de onerar, em parte, o empreiteiro com a diminuição do poder aquisitivo da moeda, sem, todavia, afetar o equilíbrio das prestações e impedindo, outrossim, que seja perturbado o bom andamento da obra. Nos contratos que forem exclusivamente de mão-de-obra, o reajustamento só é permitido pelo Decreto-lei nas hipóteses de variações salariais. tributárias ou da previdência social (art. 6.º, parágrafo 4). O decreto-lei veda o reajustamento no caso de mora do empreiteiro. Já tínhamos defendido essa tese na conferência que proferimos no CEDRO em 1966 e ela realmente se impõe quando não cumprido o cronograma da obra pelo empreiteiro.[16]

33. Enquanto no plano federal, o reajustamento depende de cláusula, legalmente prevista pelo Decreto-lei n.º 185, na Guanabara, o Código de Administração Financeira em vigor, admite a revisão dos contratos independentemente de cláusula expressa, desde que os preços unitários positivem variações mínimas de 10% para mais ou para menos, inclusive pela criação, aumento ou diminuição de impostos, taxas e encargos sociais ou alterações dos índices de salário-mínimo, salvo se tiver sido incluída no contrato cláusula considerando os preços irreajustáveis. (art. 233 do Código de Administração Financeira). A lei da Guanabara exclui o reajustamento nos trabalhos de natureza exclusivamente técnica, no caso de compra de materiais depositados na obra anteriormente à variação dos preços no mercado e nos contratos que envolvam apenas fornecimento de material cuja duração for inferior a um ano. Salienta, ainda, a mencionada legislação que "em nenhuma hipótese, a revisão excluirá do contrato o reconhecimento de que os riscos da execução correm por conta do adjudicatário" (art. 234, parágrafo 2.º). Finalmente, o Código de Administração Financeira, no seu art. 238, esclarece que: "Ocorrendo atraso na

15 Ver SIMONSEN, CHACEL e WALD. *Correção monetária.* Rio, APEL, 1970, p. 71 e seg.

16 Ver WALD, *Arnold.* Correção Monetária nos Contratos de Obras Rodoviárias, in: *Revista de Direito Público,* v. 3, p. 165.

execução da obra ou serviço, em conseqüência de ações ou omissão pela qual seja responsável uma das partes contratantes, o reajustamento dos preços correspondentes ao período do atraso não será feito de forma a beneficiar a parte inadimplente."

34. Verificamos, pois, que temos atualmente duas orientações no tocante à correção monetária dos contratos de empreitadas: a federal, que admite a revisão quando convencionada, e a da Guanabara, e a do Decreto n.º 45.559, que a concedem independentemente de convenção. Entendemos que, mesmo no plano federal é possível a revisão independentemente de convenção prévia em virtude de aplicação da teoria da imprevisão, desde que num caso determinado realmente ocorram os seus pressupostos, com a transformação cabal das condições econômicas contratuais, rompendo a equação financeira e ameaçando o empreiteiro de insolvência.

35. A lei paulista adotou, na matéria, o modelo federal, com as cautelas previstas no Decreto-lei n.º 185. Efetivamente, o art. 34 da Lei n.º 10.395, no seu inciso IV determina que constem do edital "condições de pagamento e, quando for o caso, de reajustamento de preços".

Por sua vez, o art. 43 considera cláusula necessária e imprescindível, em todo contrato administrativo, a referente ao preço e às condições de pagamento e, quando for o caso, aos critérios de reajustamento (art. 43, III).

Consagrando a teoria da imprevisão, a lei paulista ainda admite a prorogação a critério da administração do prazo contratual quando ocorra "superveniência de fato excepcional e imprevisível estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato". (art. 44, parágrafo 1.º, alínea 2).

Por sua vez, o art. 51, parágrafo 4.º determina que toda e qualquer alteração deverá ser justificada por escrito pela autoridade ou parte interessada e previamente autorizada pelo Secretário de Estado ou dirigente da autarquia, devendo constar, obrigatoriamente, de termo de aditamento lavrado no processo originário. Em se tratando de reajustamento de preços, é facultada a substituição do termo de aditamento pela demonstração dos respectivos cálculos.

Finalmente, o art. 51, inciso II admite a alteração dos contratos bilateralmente, por mútuo acordo das partes, "quando necessário o reajustamento do preço, nas condições e de acordo com os critérios estabelecidos".

36. A lei paulista consagrou, pois, o reajustamento baseado na cláusula de escala móvel ou cláusula índice e admitiu a aplicação da teoria da imprevisão. Não estabeleceu, todavia, como deveria a administração convencionar as cláusulas de reajustamento, deixando para os decretos regulamentares tal matéria que, pela sua própria natureza, deve realmente constar de decreto e não de lei.

Divergiu, neste particular, da legislação da Guanabara que presume a cláusula de correção monetária e da legislação federal que, permitindo a in-

trodução de tais cláusulas, fixa, desde logo, o modo de cálculo do reajustamento, questão de caráter regulamentar.

37. Diante do novo texto legal paulista talvez coubesse a reformulação dos Decreto anteriores sobre o reajustamento do preço nas obras públicas contratadas em virtude de empreitada. (Dec. 45.559, de 1965)

38. De qualquer forma, foi certamente feliz a fórmula adotada na matéria pela lei paulista, dando maior flexibilidade à administração, para em cada caso concreto, alternativamente:

a) excluir ou admitir a correção monetária e a aplicação da teoria da imprevisão;

b) fixar índices aplicáveis no eventual reajustamento.

39. A lei administrativa deve ser um instrumento para permitir o desenvolvimento econômico e a segurança jurídica, garantindo à autoridade o maior número de alternativas para a solução de problemas distintos. Assim, a flexibilidade da Lei n.º 10.395 na matéria conseguiu conciliar os imperativos da justiça comutativa com o resguardo da moralidade nas concorrências, aparelhando o estado com técnicas diversas para, em cada caso concreto, humanizar o velho princípio "pacta sunt servanda", a fim de garantir a continuidade das obras a respeitar a equação financeira que é, como já vimos, uma das características do moderno contrato de direito público.

40. Um outro problema vinculado à correção monetária surge quando ocorre atraso no pagamento do preço por parte da pessoa jurídica de direito público, após a realização da obra. Parece-nos que, também em tal hipótese, evidencia-se a necessidade de compensação pela eventual depreciação da moeda, pois se ela continua a perder substância quando já devido o pagamento, o risco da depreciação deve correr por conta do devedor, que se apresenta moroso na solução do débito. Concluímos que, variando o poder aquisitivo da moeda, impõe-se a reconversão do número de unidades monetárias, como se se tratasse de um pagamento em moeda estrangeira após a ocorrência de uma variação cambial em que houvesse necessidade de maior número de cruzeiros para adquirir os dólares devidos num contrato internacional. O direito do empreiteiro consiste, pois, em receber uma quantia tal que lhe assegure um reinvestimento e a possibilidade de recompor o seu patrimônio na situação em que estaria se o estado lhe tivesse pago o preço no momento combinado.

41. A administração federal sentiu a problemática existente e, na falta de recursos monetários para a liquidação dos seus débitos, tem recorrido, em várias oportunidades, ao pagamento em obrigações reajustáveis do Tesouro, o que representou uma solução louvável. Do mesmo modo, soubemos que em São Paulo têm sido emitidas por pessoas de direito público notas promissórias com cláusula de correção monetária. Tal atitude das autoridades implica em confissão tácita e em reconhecimento incontestável da necessidade de corrigir monetariamente os valores devidos quando ocorre mora por parte do estado. Essa solução que tem sido eventual merece ser institucionalizada.

42. Acresce que o dever de corrigir monetariamente os débitos do estado e das demais pessoas jurídicas de direito público, em caso de mora, decorre de incontestável imperativo constitucional. Efetivamente, o Estado de Direito, em que vivemos, se caracteriza pela igualdade de tratamento dado ao particular e às pessoas de direito público nas relações da vida civil e comercial. Ora, se a União e os estados cobram dos particulares a correção monetária na hipótese de mora no pagamento de débitos fiscais, é evidente que também deve incidir a correção monetária sobre os débitos das pessoas jurídicas de direito público quando não pagos oportunamente. Neste sentido, aliás, pronunciou-se o Ministro Seabra Fagundes em conferência que proferiu no Tribunal Regional Eleitoral na Guanabara, ponderando que a correção monetária deve ser bilateral funcionando tanto em favor como também contra as pessoas jurídicas de direito público.

43. Quando surge o conflito entre a ordem pública monetária e outros imperativas jurídicos e sociais, é preciso impedir que sejam sacrificados à perenidade aparente do poder aquisitivo da moeda, interesses legítimos que constituem as alavancas de uma civilização industrial em movimento. A correção monetária constitui, assim, uma técnica de defesa da ordem jurídica, evitando que possam periclitar valores essenciais da nossa sociedade, como a justiça comutativa, garantindo-se, outrossim, aos empreiteiros a possibilidade de recomposição patrimonial para que possam exercer, em nossa sociedade, a sua função econômica e social.

44. Entendemos que o critério básico no tocante ao risco monetário é o da disponibilidade do dinheiro. Deve arcar com o ônus da correção monetária aquele que dispõe do dinheiro que já devia ter pago ao outro contratante. Enquanto o credor não recebe o débito vencido, tem direito à correção monetária para que no dia do pagamento receba integralmente o que lhe é devido, sem nenhuma redução do poder aquisitivo, não apenas em número de unidades monetárias, em *quantum,* mas, ainda e também, em valor de reposição, em *quid,* ou seja, em poder aquisitivo, para que se restabeleça o *statu quo ante,* a situação que teria se o débito tivesse sido pago no momento do seu vencimento. Se assim não for, qualquer planejamento a longo prazo se tornará impossível e o crédito não mais terá condições de subsistir. Sem correção monetária, não pode haver crédito e sem crédito nenhum desenvolvimento econômico é possível para um país como o nosso em que o nível de poupança acumulada ainda é relativamente baixo.

A correção monetária não é um bem em si. Não é uma solução para todos os problemas. É um mal necessário, enquanto perdurar um mal maior que é a inflação. Neste sentido, tem razão o Senador Djalma Marinho que afirmou que a correção monetária não é um benefício mas apenas um ato de honestidade.

45. É verdade que a recente lei federal n.º 5.670, de 2 de julho passado, estabeleceu que não cabe a concessão da correção monetária sem lei prévia que determine a sua incidência. Na realidade, é discutível a constitucionalidade

do recente diploma legal e o próprio Supremo Tribunal Federal acaba de suscitar dúvidas a respeito, tendo votado o Ministro Luiz Gallotti nos embargos ao Recurso Extraordinário n.º 69.304 pela inconstitucionalidade da Lein.º 5.670.

Pensamos que hoje a correção monetária é um verdadeiro princípio geral do direito aplicável a todas as dívidas de valor e também aos contratos e aos créditos quando, em virtude de lei, uma das partes se beneficia da correção monetária ou quando existe mora comprovada. Assim sendo, concluímos que o devedor moroso, seja particular, seja pessoa de direito público, deve responder pela depreciação da moeda, sob pena de não haver um ressarcimento pleno das perdas e danos.

46. O direito administrativo brasileiro está em fase de crescimento e efervescência e o importante no momento talvez não seja dar soluções a todos os problemas, mas suscitar, em relação aos mesmos, o interesse não só dos juristas e dos advogados, mas de todo aqueles que vivem e sofrem o direito, colaborando, pelo seu esforço e sua atuação diária, na construção do direito de hoje e de amanhã e na sua aplicação aos casos concretos, revelando as injustiças, corrigindo as distorções, chamando a atenção para as leis platônicas que não são aplicadas e introduzindo, na vida, novas fórmulas e instituições, que permitam uma solução mais justa, mais adequada e humana para os problemas existentes.

47. Se não pudemos dar soluções, ao menos quisemos agitar algumas questões, despertando o interesse em torno das mesmas, para que se dê as exatas proporções ao diploma legal que São Paulo acaba de receber e que é um exemplo de clareza, lealdade, concisão e sobriedade, qualidades básicas de toda lei e que nem sempre são encontradiças nos diplomas legais.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho da Guanabara — IDORT-GB — como seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional
Forum de estudos
Treinamento
Assistência técnica
Revista
Biblioteca
Prêmio de organização e administração
Congressos

Sede: Praia de Botafogo, 186, Rio de Janeiro, GB.