

PARECER

A CONSULTA

A Companhia Paulista de Trens Metropolitanos — CPTM, representada por seu Diretor Administrativo e Financeiro, Dr. Benedito Chiaradia, formula a seguinte consulta:

1) A Companhia Paulista de Trens Metropolitanos — CPTM — tem em andamento um projeto compreendendo a execução de obras e serviços relativos à “Ligação Capão Redondo — Largo 13 de Maio” — Linha 5 — na Zona Sul da cidade. Para a sua execução, abrangendo a elaboração do projeto executivo, obras civis brutas das vias, estações e pátios, houve a divisão do trecho em vários lotes, com a contratação de diversas empreiteiras, como segue:

- a) Lote 1 — Andrade Gutierrez
- b) Lote 2 — Camargo Corrêa
- c) Lote 2^A — Constran
- d) Lote 3 — Camargo Corrêa
- e) Lote 4 — CBPO
- f) Lote 5 — OAS
- f) Lote 6 — Queiroz Galvão

2) Os primeiros estudos para a concepção do empreendimento datam de 1991/1992 e o projeto básico de 1993/1994. Daí em diante foram realizados os procedimentos licitatórios, sendo as contratações feitas a partir de 1997, significando um lapso temporal bastante significativo, entre os estudos e a execução do que tinha sido projetado.

3) Em decorrência da demora do início das obras ocorreu enorme crescimento da região, com grandes adensamento populacional, acarretando mudanças sensíveis na concepção do projeto executivo, em relação às premissas estabelecidas no projeto básico, além de alterações de grande monta na própria infraestrutura do local, como canalizações de córregos, construções de novas pontes e avenidas etc. Demais disso, o projeto básico tinha sido realizado em o cadastramento detalhado das linhas e redes de concessionárias públicas, tais como redes de água, esgoto e telefone. Também foram construídos numerosos empreendimentos privados de vulto, o que exigiu um acréscimo nos serviços urbanos já existentes, inclusive de um terminal rodoviário.

4) Em virtude desses fatos procurou-se alterar o traçado da Linha Ferroviária, para que desviasse, quando possível, dos terrenos particulares, buscando-se não onerar os cofres públicos com custos expropriatórios elevados, para o que foram necessários levantamentos topográficos, sondagem rotativas e de percussão, levantamentos cadastrais etc. A partir desse novo traçado, tornaram-se indispensáveis alterações de taludes, mudança de tipos de fundações, muros de contenção, adequações viárias e demolições.

5) Além disso, houve modificações na própria concepção inicial, alterando-se a bitola dos trens, plataformas de embarque etc.

6) Não se olvide, também, a mudança de premissas orçamentárias, pois essas interferências acabaram gerando toda a sorte de alterações econômico-financeiras.

7) Todas essas modificações foram feitas tendo em vista concluir a obra e colocar em funcionamento a nova linha de trens, com a finalidade de melhor atender à enorme população da zona sul da cidade, carente de transporte coletivo ferroviário.

8) Em 1999 foi feito pela Hidroservice um estudo detalhado sobre a execução do empreendimento, contendo quadros comparativos, relativamente a essas alterações, bem como o montante contratual inicialmente ajustado e as alterações orçamentárias necessárias, conforme Relatório abrangendo cada um dos lotes licitados.

9) A partir daí verificou-se a premente necessidade de efetuar acréscimos qualitativos e quantitativos dos contratos, com a assinatura dos correspondentes aditivos. O TCU, recentemente, considerou possível o aditamento contratual superior a 25% quando a modificação do projeto atende ao interesse público. Não obstante, como a orientação do TCU só vincula a Administração federal, julgamos conveniente embasar-nos também em parecer jurídico, para o que formulamos as seguintes indagações:

I — É JURIDICAMENTE VIÁVEL A ASSINATURA DE ADITIVOS CONTRATUAIS COM AS ATUAIS CONTRATADAS EM PERCENTUAL SUPERIOR AOS 25% DO VALOR ORIGINAL, TENDO EM VISTA ATOS OU FATOS IMPREVISTOS OU IMPREVISÍVEIS POR OCASIÃO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO OU MESMO CIRCUNSTÂNCIAS DE FATO QUE ALTERARAM DE FORMA QUALITATIVA E QUANTITATIVA AS CONDIÇÕES INICIALMENTE AJUSTADAS.

II — É POSSÍVEL A FORMALIZAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS ABRANGENDO A COMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS PREVISTOS NO CONTRATO ORIGINAL MAS AINDA NÃO EXECUTADOS? QUAL A FORMA LEGAL (NOVA LICITAÇÃO OU CONTRATAÇÃO POR REMANESCENTE DE OBRA)?

III — QUAIS SERÃO AS CONSEQUÊNCIAS DAS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO EM EFETUAR NOVAS CONTRATAÇÕES, EM RELAÇÃO À QUESTÃO CONEXA DA RESPONSABILIDADE CIVIL?

O exame das questões formuladas exigem prévias considerações sobre a mutabilidade dos contratos administrativos: sobre a interpretação das limitações contidas na Lei 8.666/93 para os aditamentos contratuais; e sobre o contrato de obra pública e o problema da responsabilidade civil pela sua solidez e segurança para, depois, passarmos ao exame das questões formuladas.

É o que faremos a seguir.

1 — A MUTABILIDADE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1.1 Uma das características do contrato administrativo é a sua mutabilidade. O princípio *pacta sunt servanda* dos ajustes privados não possui a mesma força nos contratos de direito público. Isto porque o *interesse público*, que constitui a causa dos contratos administrativos, pode modificar-se com o tempo. Tal situação, que ocorre mais freqüentemente nos contratos de longo prazo, como os de concessão de serviço público, aparece também nos ajustes de prazo mais curto, como os de obra pública, fornecimento ou prestação de serviços.

1.2 Em consequência, a Administração pode modificar unilateralmente o contrato, quando houver alteração do projeto ou de suas especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; ou quando for necessária a alteração do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, como determinava o antigo Estatuto das Licitações e Contratos (art. 55, I) e é repetido pela atual Lei 8.666/93 (art. 65, I). De igual forma, por acordo das partes, também é permitida a alteração do ajuste, para restabelecer o inicial equilíbrio econômico e financeiro do contrato, ou quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado (Lei 8.666/93, art. 65, II, letras *d* e *c*).

1.3 É evidente que o princípio da mutabilidade dos contratos administrativos encontra seus próprios limites no objeto do ajuste e na consecução do interesse público que motivou a contratação. Respeitados esses limites, o contrato administrativo aparece, ao longo de sua execução, “como um sistema em certo sentido vivo”¹. *GARRIDO FALLA diz bem que*

“... la mutabilidad del contrato administrativo ofrece una doble vertiente: de una parte es una consecuencia del *jus variandi* que se reconoce a la Administración: de otra, resulta de la admisión de una serie de teorías a explicar, en beneficio del contratista, la adaptación del contrato a las circunstancias sobrevenidas.”²

1.4 Este ponto, que é tranquilamente reconhecido pela doutrina nacional³ e estrangeira⁴ e é sacramento pela nossa legislação (Lei 8.666/93, art. 65), merece ser ainda aprofundado, para a posterior análise do caso concreto.

1.5 Realmente, o regime jurídico administrativo fundamenta-se em dois princípios básicos: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.⁵ Tais prin-

cípios, que informam todos os atos da Administração, permeiam também os contratos administrativos. As obras, serviços e compras só podem ser realizadas pelo Poder Público tendo em vista o interesse coletivo e precedidas de licitação, para garantir o princípio constitucional de isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

1.6. Como a consecução do interesse público é o objetivo primário do contrato administrativo, quer seja a realização de uma obra, a prestação de um serviço ou a aquisição de um bem, sua modificação há de estar devidamente justificada, ainda que concretizada por acordo das partes. É indispensável a demonstração clara, objetiva, convincente de que a alteração proposta tenha em mira a realização do interesse público. Daí por que se diz que a inutabilidade das cláusulas dos contratos privados converte-se, no âmbito administrativo, em *mutabilidade do fim*.⁶

1.7. Outro aspecto importante relacionado com a alterabilidade dos contratos administrativos refere-se ao *princípio da colaboração*. Na verdade, como os particulares são chamados a auxiliar o Poder Público no seu mister de prestar serviços à população, são considerados como colaboradores da Admi-

1 Laubadère, citado por Garrido Falla. *Tratado de Derecho Administrativo*. 3ª ed., Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1966, vol II, p. 91.

2 Garrido Falla, ob. cit., p. 91.

3 Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 25ª ed., 2000, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e outros, p. 202; Celso Antonio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, 10ª ed., 1998, p. 426; Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 10ª ed., 1998, p. 223; Carlos Ari Sundfeld, *Licitação e Contrato Administrativo*, Malheiros Editores, 2ª ed., 1995, p. 227; Antonio Carlos Cintra do Amaral, *Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos*, Malheiros Editores, 1995, p. 122; Marçal Justen Filho, *Comentários à Lei de Licitações*, Editora Dialética, 5ª ed., p. 513; Adilson Abreu Dallari, *Limites à Alterabilidade do Contrato Administrativo de Obra Pública*, in RDA 201/57.

4 Miguel Ángel Berçaitz, *Teoría General de los Contratos Administrativos*. Ed. Depalma, Buenos 1980, p. 347; Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1995, p. 348; Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Tomo III-A, p. 395; Eduardo Garcia de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 4ª ed., 1988, tomo I, p. 674; George Dupuis et Marie-José Guédon, *Droit Administratif*, Ed. Armand Colin, Paris, 4ª ed., 1993, p. 372.

5 Celso Antonio Bandeira de Mello, ob. cit., p. 29.

6 Rafael Juristo Sanchez, citando Ariño Ortiz, *La Ejecución del Contrato de Obra Publica*, Madrid, s/d, p. 173.

nistração. A este respeito, MARCEL WALINE refere-se a uma mudança de “clima” nas relações entre o Poder Público e seus contratados. Estes, que antes eram considerados antagonistas, passaram aos poucos a ser vistos como colaboradores da Administração.¹ direta e imediatamente, tende a facilitar o cumprimento das funções essenciais do Estado, como na concessão de serviço público, ou na construção de obra pública.²

1.8 Este ponto é posto em relevo por Miguel de Marienhoff, que distingue os contratos de atribuição dos contratos de colaboração. Os primeiros destinam-se a conferir certa vantagem ao particular, como na concessão de uso de um bem público (desde que, é claro, não contrarie o interesse coletivo). Os segundos, diversamente, chamam o particular a realizar uma prestação, que

1.9 Em consequência, na interpretação dos contratos administrativos de colaboração, *especialmente de suas modificações, há de se buscar sempre o atendimento ao interesse público*. Tais alterações não podem ser tidas, em princípio, como visando a beneficiar o particular contratado, por importarem quase sempre no aumento do valor contratual. Na verdade, o particular está cumprindo a sua parte, ao atender as modificações determinadas pelo Poder Público e relacionadas com o projeto em execução, às quais sequer se opor até determinados limites. Seu direito se restringe a obter o *equivalente econômico pelas modificações efetuadas*.

1.10 Ariño Ortiz acentua que o princípio do equivalente econômico, *nos contratos administrativos, está intimamente ligado ao princípio de colaboração* e escreve: “O princípio do equivalente econômico vem a ser assim o contraponto necessário, na ordem financeira, a uma situação de flexibilidade contratual no objeto e conteúdo das prestações. Com ele se afirma a imutabilidade, ao longo da vida do contrato, do equilíbrio econômico inicial, o

que se conseguirá precisamente mediante o pagamento do equivalente econômico necessário para restabelecê-lo quando aquele se haja alteado.”³

2 — O CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

2.1 O contrato de obra pública é um *contrato de resultado* que engloba obrigações de fazer e de dar. O particular contratado obriga-se a realizar e entregar à Administração uma obra completa e terminada. Esta obra está prevista no projeto básico, que serviu de fundamento para procedimento licitatório. No curso de sua execução, porém, inúmeras modificações podem ocorrer, não só em virtude de alterações do projeto técnico por parte da Administração, para melhor adequação aos seus objetivos, como também em decorrência de dificuldades materiais imprevistas, que impõem ajustamentos indispensáveis à sua execução, para melhor atendimento ao interesse público.

2.2 Antonio Carlos Cintra do Amaral, em sua preciosa obra “*Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos*”, aborda o tema com clareza e precisão:

“As licitações para construções de obras públicas devem ser precedidas de projeto básico.

Na execução do objeto contratual, o projeto vai sendo detalhado e desse detalhamento decorrem modificações (alterações, adaptações ou complementações) do projeto inicial, que muitas vezes elevam substancialmente o custo de sua execução.

Surgida uma necessidade, o contrato pode ser estendido, a fim de adequar-se o projeto à realidade. Essa extensão tem por limite o interesse coletivo primário. Vale dizer, somente são admissíveis as modificações do projeto que visem ao melhor atendimento do interesse da parcela da sociedade afetada pela obra a ser construída.

1 Cit. por Antonio Carlos Cintra do Amaral, *Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos*. Malheiros Editores, 1995, p. 127.

2 Miguel de Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 4ª ed., vol. III-A, p. 113.

3 Ariño Ortiz, citado por Antonio Carlos Cintra do Amaral, ob. cit., p. 128.

A modificação do projeto pode acarretar extensões contratuais independentemente de o fato motivador ser superveniente ou de conhecimento superveniente. Por outro lado, esse ato tanto pode ser um fato da natureza quanto outro, como alteração da configuração urbana do Município.”¹

2.3 Tais modificações tanto podem ser impostas pela Administração, como acordada entre as partes, já que o objetivo comum é a entrega da obra completa e acabada, apta a atender às suas finalidades públicas. Os projetos, por mais detalhados que sejam, não têm possibilidade de prever todos os eventos que venham a ocorrer durante a execução da obra, o que é muito comum inclusive em obras particulares de menor porte. Ora, o que dizer de obras de engenharia civil, que envolvem pontes e vias elevadas, destinadas a suportar o tráfego intenso de trens urbanos, em zona densamente povoada, numa extensão de cerca de 7 quilômetros e meio! A propósito, Rafael Juristo Sanches adverte que:

“... una obra pública suele ser siempre de gran complejidad y difícilmente puede preverse todo en el proyecto. De otra parte, la Administración no puede quedar inmovilizada por el contrato y há de poder adaptar la obra antes de su comienzo o durante su ejecución a aquellas necesidades que surjan, pues como todo dueño tiene interés en que la obra sea al final útil al fin propuesto.”²

2.4 No curso da execução de um contrato de obra pública costumam ocorrer dificuldades de toda ordem, imprevisíveis ou imprevisas — decorrentes de eventos da natureza, como lençóis freáticos ou terrenos rochosos; outras ocasionadas pelo emaranhado desconhecido de dutos, cabos e redes de serviços públicos: outras ainda em consequência de rápidas modificações do tecido urbano, maiormente numa cidade como São Paulo, em que as invasões proliferam em terrenos baldios.

2.5 São todas essas razões que a doutrina chama de dificuldades materiais imprevistas, dificultando extraordinariamente a execução da obra e tornando-a extremamente mais onerosa. Não se trata de força maior, que torna impossível o cumprimento da prestação, mas a torna mais difícil e onerosa. “Produzida a dificuldade material imprevista, o contratado tem direito de ser indenizado mediante o pagamento do maior custo resultante da execução por um preço mais elevado do que o ajustado no contrato, conforme as obras realmente feitas para superar o obstáculo.”³

3. AS LIMITAÇÕES DA LEI 8.666/93 E AS ALTERNATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO

3.1 A Lei 8.666/93, no art. 65, admite expressamente a alteração unilateral do contrato, com as devidas justificativas, a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos pela lei.

3.2 Esse poder de determinar a alteração unilateral do contrato — *jus variandi* — é uma prerrogativa da Administração, que se origina das constantes modificações das necessidades públicas. Sempre que for indispensável alterar o contrato para melhor atender ao interesse público, a Administração tem a obrigação de fazê-lo.

3.3 Não obstante, para não deixar o Poder Público inteiramente livre no seu direito de impor as modificações unilaterais, tendo em vista os interesses do contratado, a lei costuma estabelecer limites ao *jus variandi* do Poder Público. Esses limites estão contidos no § 1º do art. 65: “O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem

1 Antonio Carlos Cintra do Amaral, ob. cit., p. 128.

2 Rafael Juristo Sanchez, *La ejecución del contrato de obra pública*, Madrid, 1983, pp. 177/8.

3 Berçaitz, ob. cit., p. 444.

nas obras, serviços e compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos.”

3.4 Por que o dobro do percentual para reformas? Porque as reformas são sempre imprevisíveis, sendo difícil avaliar o seu custo, por estarem os danos muitas vezes encobertos. Ora, essa mesma imprevisibilidade pode ocorrer na obra nova, principalmente quando se trata de obra de grande porte. Como já acentuamos acima, interferências imprevistas podem ocorrer, dificuldades materiais que não foram cogitadas pelas partes na celebração do contrato, mas que surgem durante a execução da obra, dificultando e onerando a conclusão dos trabalhos. Tais dificuldades não só acarretam alterações *qualitativas* (alterações do projeto), como também modificações quantitativas, em razão das novas necessidades. *O que importa fundamentalmente é a conclusão da obra, para que ela possa atender a população à que se destina.*

3.5 Daí por que a doutrina sempre considerou que a modificação do projeto e as alterações dela decorrentes, ou resultantes de dificuldades materiais encontradas na execução da obra, que a tornassem mais onerosas, não ficavam sujeitas às limitações impostas por aqueles percentuais. O eminente administrativista Caio Tácito, em parecer publicado na Revista de Direito Administrativo (198/363), assim se exprime:

“Podem sobrevir, no curso de execução do contrato, situações imprevistas, alheias à vontade das partes, que imponham para o cumprimento do objeto do contrato a prestação de serviços complementares, não previstos no esquema original, mas essenciais ao atendimento da obra ou serviço contratado.

.....

As alterações qualitativas, precisamente porque são, de regra, imprevisíveis, serão mesmo inevitáveis, “não têm limite pré-estabelecido”, sujeitando-se a créditos de razoabilidade, demodo a não se desvirtuar a integridade do objeto do contrato” (p. 366, grifos nossos).

3.6 A Lei 8.666/93, contudo, determinou, no § 2º do artigo 65, que nenhum acréscimo

ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo primeiro. Posteriormente, a Lei 9.648/98 acrescentou inciso em que permite a superação daqueles limites para “as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes”. O dispositivo que permitia fossem também admitidos os acréscimos decorrentes de fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, foi vetado pelo Presidente da República.

3.7 O problema que se coloca, pois, é saber se tais limites nunca poderão ser ultrapassados, ou se, em circunstâncias excepcionais, poderão sê-lo. Na verdade, o veto presidencial em nada modificou a situação anterior. E a doutrina dominante sempre entendeu que a *modificação do projeto*, imposta por novas necessidades, bem como as *dificuldades materiais imprevistas* — que tornavam impossível o cumprimento do contrato sem a devida contra-prestação financeira por parte do Poder Público — autorizavam o aditamento contratual para autorizar o prosseguimento da obra, tendo em vista o interesse da coletividade a que se destinava.

3.8 Os contratos estão destinados a chegar à sua conclusão. Quando se trata de um *contrato de resultado*, como o contrato de obra pública, o que interessa é a obra concluída, para que possa atender ao fim a que se destina, ainda que sejam necessárias alterações qualitativas e quantitativas. O que é indispensável é que a Administração *justifique* tais alterações, de forma a demonstrar cabalmente que essa é a opção adequada à satisfação do *interesse público primário* que permeia todos os atos administrativos.

3.9 Realmente, de que alternativas dispõe a Administração ao se defrontar com uma situação como a existente no caso da consulta? O particular contrato não é obrigado a prosseguir na execução da avença se o custo das obras decorrentes da modificação do projeto e das dificuldades materiais imprevistas por superior ao limite de 25% estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93.

3.10 Que resta à Administração? Ou se entende com a empresa contratada e prossegue na execução das obras, mediante a devida compensação financeira. Ou interrompe as

obras, rescinde o contrato e chama outra empresa para a complementação da obra.

Neste caso, a Lei 8.666/93 admite a dispensa de licitação, desde que atendida a ordem da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, *inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido* (art. 2, XI). *Caso contrário, terá que instaurar novo procedimento licitatório, com todas as dificuldades que daí decorrem.*

3.11 Ora, se para contratar o remanescente da obra, com dispensa de licitação, é indispensável que o interessado concorde com as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, por que não aditar o contrato existente, para cobrir as modificações necessárias à conclusão do empreendimento? É intuitivo que a paralização das obras e a contratação de terceiro para retomá-las só causarão prejuízos à Administração, retardando o seu término e a sua utilização pela população interessada.

3.12 A lei há de ser interpretada razoavelmente. O que ela pretende ao determinar aqueles limites para os acréscimos é evitar os abusos, que soem acontecer com frequência. Desde, porém, que não se altere o objeto do contrato e se demonstre justificadamente a necessidade das alterações, elas são legítimas, porque tomam em consideração o *interesse público primário*, que é a satisfação da comunidade a ser atendida.

3.13 Em livro que marcou época. Recaséns Siches propõe nova filosofia para a interpretação do direito, enfatizando que *“la interpretación de los contenidos jurídicos requiere el empleo del logos de lo humano, o logos de lo razonable”*, para afirmar.

“Lo que se censura es el tratar como abstractas las realidades que son concretas, el tratar como entidades de razón pura los productos que son meros ensayos humanos de valoración, y juicios de relación entre fines y medios, y de eficacia de éstos, sobre la cual juzga sólo la experiencia vital e histórica. El

*error mayúsculo consiste en tratar como teoremas lo que debe ser tratado como instrumentos para la acción práctica.”*¹

3.14 No mesmo sentido se pronuncia o maior hermenêutica brasileiro, Carlos Maximiliano:

*“Interpretar uma expressão do Direito não é somente tornar claro o respectivo dizer, abstratamente falando: é sobretudo revelar o sentido apropriado para a vida real, e conducente a uma decisão reta (...) incumbe ao intérprete descobrir e aproximar da vida concreta, não só as condições implícitas no texto, como também a solução que este liga às mesmas.”*²

3.15 O princípio que domina todos os atos da Administração é o *interesse público*. Juarez Freitas, em recente obra, depois de defender a interpretação sistemática do direito como a única possível para dirimir os conflitos entre as normas, princípios e valores, escreve:

“Em tal horizonte, a interpretação sistemática do Direito Administrativo deve ser definida como uma operação que consiste em atribuir a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, às normas e aos valores jurídicos concernentes à Administração Pública, hierarquizando-os num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando antinomias, tendo em vista a solução de casos concretos. De seu turno, as antinomias jurídicas, na seara específica das relações da Administração — aquelas que se entretecem sob a ótica preponderante do princípio do interesse público — reclamam ser pensadas, concomitantemente, como contradições lógicas e axiológicas.

“Parece claro, pois, em todos os ângulos sob os quais se vislumbra o Direito Administrativo, que o metacritério de hierarquização axiológica determina a preponderância nesta seara — e não só — deste ou daquele princípio, ‘justamente ao subordiná-los aos ditames superiores do interesse público’ ou da

1 Luis Recaséns Siches. *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*. México, 1956, p. 154.

2 Carlos Maximiliano. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Rio de Janeiro, 1984, pp. 9/10.

universalização, ainda quando aparente estar dominando o do particular, pelo menos num Estado Democrático de Direito, no qual a relação jurídica deve ser vista e concebida à luz do pleno acatamento dos princípios superiores.”¹

3.16 Foi precisamente isso o que fez o E. Tribunal de Contas da União, ao ter que decidir entre a letra fria da lei (o limite de 25% para os aditamentos contratuais em decorrência de alterações qualitativas e quantitativas) e o princípio maior do interesse público. Respondendo a consulta do Ministro do Meio Ambiente, decidiu que:

“a) tanto as alterações contratuais quantitativas — que modificam a dimensão do objeto — quanto as unilaterais qualitativas — que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei:

b) nas hipóteses de alterações contratuais consuesuais, qualitativas e excepcionálíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I — não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório:

II — não possibilitar a inexecução contratual a vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III — decorrer de fatos supervenientes que

impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV — não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V — ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI — demonstra-se — na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea ‘a’, supra — que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssima a esse interesse: inclusive quanto à sua urgência e emergência.”²

3.17 Como se vê, o Tribunal de Contas da União, órgão responsável pela tomada de contas no âmbito da Administração Federal, de acordo com a interpretação sistemática do direito administrativo e a sua aplicação à realidade dos fatos, acabou admitindo que, em situações excepcionais, os limites estabelecidos no art. 65 podem ser superados por consenso das partes, desde que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual e a contratação de terceiro) venham a estabelecer sacrifícios insuportáveis ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssima a esse interesse: inclusive quanto à sua urgência e emergência.

3.18 É o caso precisamente dos contratos objeto da consulta. Mas há ainda outro aspecto de grande relevância jurídica que merece ser mencionado: trata-se da responsabilidade civil decorrente da obra pública.

1 Juarez Freitas, *A Interpretação Sistemática do Direito*. Malheiros Editores, 1995, pp. 153 e 162, grifos nossos.

2 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Decisão 215/99, Plenário, publicada do D.O.U. de 21.5.99, pp. 38-41.

4. RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DA OBRA PÚBLICA

4.1 Desde a Constituição Federal de 1946 que o nosso sistema jurídico acolheu a teoria da responsabilidade objetiva do Estado por atos de seus servidores. Assim dispunha o art. 194 daquela Carta:

“Art. 194 — As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único — Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.”

Disposições equivalentes constaram da Carta de 1967 e da Emenda Constitucional 1, de 1969.

4.2 A Constituição de 1988 foi mais precisa e, para afastar eventuais dúvidas quanto à responsabilidade das entidades da Administração Indireta e dos concessionários de serviços públicos, estabeleceu no art. 37, § 6º:

“6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

4.3 Mesmo antes da Constituição de 1988, a jurisprudência já vinha estendendo a responsabilidade objetiva a todas entidades da administração indireta, assim como a todas empresas concessionárias, respondendo o Estado subsidiariamente pelas mesmas, no caso de exaustão de suas forças. O direito positivo eliminou quaisquer dúvidas a respeito e foi mais longe, substituindo a palavra *funcionários* por *agentes*, que é mais ampla, de forma a afastar as discussões surgidas anteriormente sobre o alcance daquela expressão.

4.4 Questão antes muito controvertida e que interessa ao caso em estudo diz respeito à responsabilidade pelos danos decorrentes da construção de obras públicas, mormente quando a execução é cometida a terceiros me-

diante contrato de empreitada. Sabe-se que *“contrato de construção por empreitada é o ajuste pelo qual o construtor-empregado, pessoa física ou jurídica habilitada a construir, se obriga a executar determinada obra, com autonomia na condução dos trabalhos, assumindo todos os encargos econômicos do empreendimento, e o proprietário ou comitente-empregador se compromete a pagar um preço fixo, ainda que reajustável, unitário ou global, e a receber a obra concluída, nas condições convencionadas”*, na precisa definição de Hely Lopes Meirelles.¹

4.5 Na empreitada de obra particular, quando o empregado fornece os materiais, correm por sua conta os riscos até o momento da entrega da obra, a contento de quem a encomendou, se este não estiver em mora de a receber. Estando, correrão os riscos por igual contra as duas partes (Código Civil, art. 1.238). Quid juris *se o comitente-empregador for o Poder Público*? A obra pública difere da obra particular porque ela se destina a atender as necessidades da população e por isso fica sujeita a regras específicas da Administração, quer quanto à sua localização e execução (caderno de encargos etc.), quer quanto às suas implicações com os bens e direitos de terceiros. Por isso mesmo, é importante distinguir a responsabilidade pelo dano decorrente do simples *fato da obra* dos prejuízos ocasionados pela imperícia, negligência ou imprudência do construtor.

4.6 Pondera Hely Meirelles que se o ano advém do simples *fato da obra*, a *responsabilidade é do Poder Público que a encomendou*; Se os danos são provenientes de *ato culposos do construtor* (improcedência, negligência ou imperícia), *respondem este e o Poder Público solidariamente*: se, porém, numa terceira hipótese, o dano é resultado de *ato culposos do construtor, relacionado com a obra, mas não constante do projeto, nem imposto pelo contrato — como o transporte e o depósito de materiais, ou a instalação do canteiro de obras, ou a vedação ou sinalização*

1 Hely Lopes Meirelles. *Direito de Construir*. Malheiros Editores, 1996, 7ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, p. 182.

do local — a responsabilidade é originariamente do construtor e subsidiariamente da Administração.¹

4.7 No caso de obra pública executada mediante contrato de empreitada, argumenta-se que o dano não é produzido por *agentes* da Administração, e que é da índole do contrato de empreitada a responsabilidade total do empreiteiro pela execução da obra. Ocorre que, segundo a doutrina e a jurisprudência dominantes, a simples transferência a um particular de um serviço público, ou a execução de uma obra pública, não tem o condão de excluir a responsabilidade do Estado. Vale recordar a advertência de Celso Antonio Bandeira de Mello “Não teria sentido que, ao adotar o regime de prestação indireta (ou de execução indireta, diríamos nós), escolhido por ser reputado mais eficiente, o Poder Público se eximisse das conseqüências de atos danosos, que possam vir onerar terceiros, ou que, assumindo-as escapasse, contudo, ao regime da responsabilidade objetiva, cuja proteção a terceiros é notoriamente maior que o da responsabilidade subjetiva.”

4.8 Assim, *o Poder Público responde sempre objetivamente pelos danos causados a terceiros pela obra pública*, mas se tais danos decorrem de culpa da empreiteira, esta também responderá *solidariamente* pela indenização correspondente. E esta solidariedade decorre precisamente da responsabilidade técnica dos profissionais de engenharia e arquitetura envolvidos na obra, ou da empresa à qual estão vinculados.

4.9 O primeiro dever legal do profissional *ou firma de engenharia é pela perfeição da obra*. A construção civil, em nossos dias, é um processo técnico de alta especialização, a exigir até mesmo formação profissional específica em áreas determinadas principalmente quando se trata de obra pública de alta complexidade. Por isso mesmo, na qualificação de obras anteriores similares. Por qualquer *defeito ou vício* pela imperfeição da obra responde a empresa de engenharia contratada para a sua execução.

4.10 Mas esses defeitos e imperfeições não

se confundem com os *vícios de solidez e segurança da obra*, cuja responsabilidade é regida por norma legal específica: Art. 1.245 do Código Civil: “*Nos contratos de empreitada de edifícios e outras construções consideráveis, empreiteiro de materiais e execução responderá, durante cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais e do solo, exceto, quanto a este, se, não o achando firme, preveniu em tempo dono da obra.*” Esta última parte do dispositivo está completamente superada pelas normas reguladoras do exercício da Engenharia e Arquitetura, que impõem deveres éticos e obrigações técnicas incompatíveis com essa exoneração de responsabilidade, prevista na lei civil anteriormente à regulamentação dessas profissões.

4.11 Aliás, nos contratos efetuados pela CPTM com as construtoras dos vários Lotes da Linha 5 está consignada expressamente que “*A contratada assumirá total responsabilidade pela adequação, estabilidade e segurança de todas as operações no local da obra e métodos de construção. A contratada será responsável pelo projeto e especificação das obras permanentes e pelo projeto e especificação de quaisquer obras temporárias. A contratada será totalmente responsável pelas partes das obras por ela projetadas, não obstante qualquer aprovação pela CPTM.*” (cláusula 23.1).

4.12 O prazo de cinco anos estabelecido no art. 1.245 do Código Civil é de *garantia* e não de prescrição. Desde que a falta de solidez e segurança da obra se apresente dentro de cinco anos de seu recebimento, a ação contra o construtor subiste pelo prazo prescricional de *vinte anos*, conforme Súmula do Superior Tribunal de Justiça; “*Prescreve em vinte anos a ação para obter, do construtor, indenização por defeitos da obra*” (Súmula 194)

4.13 Tão importante é a responsabilidade civil e profissional na prestação dos serviços de engenharia, arquitetura e agronomia que a Lei 9.496, de 7.12.77, passou a exigir que todos os contratos relacionados com as ativi-

1 Hely Lopes Meirelles. *Direito de Construir* cit., pp. 233-234.

dades dessas profissões fossem submetidos à “Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)”, que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pelo empreendimento. Nesse sentido, a Anotação será efetuada pelo profissional ou pela empresa, responsável pela construção, no Conselho Regional de Engenharia e Construção — CREA, de acordo com Resolução do Conselho Federal — CONFEA.

4.14 Como quaisquer danos decorrentes da falta de solidez e segurança das obras civis de engenharia — durante o prazo de cinco anos de seu recebimento — acarretam a *responsabilidade objetiva e solidária do Poder Público e do construtor*, é fácil imaginar a cautela que a CPTM deve adotar ao conduzir o empreendimento. Principalmente quando se trata de uma linha férrea destinada ao tráfego de trens urbanos que devem transportar milhares de passageiros/dia. Qualquer acidente que venha a ocorrer pode ter conseqüências incalculáveis, inclusive no plano das indenizações a serem pagas aos prejudicados. *Mas é certo que, se tal acidente tiver como causa alguma falha estrutural que afete a segurança e a solidez das obras civis, tem a CPTM ação regressiva contra a empresa construtora, podendo ressarcir-se dos prejuízos sofridos.*

4.15 Tendo havido culpa (imprudência, negligência ou imperícia) da empreiteira, responderá esta pelos danos causados. Não podem os engenheiros e arquitetos eximir-se de sua responsabilidade. Anote-se o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

“Projetando ou construindo, o arquiteto, o engenheiro ou a empresa habilitada, cada um é autônomo no desempenho de suas atribuições e responde técnica e civilmente por seus trabalhos, quer os execute pessoalmente, quer os faça executar por prepostos ou auxiliares. ‘Em tema de construção, pode-se dizer que há uma cadeia de responsabilidades, que se inicia no autor do projeto e termina no seu executor, solidarizando todos os que participam do empreendimento’.”¹

4.16 Diante desse quadro jurídico, percebe-se a grande dificuldade com que se defronta o Poder Público — no caso a CPTM — para substituir a empresa contratada por outra, caso as alterações qualitativas e quantitativas, resultantes da modificação do projeto ou de dificuldades materiais imprevistas, venham a resultar em um acréscimo superior a 25% do valor previsto no contrato.

4.17 Tratando-se de uma obra de grande porte e de grande complexidade, com vias elevadas, pontes, viadutos, taludes, cortes, malhas de aterramento etc., verifica-se que se torna muito difícil precisar a responsabilidade técnica da empresa construtora, caso se imponha a paralização das obras, a rescisão do ajuste e a contratação de outra construtora. Estando as obras inacabadas — e concluídas por outra empreiteira — a quem caberia a responsabilidade civil pelas falhas de solidez e segurança da obra ou de sua perfeição? É claro que haveria um jogo de escusas de ambos os lados, com grave prejuízo para o Poder Público.

4.18 É possível até que, conforme as circunstâncias, nem a Segunda colocada, ou qualquer outra que lhe seguisse na licitação efetuada, viesse a desejar a contratação. Neste caso, nova concorrência teria de ser efetuada, com todas as implicações de demora daí decorrentes, inclusive as relacionadas com as normas do Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID, que financia parte do empreendimento.

4.19 *Por todas essas razões, atendidos os pressupostos firmados pela decisão do Tribunal de Contas da União, a modificação consensual do contrato para a execução das alterações qualitativas e quantitativas, que superam o limite de 25% do valor original da avença, encontra também justificativa na manutenção da mesma empresa, “em face de sua responsabilidade técnica pela solidez, segurança e perfeição da obra, com todas as conseqüências daí resultantes”.*

1 Hely Lopes Meirelles, *Direito de Construir* cit., p. 227, grifos nossos.

5. O CASO CONCRETO

5.1 Trata-se de um projeto extremamente complexo, destinado a implantar uma nova linha de trens urbanos, com cerca de 7,5 quilômetros, denominada Linha 5, que compreende a ligação do Bairro de Capão Redondo ao Largo 13 de Maio, em Santo Amaro, na Zona Sul da cidade de São Paulo, área densamente povoada. Para a sua execução, abrangendo a *elaboração do projeto executivo*, obras civis brutas das vias, estações e pátios, houve a divisão do trecho em vários lotes, com a contratação de diversas empreiteiras.

5.2 Como informa a consulta, os primeiros estudos para a concepção do empreendimento iniciaram-se em 1991/1992, tendo sido elaborado o projeto básico entre 1993 e 1994. A partir dessa época iniciaram-se os procedimentos para a *concorrência internacional*, mesmo porque dependia de financiamento e entendimentos com o Banco Interamericano de Investimentos — BID, cujas normas também deveriam ser atendidas. Por essas razões, as contratações só poderiam ser feitas a partir de meados de 1997, acarretando um lapso de tempo bastante longo, entre os estudos iniciais e a execução do que tinha sido projetado.

5.3 Nesse período, houve enorme crescimento da região, com grande aumento populacional e alterações na infraestrutura da área, com acréscimo das redes de serviços públicos, como água, esgoto e telefone, além de construções privadas de grande porte, circunstâncias essas que exigiram *mudanças sensíveis na concepção do projeto executivo, em relação às premissas estabelecidas no projeto básico*, projeto executivo que só pode ser elaborado a partir da contratação das empreiteiras.

5.3 Em consequência desses fatos, com a concordância da Consultante, procurou-se alterar o traçado da Linha Ferroviária, afim de que fosse desviada, tanto quanto possível, dos terrenos particulares, buscando não onerar os cofres públicos com custos expropriatórios elevados, para o que se tornaram indispensáveis novos levantamentos topográficos, sondagem rotativas e de percussão, levantamen-

tos cadastrais etc. A partir desse novo traçado, foram necessárias alterações de taludes, mudanças de tipos de fundações, muros de contenção, adequações viárias e demolições.

5.4 Para melhor atendimento à população da área, ampliou-se a capacidade de transporte, de trem tipo 14 tf/eixo para 16 tf/eixo, o que exigiu o alargamento da via elevada, a modificação das plataformas de embarque e o reforço das fundações, circunstâncias que acabaram gerando toda a sorte de alterações econômico-financeiras (Estudo da Hidroservice).

5.5 Todas essas modificações foram feitas tendo em vista concluir a obra e colocar em funcionamento a nova linha de trens, para atender o *interesse primário* da população interessada da zona sul da cidade, carente de transporte coletivo ferroviário. É do conhecimento cediço os problemas gerados pela grave deficiência dos transportes coletivos na capital paulista, o que não raro tem gerado manifestações de revolta da população, com depredações e incêndios nos ônibus, trens e terminais, com graves danos ao patrimônio público.

5.6 Estudo detalhado efetuado para empresa Hidroservice em 1999, contendo quadros comparativos relativamente a essas alterações, bem como o montante contratual inicialmente ajustado e as alterações orçamentárias necessárias, relativamente a cada um dos lotes licitados, é *justificativa bastante* para que a CPTM possa efetuar a modificação contratual indispensável, ainda que o aumento de preço ultrapasse o limite de 25% do valor inicial corrigido.

5.7 Como vimos anteriormente, esse limite não é rígido, devendo o texto legal ser interpretado tendo em vista a realidade dos fatos e o *interesse público primário*, sobrejacente em todo contrato administrativo. Qualquer outra solução causaria inegáveis prejuízos à Consultante, quer interrompendo a execução das obras e promovendo a rescisão do contrato, para chamar a segunda colocada na licitação anterior, pelo mesmo preço cotado pela vencedora; quer promovendo nova licitação, com toda a demora daí resultante: quer pela dificuldade de *estabelecer a responsabilidade*

técnica pela solidez e segurança das obras, no caso de sua execução por duas empresas diferentes, como demonstrado acima.

5.8 Importante é demonstrar, como orienta o Tribunal de Contas da União, que — na *motivação* do ato que autorizar o aditamento contratual que exceda os limites legais mencionados na Lei 8.666/93 — as consequências das outras alternativas (a rescisão da avença, com a contratação do remanescente da obra com dispensa de licitação, ou a abertura de novo processo licitatório) representam sacrifício insuportável ao *interesse público primário* (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssima a esse interesse: *inclusive quanto à sua urgência e emergência.*

6. RESPOSTA AOS QUESITOS

6.1 Assim examinada a consulta, com base na doutrina e na legislação pertinentes e nos documentos que nos foram apresentados, passamos a responder sucintamente aos quesitos formulados:

Ao primeiro quesito:

I — É JURIDICAMENTE VIÁVEL A ASSINATURA DE ADITIVOS CONTRATUAIS COM AS ATUAIS CONTRATADAS EM PERCENTUAL SUPERIOR AOS 25% DO VALOR ORIGINAL, TENDO EM VISTA ATOS OU FATOS IMPREVISTOS OU IMPREVISÍVEIS POR OCASIÃO DA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO, OU MESMO CIRCUNSTÂNCIAS DE FATO QUE ALTERARAM DE FORMA QUALITATIVA E QUANTITATIVA AS CONDIÇÕES INICIALMENTE AJUSTADAS?

R. SIM. NO CASO CONCRETO, NÃO TEMOS DÚVIDA EM RESPONDER AFIRMATIVAMENTE, VISTO QUE, TRATANDO-SE DE OBRAS CIVIS DESTINADAS A UMA LINHA FERROVIÁRIA URBANA, EM ZONA DENSAMENTE POVOADA, E DO LAPSO DE TEMPO DECORRIDO ENTRE O PROJETO BÁSICO (1993) E O INÍCIO DAS OBRAS, COM A ELABORAÇÃO

DO PROJETO EXECUTIVO (EM FINS DE 1997), HOUVE NECESSIDADE DE MODIFICAÇÕES DO PROJETO QUE VIERAM A ACARRETAR SIGNIFICATIVAS ALTERAÇÕES QUALITATIVAS E QUANTITATIVAS, ALGUMAS DELAS DESTINADAS A DIMINUIR O CUSTO DAS DESAPROPRIAÇÕES E OUTRAS EM VIRTUDE DE DIFICULDADES MATERIAIS IMPREVISTAS, CONFORME FICOU LARGAMENTO DEMONSTRADO NO ESTUDO QUE A CONSULTE DETERMINOU FOSSE REALIZADO, EM 1999, PELA HIDROSERVICE.

Ao segundo quesito:

II — É POSSÍVEL A FORMALIZAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS ABRANGENDO A COMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS PREVISTOS NO CONTRATO ORIGINAL MAS AINDA NÃO EXECUTADOS? QUAL A FORMA LEGAL (NOVA LICITAÇÃO OU CONTRATAÇÃO POR REMANESCENTE DE OBRA)?

R. SIM. É POSSÍVEL A CONTRATAÇÃO DE NOVA EMPRESA CONSTRUTORA DOS SERVIÇOS AINDA NÃO EXECUTADOS, O QUE PODERIA SER FEITO MEDIANTE A CHAMADA DOS OUTROS CONCORRENTES NA LICITAÇÃO ANTERIOR, OBEDECIDA A ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO (LEI 8.666/93, ART. 24, XI), OU AINDA ATRAVÉS DE NOVA CONCORRÊNCIA, O QUE IMPORTARIA EM PREJUÍZO INSUPORTÁVEL AO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO, *QUE É O ATENDIMENTO À POPULAÇÃO A SER FAVORECIDA PELA NOVA LINHA DA CPTM, EXTREMAMENTE CARENTE DE TRANSPORTE COLETIVO FERROVIÁRIO.*

Ao terceiro quesito:

III — QUAIS SERÃO AS CONSEQUÊNCIAS DAS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO EM EFETUAR NOVAS CONTRATAÇÕES, EM RELAÇÃO À QUESTÃO CONEXA DA RESPONSABILIDADE CIVIL?

R. A CONTRATAÇÃO DE OUTRA EMPRESA PARA CONCLUIR AS OBRAS CIVIS DE ENGENHARIA, QUE SÃO DE GRANDE PORTE E DE GRANDE COM-

PLEXIDADE TÉCNICA TERIA CONSEQUÊNCIA MUITO GRAVES PARA A CPTM, UMA VEZ QUE, COMO EMPRESA GOVERNAMENTAL, RESPONDE OBJETIVAMENTE PELOS DANOS CAUSADOS A TERCEIROS (INCLUSIVE OS FUTUROS USUÁRIOS DO TREM), DECORRENTES DA OBRA OU DO SERVIÇO PÚBLICO. PORÉM, SE TAIS DANOS TIVEREM POR CAUSA ALGUM VÍCIO DE CONSTRUÇÃO, QUE AFETE A SOLIDEZ E SEGURANÇA DA OBRA, NO PRAZO DE CINCO ANOS DO SEU RECEBIMENTO, TERÁ ELA AÇÃO *REGRESSIVA* CON-

TRA EMPRESA CONSTRUTORA, PODENDO RESSARCIR-SE DOS PREJUÍZOS SOFRIDOS. SE OUTRA EMPRESA FOR CONTRATADA PARA A EXECUÇÃO DO REMANESCENTE DA OBRA, CERTAMENTE HAVERÁ ENORME DIFICULDADE EM PRECISAR A RESPONSABILIDADE TÉCNICA DE CADA UMA, O QUE PODERÁ FRUSTAR O RESSARCIMENTO POR DANOS OCORRIDOS.

Este é o nosso parecer. s. m.j.

São Paulo, 28 de abril de 2000

Eurico de Andrade Azevedo

Maria Lúcia Mazzei de Alencar