

IMPACTOS DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UM ESTUDO DE CASOS

IMPACTS OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC ON
ADMINISTRATIVE CONTRACTS: A STUDY OF CASES

*Anna Luisa Lotti Vasconcellos*¹

*Fernanda Cerqueira Nogueira*²

*Isabel Souza de Carvalho*³

*Isabella Akemi Nishio Graziadio*⁴

*Luiza Martinho Resende*⁵

Data de Submissão: 28/03/2022

Data de Aceite: 20/06/2022

Resumo: O presente artigo buscou, a partir de um estudo bibliográfico envolvendo tanto pesquisa doutrinária quanto análises casuísticas, verificar a existência e a possível extensão de impactos da pandemia do coronavírus sobre os contratos administrativos celebrados, precisamente casos emblemáticos que ocorreram durante o epicentro do COVID-19 (ano de 2020). A relevância da análise evidencia-se, sobretudo, em função da necessidade de debate acerca dos efeitos de uma crise pandêmica ainda prevalente e sem precedentes equiparáveis na história recente e a verificação da atuação da Administração Pública frente à uma situação inesperada. Assim, foram utilizados casos contratuais, esmiuçados a partir de uma abordagem conceitual e legislativa do Direito brasileiro contemporâneo. Ao longo da pesquisa, foram identificadas as seguintes

1 Graduada do curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: annaluisalotti@gmail.com.

2 Graduada do curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: nandacn.fcn@gmail.com.

3 Graduada do curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: isabelsdecarvalho@gmail.com. Ex-monitora de Políticas Públicas e Inclusão Social (FND-UFRJ/2022) e monitora de Direito Constitucional III (FND-UFRJ/2022).

4 Graduada do curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: graziadioisabella@gmail.com. Monitora de Direito do Trabalho I (FND-UFRJ/2022).

5 Graduada do curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: luizamartinhor@gmail.com. Ex-monitora de Direito Penal III (FND-UFRJ/2020-2021).

conjunturas: (i) a incidência de maior atuação estatal; (ii) a adoção dos conceitos de força maior e fato do príncipe como norte; e (iii) a possibilidade de descumprimento das obrigações contratuais por parte do particular e o direito desse contratado à readequação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Palavras-chave: Pandemia do coronavírus. Contratos administrativos. Teoria do fato do príncipe. Força maior.

Abstract: This article sought, from a bibliographic study involving both doctrinal research and case-by-case analyses, to verify the existence and possible extent of impacts of the coronavirus pandemic on signed administrative contracts. The relevance of the analysis is evident, above all, due to the need for debate about the effects of a pandemic crisis that is still prevalent and without comparable precedents in recent history. Therefore, contractual cases were used, detailed from a conceptual and legislative approach of contemporary Brazilian law. During the research, the following situations were identified: (i) the incidence of greater State action; (ii) the adoption of the concepts of force majeure and fact of the prince as a guide; and (iii) the possibility of breach of contractual obligations by the individual and the right of the contractor to readjust the economic-financial balance of the contract.

Keywords: Coronavirus pandemic. Administrative contracts. The Prince's Fact Theory. Force majeure.

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2020, marcado na história pela pandemia do coronavírus, trouxe consigo inúmeras questões sem precedentes ao redor do globo, sobretudo no âmbito jurídico. Conquanto a menção da perda lastimável de inúmeras vidas e dos demais incontáveis efeitos sociais decorrentes dessa situação pandêmica sejam fatos merecedores de maior destaque do que tão somente um breve reconhecimento no bojo de um artigo acadêmico, a presente análise casuística atém-se ao cenário de aplicação do Direito, com destaque ao cenário do Direito Administrativo. Sob essa perspectiva, conforme nos apresentam Augusto Dal Pozzo e Márcio Cammarosano:

O evento pandêmico, causado pela Covid-19, provocou uma série de questões jurídicas, sendo necessário uma interpretação adequada dos seus contornos para que se possa buscar clarividência hermenêutica, de forma que os aplicadores do direito manejem com segurança os institutos próprios do Direito Administrativo levando em consideração esse complexo cenário, evitando distorções que somente prejudicam a enorme gama de interesses públicos envolvidos.⁶

De um modo geral, os aplicadores do Direito conhecem os caminhos necessários para lidar com situações imprevistas, mas colocá-lo assim não significa que esse feito seja simples na prática. Nesse sentido, não é sempre possível encontrar expressamente na Lei, ou mesmo na Jurisprudência, as regras a reger cada tomada de decisão, especialmente em se tratando de uma situação tão singular quanto a atual.

O surto de coronavírus nesse espectro global, como ocorreu, e continua a perdurar, não era algo a ser inteiramente previsto quando se iniciava o ano de 2020. A incalculabilidade de seus efeitos a curto e a longo prazo para a economia, a política, a vida social das nações e, conseqüentemente, o Direito, faz com que esse fenômeno não possa ser considerado, dentro do âmbito contratual jurídico, outra coisa senão caso fortuito ou de força maior.⁷

Sob esse viés, em meio aos diversos problemas a serem enfrentados neste contexto pandêmico, encontra-se notoriamente a necessidade de redimensionamento dos contratos – para os fins de estudo aqui propostos, especificamente os celebrados com a Administração Pública –, em que pese a ausência de uma certeza

6 DAL POZZO, Augusto Neves; CAMMAROSANO, Márcio. **As Implicações da Covid-19 no Direito Administrativo**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 5.

7 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed., Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 615.

sobre o futuro. Em sendo assim, os contratos administrativos revelam duas facetas de supra importância na conjuntura hodierna, sendo elas: o possível descumprimento das obrigações contratuais por parte do particular e o direito desse contratado à readequação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, notadamente naqueles em que parte da remuneração é advinda do pagamento de tarifas, preços públicos ou demais valores decorrentes da exploração de bem público.

Dessa sorte, o intuito desta análise não é eximir a Administração Pública ou os seus pares de atuar diante das circunstâncias supracitadas, mas antes ressaltar a inesperada dinâmica à qual os contratos públicos tornaram-se submetidos e, para tanto, destacar o trajeto até então sem precedentes que os aplicadores do Direito precisaram trilhar, de modo a garantir uma aplicação justa e condizente da Lei à realidade do momento pandêmico. Nesse diapasão, seguindo a linha que Ricardo Marcondes Martins adota em seu artigo sobre contratos administrativos, ao mencionar como a sociedade de consumo exigiu dos juristas uma adaptação àquela realidade⁸, é possível afirmar que os tempos atuais também exigem uma releitura do Direito e um ajuste, não só dos aplicadores da Lei, mas igualmente daqueles envolvidos nos contratos celebrados com a Administração Pública, a essa nova conjuntura pandêmica.

2. AS MEDIDAS RESTRITIVAS ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DECORRÊNCIA DA COVID-19 E A TEORIA DO FATO DO PRÍNCIPE

Embora o primeiro caso de coronavírus tenha sido registrado já em dezembro de 2019, a doença começou a ganhar destaque e notoriedade no mundo como um todo sobretudo em fevereiro do ano de 2020, quando o número de infectados começou a crescer consideravelmente na Europa, de modo que ganhou destaque a exponencialidade de seu contágio. Com isso, a Organização Mundial da Saúde foi instada a declarar oficialmente a pandemia em 11 de março, exigindo dos Estados-nações ação urgente e agressiva contra a propagação da doença.

Conforme novos casos foram surgindo no Brasil, as autoridades políticas e os entes federativos se mantinham atentos e, de certa forma, preparados para adotar medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Sob essa perspectiva, em decisão monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672, de 8 de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) garantiu aos governos estaduais e municipais a competência para adotar medidas restritivas durante a pandemia, no

8 MARTINS, Ricardo Marcondes. Contratos Administrativos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 17, 2009, p. 5.

âmbito de seus territórios, após resistência da União em apoiar a adoção das mesmas.

A medida do STF, por sua vez, provocou o surgimento de inúmeros atos administrativos que limitaram o exercício de direitos na esfera privada. Apesar de intensificadas nos meses de março e abril, as medidas para enfrentamento do novo coronavírus já tinham seu molde traçado, como espelho das recomendações da Organização Mundial da Saúde, na Lei nº 13.979, com destaque para o seu art. 3º, que dispõe acerca de diversas providências para o enfrentamento da crise.

Todas as medidas elencadas no referido dispositivo legal demonstram o caráter urgente e grave do coronavírus ao adentrar e se espalhar pelo território brasileiro, sujeitando Estados e Municípios a adotarem restrições de princípios básicos da democracia, como a liberdade de locomoção – de ir e vir – e de reunião, limitações estas que só se mostram possíveis em face do estado de calamidade pública decretado em decorrência da crise sanitária. Ainda nesse diapasão, a necessidade de isolamento social gerou também outras consequências notáveis, tais quais o cancelamento aulas do ensino básico ao ensino superior, a obrigação imposta a empresas e escritórios a adotarem uma modalidade remota e virtual de trabalho e a paralisação do comércio como um todo, com permissão de operação apenas para as modalidades essenciais de serviços públicos e privados no dia a dia social – estando estes bem detalhados no artigo 3º-J, § 1º da Lei 13.979.

Como a economia de um país depende de constantes trocas econômicas, monetárias e de crédito entre indivíduos, o necessário freio do convívio social provocado pela pandemia do coronavírus desestabilizou o país como um todo, com trabalhadores independentes e empresas de diversos setores econômicos, sem muitas fontes de base e auxílios, fechando portas ou dependendo de ações assistenciais do Poder Estatal para evitar este fim.

Não obstante, para além dessas medidas, vale mencionar também alguns dispositivos da Lei nº 8.666/93, que regulamentou e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, os quais foram afetados pelas medidas de prevenção da Covid-19. Nesse sentido, o artigo 65, inciso II, alínea ‘d’, da Lei em questão prevê uma modalidade de revisão e alteração contratual, da mesma forma que o artigo 78, inciso XVII, dessa mesma Lei prevê uma modalidade de rescisão contratual, ambos relacionados a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, conceitos melhor destrinchados mais a frente.

Outrossim, a Lei 14.010/2020 instituiu o chamado Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19), que trouxe previsões de rescisão, resolução

e revisão de contratos relativos a diversas matérias, como locação de imóveis até o usucapião.

Nesse ínterim, no que tange à matéria de contratos administrativos, conforme salienta o Professor Hely Lopes Meirelles, há causas justificadoras da inexecução do contrato – a chamada teoria da mutabilidade dos contratos administrativos. Dessa forma, quando ocorrem eventos extraordinários, imprevistos e imprevisíveis, onerosos, retardadores ou impeditivos da execução do contrato, a parte atingida torna-se liberada dos encargos originários e o ajuste deve ser revisto ou rescindido.⁹ Assim, são fatos supervenientes, provenientes de circunstâncias exteriores ou da própria Administração que interferem na execução do contrato administrativo: teoria da força maior, teoria da imprevisão, teoria do fato do príncipe¹⁰. No entanto, não há um consenso na doutrina, de modo que há autores que inclusive acrescentam o caso fortuito, fato da administração, alteração unilateral do contrato, estado de perigo, lesão e interferências imprevistas (que não se confundiria com outras eventuais superveniências, pois estas sobrevêm ao contrato), como causas justificadoras de inexecução – estas três últimas corroboradas pelo próprio Hely Lopes Meirelles.

A respeito da força maior, trata-se de um evento humano que, tendo em vista sua imprevisibilidade e inevitabilidade, acaba criando para o contratado impossibilidade intransponível de regular a execução do contrato.¹¹ Todavia, a doutrina diverge quanto a este conceito e o caso fortuito. Apesar disso, vem sendo corrente no entendimento doutrinário a tese de que o impedimento resultante de força maior ou de caso fortuito é todo e qualquer obstáculo intransponível à realização do ajuste, e não apenas obstáculo físico.¹²

A teoria da imprevisão, por sua vez, decorre de fatos imprevisíveis que impedem a execução regular do contrato, não tendo relação com a conduta culposa, nem com a culpa *stricto sensu*, ou mesmo com o dolo de nenhuma das partes. Nesse sentido, o *caput* do artigo 479 do Código Civil prevê que a resolução do contrato pode ser evitada caso se chegue a um acordo e a parte que restou prejudicada possa equitativamente se equilibrar. Essa teoria está na álea econômica, ou seja, é todo

9 MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE, Carla Rosado; BURLE, José Emmanuel Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 267.

10 CRETILLA JÚNIOR, José. Teoria do “fato do príncipe”. **Editora FGV**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 23-30, jan./mar., 1964, p. 25.

11 MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE, Carla Rosado; BURLE, José Emmanuel Filho. *Op cit.*, p. 268.

12 *Ibidem*, p. 269.

acontecimento externo ao contrato, estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que ocasiona um desequilíbrio muito grande, de tal forma que torna a execução do contrato excessivamente onerosa para o contratado, e se assemelha à aplicação da antiga cláusula *rebus sic stantibus* – que significa que a convenção não permanece em vigor se as coisas não permanecerem¹³.

Ainda nesse diapasão, a teoria do fato do príncipe, construída pelo Conselho de Estado francês – órgão de cúpula da jurisdição administrativa na França –, nada mais é que “toda determinação estatal, positiva ou negativa, geral, imprevista e imprevisível, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo”. Além disso, significa igualmente que a Administração não pode causar danos a seus administrados ou contratados, mesmo que em prol da coletividade, e caso isso ocorra, surge, conseqüentemente, o dever de indenizar.¹⁴ Nesse ínterim, o fato do príncipe, previsto no artigo 65, inciso II, alínea ‘d’, da Lei 8666/93 é uma medida estatal – ou seja, da Administração Pública –, que pode ser ato administrativo ou lei, de caráter geral, não relacionada diretamente ao contrato, mas que tem repercussão nesse, inclusive podendo ser uma medida tomada por outro ente federativo. O termo príncipe remete a Estado, no sentido de que o Estado toma uma medida mesmo que seja esta pertencente a outro ente federativo, de modo que isso repercutirá naquele determinado contrato. Dessa forma, o Professor José Cretella Júnior afirma que há três condições para que se verifique fato do príncipe, sendo eles:

1. um contrato em que a Administração seja parte;
2. medida de poder público (lei, regulamento, decisão executória especial), cujo efeito rompe o equilíbrio do contrato;
3. elemento de imprevisão, entendido no sentido seguinte: se a medida de poder público intercorrente estivesse nas previsões das partes, no ato de contratar, não há possibilidades de indenização, no momento em que se realiza.¹⁵

Outrossim, a teoria do fato do príncipe possui duas características. Ela é considerada uma atuação lícita, uma vez que exige do agente a respectiva competência para exercer o ato de poder de forma regular e normal, e possui caráter extracontratual, isto é, gera-se uma responsabilidade civil contratual por fato extracontratual da Administração. Nesse sentido é que figura o entendimento, uma vez mais, de

13 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 612-613.

14 MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE, Carla Rosado; BURLE, José Emmanuel Filho. Op cit., p. 270.

15 CRETILLA JÚNIOR, José. Op cit., p. 26.

Cretella Júnior¹⁶. Entretanto, vale destacar que, quanto à responsabilidade, diverge, por exemplo, Di Pietro¹⁷, eis que esta entende ser, na verdade, uma responsabilidade extracontratual.

Não obstante ao pouco aprofundamento por parte da doutrina a respeito da teoria, a parte majoritária parece concordar que deve haver um efeito direto entre a causa da perturbação e a medida estatal. Desse modo, somente se caracteriza enquanto fato do príncipe se demonstrado nexo de causalidade entre a medida tomada e a perturbação da economia do contrato e comprovado que a tal perturbação tornou impossível concretizar o que se pactuou.

Ademais, ressalte-se que não se pode confundir o efeito direto com individualização, tendo em vista que, mesmo como medida de caráter geral, pode acarretar em consequências diretas no contrato. O fato do príncipe, por sua vez, teria ainda mais dois efeitos, em que pese serem estes aspectos considerados discutíveis pelos administrativistas. Um desses efeitos seria a especialidade do dano, de modo que só seriam indenizáveis danos que prejudicarem um ou alguns indivíduos – conforme sustentado por Marçal Justen Filho¹⁸ – e o outro, o efeito significativo, uma vez que o particular não tem a obrigação de suportar os prejuízos decorrentes da modificação do contrato, consoante ao corroborado por Hely Lopes Meirelles.¹⁹

Dessa sorte, compreende-se que os critérios elencados pelo Cretella Júnior para a caracterização do fato do príncipe são problemáticos, haja vista que podem desencadear restrições e, sendo assim, não seriam abarcados casos em que o efeito não é especial ou significativo.²⁰ Destarte, alguns autores preferem adotar requisitos com base na própria Lei 8666/93. Nesse sentido é que Fernando Vernalha Guimarães²¹, por exemplo, afirma que os critérios estariam elencados no próprio artigo 65, inciso II, alínea ‘d’, da Lei mencionada.

Sendo assim, a teoria do fato do príncipe se diferencia da teoria da imprevisão, pois, enquanto a primeira decorre de uma prerrogativa pública e representa um

16 Ibidem, p.34.

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op cit., p. 614.

18 JUSTEN FILHO, Marçal. Op cit., p. 507-510.

19 MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE, Carla Rosado; BURLE FILHO, José Emmanuel. Op cit., p. 273.

20 GASIOLA, Gustavo Gil. O fato do príncipe no sistema de tutela dos contratos administrativos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto. v. 1, n. 1, 2014, p. 73-76.

21 GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A recomposição da equação econômico-financeira do contrato administrativo em face do incremento dos encargos salariais. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, n.21, 2010, p. 5-6.

ato da Administração a incidir sobre as obrigações do contratado, correspondente à álea administrativa, na segunda, o fato é imprevisto tanto para o Poder Público quanto para o particular, além de o prejuízo afetar a álea econômica.²² Já o fato da administração, por outro lado, apesar de também afetar a álea administrativa, corresponde a toda ação ou omissão do Poder Público que incide direta e especificamente sobre o contrato, retardando ou impedindo sua execução.²³

Elencadas as medidas restritivas e a teoria do fato do príncipe, torna-se fulcral entendermos a associação entre esses dois elementos. Pode-se afirmar, nesse sentido, que a pandemia é considerada uma hipótese de caso fortuito e de força maior, posto que não há consenso doutrinário sobre a distinção desses dois institutos. Ao adotarmos como referencial teórico o civilista Carlos Roberto Gonçalves²⁴, torna-se possível considerar a pandemia como força maior, derivada, portanto, de força da natureza, apesar de ter influência humana, pois, como apontam pesquisadores e inclusive autoridades médicas da China, o primeiro paciente diagnosticado com coronavírus foi infectado muito provavelmente ao comer morcego ou um pangolim – fruto do chamado mercado de animais vivos e do costume, ainda que de parte minoritária da população da China, de consumo de animais silvestres.

Assim, tais medidas concretizadas possuem repercussão nos contratos e, por conseguinte, rompe-se o nexo de causalidade para efeito de responsabilidade, afastando a responsabilidade civil do Estado. Entretanto, do contexto pandêmico da Covid-19 surgiram atos praticados por medidas de cunho geral, por exemplo, o *lockdown*, a quarentena e o distanciamento.

Destarte, essas medidas restritivas podem ser classificadas como fato do príncipe e configuram-se como causas de abalo da equação econômico-financeira. Portanto, elas podem provocar evidente repercussão em contratos administrativos e a impossibilidade da continuidade de determinada atividade empresarial, de tal

22 CUNHA, Thadeu Andrade da. A teoria da Imprevisão e os Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo da Faculdade Getúlio Vargas (FGV)**, Rio de Janeiro, v. 201. 1995, p.42.

23 MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE, Carla Rosado; BURLE FILHO, José Emmanuel. Op cit., p. 269.

24 O Professor Carlos Roberto Gonçalves conceitua caso fortuito e força maior da seguinte maneira: a expressão caso fortuito é empregada para designar fato ou ato alheio à vontade das partes, ligado ao comportamento humano ou ao funcionamento de máquinas ou ao risco da atividade ou da empresa, como greve, motim, guerra, queda de viaduto ou ponte, defeito oculto em mercadoria produzida etc. E força maior para os acontecimentos externos ou fenômenos naturais, como raio, tempestade, terremoto, fato do príncipe (*fait du prince*) etc. (2019, p. 385.)

forma que incube o dever de indenizar desde que comprovado o efeito direto entre estas medidas e o desequilíbrio.

2.1. FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO VERSUS APEXFIL INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA

Como disposto por Diogo de Figueiredo, cabem, na categoria de força maior, as hipóteses gerais, clássicas da *vis major*, como sejam as epidemias, greves, revoluções, guerras e cataclismos, ou seja, os acontecimentos imprevisíveis, ou aqueles que, embora previsíveis, estejam além das possibilidades de vir a ser evitados por qualquer das partes²⁵. Dessa forma, a pandemia do coronavírus, sendo considerada força maior, teve grande repercussão nos contratos privados e administrativos, gerando o rompimento do nexo de causalidade para efeito de responsabilidade objetiva, uma vez que a imposição das medidas analisadas foi motivo de prejuízo econômico considerável para a maioria dos cidadãos, empresas e outras formas de sociedade, e, conseqüentemente, pôde ser justificada como razão para o inadimplemento de algumas obrigações contratuais, analisados caso a caso.

Aqui, portanto, vale trazer um deles, o Agravo de Instrumento (AI) nº 300259438.2020.8.26.0000/SP, julgado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Interposto pela Fazenda do Estado de São Paulo, o recurso buscava reverter decisão que, nos autos da execução fiscal por débito de ICMS ajuizada em face de Apexfil Indústria e Comércio LTDA, deferiu a liminar para liberar os valores penhorados sob o fundamento de que o bloqueio dessa magnitude poderia gerar consequências avassaladoras à Executada. Por meio de requerimento de uma tutela de urgência, a Empresa adquiriu liminar para a liberação dos valores bloqueados e a suspensão do processo por 120 dias, após admitidos seus argumentos sobre a devastação da economia das empresas pela pandemia da Covid-19. Como fundamento de seu pedido de tutela de urgência, a Agravada baseou-se na já tão mencionada “teoria do fato do príncipe”, ou seja, medidas gerais da Administração, não relacionadas a um dado contrato administrativo, mas que nele têm repercussão, eis que provocam um desequilíbrio econômico-financeiro em detrimento do contratado.

Ora, tornou-se de conhecimento geral que os efeitos da pandemia na economia global foram destrutivos. No entanto, a admissão de argumentos baseados nas medidas adotadas pela Administração Pública como detritivas para a parte privada, a fim de evitar a perda de direitos ou patrimônios, não deve englobar a totalidade dos casos, sendo estes analisados de acordo com suas particularidades.

25 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 588.

A decisão do magistrado no caso em questão foi a de que a arguição de ocorrência deveria ser afastada, uma vez que não guarda relação com o caso dos autos. Veja-se que eventual ocorrência de “fato do príncipe” não deu origem à crise financeira atual, tendo em vista que as medidas tomadas no combate à Covid-19 não derivam de arbitrariedade estatal, mas sim, revelam a reação do Estado de São Paulo a uma pandemia de proporções globais, transcendendo ao plano meramente econômico. No mais, segundo o julgador, a Agravada não comprovou a impenhorabilidade do valor bloqueado, parcelamento do débito ou qualquer outra garantia à presente execução fiscal, de forma que não era, de fato, o caso de acolhimento do pedido de desbloqueio.

Por todo o exposto, ausentes os requisitos legais, a decisão agravada foi reformada para indeferir o pedido de desbloqueio da verba pleiteada pela Apexfil Indústria e Comércio LTDA, concluindo pelo provimento ao recurso feita pela Agravante Fazenda do Estado de São Paulo. Nesse caso, entendeu-se, ademais, como o adimplemento da dívida em favor da agravante provavelmente contribuiria significativamente para amenizar as consequências da pandemia assinalada pelo Poder Público, tornando este, portanto, o melhor entendimento para a solução do caso.

3. CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

A concessão de serviço público é um instrumento que opera a delegação desse serviço, isto é, a sua execução indireta. A titularidade continua sendo do Estado, mas a execução passa a ser, normalmente, por entidade privada. Não há um prazo definido na lei para a concessão, este varia dependendo das circunstâncias. Isso porque, ao se estabelecer o prazo, realiza-se uma análise da equação econômico-financeira ao longo daquele tempo, de forma que seja atrativa para a iniciativa privada, e isto vai ocorrer desde que haja previsão de lucro. O artigo 2º, inciso II, da Lei 8.987/95 prevê que concessão é “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

Dentre tantas outras características, destaca-se uma no presente trabalho, dada a sua importância para a sustentação da decisão do caso a ser abordado a seguir. Nesse ínterim, cabe ressaltar que o concessionário tem direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, haja vista que diante de situações imprevisíveis, o ônus não pode recair apenas para uma das partes. Nas palavras de José Carvalho:

Quando pactuam, as partes implicitamente pretendem que seja mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Desse modo, o efeito principal desse verdadeiro postulado contratual é o de propiciar às partes a oportunidade de restabelecer o equilíbrio toda vez que de alguma forma mais profunda for ele rompido ou, quando impossível o restabelecimento, ensejar a própria rescisão do contrato.²⁶

3.1. VIAÇÃO MONTES BRANCOS LTDA VERSUS MUNICÍPIO DE ARARUAMA (RJ)

Em virtude das consequências causadas pela pandemia da Covid-19, a concessionária Viação Montes Brancos LTDA precisou diminuir as linhas e a frequência de seus ônibus e, por isso, requereu a suspensão da decisão do Desembargador Paulo Sérgio Prestes dos Santos, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), que, na Apelação Cível n. 0009681-76.2013.8.19.0052, concedeu liminar para determinar que a requerente retome a prestação do serviço de transporte público de ônibus na integralidade dos percursos e horários previstos no contrato de concessão assinado com o Município de Araruama (RJ).

A gravidade da pandemia do novo coronavírus ensejou diversas situações e atos do Poder Público que causaram efeitos na sociedade como um todo. Dessa forma, o impacto foi tamanho a ponto de prejudicar diretamente a atuação de diversos setores, causando prejuízos nunca antes vistos. Esse cenário fez com que essa conjuntura pudesse ser encaixada no que está previsto no artigo 65, inciso II, alínea 'd', da Lei 8.666/93, que trata das situações que caracterizadas como caso fortuito, força maior e fato do príncipe.

Sobre a equação econômico-financeira e as causas de abalo da equação, a pandemia em si pode ser considerada uma hipótese de força maior, ainda que com influência humana, eis que há indícios que ela tenha começado nos chamados mercados de animais vivos da China. Sendo considerada dessa forma, entende-se que o evento pandêmico repercutiu sobre os contratos e rompeu o nexo de causalidade para efeito de responsabilidade. Entretanto, os atos praticados por medidas estatais, como o isolamento social, podem ser classificados como fato do príncipe.

Como bem observa Rafael Wallbach Schwind:

Trata-se, portanto, de situação de gravidade peculiar, que não pode ser enquadrada como caracterizadora de risco ordinário. A crise instaurada tem diversos efeitos nocivos em face das concessionárias. Atos estatais

26 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 34^a ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 396-397.

podem eles próprios contribuir para gerar efeitos que afetam os contratos de modo direto e com grande intensidade. Mas os impactos sobre a concessão transcendem as consequências diretas de atos estatais e podem resultar de condutas baseadas em uma percepção social de insegurança ou de medidas preventivas ou corretivas que as concessionárias se vejam compelidas a adotar, por uma variedade de razões.²⁷

Em um momento de muita incerteza e medo, é difícil averiguar quais atos estatais são coerentes e proporcionais e quais não são. Mesmo diante da continuidade da pandemia, ainda assim é difícil saber se as decisões tomadas foram as mais corretas. O artigo 3º da Lei 13.979 de 2020, que trata de isolamento social, diz em seu §1º que:

As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.²⁸

Desse modo, é importante ressaltar que mesmo se considerarmos que todos esses critérios foram cumpridos, esse fato não exclui a interferência estatal sobre as concessões e, portanto, a concessionária tem o direito de recomposição ao equilíbrio original. Nas palavras de Schwind:

Se mesmo atos estatais válidos e razoáveis geram direito ao reequilíbrio por afetar de modo imprevisível ou irresistível a economia da concessão, o direito à recomposição tem fundamentos adicionais nos casos de atos estatais que desborem dos limites normativos e atinjam a concessão de modo desproporcional, exagerado ou infundado.²⁹

Esse ponto é importante, pois, no Brasil, as medidas de isolamento social foram duras e perduraram por muito tempo. Somente o essencial podia funcionar e, como consequência, mais pessoas perderam seus empregos e outras passaram a praticar o *home office*. O intuito não é a crítica o isolamento ou a forma como ele fora executado, uma vez que, como dito anteriormente, só o tempo e a ciência indicarão quais seriam as melhores decisões. O importante é frisar que, inegavelmente, esses atos do Estado impactaram diretamente na quantidade de pessoas que usam o trans-

27 JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar; et al. **Covid-19 e o Direito Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020, p.61-62.

28 BRASIL. **LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

29 JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar; et al. Op cit., p.63-64.

porte público diariamente. Ora, se a demanda cai bruscamente e os custos permanecem os mesmos, não aparenta ser justo a concessionária Viação Montes Brancos LTDA arcar com todo esse prejuízo que, de uma forma ou de outra, ela não desejou e não contribuiu para que acontecesse. Seria utópico afirmar que permanecer com toda a frota normal diante desse cenário seria o mais correto a se fazer.

Conforme consta da suspensão de liminar e de sentença nº 2969/RJ, pelo STJ:

Com efeito, em razão da pandemia, registra-se em todo o território nacional acentuada redução do número de pessoas que fazem uso do transporte público, o que implica imediata e brutal queda da receita aferida pelas concessionárias, de modo que proibir a readequação da logística referente à prestação do referido serviço público implicará desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, passivo que poderá eventualmente ser cobrado do próprio erário municipal.³⁰

O Parecer nº 261/2020 da Advocacia Geral da União (AGU) corroborou a tese de que a pandemia do novo coronavírus deve ser considerada como evento de força maior e, dessa forma, justifica o reequilíbrio dos contratos de concessão. Essa decisão foi fundada na Teoria da Imprevisão e no artigo 37, XXI da Constituição Federal, ambos reconhecidos, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), como causas de reequilíbrio dos contratos administrativos, já que eventos desse tipo rompem o nexo de causalidade, abalam o contrato e prejudicam a equação, que pode ser recomposta ou rescindida. Nesse diapasão, José Carvalho expõe que:

O fundamento da teoria da imprevisão é o princípio da cláusula rebus sic stantibus, segundo o qual o contrato deve ser cumprido desde que presentes as mesmas condições existentes no cenário dentro do qual foi o pacto ajustado. Mudadas profundamente tais condições, rompe-se o equilíbrio contratual, e não se pode imputar qualquer culpa à parte inadimplente.³¹

Portanto, foram e continuam sendo necessárias soluções que sejam compatíveis com os severos impactos causados pela pandemia na rotina da economia do país. A concessionária não poderia ser obrigada a manter serviços deficitários ou inúteis sem a contrapartida necessária. O poder público pode até manter serviços economicamente inviáveis, desde que arque com o ônus dessa decisão. Todavia, em casos extremos de omissão do Poder Público, sob cautela, a concessionária pode

30 BRASIL. STJ. **SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2696 - RJ (2020/0091341-2)**. Relator: Ministro Presidente do STJ. DJ: 28/04/2020.

31 FILHO, José dos Santos Carvalho. Op cit., p.417.

suspender unilateralmente a prestação de serviços. Assim, ainda que haja a importante missão de resguardar a continuidade do serviço, é essencial que o Município de Araruama contribua para o reequilíbrio desse contrato, a fim de garantir, ao mesmo tempo, o interesse da população e a viabilidade dos serviços da concessão.

Diante dessas circunstâncias, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a concessionária pode readequar sua oferta de linhas e horários às circunstâncias da pandemia. A finalidade da suspensão dessa liminar é recompor o equilíbrio e, portanto, preservar a continuidade do serviço, pois essa continuidade não significa apenas a não interrupção, e sim o seu equilíbrio contínuo, que, no caso exposto, foi prejudicado em virtude das consequências da Covid-19 na prática. Por isso, essa sentença foi um precedente fundamental para garantir o equilíbrio das concessões no contexto da pandemia.

4. CONTRATOS DE CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO

Na conjuntura hodierna, mediante o ainda persistente cenário pandêmico causado pela disseminação da Covid-19, a necessidade de redimensionamento dos contratos celebrados com a Administração Pública figurou enquanto destaque no meio jurídico. Nesse ínterim, dois aspectos relacionados aos contratos administrativos adquiriram certo destaque: a possibilidade de descumprimento das obrigações contratuais por parte do particular, em face das dificuldades da realidade conturbada, e o direito desse contratado à readequação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, notadamente naqueles em que parte da remuneração é advinda do pagamento de tarifas, preços públicos ou demais valores decorrentes da exploração de bem público, como é o caso da concessão de uso de bem público.

Em termos gerais, é sabido que o contrato de concessão de uso de bem público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação.³² Nessa linha, esse tipo de contrato administrativo representa uma figura notória ao longo do território nacional. Para o que se pretende abordar neste tópico, o enfoque se direciona aos aeroportos, em que a Administração costuma conceder o uso, de forma onerosa, de áreas públicas a certos particulares interessados.

4.1. L&B INDÚSTRIA DO VESTUÁRIO EIRELI VERSUS INFRAERO

Entre as concessões públicas, os empreendimentos localizados dentro de aeroportos foram talvez uns dos que mais sofreram – e continuam a sofrer – diante da

32 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op cit., p. 689.

pandemia. Com fronteiras fechadas, voos cancelados e aeroportos majoritariamente vazios, não havia comércio passível de sustentação, sobretudo aqueles não inseridos no escopo de serviço essencial. Dessa sorte, ainda em março de 2020, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) formulou uma proposta aos lojistas de aeroportos para mitigar os efeitos econômicos advindos do evento pandêmico. Entre as medidas previstas, figuravam o desconto de cinquenta por cento nos valores de aluguéis mensais, o adiamento de cinco meses do pagamento das mensalidades de maio e junho e a prorrogação do prazo contratual referente ao período de isolamento social. Alguns empresários, entretanto, não consideraram a oferta satisfativa, de modo que alguns optaram por recorrer ao Poder Judiciário, como é o caso da Empresa Individual L&B Indústria do Vestuário, a ser abordado a seguir.

O caso em questão³³ se trata de pedido de suspensão de contrato administrativo celebrado entre a empresa pública federal que administra e explora um espaço público e o empresário privado, que aceitou o contrato de concessão de uso de área a ser explorada em aeroporto nacional. Em origem, cuida-se de ação ordinária promovida por L&B Indústria do Vestuário Eireli em face da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), pleiteando a concessão de tutela de urgência, a fim de determinar a suspensão imediata do contrato de concessão de uso de área pactuada com a Infraero, o que incluía a suspensão da exigibilidade de pagamento de qualquer contrapartida financeira em razão do uso da área, até que cessado o estado de calamidade pública e a sua loja fosse reaberta. Ademais, o pedido incluía também o pagamento de montante referente ao cálculo proporcional de dias que a loja esteve aberta na competência do mês de março e o afastamento da incidência de encargos de mora e penalidades contratuais porventura calculadas no período, assim como o impedimento de realização de ato de protesto da dívida, independentemente de caução.

Para tanto, a Autora afirmou que pactuou com a Ré contrato administrativo de concessão de uso de uma área com quinze metros quadrados, localizada no Aeroporto Internacional Alfonso Pena na cidade de Curitiba, Paraná, através do qual foi estipulada, como contrapartida do uso do espaço comercial, a remuneração através do pagamento de parcela fixa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), acrescida do montante adicional variável de 10% (dez por cento) calculado sob o faturamento bruto, auferido na operação mensal da loja da Autora, ali instalada.

Além disso, sustentou também a parte Autora que o ajuste contratual previa a possibilidade das partes, por meio de consenso escrito, ajustarem a equação

33 TRF-4. Agravo de Instrumento nº 5016877-77.2020.4.04.0000/PR.

econômica do contrato, restabelecendo o *status quo* da contratação para reequilíbrio econômico-financeiro entre as prestações devidas de parte a parte. Da mesma forma, alegou que a cláusula 34 do contrato celebrado estabelecia, de forma cristalina, o direito da Autora em optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que normalizada situação de calamidade pública.

Ora, considerando-se que o estado de calamidade pública foi reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, a concessionária não precisaria sequer se dirigir ao Judiciário, eis que o próprio contrato parece já estabelecer as regras nesse caso, de modo que estaria assegurado ao contratado a suspensão de suas obrigações a partir da decretação de 20 de março de 2020.

No que tange à possibilidade de reajuste da equação econômico-financeira do contrato, considere-se que equilíbrio econômico-financeiro ou equação econômico-financeira é a relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração³⁴. Sob esse viés, observe-se que o Poder Concedente é uma empresa pública e que o contrato foi firmado sob a égide da Lei nº 8.666/93, a Lei Geral de Licitações. Dessa sorte, consoante ao artigo 65, inciso II, alínea d, dessa Lei, essa recomposição do equilíbrio econômico-financeiro é uma hipótese plausível, haja vista que esse dispositivo traz à baila a possibilidade de reequilíbrio dos contratos administrativos uma vez ocorridos fatos supervenientes de consequências incalculáveis ou imprevisíveis capazes de alterar a equação econômico-financeira do contrato.

Para além de toda a construção de embasamento presente ao longo deste trabalho, em relação aos contratos administrativos em execução, no geral, Marçal Justen Filho chama a atenção para a necessidade de consideração de caso fortuito ou de força maior. Nesse sentido, o autor destaca que os efeitos diretos e indiretos da pandemia podem configurar caso fortuito ou de força maior, conduzindo à alteração das condições contratuais originais ou à própria extinção dos contratos.³⁵ Ainda nesse sentido, ele remete à relação de causalidade, considerando ser indispensável evidenciar a relação de causalidade entre a pandemia e a impossibilidade ou maior onerosidade quanto à execução do contrato.³⁶

Nesse caso, há nexos causal direto entre o fato gerador da paralisação das atividades nos aeroportos em razão da pandemia e a venda de mercadorias no aeroporto na área cedida. Assim, a Infraero estaria vinculada à efetivação do princípio administrativo constitucional da legalidade, devendo, portanto, aplicar a norma com

34 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op cit., p. 603.

35 JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar; et al. Op cit., p. 16.

36 Ibidem, p. 17.

o intuito de alcançar a reestruturação da álea econômica do contrato de concessão outrora firmado.

A Jurisprudência brasileira, por sua vez, já se manifestou nesse sentido, isto é, de possibilidade de reequilíbrio da equação econômico-financeira mediante a ocorrência de fato superveniente que interfira nessa harmonia, desde que, evidentemente, esse fato não se caracterize por culpa do particular. Com o cumprimento de certos requisitos, como uma avaliação inicial da equação econômico-financeira a fim de avaliar a elevação dos encargos em evento posterior a elaboração das propostas, e a existência de nexo causal entre o fato gerador e a consequência, pode configurar-se esse reajuste.

Veja, a pandemia que assola o cenário hodierno tornou impraticável a realização das atividades comerciais da parte Autora, posto que a prática do comércio nos aeroportos tornou-se insustentável quando da redução operacional das empresas aéreas. Houve, destarte, comprovada queda no faturamento da concessionária mediante a redução significativa do movimento de embarques e desembarques no aeroporto. Parece restar indubitável, portanto, a necessidade de reequilíbrio.

Sob esse ângulo, aponta Marçal Justen no sentido de aplicação direta dos princípios constitucionais aos contratos em curso. Nesse ínterim, o autor afirma que:

A disciplina jurídica dos contratos (inclusive em curso) deve ser submetida ao regime jurídico constitucional, de modo direto. As providências concretas a serem adotadas devem ser informadas pelos princípios da solidariedade e da isonomia. Não se admite o posicionamento de que prevalece o texto literal de um contrato, ignorando-se as circunstâncias concretas verificadas, que afetaram a existência, a rotina e os encargos de todos em sociedade. Cabe à sociedade suportar os efeitos econômicos nocivos da pandemia. Isso significa inclusive que os efeitos econômicos negativos relativamente à execução dos contratos administrativos em curso (e que vierem a ser mantidos) devem ser arcados pelo Estado – a quem incumbe promover a redistribuição desses encargos à sociedade.³⁷

A decisão em primeiro grau de jurisdição acenou no sentido do entendimento exposto. Assim, compreendendo-se constantes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo de dano, deferiu-se em parte o pedido de antecipação de tutela requerida, a fim de determinar a suspensão do contrato comercial firmado pelas partes até o término do estado de calamidade pública e de garantir a não promoção,

37 JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar; et al. Op cit., p. 16.

pela Ré, de quaisquer medidas de cobrança ou de imposição de sanções no período de suspensão do contrato.

Em sede de agravo de instrumento, no entanto, a decisão foi reformada. Assim, deferiu-se efeito suspensivo ao agravo, para suspender os efeitos da decisão agravada, ressaltando-se ao Concessionário-autor a possibilidade de aderir à proposta de acordo ofertada anteriormente pela Infraero. Dessa sorte, o Poder Judiciário entendeu pela não desobrigação das obrigações contratuais de pagamento mensal da cessão da área e a realização de um acordo com o Poder Concedente, se assim a concessionária entendesse por bem.

Sob esse viés, a argumentação esboçada foi a de que a parte Autora teria, em tese, direito à rescisão unilateral do contrato – conforme o artigo 78, inciso XVIII, da Lei 8.666/93 – e à alteração consensual – vide artigo 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/93 – do contrato firmado, desde que comprovasse situação concreta de força maior que impedisse a execução do contrato ou rompesse seu equilíbrio econômico-financeiro. Todavia, a concessionária não teria escopo legal para a pretensão de suspensão do contrato, uma vez que nem cláusulas contratuais, nem a legislação regente amparam essa posição ou mesmo conferem as vantagens pretendidas, de manutenção do contrato com dispensa do pagamento de aluguéis de remuneração no período de suspensão.

Outrossim, abordou-se também a conduta da Infraero diante desse cenário. Nesse sentido, sob o olhar do Tribunal, a empresa aeroportuária, ao oferecer solução amigável e negociada para disciplinar as turbulências havidas na relação contratual em decorrência da pandemia, mostrou-se faticamente proativa e colaborativa. Sua conduta estaria, portanto, em compatibilidade com os princípios da boa-fé e da função social dos contratos – no caso, protegendo a continuidade do serviço público e a liberdade econômica do empresário-concessionário. Para fins de decisão, a intenção da Infraero em empenhar-se na busca por uma solução conciliatória foi valorada positivamente no sentido de manutenção das posições contratuais das partes, a fim de evitar uma prematura intervenção judicial na questão – como, entretanto, deu-se em alguns casos, como o aqui em voga.

A despeito da decisão obtida por último, a situação exemplificada traz reflexões importantes, eis que os agentes públicos precisam reconhecer a impossibilidade de exigência das mesmas obrigações contratuais firmadas antes da pandemia. Vale ressaltar que, nesse caso, a Jurisprudência não tem sido unânime. Em decisão semelhante à examinada anteriormente, a Justiça Federal do Paraná suspendeu liminar que garantia a suspensão do contrato de uma empresa de bijuteria com a

Infraero para atuar no Aeroporto Afonso Pena, em Curitiba³⁸. Por outro lado, a 18ª Vara Cível de Recife proibiu, em sede de liminar, a Aeroportos Nordeste do Brasil tanto de cobrar faturas vencidas das empresas que operam no Aeroporto Gilberto Freyre, após a decretação do estado de calamidade pública em Pernambuco, o que ocorreu em 14 de março de 2020, quanto de protestar títulos ou negatizar as concessionárias³⁹.

Em vista do exposto, resta esperar que os aplicadores – e, logo, protetores mor – da lei a façam valer levando em consideração não apenas o embasamento jurídico, como também o cenário social. Sendo assim, torna-se esperado – e necessário – também o esforço mútuo das partes, para que, imbuídas pela razoabilidade e boa-fé, busquem solucionar consensualmente os impasses eventualmente ocasionados, sem necessitar recorrer a um Judiciário já tão afogado por si. Significa dizer, portanto, que, em um cenário de auge da pandemia do Covid-19, deve prevalecer a busca pelo acordo amigável e negociado e, na hipótese de impossibilidade desse, que subsista, então, a observância aos preceitos legais numa interpretação condizente à realidade ao seu redor. Afinal, o Direito, em conformidade com a visão contemporânea, não pode ser alheio às questões sociais. A letra da lei, se não pode transformar-se em letra morta, tampouco pode ser aplicada sem atenção ao que a circunda.

5. CONCLUSÃO

Em face das peculiaridades do regime jurídico dos contratos administrativos, observou-se que a pandemia do coronavírus trouxe uma série de consequências para o âmbito do Direito, tendo seus efeitos provocado um verdadeiro questionamento sobre a maneira mais adequada dos celebrantes de contratos com a Administração Pública e a própria Administração em si se portarem e honrarem seus compromissos durante os tempos atuais.

Nesse ínterim, houve de se falar em questões como a do reequilíbrio da situação econômico-financeira dos contratos, a suspensão dos contratos e a teoria do fato do príncipe, numa clara busca em preservar conceitos basilares por trás da formulação dos contratos administrativos pactuados. Não obstante, a compreensão dos atos administrativos e das mudanças práticas que estas medidas restritivas trouxeram ao regular a nova realidade do país foram de suma relevância para propor-

38 TRF-4. RMC nº 5018252-65.2020.4.04.7000/PR.

39 NPU 0018675-76.2020.8.17.2002/PE.

cionar uma análise mais adequada e vigente das questões mencionadas nos estudos de caso.

Outrossim, com a peculiaridade da situação jurídica proporcionada pela pandemia, não há como negar a realidade inusitada a qual os aplicadores do Direito foram submetidos. Assim, se o evento pandêmico figurou enquanto um caso fortuito ou de força maior – a depender do entendimento – a alterar as condições contratuais originais⁴⁰, o mesmo também tornou evidente a constante necessidade dos operadores do direito se adaptarem às transformações da realidade. Nesse sentido, seguindo o pensamento de Marçal Justen⁴¹, torna-se possível aferir que as exigências da crise tornaram evidentes a necessidade de uma adaptação dos instrumentos já existentes no Direito na aplicação fática. Assim é que, nessa conjuntura, houve a edição de diversas inovações legislativas e regulamentas, em prol de produção de soluções compatíveis com a gravidade dos problemas enfrentados.

Em última análise, deve-se atentar para o fato de que não se trata de um incentivo à reformulação do Direito Administrativo, posto que este não deve ser considerado ultrapassado ou mesmo falho. Pelo contrário, esse ramo do Direito já foi e continua a ser testado, mostrando-se adequado a lidar com as situações que se apresentam, ainda que com certas alterações aqui e acolá. Trata-se, antes, de salientar a exigência, provocada pelo cenário díspar, de um ajuste, pelos juristas – e partes contratantes, no que lhes cabe –, do emprego das ferramentas já existentes no próprio Direito, a fim de atender às demandas propostas.

Não obstante, a análise no presente trabalho concerne igualmente à proposição, ainda que breve, de uma reflexão acerca do surgimento da pandemia. Há, hoje, por certeza que o início da propagação dessa doença viral se deu no contexto de comercialização de animais silvestres em mercados populares na China. Como deve ser, compreender o ponto originário de uma circunstância torna-se essencial para dirimir potenciais conjunturas semelhantes futuramente. Portanto, repensar o modo de relação humana com o meio ambiente, sobretudo no modo de consumo, representa um ato de mor urgência.

Parece restar evidente que o surto da Covid-19, ao impactar todas as facetas da vida social, remodelou – e continua a fazê-lo, porquanto não haja certeza acerca do tempo de permanência desses efeitos – as próprias condições de aplicação do Direito. Sob esse ângulo, resta esperar que o futuro revele um modo mais uniformizado e, diga-se de passagem, apropriado de se lidar com as problemáticas impostas. Equivale dizer, assim, que resta esperar tanto que a Administração Pública e os par-

40 JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar; et al. Op cit., p. 16.

41 Ibidem, p. 6.

ticulares, quando em face de impasses como os explorados nesta análise, procurem um caminho amistoso e satisfativo a ambos, na medida do possível, quanto que os Poderes Executivo e Judiciário trilhem um viés atento às mazelas hodiernas, mas ainda seguro e embasado pelo ordenamento jurídico.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm>. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020**. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2020. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14010&ano=2020&ato=21ek-3Z65EMZpWT9e3>>. Acesso em: 29 out. 2020.

_____. **Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**. Aprovado em: 16 abril de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 0089306-90.2020.1.00.0000/DF (ADPF 672/DF)**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJe-159 25/06/2020. Jusbrasil, 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **Suspensão de Liminar de Sentença nº 2696/RJ (2020-0091341-2)**. Relator: Ministro Presidente do STJ [Ministro João Otávio de Noronha]. DJ: 28/04/2020. Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/garantir-equilibrio-economico-noronha.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2020.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento 300259438.2020.8.26.0000/SP**. Relator: Jeferson Moreira de Carvalho. DJ: 27/07/2020. Jusbrasil, 2020. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/896564120/agravo-deinstrumento-ai-30025943820208260000-sp-3002594-3820208260000/inteiro-teor896564189>>. Acesso em: 28 out. 2020.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento 501687777.2020.4.04.0000**. Relator: Vivian Josete Pantaleão Caminha. DJ: 06/05/2020. Jus-brasil,2020. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/842338661/>

agravo-deinstrumento-ag50168777720204040000-5016877-7720204040000/inteiro-teor842338715>. Acesso em: 31 out. 2020.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Recurso de Medida Cautelar 501825265.2020.4.04.7000/PR**. Relator: Juiz Federal Gerson Luiz Rocha. DJ: 14/05/2020. JusBrasil, 2020. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/847970012/recurso-de-medida-cautelar-rmc50182526520204047000-pr-5018252-6520204047000/inteiro-teor-847970080>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Teoria do “Fato do Príncipe”**. Editora FGV, Rio de Janeiro, n. 75, p. 23-30, jan./mar., 1964. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25735/24589>>. Acesso em: 27 out. 2020.

CUNHA, Thadeu Andrade da. A Teoria da Imprevisão e os Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo da Faculdade Getúlio Vargas (FGV)**, Rio de Janeiro, v. 201, p. 35-44,1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46566>>. Acesso em: 28 out. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. 396-387 p.

FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rocha. **Reflexões sobre os avanços e desafios na legislação trazidos pela COVID-19. 2020**. O Licitante, 2020. Disponível em <<http://www.licitante.com.br/reflexoes-desafios-covid19>>. Acesso em: 28 out. 2020.

GASIOLA, Gustavo Gil. O fato do príncipe no sistema de tutela dos contratos administrativos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 69-84, jan., 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/view/73563>>. Acesso em: 27 out. 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral das Obrigações. Vol. 2**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. 365 p.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. A recomposição da equação econômico-financeira do contrato administrativo em face do incremento dos encargos salariais. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, p.5-6, fevereiro/março/abril. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=448>>. Acesso em: 27 out. 2020.

JOHNSON, Daniel. **Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia**. ONU News, 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>>. Acesso em: 27 out. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar; et al. **Covid-19 e o Direito Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 507-542 p.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Contratos Administrativos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 17, jan./fev./mar., 2009, p.5. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=317>>. Acesso em: 19 out. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE, Carla Rosado; BURLE, José Emmanuel Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 400-425 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 588-591 p.