

feitura, fixando esta, depois de concluído êle, um valor, mas para a *venda*, unicamente, e em hasta pública, como não é demais assinalar.

- e) O *aforamento*, pois, não deve, diante da larga exposição feita, ser concedido, não só pelos motivos de ordem legal invocados, mas também por constituir perigoso precedente, ficando a orla da Lagoa em mãos particulares, com planos os mais variados, embora sempre sujeitos ao plano urbanístico da cidade.

IV — Parece-nos que a Prefeitura não tem obedecido muito a êsses preceitos e aos dispositivos invocados mas se tem Ela errado, o êrro reiterado ou repetido não justifica que se continui a insistir nêle.

Hoje os terrenos são da Prefeitura para as obras de melhoramentos, alienando-se a quem entender, mas sempre subordinada essa alienação ao que ficou estabelecido nos decretos aludidos e, portanto, à entrega, oportunamente, da metade do produto líquido, à União, obedecendo-se sempre os preceitos legais da hasta pública e outros cuidados garantidores de seu interesse, de suas obrigações e de seu patrimônio.

V — Não sendo de *marinhas* os terrenos da orla da Lagoa Rodrigo de Freitas, o caso terá que obedecer o que prescreve a Lei Orgânica (art. 55 da Lei 196, de 18 de janeiro de 1936), ora revigorada, pelo ato da promulgação de 10 do corrente, nos termos do art. 70, § 4.º da Constituição, que marca as condições da venda, do aforamento e da doação ou cessão a título gratuito.

Não tendo, entretanto, a Requerente, como arrendatária que fôsse, dispendido vultosa quantia em melhoramentos na área pretendida, não vejo razão de qualquer ordem que justifique o aforamento que disputa. Este só era conferido àqueles que, arrendatários, tinham dispendido grandes somas em melhoramentos, e, com o fim de respeitar êsse emprêgo de capital, é que surgiram os Decretos 4.242 e 14.654 citados, com êsse espírito de amparo àquele que tanto gastara em terras alheias.

Arredada, pois, a condição do aforamento e não se tratando de terrenos de *marinhas*, deixamos de acentuar que a Requerente conta em seu quadro social elevado número de estrangeiros.

Fica em possibilidade apenas a venda, que, mediante decreto especial do Presidente da República, poderá autorizar V. Exa., como Prefeito, a, em hasta pública, vender a área pretendida, mediante as condições que forem impostas no decreto municipal e que, nesse caso, constarão do edital, cumprindo-se, assim, rigorosamente, a lei.

Por oportuno, declaramos que o Decreto-lei n.º 3.199, que estabeleceu as bases de organização dos desportos em todo o país, não contém dispositivo algum que possa, direta ou indiretamente, interessar ao assunto em aprêço.

Nessas condições, o pedido, tal qual está formulado, não pode ser atendido, mas unicamente pelo modo acima largamente exposto. É o que pensamos.

Rio, 11 de março de 1947.

JOSINO DE MEDEIROS  
5.º Procurador da PDF

**CONTRATO DE OBRA PÚBLICA. REVISÃO DE PREÇO.  
CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS*. ELEVÇÃO DO  
ÍNDICE MÍNIMO SALARIAL**

Ao restituir a V. Exa. os processos em referência, relativos aos memoriais da ABEOP e da CITOR, que pleiteiam a revisão dos contratos de obras públicas municipais, tendo em vista a aplicação do novo salário mínimo vigente no Distrito Federal, devo esclarecer a V. Exa. não me haver sido possível elaborar êste parecer com a urgência desejada, face a relevância do assunto.

Com efeito, tão logo me foram presentes os processos em aprêço, procurei auscultar a opinião não só de alguns colegas, como de ilustres figuras do Tribunal de Contas, e dessa eficiente colaboração surgiu uma fórmula, digamos prática e simultaneamente legal, que se afigura adequada à solução de tão grave conjuntura.

Como preliminar, parti do pressuposto de que a chamada teoria da imprevisão ou aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* se acha definitivamente aceita, em certos casos, pela doutrina e jurisprudência dos Tribunais brasileiros, como o demonstraram o atual Consultor Geral da República CARLOS DE MEDEIROS SILVA, em artigo na "*Revista Forense*", vol. 122, pgs. 65, e, mais recentemente, ALCINDO SALAZAR, em comentário publicado na "*Revista de Direito Administrativo*", vol. 31, pgs. 301, ambas com vasta citação de decisões judiciais.

Ao aceitar, porém, quase como dogmática tal proposição, para certos casos como o do aumento do salário por imposição governamental, ou dissídio trabalhista, não fugi ao concurso da intervenção legislativa municipal, eis que se me afigurou menos regular o item d) das conclusões da comissão de engenheiros, no sentido de se baixar um decreto executivo autorizador da revisão.

Desta sorte, a conclusão a que cheguei pode ser desdobrada em duas partes, aplicáveis respectivamente aos contratos presentes e aos que vierem a ser assinados no futuro, constituindo esta última uma sugestão também já abordada, em parecer, pelo dr. BARBOSA LIMA SOBRINHO, ilustre colega da Procuradoria Geral.

Eis o desdobramento dos atos a meu ver necessários e a serem praticados por V. Exa., para se obter a revisão dos contratos:

- a) aprovação, em despacho, da parte da conclusão da comissão de engenheiros diretores de Departamentos que, a fls. 13/14 do processo 7.000.307/54, fixou em um máximo de 50% (cinquenta por cento) a majoração dos preços unitários e globais de todos os contratos de obras;
- b) designação simultânea de uma comissão de engenheiros que proceda à revisão dos preços de todos os contratos nessas condições e que, preliminarmente e com urgência, faça o levantamento da quantia global necessária para atender a tais revisões;
- c) remessa à Câmara do Distrito Federal de mensagem solicitando a aprovação, em regime de urgência, de uma lei com os objetivos adiante discriminados;
- d) votada a lei e abertos os créditos autorizados, assinatura de termos aditivos a todos os contratos, com efeitos retroativos à data de 4 de julho de 1954 e expressa menção aos termos da referida lei.

A mensagem à Câmara do Distrito Federal terá a dupla finalidade, como acima acentuei, de resolver a situação presente e possibilitar revisões nos futuros contratos.

O projeto dessa lei poderá obedecer à seguinte redação:

“Art. 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado:

- a) a proceder à revisão de todos os contratos de obras resultantes ou não de concorrências e tomadas de preços, realizados até 1.º de maio de 1954, no que diz respeito aos preços unitários ou globais, de sorte a majorá-los até 50% de seus respectivos valores, tendo em vista a fixação do novo salário mínimo para o Distrito Federal pelo Decreto Federal n.º 35.450, de 1.º de maio de 1954;
- b) a inserir em todos os editais de concorrência e contratos futuros a seguinte cláusula:

— “Os preços propostos e aprovados serão considerados definitivos e só poderão ser revistos se fôr criado, majorado ou diminuído, pelos poderes competentes, tributo ou taxa federal ou municipal que incida de forma direta sobre a execução das obras contratadas em 10% (dez por cento) para mais, ou para menos, dos valores existentes à data da apresentação da proposta, ou se fôr determinado aumento ou redução de salário, ou taxa de previdência social, que se reflitam em 10% para mais, ou para menos, nos preços estabelecidos.

Desde que a PREFEITURA promova, por sua iniciativa, ou admita a revisão dos preços, solicitada por interessados,

determinará a influência exata daqueles aumentos, ou reduções, nos preços unitários ou globais estabelecidos, para que a compensação não exceda, de modo nenhum, o total dessa repercussão no custo da obra. Os aumentos serão satisfeitos mediante créditos especiais oportunamente autorizados.”;

- c) a abrir o crédito especial de Cr\$ ....., às Secretarias de ..... para atender às despesas referidas na letra a), mediante compensação das verbas ..... ou a realizar operações de crédito até aquêle limite.

“Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrário.”

O reajustamento dos preços não constitui novidade no âmbito federal. O Tribunal de Contas da União tem registrado contratos, entre outros, do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (Diário Oficial, Seção I, de 27.2.1952, págs. 21620/21, e de 19.12.1953, págs. 2841/52), em que a revisão é autorizada em cláusula especial, se ocorrerem atos governamentais que aumentem ou diminuam os encargos.

A cláusula supra proposta em projeto de lei é mais completa e definitiva.

Desnecessário será encarecer a V. Exa. a urgência na votação dessa lei.

A situação econômica que ora atravessa o país e a conhecida restrição de crédito bancário poderão levar empreiteiros de renome a suspender as obras por exaustão financeira.

Se, porém, o Poder Executivo patentear, claramente, o seu interesse em que tal diploma seja aprovado em curto espaço de tempo, minha impressão é a de que os empreiteiros cobrarão alento e poderão obter em Bancos aquilo que hoje lhes será negado por falta de garantias, evitando-se desta sorte a catástrofe da paralisação de vitais obras públicas da cidade.

DF, 11 de agosto de 1954.

OSWALDO DE MIRANDA FERRAZ  
6.º Procurador (substituto) da PDF

V I S T O. De acôrdo. Em face da atual conjuntura econômico-financeira, o único remédio específico seria aquêle ministrado para o mal em si, desprezando-se paliativos que, embora destinados a abrandar os sintomas, são de efeitos momentâneos porque atuam na superfície constantemente alargada qual mancha de óleo que, ininterruptamente, se alimentasse na profundidade.

Para ajustar desequilíbrios provocados pela inflação, a única solução seria contê-la.

Sucede, porém, que a Associação Brasileira de Empreiteiros de Obras Públicas, por via do memorial que formou o presente processo, almeja

um paliativo que permita aos seus associados sobreviverem até se extirpar o mal que a todos aflige, atenuando de algum modo asfixiantes sintomas.

Dentro das normas inflexíveis que regem os contratos de empreitada celebrados entre o Estado e os particulares, a cláusula de revisão de preços, conforme acentua o abalizado parecer, é de difícil introdução.

Em tais contratos não há como inseri-la pura e simples, isto é, sem limitadíssimo alcance, pois a respectiva dilatação poderia redundar no lôgro aos objetivos do instituto da concorrência pública que, apesar de seus inúmeros defeitos, ainda protege os cofres públicos.

Mas, alguma cousa é preciso fazer em benefício do próprio Estado, no que concerne à cláusula *rebus sic stantibus* em contratos administrativos de empreitada.

Se a realidade dos fatos fôr esquecida, em breve os empreiteiros, conscientes de suas responsabilidades e ciosos de sua idoneidade profissional, afastar-se-ão das concorrências públicas, cedendo lugar aos aventureiros e especuladores que pululam em épocas inflacionárias.

Sofrerão então o cofre público e a própria coletividade, frente a obras de Santa Engrácia, resultantes de inadimplementos irreparáveis.

É certo que no efetivar a revisão e verificadas as hipóteses lúcidamente focalizadas neste brilhante e minucioso parecer — itens 3 e 4 das conclusões — surgirão sempre as dificuldades assinaladas, porém não removíveis, no que tange ao atendimento da despesa que dela fôr decorrente.

A prática irá indicando soluções que a teoria não está em condições de prever.

É impossível antever o futuro, mas impõe-se encarar o presente.

A conjuntura atual aconselha a medida alvitrada pelo parecer, isto é, a adoção da cláusula aludida, com as devidas cautelas de redação.

Considerando os precedentes mencionados no próprio parecer, e tendo em vista sobretudo o fundamentado comentário de ALCINO SALAZAR na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 31, 1953, pgs. 301, entendo que a rigor é dispensável a autorização legislativa para que se inclua a cláusula em contratos futuros.

A controvérsia existente se resume na emenda do acórdão proferido na Apelação Cível n. 19 037, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, publicado na mesma Revista citada cujo aresto sofreu o também aludido comentário.

Em suma, “no nosso direito administrativo, *salvo lei expressa* a respeito, o Executivo não pode rever o contrato para aumentar, sob qualquer pretexto, as obrigações da Fazenda”.

De minha parte entendo que, existindo a cláusula, a revisão é legítima; não existindo esta, só será lícita se autorizada por lei. Assim compreendo a questão.

Entretanto, a dúvida persiste e a matéria é controvertida, no tocante à inclusão de cláusulas sem autorização legislativa.

Tendo em vista as dificuldades, dados os velhos preceitos do Código de Contabilidade, já um tanto anacrônicos, e a fim de evitar questões

entre Executivo, Legislativo e Tribunal de Contas, inclino-me favoravelmente à autorização legislativa a que se refere o parecer, com que estou, portanto, de inteiro acôrdo.

DF, 26 de agosto de 1954.

ALDO SANT'ANNA DE MOURA  
Procurador Geral  
(1953-1954)

### OBRA PÚBLICA. CONTRATO MISTO DE PREÇO GLOBAL E PREÇOS UNITARIOS

Para as obras de revestimento dos pés direitos, abóbada, passeios elevados, fachadas, muros e outras de acabamento do Túnel do Pasmado, orçadas em Cr\$ 10.809.500,00, foi autorizada em 12/3/1950 a concorrência pública, conforme as bases e especificações expedidas pelo Serviço Técnico Especial de Túneis da Cidade.

Entre outras condições destacava-se a de que as propostas deveriam declarar, em algarismos e por extenso, os *preços unitários* pelos quais os candidatos se comprometiam a executar os serviços e obras discriminados em 35 itens, nas quantidades previstas em outros 35 itens (cláusulas VI e VII das bases da concorrência).

Realizada a concorrência com as formalidades legais, a comissão julgadora opinou pela classificação da Cia. Marnito S/A, a qual propusera o preço total de Cr\$ 11.884.910,00, ou seja preço inferior em 10% ao previamente orçado.

O Prefeito de então — General Mendes de Moraes ordenou que se minutasse o contrato, o qual se encontra a fls. 73/88 do Proc. 7070105/50.

Nessa minuta destacam-se as cláusulas 7.<sup>a</sup> e 8.<sup>a</sup>, assim redigidas:

“CLÁUSULA SÉTIMA — *Alteração das quantidades de serviços* — No decorrer da execução das obras contratadas poderão ser aumentadas, diminuídas ou substituídas por outras, cujos preços unitários constem da cláusula precedente, as quantidades de serviços que serviram de base ao presente contrato, não podendo entretanto ser ultrapassado o valor do mesmo, prefixado e constante da cláusula seguinte. Qualquer modificação, aumento ou substituição de serviço que ultrapasse aquela importância somente poderá ser feita mediante autorização expressa do Senhor Prefeito com base no disposto nos artigos 246 (duzentos-e-quarenta-e-seis), alínea *a* e 739 (setecentos-e-trinta-e-nove) do Regulamento do Código de Contabilidade Pública, obedecidas as prescrições legais e sujeito ao indispensável re-