

A CORREÇÃO MONETÁRIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

CAIO TÁCITO *

SUMÁRIO: *Pressupostos econômicos da ordem jurídica. Estabilidade financeira das concessões de serviços públicos. Cláusulas contratuais. Normas legais. Teoria da Imprevisão. Preceitos Constitucionais. Conclusões.*

1. A ordem jurídica não pode ser indiferente aos pressupostos econômicos que lhe servem de alicerce. A inflação opera sobre as obrigações a termo ou de trato sucessivo, onerando injustamente o devedor, em termos imprevisíveis e, às vezes, ruinosos.

Diante dessa realidade, a doutrina e a jurisprudência criaram temperamentos à rigidez do princípio clássico da imutabilidade dos contratos (*pacta sunt servanda*), fazendo renascer, na teoria da imprevisão, a cláusula *rebus sic standibus*, ou instituindo a teoria da *base do negócio* (OERTMANN e LARENZ), para se cristalizar afinal na concepção das *dívidas de valor*, aplicável a certas categorias jurídicas (alimentos, indenização de dano por ato ilícito, repetição de indébito, indenizações expropriatórias, etc.). O reajustamento da expressão nominal de obrigações pecuniárias, de modo a conservar o seu valor intrínseco diante da deterioração da moeda, repousa em princípios gerais de direito respeitáveis, de fundo equitativo: o da ilegitimidade do enriquecimento sem causa do credor e o da irresponsabilidade pela álea econômica extraordinária, insuportável pelo devedor.

A lei, mais modernamente, adota medidas reparatórias, estipulando a revisão dos contratos ou cuida de prevenir a perda do valor aquisitivo da moeda, mediante cláusulas de escala móvel ou de indexação de preços, a importar na correção monetária das dívidas e obrigações.

O Direito Administrativo contempla, em sua evolução científica e legislativa, essa necessidade de preservar o equilíbrio financeiro das obrigações, compensando os efeitos das oscilações monetárias sobre o nominalismo das prestações pecuniárias, de que participa a Administração Pública, em suas relações com terceiros.

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara.

Acresce que, no âmbito dos serviços públicos, a providência não se inspira unicamente em motivos de justiça ou de equidade. A manutenção do equilíbrio entre as obrigações — aquilo a que LEÓN BLUM chamou, significativamente, de *équivalence honnête* entre direitos e deveres — visa a proteger o funcionamento regular dos serviços públicos, ou seja, a garantir o *princípio da continuidade*, que é essencial à função administrativa do Estado.

A correção monetária não é mais do que a expressão atual de um princípio que encontra suas raízes em conceitos clássicos de Direito Administrativo, embora ajustados, em seus antecedentes, a outras causas determinantes.

Procuraremos, assim, ampliar o ângulo de nosso estudo, com o propósito de realçar, no direito administrativo brasileiro, a adoção de medidas que se endereçam a um propósito comum: o de resguardar a continuidade e a eficácia do *princípio da estabilidade financeira*.

Tais providências são, entre nós, seculares. Começam em meados do século passado, como forma de atração às inversões de capital em serviços públicos e se desenvolvem, através da jurisprudência e da legislação, como antídoto às crises monetárias características da economia do século XX.

A fim de melhor exprimir a tentativa de tratamento unitário dessas manifestações que se sucedem no tempo, aventuramo-nos a condensar as fases características do direito administrativo brasileiro na terapêutica da instabilidade da moeda.

2. Historicamente, a segunda metade do século XIX abriga as primeiras sementes legislativas de garantia da estabilidade financeira, cujos frutos se fazem sentir, notadamente a partir de 1870, nos investimentos estrangeiros em concessões de serviço público.

As duas últimas décadas do Império correspondem a um influxo de renovação intelectual e material que atribuiu a essa fase da história nacional o qualificativo de Renascença brasileira, como lembrou o professor EVARISTO DE MORAIS FILHO.

Cessado o tráfico servil e caminhando para a sua extinção o trabalho escravo, a economia brasileira procurava reorganizar-se, da mesma forma pela qual se marcava, na criação artística, filosófica ou política, a procura de novos rumos.

O manifesto republicano de 1870 — que iria dezenove anos mais tarde se consumir na extinção da Monarquia — é, simbolicamente, o limiar de uma era nova, que se materializa, no campo dos serviços públicos, pelo estímulo à iniciativa privada.

As inversões pioneiras em serviços públicos, notadamente em estradas de ferro, portos, transportes urbanos ou iluminação a gás, são favorecidas com medidas de prevenção à insuficiência de rentabilidade, ou às variações cambiais.

Surgem, com essa finalidade, na legislação e nos contratos de concessão de serviço público da época, a *garantia de juros*, a *subvenção* e a *cláusula-ouro* ou de *câmbio ao par*.

A garantia de juros, até 5% do capital empregado na construção de estradas de ferro que, partindo da Côrte, se dirigissem às Províncias de Minas e S. Paulo, foi primeiramente assegurada no art. 1.º, § 6.º, da Lei n.º 641,

de 26 de junho de 1852. Na medida em que os dividendos das companhias alcançassem 8% ao ano, o Tesouro Nacional seria embolsado dos juros dispensados; se os dividendos excedessem ao máximo fixado pelo Governo teria lugar a redução nos preços do transporte.

Duas décadas mais tarde, o Decreto n.º 2.450, de 24 de setembro de 1873, elevou a 70% a garantia de juros, editando, ainda, outra forma de assistência financeira às empresas ferroviárias pioneiras: a chamada subvenção quilométrica.

O regulamento de 1874 — Decreto n.º 5.561, de 28 de fevereiro de 1874 — disciplinou, em sentido amplo, a concessão de estradas de ferro.

A garantia de juros, até o limite de 7%, seria outorgada pelo Governo Geral, diretamente ou como reforço à menor garantia oferecida pelas assembleias provinciais (arts. 7.º, 10 e 13). A subvenção quilométrica, não excedente a um quinto do capital orçado, seria paga na proporção do quilômetro construído. Quando os dividendos das empresas ultrapassassem a 8%, o Tesouro Nacional receberia uma quota do excesso de renda como indenização dos juros ou da subvenção que houvesse pago (art. 21, § 8.º). Impunha-se a redução das tarifas, se os dividendos fôsem além de 12% (art. 21, § 12).

O Decreto n.º 6.995, de 10 de agosto de 1878, estabeleceu bases gerais para quaisquer concessões sob regime de garantia de juros. Repetiram-se as condições anteriores, precisando-se, no entanto, dois pontos essenciais: na cláusula XIV determinou-se que, acima de 8% de dividendos, seria partilhado o excedente, até o reembolso total dos juros pagos pelo Estado; quando excedessem a 12%, em dois anos consecutivos, seria obrigatória a redução tarifária, a juízo do Governo; e, finalmente, na cláusula XVII, adotou-se para os capitais levantados no estrangeiro a conversão pelo câmbio ao par (27 dinheiros por mil réis).

Mostra JOSÉ MATOS DE VASCONCELOS (*Direito Administrativo*, 1937, vol. II, p. 94) que a garantia de juros obedeceu, no Império, a duas modalidades: a *garantia direta*, pela qual o Estado supre a deficiência de receita mediante pagamento de auxílios financeiros e a *garantia indireta*, em que é pôsto à disposição dos concessionários o produto de fontes especiais de receita vinculada. Inscrevem-se no primeiro modelo as concessões de estradas de ferro; seguem o segundo tipo as concessões de portos, nas quais vigorava a cobrança da taxa de 2% ouro sobre as importações (Lei n.º 3.314, de 16 de outubro de 1886, art. 7.º, parágrafo único) que viria a ser substituída, em 1934, pelo adicional de 10% sobre os direitos aduaneiros (Decreto n.º 24.557, de 4 de julho de 1934).

Há quase um século, ANDRÉ REBOUÇAS — que forma, durante o Império, ao lado de MAUÁ e de TEÓFILO OTTONI, a trindade dos precursores em empreendimentos básicos do progresso econômico nacional — escreveu um livro ardentemente apologético do sistema de garantia de juros, em confronto com o de subvenções: alude à solução da Lei de 1873 como uma data gloriosa na história dos caminhos de ferro brasileiros (*Garantia de Juros — Estudos para sua aplicação às empresas de utilidade pública no Brasil*, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1874, p. 111).

A garantia de juros revestia a natureza jurídica de um empréstimo, ou, como a qualificou M. I. CARVALHO DE MENDONÇA no mais completo estudo clássico da matéria, “um adiamento com a participação nos lucros por parte da administração” (*Das concessões administrativas e da natureza jurídica da garantia de juros, Revista do Supremo Tribunal Federal*, agosto a dezembro de 1914, vol. II, 2.^a parte, p. 223).

Tendo cumprido, no século passado, o seu papel catalizador na atração de capitais, a garantia de juros — direta ou indireta — teve seu epílogo na expressa proibição do art. 142 da Constituição federal de 1934, endereçada à União, como aos Estados e Municípios.

A cláusula-ouro, ou equivalente (cláusula valor-ouro ou moeda estrangeira) foi um processo de garantia de empréstimo, ou investimentos, de capital estrangeiro, familiar ao direito anterior à crise financeira originária da primeira guerra mundial.

As concessões de serviço público, no século passado, ou, mesmo, na primeira década deste século, contêm, usualmente, cláusula desse tipo, determinando, total ou parcialmente, o pagamento das tarifas em moeda ouro, ou ao câmbio par.

Não se tratava, aliás, de medida restrita ao direito brasileiro. São conhecidas as formas equivalentes de vulgarização da cláusula-ouro, ou cláusula moeda estrangeira, no direito europeu e norte-americano.

A extinção dessa forma de pagamento coincidiria com a quebra do padrão monetário e a conseqüente depreciação das moedas nacionais, após a crise econômica de 1930-1931.

Serviu de paradigma à abrogação da cláusula-ouro, a *Public Resolution n.º 10*, promulgada em 5 de junho de 1933 pelo Presidente ROOSEVELT, na conformidade da deliberação conjunta (*Joint Resolution*) do Congresso Norte-Americano.

Foi este o modelo da legislação brasileira que, a partir de 1933, repele a cláusula-ouro ou equivalente.

O Decreto n.º 23.501, de 27 de novembro de 1933, é a lei básica dessa política, declarando a nulidade da estipulação de pagamentos em ouro ou determinada moeda, ou qualquer outro meio que limite o curso forçado da moeda nacional.

Antecipando-se a essa derrogação geral das obrigações em dinheiro, o Governo liberou o pagamento em ouro de impostos ou contribuições: o Decreto n.º 23.480, de 21 de novembro de 1933, extinguiu, nas repartições públicas, a percepção em mil réis ouro, convertido, para todos os efeitos, em mil réis papel; o Decreto n.º 23.481, de 23 de novembro de 1933, substituiu, nos órgãos arrecadadores, o mil réis ouro por uma taxa de conversão de oito mil réis; o Decreto n.º 23.498, de 24 de novembro de 1933, adotou a taxa fixa de 45\$000 em troca da antiga taxa de 15 *shillings* cobrada pelo Departamento Nacional do Café.

Posteriormente, outras normas vieram completar a reforma. Em 1934, eliminou-se, nas tarifas de luz e gás, o pagamento, pela metade, em moeda-ouro; em 1938, vedou-se o cumprimento, no País, de cartas rogatórias sobre

falências no exterior, de bancos ou firmas brasileiras, decorrentes de cláusula-ouro; em 1939, considerou-se inexistente a cláusula-ouro nos empréstimos feitos em moeda nacional e garantidos com hipoteca de imóveis situados no Brasil.

Foram feitas, no entanto, ressalvas à eficácia da vedação quando se tratasse de obrigações de âmbito internacional. Assim é que a Lei n.º 28, de 15 de fevereiro de 1935, excluiu dos efeitos do Decreto n.º 23.501, de 1933, os contratos de importação de mercadorias do estrangeiro. De modo amplo, o Decreto-lei n.º 6.650, de 29 de junho de 1944, determinou igual exclusão para as obrigações contraídas no exterior em moeda estrangeira para execução no Brasil. A admissão de cláusulas de pagamento em ouro ou em moeda estrangeira foi aceita nos empréstimos e quaisquer obrigações entre credor ou devedor seja pessoa domiciliada no exterior ou às transferências dessas obrigações a nacionais do País (Decreto-lei n.º 6.650, de 1944, Lei n.º 4.457, de 1964, art. 3.º, e Decreto-lei n.º 316, de 1967) ou, ainda, nas operações do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (art. 16 da Lei n.º 2.973, de 1956).

Ficou bem aberto o problema jurídico relevante dos efeitos da extinção da cláusula-ouro, ou semelhante, com respeito à amortização presumida do capital dos concessionários, que inspirava, nos contratos, a reversão gratuita de bens vinculados ao serviço. Cessado o pressuposto da estabilidade da renda do serviço, que estava na raiz do risco assumido pelo concessionário, interrompe-se a presunção contratual da amortização progressiva do investimento do curso do contrato.

A garantia de juros ou a subvenção e a cláusula-ouro são reminiscências de uma fase, já agora superada, na execução dos serviços públicos. A instituição de empresas estatais e a expansão do capitalismo nacional, assim como a transformação das relações econômicas internacionais, gradualmente eliminaram os benefícios de tais instrumentos de captação externa de investimentos privados.

Não devemos, contudo, desmerecer a importância que representaram, no tempo, esses meios preventivos e acautelatórios da quebra do princípio da estabilidade financeira das aplicações de capital nos primeiros passos da estrutura econômica brasileira, especialmente no setor dos transportes.

3. A segunda fase da evolução do tema no Direito Administrativo brasileiro caracteriza-se pela jurisprudência que, diante de condições econômicas inesperadas e excessivamente onerosas para o devedor, admitiu, excepcionalmente, a revisão das obrigações pactuadas, pela impossibilidade relativa de seu cumprimento.

Fundamentou-se essa construção jurisprudencial na aplicação da cláusula *rebus sic standibus* aos contratos administrativos, como limitação ao princípio da imutabilidade das convenções (*pacta sunt servanda*).

Atribui-se aos *post glosadores*, com fundamento presumível em texto do Digesto (XII — 4-8) e ao direito canônico, a formalização da cláusula *rebus sic standibus*, pela qual, nos contratos a termo ou de execução sucessiva, presumia-se implícita a regra da permanência do estado de fato contemporâneo

à convenção (*Contractus qui habent tractum sucessivum et dependentium de futuro rebus sic standibus intelliguntur*) .

Florescente no direito medieval, a cláusula desaparece com o predomínio do individualismo jurídico e a supremacia da autonomia da vontade.

As flutuações econômicas geradas pelo desequilíbrio político e social dos últimos conflitos mundiais, fizeram ressurgir a cláusula, diante da execução excessivamente onerosa e por isso ruínosa, de obrigações anteriormente pactuadas.

Coube ao direito administrativo francês a primazia de reviver a cláusula implícita do equilíbrio financeiro dos contratos, como fundamento à revisão judicial do valor das prestações vincendas.

Embora SAINT-MARC aponte precedentes isolados em decisões mais antigas, é geral o acôrdo no sentido de que a consagração da teoria da imprevisão no direito administrativo francês tem como ponto de partida o famoso aresto do Conselho de Estado de 30 de março de 1916, no caso da *Compagnie Générale d'Eclairage de Bordeaux*.

Considerando a elevação excessiva e imprevisível do carvão — matéria-prima essencial, cujo preço, por tonelada, passara de 23 frs. para 116 frs. em virtude da guerra — o Conselho de Estado mandou indenizar o concessionário pelo prejuízo excedente à previsão razoável.

De outra parte, também já se consolidara, na jurisprudência francesa, a partir de outro famoso caso — o aresto de 21 de março de 1910, *Compagnie Générale Française des Tramways* — a regra do equilíbrio financeiro do contrato administrativo, no sentido de que, sempre que se agravassem os encargos da parte contratante em virtude de ato unilateral da administração, cabia a esta a obrigação de indenizar a álea acrescida pelo chamado *ato ou fato do príncipe*.

Uma e outra dessas concepções, em virtude da qual o Estado assume ou participa da *álea extraordinária* do contrato (álea econômica ou álea administrativa), têm em mira manter a equivalência entre as obrigações, ou o equilíbrio financeiro do contrato.

PEQUIGNOT, em fórmula que se tornou consagrada, observou que, ao contrário dos contratos privados, o equilíbrio do contrato administrativo é dinâmico, e se exprime pela equação $\frac{a}{b} = \frac{a'}{b'}$. Assim quando à obrigação a sucede-se a obrigação a', deve correlatamente a prestação financeira correspondente transformar-se de b em b'. É o conhecido princípio da equação financeira do contrato administrativo, cuja continuada aplicação levou MARCEL WALINE a dizer que "a álea econômica, em muito larga medida, foi assumida pelo Estado".

Também o direito italiano absorveu a cláusula *rebus sic standibus*, que serve de fonte histórica ao princípio do art. 1.467 do Código Civil de 1942, no qual se consagra a norma de rescisão dos contratos quando ocorra a excessiva onerosidade da prestação, admitindo-se, alternativamente, a faculdade de revisão do contrato, para a redução equitativa da obrigação, diante das condições supervenientes (*reductio ad aequitatem*) .

Firmada no direito privado, a cláusula também tem acolhida nos contratos administrativos.

No direito brasileiro, a acolhida da teoria da imprevisão é correntia tanto no direito privado, como no direito administrativo. São dignos de menção os estudos de JAIR LINS, ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, PEDRO BATISTA MARTINS, NOÉ AZEVEDO, CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, SAN TIAGO DANTAS, ARNOLDO WALD e muitos outros.

No tocante aos contratos administrativos, a aplicação da cláusula *rebus sic standibus* tem o beneplácito, entre outros, de TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, OSCAR SARAIVA, CARLOS MEDEIROS SILVA, ALCINO SALAZAR, ALFREDO DE ALMEIDA PAIVA, LÚCIO BITENCOURT. Tive ocasião de invocá-la, opinando como Consultor-Geral da República (1957) e Procurador do IAPC (1945), em pedidos de reajustamento de preços de contratos de empreitada e, doutrinariamente, em tese de concurso à cátedra de Direito Administrativo, sobre o *Equilíbrio financeiro na concessão de serviço público* (1960).

A jurisprudência e a doutrina brasileiras também se filiam à noção de que a Administração pode livremente inovar as condições de serviços afetas aos seus co-contratantes, mas que tal agravamento das obrigações de fazer do particular, envolve, correlatamente, o direito ao reajustamento de preços ou de tarifas. Embora sem a pureza conceptual do direito francês, aceita-se, assim, entre nós, a teoria do fato do príncipe, que foi expressamente invocada em um dos casos de nossa jurisprudência, a propósito da reparação de *deficits* operacionais em concessão de serviço público de transporte coletivo (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 55, p. 274).

4. Examinados, sucintamente, os antecedentes em que se exprime, de forma mais ou menos nítida, o princípio da estabilidade financeira, cuidaremos de examinar os *critérios atuais* que traduzem o respeito ao equilíbrio financeiro, no âmbito do Direito Administrativo.

De início, é mister assinalar que, nas soluções vigorantes na atualidade, convivem a forma preventiva e a corretiva, ou seja, a aplicação *a priori* ou *a posteriori* da regra da revisão ou variação do valor das obrigações.

Pela sua eminência, devem ser referidas, em primeiro lugar, as normas constitucionais em que se corporifica a atualização do conteúdo econômico de atos jurídicos da Administração.

A atual Constituição do Brasil de 1967 (como as de 1934, 1937 e 1946), insere normas de proteção contra as oscilações monetárias, realçando o conteúdo econômico de direitos e garantias fundamentais.

A doutrina e a jurisprudência extraíram dos textos constitucionais o roteiro adequado à permanência do valor intrínseco da propriedade e à sua proteção contra a desvalorização da moeda, a importar em forma oblíqua de confisco.

Primeiramente, dispõe a Constituição, no art. 150, § 22, que a desapropriação somente se verificará mediante "prévia e justa indenização". No mesmo sentido determinavam as Constituições de 1934, art. 113, n.º 17 e de 1946, art. 141, § 16, ao passo que a Carta de 1937 se restringiu à menção da anterioridade da indenização, remetendo, quanto ao conteúdo e limites do poder de expropriar, à lei ordinária.

Justa indenização, na exata exegese constitucional, é a indenização integral, que leva em conta o valor *atual* da propriedade.

A expressão visa a preservar o direito de propriedade em termos plenos, de forma a neutralizar, no curso do processo expropriatório, a gradual erosão do valor da indenização em face da instabilidade da moeda. Examinaremos, adiante, no estudo do direito ordinário, as implicações práticas dessa regra constitucional, tal como a entenderam a doutrina, a lei e a jurisprudência.

Outra consagração do mesmo princípio pode ser encontrada no art. 160, item II, da Constituição de 1967 (que tem antecedentes no art. 137 da Constituição de 1934, art. 147 da Constituição de 1937 e art. 151, parágrafo único, da Constituição de 1946).

Dispõe o preceito constitucional que a fixação das tarifas nas concessões de serviços públicos federais, estaduais ou municipais deve permitir a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Tal como na desapropriação da propriedade privada, também aqui a intenção clara do legislador constituinte foi a de conceituar a remuneração plena do capital investido no serviço público concedido.

Estabelecido como um dos critérios de revisão das tarifas, o preceito tem um duplo alcance: tanto o de assegurar ao capital a adequada retribuição, como a de fundamentar a limitação de lucros excessivos.

É norma que protege a um tempo o concessionário e o consumidor ou usuário, mediante a adoção de tarifas flexíveis, ajustadas às necessidades e conveniências do serviço.

Revelam os anais parlamentares sobre a elaboração de norma equivalente da Constituição de 1946 que se procurou inserir, no texto, a adoção do princípio do custo histórico como processo de avaliação do investimento feito no serviço.

A emenda foi repelida, embora o seu autor, como informa autorizada-mente ALIOMAR BALEIRO, Ministro e membro da Assembléia Constituinte (*A verdade sobre as concessões de eletricidade no Brasil*, p. 154), expressamente admitisse o reajustamento do valor do capital, segundo corretivos ou coeficientes monetários.

Ficou, assim, aberta ao legislador ordinário a livre opção pelos critérios que melhor conduzam à consecução do ditame constitucional, ou seja, a da aferição adequada da justa remuneração do capital e do equilíbrio econômico e financeiro do contrato, que deve ficar, conseqüentemente, imune às variações do poder aquisitivo da moeda.

Finalmente, o art. 101, § 2.º, da Constituição de 1967 consagra a regra expressa no sentido de que "os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade". Repete, nesse particular, o art. 193 da Constituição de 1946, que, pela primeira vez, inserira o dispositivo.

É a consagração manifesta e obrigatória da correção monetária, identificando-se as categorias de inativos aos funcionários em atividade e estendendo-

se aos militares reformados (art. 94, § 6.º) . O princípio é também obrigatório quanto ao regime jurídico dos funcionários públicos estaduais (Constituição federal de 1967, art. 13, n.º V) .

5. A continuidade do processo inflacionário tornou freqüente, no direito brasileiro, a consagração legislativa ou consensual da regra da correção monetária, tanto no direito privado como no direito público. A reavaliação do ativo imobilizado das sociedades comerciais, o reajustamento de aluguéis nas locações de imóveis urbanos, a atualização monetária de prestações alimentícias, ou de indenizações trabalhistas, as revisões de preços nos contratos de construção imobiliária, ou de prestação de serviços, são exemplos dessa tendência.

Cuidaremos de assinalar, no presente estudo, a especial ressonância dessa orientação nos setores pertinentes ao Direito Administrativo.

As primeiras manifestações sobre os desajustamentos da moeda se fazem sentir no tocante às *tarifas de serviços públicos concedidos*. A par do sentido econômico da *justa remuneração do capital*, prevista nas sucessivas Constituições, travou-se, desde o Código de Águas (1934), o conflito entre as duas regras aparentemente antagônicas, mas em verdade, complementares, do *custo histórico*, como base de avaliação do investimento financeiro do concessionário, e a garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Paradoxalmente, a definição legislativa se manifestou, de forma negativa, pelo exercício do veto. Ao art. 57 da Lei n.º 3.470, de 1957, que mandava corrigir monetariamente o ativo das sociedades comerciais o Congresso Nacional acrescentara, no projeto da lei, parágrafo que excluía a sua aplicação às empresas concessionárias de serviço público. O veto do Presidente da República, mantido pelo Congresso, eliminou a discriminação, facultando às sociedades comerciais, titulares de concessões de serviço público, o mesmo tratamento das demais sociedades. A legislação especial sobre tarifas de serviço público passou a admitir, expressamente, a correção monetária do valor dos bens de serviço, ou seja, o critério denominado de *custo histórico corrigido*, no qual, embora mantido o valor original de aquisição (e não o custo de reprodução), corrige-se a sua expressão monetária, em função dos índices oficiais de desvalorização da moeda. Nesse sentido, por exemplo, firmou-se a legislação sobre serviços de portos (Lei n.º 3.421, de 1958, art. 20), de telecomunicações (Lei n.º 4.117, de 1962, art. 101) e de energia elétrica (Decreto n.º 54.936, de 1964). Filiadas ao mesmo sentido de atualidade monetária dos preços públicos, as tarifas de serviços diretamente explorados pelo Estado, como os de águas e esgotos, passaram a ser revistas, não somente em função dos aumentos de custos de operação, como da depreciação monetária.

Outro campo em que o legislador se curvou à realidade de estabelecer a flexibilidade das obrigações pecuniárias de execução sucessiva foram os contratos administrativos de obras públicas. Reconhecendo a onerosidade excessiva da execução de empreitadas administrativas, o legislador permitiu, de início, a *revisão de preços* nos contratos pactuados para pagamentos fixos em dinheiro, para ajustá-los à depreciação da moeda e, finalmente, adotou fórmulas sucessivas de *variação de preços*, segundo índices preestabelecidos em lei

(Decreto n.º 309, de 1961; Lei n.º 4.370, de 1964; Lei n.º 4.401, de 1964; Lei n.º 4.470, de 1964; Decreto-lei n.º 185, de 1967).

Nas indenizações decorrentes de *desapropriações*, sobretudo da propriedade imobiliária, cujos valores de mercado refletem, como um barômetro de extrema sensibilidade, a perda do valor aquisitivo da moeda, a jurisprudência evoluiu, construtivamente, no sentido de atualizar os valores devidos ao particular expropriado. A norma constitucional da *justa* indenização servia de base à ação judicial de revisão das avaliações, ou das ofertas de preço desatualizadas. A êsse critério jurisprudencial o legislador trouxe o reforço de norma expressa, mantendo corrigir monetariamente as avaliações feitas há mais de um ano (Lei n.º 4.686, de 1965).

A Constituição federal impôs, ainda, nas indenizações de propriedade rural, pagas em títulos da dívida pública, a obrigatoriedade da cláusula de *exata correção monetária* (Constituição de 1967, art. 157, § 1.º, que tem como antecedente a Emenda Constitucional n.º 10, de 1964, à Constituição de 1946).

Nos termos da Constituição federal, tanto a atual, de 1967 (art. 105), como a anterior, de 1946 (art. 194), as pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros, ressalvada ação regressiva contra o autor do dano, nos casos de culpa ou dolo. Nos cálculos de indenizações por atos ilícitos de funcionários públicos lesivos a terceiros (e até mesmo nos de responsabilidade objetiva, calcada na noção do risco administrativo) a jurisprudência tem, predominantemente, observado o valor *atual* na data da sentença, e não a do evento, levando em conta, especialmente, a desvalorização da moeda.

Em matéria de vencimentos de funcionários públicos chegou a ser adotada, em leis estaduais, como por exemplo as do Estado da Guanabara (Lei n.º 72, de 1961 e Lei n.º 280, de 1962), a regra de indexação dos respectivos valores, em função do salário regional. O Ato Institucional n.º 2, de 1965 (com força de norma constitucional) proibiu, no seu art. 25, “a correção monetária como privilégio de qualquer grupo de categoria de servidores públicos, estabelecendo o princípio da paridade de remuneração. Ficou, assim, revogada, por incompatibilidade com a norma de maior hierarquia, a legislação estadual. No plano federal, como no local (Estado e Municípios) é, porém, usual a periódica revisão de vencimentos, dentro das possibilidades financeiras e dos limites da despesa com pessoal da União, Estados ou Municípios, que não pode exceder de cinquenta por cento (50%) das respectivas receitas correntes (Constituição do Brasil, de 1967, art. 66, § 4.º).

Finalmente, em três outros setores da atividade administrativa do Estado, a aplicação do critério da correção monetária se tornou corrente.

A partir de 1964, a legislação fiscal passou a adotar, como princípio geral nos tributos e multas, a regra da correção monetária, visando, sobretudo, a desestimular o hábito do atraso nos pagamentos de impostos e taxas, pela vantajosa diferença entre a taxa legal de juros de mora e as taxas das operações bancárias. A Lei n.º 4.357, de 1964 inicia essa tendência que se multiplica na legislação tributária da União, Estados e Municípios.

Também a cláusula da correção monetária é adotada nos empréstimos públicos, como atrativo especial para as inversões em títulos de dívida pública (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, Letras Imobiliárias), como em depósitos a prazo fixo em bancos oficiais.

Nos financiamentos concedidos pelo Governo, a título de política assistencial, como os contratos do Banco Nacional de Habitação, visando a difundir a moradia popular, a cláusula da correção monetária dos saldos da dívida opera como garantia de rentabilidade do capital público mutuado, onerando a obrigação dos prestamistas.

Finalmente, nos benefícios da previdência social, o princípio do reajustamento automático de aposentadorias e pensões (art. 67 da Lei n.º 3.807, de 1960) reflete a mobilidade das prestações em correlação à erosão de seus valores diante da inflação monetária.

Não obstante a política financeira que, a partir de 1964, tem reprimido a velocidade do processo inflacionário, pela técnica gradualista de sua contenção progressiva, de forma a não estancar o ritmo do desenvolvimento econômico nacional, a correção monetária das obrigações continua a figurar no primeiro plano dos negócios jurídicos, tanto privados como públicos.

O equilíbrio financeiro é a meta final dessas normas de revisão ou de variação de preços e obrigações pecuniárias em que o Estado é partícipe, como credor ou devedor. A correção monetária não altera a substância econômica do negócio jurídico; altera apenas a sua expressão nominal, em termos monetários, eliminando a instabilidade no valor real dos pagamentos e mantendo a equivalência legítima das obrigações bilaterais, quando não são simultâneas, mas sucessivas ou diferidas no tempo. É, em suma, o antídoto eficaz aos efeitos da inflação sobre as relações jurídicas entre o Estado e os particulares.

Direito transitório, por excelência, tem como matriz de sua aplicação no tempo a eficácia da política governamental de saneamento da moeda.

PRÓXIMOS LANÇAMENTOS DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

A ARTE DA ADMINISTRAÇÃO — 2.ª edição

Ordway Tead

COMPORTAMENTO ADMINISTRATIVO — 2.ª edição

Herbert A. Simon

ESTÁGIOS DE TREINAMENTO PARA ESTUDANTES DE ADMINISTRAÇÃO

Marina Brandão Machado

FUNDAÇÕES — NO DIREITO, NA ADMINISTRAÇÃO

Clóvis Zobaran Monteiro e Homero Senna

MANUAL DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO — 2 volumes

Machline, Sá Motta, Schoeps e Weil

TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES — 2.ª edição

James G. March e Herbert A. Simon

**UMA EXPERIÊNCIA DE INSTRUÇÃO PROGRAMADA EM ORÇAMENTO
E ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA**

Fernando Bessa de Almeida e Augusto Moreno Maia

VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS DO BRASIL

Estanislau Fischlowitz