

A Teoria da Imprevisão e a Gestão Pública de Crises no Brasil¹

The Unforeseen Theory and Public Crisis Management in Brazil

Viviane Coêlho de Séllos Knoerr²

Fernando Gustavo Knoerr³

Resumo

Em situações absolutamente excepcionais, irrompem circunstâncias que impactam essa previsibilidade, instabilizando a rotina cotidiana, tais como a ocorrência da pandemia gerada pela COVID-2019. Nesses casos, a excepcionalidade do contexto deve ser acompanhada pela excepcionalidade das medidas que, com extrema urgência, devem ser adotadas, para amortizar o tanto quanto possível os efeitos negativos dela oriundos. Ante este cenário, este artigo tem como objetivo analisar a teoria da imprevisão no âmbito da gestão pública no Brasil. Inicialmente aborda a imprevisão, com base no caso fortuito e na força maior, seguida pelo exame da imprevisão em relação à proporcionalidade. Na sequência, aborda a teoria da imprevisão e a cláusula *rebus sic stantibus*, e a imprevisão em tempos de pandemia, para, então abordar as providências providências políticas, econômicas e jurídicas adotadas no Brasil.

¹ Recebido em: 15/3/2020. Aprovado em: 23/07/2020.

² Advogada. Realizou Estágio Pós-Doutoral em Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal. Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005). Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1996). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (1991). Professora e Coordenadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba/UNICURITIBA. Membro da diretoria do CONPEDI, da Sociedade Paranaense de Letras e do Instituto dos Advogados do Paraná. E-mail: viviane@sellosknoerr.com.br.

³ Advogado. Realizou Estágio Pós-Doutoral em Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. É Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UNICURITIBA. Membro do Conselho Recursal da Diretoria de Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Foi Procurador Federal de Categoria Especial e Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná no biênio 2009/2011. É Membro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, do Instituto Paranaense de Direito Administrativo, do Instituto Catarinense de Estudos Jurídicos, do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral e do Instituto dos Advogados do Paraná. É Professor Benemérito da Faculdade de Direito UNIFOZ e Patrono Acadêmico do Instituto Brasileiro de Direito Político. E-mail: fernando@sellosknoerr.com.br.

Palavras-chave: Cláusula *rebus sic stantibus*; COVID-2019; Gestão Pública; Pandemia; Teoria da imprevisão.

Abstract

In exceptional situations, circumstances erupt that impact this predictability, instigating the daily routine, such as the occurrence of the pandemic generated by COVID-2019. In such cases, the exceptionality of the context must be accompanied by the exceptionality of the measures that, with extreme urgency, must be adopted, in order to amortize as much as possible, the negative effects arising from it. Considering this scenario, this article aims to analyze the theory of unpredictability within the scope of public management in Brazil. Initially, it addresses the unforeseen, based on the act of God and force majeure, followed by the examination of the unforeseen in relation to proportionality. Then, it addresses the theory of unpredictability and the clause *rebus sic stantibus*, and the unpredictability in times of pandemic, to then address the political, economic, and legal measures adopted in Brazil.

Keywords: COVID-2019; Pandemic. Public Management; *Rebus sic stantibus* clause; Theory of unpredictability.

Introdução

O que há de comum nas coisas colabora com o passar do tempo para a estabilização de um contexto real que permite, com considerável dose de certeza, projetar os passos futuros em todos os aspectos da vida.

No entanto, em situações absolutamente excepcionais, irrompem circunstâncias que impactam essa previsibilidade, instabilizando a rotina cotidiana, tais como a ocorrência da pandemia gerada pela COVID-2019. Nesses casos, a excepcionalidade do contexto deve ser acompanhada pela excepcionalidade das medidas que, com extrema urgência, devem ser adotadas, para amortizar o tanto quanto possível os efeitos negativos dela oriundos.

Sendo vocação do Direito oferecer previsibilidade (*rectius*: segurança), a ponto de tornar pleonástica a expressão segurança jurídica, pois a ausência de segurança é o não direito, relegando a uma *contraditio in re ipsa* a chamada insegurança jurídica, também não escapam à disciplina jurídica essas situações de inesperada instabilidade, tratadas pela teoria da imprevisão como instrumento de legitimação para a instituição provisória de medidas restritivas de direitos, algumas até mesmo com caráter punitivo, mas proporcionalmente fundamentais

para a salvaguarda do bem maior (a própria vida) que momentaneamente se encontra sob risco superior ao comum.

Ante este cenário, este artigo tem como objetivo analisar a teoria da imprevisão no âmbito da gestão pública no Brasil. Inicialmente aborda a imprevisão, com base no caso fortuito e na força maior, seguida pelo exame da imprevisão em relação à proporcionalidade. Na sequência, aborda a teoria da imprevisão e a cláusula rebus sic stantibus, e a imprevisão em tempos de pandemia, para, então abordar as providências providências políticas, econômicas e jurídicas adotadas no Brasil.

1. A imprevisão: caso fortuito e força maior

Como o próprio *nomen juris* explicita, não há dúvida de que a teoria da imprevisão refere a identificação de eventos cuja antecipação da ocorrência escapa à capacidade humana de previsibilidade, pois irrompem de forma abrupta e inopinada.

A teoria geral do Direito esforça-se na tentativa de enquadrar esses eventos em uma classificação que, para fins didáticos, separa:

a) Caso fortuito: fortuito refere exatamente a parte imprevisível, imponderável da realidade, impondo-lhe um novo rumo e, em conjunto, a adoção de novas providências adequadas à reconfiguração dos fatos;

b) Força maior: trata de um evento que, embora comporte certa parcela de previsibilidade, ainda assim supera a capacidade humana de resistência, referindo exatamente as situações em que ocorre um fato cuja ocorrência sobrepuja qualquer espécie de força capaz de impedi-lo, tornando suas consequências igualmente inevitáveis.

Embora desprovido da clareza, o artigo 393 do Código Civil brasileiro⁴, refere em conjunto o caso fortuito e a força maior, ao dispor:

⁴ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado. Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

Em ambas as situações, a imprevisibilidade do caso fortuito e a inevitabilidade da força maior, registra-se como consequência, em maior ou menor grau, uma inesperada reconfiguração da situação de fato que, nas hipóteses mais profundas, impede completamente o retorno ao *status quo ante*, impondo a adoção de novas atitudes e providências, proporcionalmente adequadas à nova realidade.

2. Imprevisão e proporcionalidade

A proporcionalidade pauta-se na concepção Aristotélica da mediania (*in medio virtus*) e exige o encontro da exata medida, alcançada mediante a ponderação entre meios de fins, de modo a fazer com que os meios sejam empregados de forma necessária e suficiente para o atingimento dos fins. *Minimum quantum satis*.

Nessa cadência, o emprego dos meios com força excedente à necessária para o atingimento dos fins conduzirá à prática de uma conduta abusiva (*ab usum*) que, lateralizando o alcance da principal finalidade, poderá gerar outras consequências de gravidade indesejada.

De outro lado, o uso dos meios com energia menor do que a necessária para a satisfação dos fins não os atenderá por completo, comprometendo a eficácia das providências adotadas.

3. A teoria da imprevisão e a cláusula *rebus sic stantibus*

Tradicionalmente referida como cláusula, a expressão *rebus sic stantibus* é a forma contrata da expressão latina *Contractus qui habent tractum successivum et dependentiam de futuro, rebus sic stantibus intelliguntur*, traduzida na obra de Otavio Luis Rodrigues Junior pela locução: "Os contratos

que têm trato sucessivo ou a termo ficam subordinados, a todo tempo, ao mesmo estado de subsistência das coisas⁵".

A aplicação da teoria da imprevisão ingressa na disciplina contratual exatamente através da cláusula *rebus sic stantibus* que, por mais que não conste expressamente do texto do instrumento contratual, é implícita a qualquer acordo de vontades que forma vínculo entre as partes e institui obrigações recíprocas, relativizando o princípio do *pacta sunt servanda* para permitir a proporcional adequação das condições de cumprimento do contrato em atenção às profundas alterações registradas na realidade em razão de caso fortuito ou força maior.

Neste sentido segue a oportuna previsão do parágrafo único, artigo 421, do Código Civil⁶, recentemente inserta na redação do *Codex* pela Lei 13.874/2019⁷), chamada Lei da Liberdade Econômica, estatuinto:

Art. 421. [...]

Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual.

Seguindo na mesma linha o artigo 421-A, III, do Código Civil⁸, também introduzido pela Lei da Liberdade Econômica:

Art. 421-A. Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais, garantido também que:
III - a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada.

⁵ RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luis. **Revisão judicial dos contratos**: autonomia da vontade e teoria da imprevisão. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 35-37.

⁶ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**.

⁷ BRASIL. **Lei. 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

⁸ BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**.

A estabilidade das relações jurídicas, *ratio essendi* do próprio Direito como fundamento da segurança de todas as relações humanas, busca, na medida do possível, preservar a continuidade das relações contratuais, ainda que em patamares distintos dos inicialmente avençados, na linha do que autoriza o artigo 479 do Código Civil⁹ “Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato.”

Não se desconsidera, no entanto, que em alguns casos, a desestabilização da relação contratual é por demais profunda, impondo alterações que criarão obrigações insuportáveis para as partes.

A situação é tratada pelo artigo 478 do Código Civil¹⁰, que assim a disciplina:

Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

Pesando de forma excessiva para qualquer das partes a onerosidade contratual, não há outro caminho senão o encerramento do contrato, isentando-se as partes de qualquer responsabilidade que possa decorrer do indesejado rompimento do acordo, pois segundo Maria Helena Diniz¹¹, sempre que houver:

⁹ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

¹⁰ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

¹¹ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2019. p. 146.

[...] a onerosidade excessiva, oriunda de evento extraordinária e imprevisível, que dificulta extremamente o adimplemento da obrigação de uma das partes, é motivo de resolução contratual, por se considerar subentendida a cláusula rebus sic stantibus, que corresponde à fórmula de que, nos contratos de trato sucessivo ou a termo o vínculo obrigatório ficará subordinado, a todo tempo, ao estado de fato vigente à época de sua estipulação. A parte lesada no contrato por esses acontecimentos supervenientes, extraordinários e imprevisíveis, que alteram profundamente a economia contratual, desequilibrando as prestações recíprocas, poderá desligar-se de sua obrigação, pedindo a rescisão do contrato ou o reajustamento das prestações recíprocas, por estar na iminência de se tornar inadimplente tendo em vista a dificuldade de cumprir o seu dever, ingressando em juízo no curso da produção dos efeitos do contrato, pois se este já foi executado não haverá intervenção judicial.

4. Pandemia e imprevisão

A contaminação totalizante traduzida pelo conceito de pandemia, como enfermidade epidêmica amplamente disseminada, faz claro que seus efeitos impactam a realidade de forma geral, não se limitando geograficamente, e, por isso, ao alastrar-se globalmente, exige alterações emergenciais e proporcionalmente radicais nos cenários político e econômico.

A pandemia gerada pela COVID-2019, doença causada pelo vírus SARS-CoV-2 (mais popularmente conhecido como Coronavírus), hoje configura inexorável força maior, previsível, mas em certa medida inevitável, tanto é que, contando com levantamentos estatísticos, grande parte dos Países busca emergencialmente adotar medidas de prevenção destinadas a diminuir os canais de alastramento da doença.

Nesse período que se estende entre o aparecimento dos primeiros casos da doença e a tentativa de antecipação do controle do alastramento, a teoria da imprevisão é o instituto jurídico que ampara as medidas a serem adotadas com exata medida para buscar o equacionamento dos recursos políticos e econômicos capazes de, por um lado, conter a disseminação, diminuindo os níveis de contágio e, por outro lado, sustentar o emprego e os meios de produção de forma a permitir, quanto possível, o retorno das relações de mercado em patamares similares aos registrados antes do surgimento da pandemia (*restitutio in integrum*).

Em Portugal e no Brasil, com uma ou outra variação, têm sido previstas e já adotadas medidas de contenção do surto epidêmico que, buscam, ao mesmo tempo, sustentar a retomada das relações de mercado.

Nesse rumo, registram-se as seguintes providências políticas, macro e microeconômicas, e jurídicas.

4.1. Providências políticas

Dizem respeito às relações institucionais, afetando o jogo de forças próprio das relações de poder e assim abrangem **(a)** as relações entre Estados soberanos (relações exteriores); **(b)** entre organismos do mesmo ente estatal (relações internas) e **(c)** relações entre os cidadãos e os organismos estatais.

a) Promulgação de decretos de situação de emergência: incumbe cada ente integrante da federação brasileira, de acordo com a previsão de suas respectivas Constituições (federal e estaduais) e Leis Orgânicas (municipais) a promulgação de decretos declarando situação de emergência, proclamada à vista de fato excepcional, capaz de causar instabilidade institucional em razão de crises econômicas, políticas, ameaças de guerras e epidemias.

No Brasil, o plano de ação inerente à declaração oficial de situação de emergência tem determinado, em linhas gerais, a suspensão de atividades comerciais e de prestação de serviços que demandem aglomeração de pessoas, tais como shopping centers, cinemas, teatros, hotéis, bares, restaurantes, estádios de futebol, ginásios desportivos, chegando, em alguns casos, a impedir o trânsito de pessoas em passeios de pedestres, na faixa de área litorânea, em parques públicos e praças.

Encontram-se mantido o desempenho das atividades que, embora envolvam certa aglomeração de pessoas, são primordiais ao atendimento de necessidades básicas da população, tal como ocorre com o comércio de gêneros alimentícios, produtos hospitalares, farmacêuticos, de limpeza e higiene pessoal.

b) Determinação do toque de recolher: embora seja medida de constitucionalidade questionável, alguns municípios brasileiros têm imposto o toque de recolher, determinando a proibição do trânsito de pessoas nas praças e vias públicas no período noturno. Essa providência foi adotada, por exemplo,

pelos seguintes municípios brasileiros: Itapira (SP), Poço Redondo (SE), Santarém (PA), Juruti (PA), Alenquer (PA), Oriximiná (PA), Prainha (PA), Cianorte (PR), Maringá (PR), Jaguariaíva (PR), Umuarama (PR), Cascavel (PR), Paranaguá (PR), Pitanga (PR), Parintins - (AM).

Trata-se de situação provisória, pois perdura enquanto for necessária para o atingimento dos fins que a ensejam, não sendo temporária exatamente porque suas causas não comportam a fixação de prazo certo.

c) Proibição da entrada de estrangeiros no País: o Estado brasileiro publicou a Portaria Interministerial nº 47/2020¹², proibindo durante sua vigência a entrada de estrangeiros de todas as nacionalidades que chegarem ao Brasil por meio aquaviário.

A medida observa recomendações técnicas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em razão da pandemia COVID-19, não se aplicando no caso de brasileiros que retornem ao país, imigrantes que moram no Brasil, parentes diretos de brasileiros e estrangeiros que são membros de órgãos internacionais. A norma ainda permite a entrada de quem estiver em trânsito para outros países, desde que o passageiro permaneça apenas em sala de trânsito, estendendo a medida para tripulantes.

d) Interdição de rodovias: visando conter e disseminação da epidemia, alguns Estados e Municípios da Federação brasileira realizaram a interdição total do trânsito em rodovias.

Tais medidas foram, no entanto, suspensas por decisão judicial por envolverem tema de competência da União, em razão do conflito federativo, e também porque interferiam no desempenho de atividades fundamentais ao mínimo funcionamento da economia, tais com o transporte de gêneros alimentícios e de combustíveis.

4.2. Providências macro e microeconômicas

¹² BRASIL. **Portaria Nº 47, de 26 de março de 2020.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros por transporte aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-47-de-26-de-marco-de-2020-249861855>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

A macroeconomia “estuda a economia como um todo, analisando a determinação e o comportamento de grandes agregados, tais como: renda e produto nacional, nível geral de preços, emprego e desemprego, estoque de moeda e taxas de juros, balanço de pagamento e taxa de câmbio”¹³.

Dentre as providências adotadas neste patamar encontram-se:

a) Queda da previsão de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB brasileiro: pois no início do ano encontrava-se estimado um crescimento de até 2,5% (dois pontos percentuais e cinco décimos), sendo reduzido atualmente a zero, em razão da pandemia.

b) Aumento da taxa de desemprego: cálculo do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV) aponta que a taxa subirá de 11,6% para 16,1% no segundo trimestre, o que significa que 5 milhões de pessoas vão perder seus postos de trabalho em apenas três meses, chegando ao maior contingente da história brasileira.

c) Queda da cotação da moeda brasileira diante do dólar norte-americano: forçando o Banco Central brasileiro a proceder a venda das reservas internacionais da moeda norte-americana como instrumento para segurar a elevação da cotação, comprando, em paralelo, dólares no mercado futuro (*swap* cambial reverso).

d) Queda da bolsa de valores: a Bolsa de Valores do estado de São Paulo – BOVESPA, tem experimentado uma sequência de quedas bastante abruptas, superando algumas vezes o patamar de 10% (dez pontos percentuais) ocasião em que é acionado o chamado *circuit breaker*, que suspende provisoriamente a compra e venda de ações.

A microeconomia trata da interação entre empresa e consumidor, determinando o preço e a quantidade de produtos e serviços em certos setores do mercado, e por isso, “preocupa-se com a formação de preços de bens e serviços (por exemplo soja, automóveis) e de fatores de produção (salários, aluguel, lucros), em mercados específicos”¹⁴.

¹³ VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos da Economia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2005. p. 31 e 86.

¹⁴ VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos da Economia**. p. 31 e 86.

Dentre as providências microeconômicas impostas pela pandemia, destacam-se:

a) Desabastecimento de produtos específicos: a chegada das notícias, em todos os meios de comunicação, em alguns casos com tom não apenas preventivo, mas absolutamente alarmista, provocou a procura em massa de produtos de primeira necessidade, causando pontual desabastecimento. Essa conjuntura levou o governo do estado de Rondônia, por exemplo, através do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, a instituir a limitação, por pessoa, na aquisição de álcool em gel a 1 (um) litro por pessoa e também a 1 (uma) caixa das máscaras de proteção.

b) Aumento de preços de produtos necessários à prevenção da contaminação: o aumento do álcool em gel (alcançando patamares de até 160%), de luvas e máscaras de proteção (até 700%) levou o governo a adotar medidas através do PROCON, deflagrando fiscalizações em farmácias e supermercados, com o objetivo de fiscalizar a abusividade na venda de álcool gel 70% e máscara de proteção, utilizadas como proteção contra a pandemia.

c) Aumento do preço dos combustíveis: embora o registro da queda do valor do barril de petróleo nas bolsas internacionais, no Brasil tem-se verificado considerável alta do preço dos combustíveis em razão da instabilidade das relações de mercado geradas pelo advento da pandemia.

d) Garantia de renda mínima com emprego de recursos públicos: embora se encontre instituída desde janeiro de 2004, pela promulgação da Lei 10.835/2004¹⁵, a garantia de uma renda básica mínima nunca fora efetivada. No entanto, a radical recessão econômica causada pelo advento da pandemia, levou à aprovação, em regime de urgência, do projeto de Lei 9236¹⁶, garantindo

¹⁵ BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.** Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 30 mar. 2020.

¹⁶ BRASIL. **Projeto de Lei 9236/2017.** Altera o § 11 e acrescenta os §§ 12, 13, 14 e 15 ao art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais para caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada, pela pessoa com deficiência ou idosa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163972>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

renda mínima de R\$ 600,00 a R\$ 1.200,00 a pessoas que preenchem os requisitos de carência econômica previstos em Lei.

4.3. Providências jurídicas

A excepcionalidade da pandemia exige a adoção de medidas jurídicas de caráter normativo revestidas de idêntica urgência e excepcionalidade, calhando o emprego da Medida Provisória que, tal como disciplinada pelo artigo 62 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁷, é editada pelo Presidente da República com força de Lei apenas nos casos de comprovada urgência e relevância, sendo imediatamente submetida à análise do Congresso Nacional que pode convertê-la em lei no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de perda de sua eficácia.

Visando atenuar os efeitos da pandemia foram editadas as seguintes Medidas Provisórias:

a) Medida Provisória nº. 921/20¹⁸: Abre crédito extraordinário de 11,3 milhões de reais para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus, com recursos provenientes da anulação de dotação de igual valor da Reserva de Contingência.

b) Medida Provisória nº. 924/20¹⁹: abre Crédito Extraordinário no valor de R\$ 5.099.795.979,00 (cinco bilhões, noventa e nove milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, novecentos e setenta e nove reais) para fomentar o programa de Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, integrado pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre, pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, pela Fundação Oswaldo Cruz e pelo Fundo Nacional de Saúde.

17 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

18 BRASIL. **Medida Provisória nº 921, de 7 de fevereiro de 2020**. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 11.287.803,00, para os fins que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv921.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

19 BRASIL. **Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020**. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Saúde, no valor de R\$ 5.099.795.979,00, para os fins que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv924.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

c) **Medida Provisória nº. 936/20²⁰**: cria novas regras sobre redução de jornadas e salários e suspensão do contrato de trabalho aplicáveis no período de calamidade pública. Permite ainda que empregadores façam acordo direto com o empregado, sem o sindicato, visando reduzir a jornada e o salário, ou suspender o contrato de trabalho por tempo determinado; em contrapartida, cria benefício pago pelo governo e dá estabilidade no emprego.

Também se encartam nessas providências medidas tributárias que atingem a economia brasileira como um todo, destacando-se as seguintes:

a) **Inclusão produtos médicos e hospitalares no rol de produtos sujeitos ao despacho aduaneiro prioritário**, realizada pela União através da edição da Instrução Normativa RFB n.º 1.929/2020²¹.

b) **Criação do Centro Operacional Aduaneiro de Gestão da Crise** ("Cogec-Covid-19"), com a função de monitorar as atividades da Administração Aduaneira necessárias ao atendimento de demandas da sociedade por conta do COVID-19, Foi introduzido pela Portaria RFB n.º 601/2020²².

c) **Resolução nº 17/2020 – Ministério da Economia²³**: zerou a alíquota do Imposto de Importação para 50 produtos médicos e hospitalares necessários ao combate à pandemia causada pelo Covid-19, tais como álcool

²⁰ BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

²¹ BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1929, de 26 de março de 2020**. Altera a Instrução Normativa SRF nº 680, de 2 de outubro de 2006, que disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=108156>>. Acesso em: 1 abr. 2020.

²² BRASIL. **Portaria RFB nº 601, de 27 de março de 2020**. Institui o centro operacional aduaneiro de gestão da crise gerada pela pandemia da doença pelo coronavírus 2019 (cogec-covid-19). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=108188>>. Acesso em: 1 abr. 2020.

²³ BRASIL. **Resolução nº 17, de 17 de março de 2020**. Concede redução temporária da alíquota do Imposto de Importação ao amparo do artigo 50, alínea d, do Tratado de Montevideu de 1980, internalizado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981, tendo por objetivo facilitar o combate à pandemia do Corona Vírus / Covid-19. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-17-de-17-de-marco-de-2020-248564246>>. Acesso em: 1 abr. 2020.

gel 70%, luvas de proteção, respiradores automáticos, máscaras de proteção, termômetros clínicos.

No âmbito dos Estados membros e dos Municípios, algumas medidas também merecem destaque:

a) Decreto do Estado do Mato Grosso n.º 427/2020²⁴, que isenta do ICMS as operações de importação e de aquisição de produtos ou de insumos necessários à fabricação de produtos utilizados na prevenção e no combate à COVID-19, bem como respectivas prestações de serviços de transporte, desde destinados à doação a entidade governamental ou entidade assistencial, com vigência até 30/06/2020.

b) Decreto do estado do Pará n.º 639/2020²⁵, que inclui no rol de produtos da cesta básica itens de higiene, sujeitando-os a regime tributário especial. O estado do Rio de Janeiro adotou a mesma providência através da edição da Lei Estadual n.º 8.771/2020²⁶.

c) Decreto do estado do Paraná n.º 4.386/2020²⁷, que prorroga em 3 (três) meses o prazo para pagamento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, apurado no sistema de tributação simplificado (Simples Nacional) para os meses de março a maio de 2020.

d) Lei do estado do Rio de Janeiro n.º 8.769/2020²⁸, que interrompe os prazos de declaração de ocorrência do fato gerador e pagamento ITCMD até 60 (sessenta) após o encerramento do Plano de Contingência, suspendendo também a incidência das penalidades decorrentes do descumprimento dos prazos originais.

²⁴ BRASIL. **Decreto n.º 427, de 26 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, Cuiabá. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391824>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²⁵ BRASIL. **Decreto n.º 639, de 26 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391763>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²⁶ BRASIL. **Lei n.º 8.771, de 23 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391403>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²⁷ BRASIL. **Decreto n.º 4.386, de 27 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391894>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²⁸ BRASIL. **Lei n.º 8.769, de 23 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391904>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

e) **Decreto do estado de Rondônia n.º 24.908/2020**²⁹, editado para prorrogar por 90 (noventa) dias a validade das certidões de regularidade fiscal válidas até 20/03/2020, afastando o cancelamento dos parcelamentos de débitos fiscais estaduais nesse período.

f) **Decreto do município de Belo Horizonte n.º 17.308/2020**³⁰, que institui a possibilidade de concessão de parcelamento extraordinário para quitação dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa, devidos pelos contribuintes alcançados pelo fechamento de estabelecimentos decorrente da pandemia. Suspende, ainda, pelo período de 100 (cem) dias: (i) novos procedimentos de cobrança; (ii) o encaminhamento de certidões da dívida ativa para cartórios de protesto; (iii) procedimentos de exclusão de parcelamentos em atraso, prorrogando, por 100 (cem) dias, os prazos para cumprimento das obrigações tributárias acessórias relativas ao ISS.

Considerações Finais

Não se pode afirmar que em período mais recentes tenha ocorrido um fenômeno idêntico ao da pandemia causada pelo COVID-19, afetando de modo tão rápido e profundo as mais variadas nuances das relações sociais.

Todo o tecido social vê-se forçado a modificar-se, redesenhando-se nos aspectos pertinentes à economia, à política, à saúde pública, à segurança pública, ao sistema jurídico, afetando inclusive o comportamento individual, a vida profissional e familiar de cada indivíduo.

O Direito não pode ficar e, de fato, não fica indiferente a essas profundas alterações, buscando livrar-se da inércia que lhe é própria, para celeremente atender as necessidades sociais mais prementes à preservação da vida e a evitar o desmantelamento das relações econômicas.

Muitas iniciativas jurídicas já foram adotadas mas, com certeza, várias outras ainda virão, pois o impacto desta pandemia em todas as searas das

²⁹ BRASIL. **Decreto n.º 24.908, de 27 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado de Rondônia. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391957>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

³⁰ BRASIL. **Decreto n.º 17.308, de 19 de março de 2020**. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1227166>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

relações sociais afetará ainda mais a ciência jurídica, redesenhando-a para adaptá-la à nova realidade que começa a surgir.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 17.308, de 19 de março de 2020.** Diário Oficial do Município de Belo Horizonte. Disponível

em:<<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1227166>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 24.908, de 27 de março de 2020.** Diário Oficial do Estado de Rondônia. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391957>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 427, de 26 de março de 2020.** Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, Cuiabá. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391824>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 639, de 26 de março de 2020.** Diário Oficial do Estado do Pará, Belém. Disponível

em:<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391763>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4386, de 27 de março de 2020.** Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba. Disponível

em:<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=39189>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1929, de 26 de março de 2020.** Altera a Instrução Normativa SRF nº 680, de 2 de outubro de 2006, que disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em:

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=108156>>. Acesso em: 1 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 8.769, de 23 de março de 2020.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391904>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.** Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei. 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.771, de 23 de março de 2020.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391403>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 921, de 7 de fevereiro de 2020.** Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 11.287.803,00, para os fins que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv921.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020.** Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Saúde, no valor de R\$ 5.099.795.979,00, para os fins que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv924.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria Nº 47, de 26 de março de 2020.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros por transporte aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância

Sanitária - Anvisa. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-47-de-26-de-marco-de-2020-249861855>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria RFB nº 601, de 27 de março de 2020.** Institui o centro operacional aduaneiro de gestão da crise gerada pela pandemia da doença pelo coronavírus 2019 (cogec-covid-19). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=108188>>. Acesso em: 1 abr. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei 9236/2017.** Altera o § 11 e acrescenta os §§ 12, 13, 14 e 15 ao art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais para caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada, pela pessoa com deficiência ou idosa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163972>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 17, de 17 de março de 2020.** Concede redução temporária da alíquota do Imposto de Importação ao amparo do artigo 50, alínea d, do Tratado de Montevidéu de 1980, internalizado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981, tendo por objetivo facilitar o combate à pandemia do Corona Vírus / Covid-19. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-17-de-17-de-marco-de-2020-248564246>>. Acesso em: 1 abr. 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2019.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luis. **Revisão judicial dos contratos:** autonomia da vontade e teoria da imprevisão. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos da Economia.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2005.