



**ESAP**

Mato Grosso do Sul

Escola Superior da  
Advocacia Pública



**PGE**

Mato Grosso do Sul

Procuradoria-Geral  
do Estado

# ENSAIOS

## BREVES COMENTÁRIOS AOS JULGAMENTOS DO STF NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 808.968/RS, NA AÇÃO RESCISÓRIA 1971/SC E NA MEDIDA CAUTELAR NA ADPF 615/DF: A AÇÃO RESCISÓRIA NOS JUIZADOS ESPECIAIS

*Julizar Barbosa Trindade Júnior<sup>1</sup>*

O presente ensaio tem por objeto comentar os julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal – STF no Agravo de Instrumento 808.968/RS, na Ação Rescisória 1971/SC e na Medida Cautelar na ADPF 615/DF.

Pretende-se, ademais, proceder a uma análise crítica quanto à vedação contida no artigo 59 da Lei 9.099/1995, que prevê o não cabimento de ação rescisória<sup>2</sup> nas causas sujeitas aos Juizados Especiais Cíveis da Justiça Estadual.

Antes de iniciar a tarefa, importa lembrar, ainda que brevemente, como se encontra hoje estruturado o sistema dos Juizados Especiais em matéria de competência cível.

No seu artigo 98, inciso I, a Constituição Federal estabeleceu que a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados devem criar juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, com a apreciação de recursos por turmas de juízes de primeiro grau. No §1º do mesmo dispositivo, a carta constitucional assentou, ainda, que a lei federal deve dispor sobre os juizados especiais na Justiça Federal.

Para cumprir esse desiderato, o legislador infraconstitucional editou as Leis 9.099/1995, 10.259/2001 e 12.153/2009.

A Lei 9.099/1995 trata dos Juizados Especiais Cíveis na Justiça Estadual, com competência para processo e julgamento das ações de menor complexidade, assim consideradas aquelas cuja importância não exceda a 40 salários mínimos, as enumeradas no antigo procedimento sumário (artigo 275, II, do CPC de 1973), as de despejo para uso próprio e as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente à alçada de 40 salários (artigo 3º), além das execuções extrajudiciais de até 40 salários mínimos.

Seis anos mais tarde, a Lei 10.259/2001 veio a instituir os Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal, com competência *absoluta* para processar e julgar causas até o valor de 60 salários mínimos, bem como executar suas sentenças.<sup>3</sup>

1 Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Mestrando em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul.

2 Ensina Cassio Scarpinella Bueno que “ajuizar uma ação rescisória” significa “formular, perante órgão jurisdicional competente, pedido de tutela jurisdicional consistente no desfazimento da coisa julgada formada ao arripio de uma das hipóteses do art. 966 e, se for o caso, de rejuízo do pedido originalmente feito”. (BUENO, Cassio Scarpinella. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. v. 2. p. 460).

3 Excetuadas as demandas previstas no artigo 3º, §1º.

E, por fim, oito anos depois da instituição dos Juizados Especiais da Justiça Federal, a Lei 12.153/2009 veio a disciplinar os Juizados Especiais da Fazenda Pública, também com competência *absoluta* para processar e julgar demandas de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no valor de até 60 salários mínimos.<sup>4</sup>

Um dos mecanismos de interação do sistema dos Juizados Especiais consiste justamente na aplicação subsidiária da Lei 9.099/1995 às Leis 10.259/2001 e 12.153/2009, no que com elas for compatível, conforme artigo 1º e artigo 27, respectivamente, desses dois últimos conjuntos normativos.

Pois bem. A Lei 9.099/1995, matriz para as demais leis do sistema, estabelece a vedação de ação rescisória<sup>5</sup> em relação às causas sujeitas a seu procedimento (artigo 59), repetindo, aliás, regra que já constava do artigo 57 da Lei 7.244/84, que criara os ditos Juizados Especiais de Pequenas Causas antes mesmo da Constituição de 1988.

Uma tal proibição, desde cedo, recebeu críticas em âmbito doutrinário, as quais se sustentam, em linhas gerais, na falta de justificativa razoável para negar rescindibilidade a julgados que contenham vícios tão graves quanto os então previstos no artigo 485 do CPC de 1973 – atual artigo 966 do CPC de 2015 –, apenas porque provenientes dos Juizados Especiais.<sup>6</sup>

Nada obstante, a questão relativa à eventual (in)validade do artigo 59 da Lei 9.099/1995, aventada ainda que de passagem pela doutrina, não repercutiu em propositura de ação direta de controle objetivo. Logo, o STF não foi instado a analisar propriamente a (in)constitucionalidade do artigo 59 da Lei 9.099/1995 pela via abstrata.

Para além disso, é bom que se anote que, malgrado já decorridos muitos anos de vigência da Lei 9.099/1995, a celeuma sobre a validade do artigo 59, em verdade, ficou inicialmente latente nos tribunais, seja porque talvez não fossem expressivos os números de julgados sob o rito dos Juizados Especiais *Estaduais* passíveis de rescindibilidade, seja porque se buscou criar outras soluções instrumentais para tratar topicamente o problema do não cabimento da ação rescisória, como o uso da dita “ação anulatória”, da “ação de inexistência de ato jurisdicional ou de relação jurídica” ou da “ação de *querela nullitatis*.”<sup>7</sup>

Todavia, o enfrentamento jurisprudencial da matéria passou a ser com mais frequência provocado depois do advento da Lei 10.259/2001, quando então começaram a ser julgadas demandas repetitivas, especialmente de natureza previdenciária, administrativa e tributária.

4 Com exceção das demandas enumeradas no artigo 2º, § 1º.

5 Nelson Nery Júnior registra que: “A ação rescisória – destinada a modificar a coisa julgada protegida constitucionalmente – é constitucional, desde que exercida nos limites angustos e taxativos das hipóteses do CPC 966 e do prazo de dois anos previsto pelo CPC 975.” (NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 93).

6 Nesse sentido, por exemplo, cf. Joel Dias Figueira Júnior (FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 342) e Alexandre Freitas Câmara (CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 146).

7 Alexandre Freitas Câmara defende, por exemplo, que a rescisão de decisões de mérito que se enquadrem nas hipóteses de rescindibilidade previstas no CPC seja postulada por meio de *querela nullitatis* (CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 148). Já Joel Dias Figueira Júnior sustenta que, para tanto, poderia ser usada a ação anulatória ou de nulidade (FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 342). De outro lado, Felipe Borring Rocha propugna o uso de mandado de segurança, na impossibilidade de lançar mão da ação rescisória (ROCHA, Felipe Borring. *Manual dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 364-365).

A litigiosidade em massa, inerente aos Juizados Especiais Federais, é fenômeno que, por certo, implica alto potencial de rescindibilidade da coisa julgada, já que teses a respeito da mesma controvérsia de direito oscilam durante anos e, apenas mais tarde, a questão vem a ser definitivamente resolvida por meio de precedente qualificado ou vinculativo. Até que isso ocorra, fato é que diversos provimentos já transitaram em julgado em sentido nem sempre convergente ao do paradigma.

Não por outra razão, alguns anos após a Lei 10.259/2001, o STF passou a ser instado, no julgamento de casos concretos, a examinar o cabimento de ação rescisória nos Juizados Especiais Federais, tese que veio a ser naquela corte categorizada sob o Tema nº 354, para fins de sujeição à análise de repercussão geral.

A questão foi então levada à pauta da Corte Constitucional em 2010, para julgamento pelo Plenário Virtual, no bojo do Agravo de Instrumento 808.968/RS.

É importante anotar que tal agravo foi interposto pelo INSS contra decisão de Turma Recursal Federal que não admitiu recurso extraordinário manejado como meio de impugnação a provimento que extinguiu sem resolução de mérito ação rescisória, ao entendimento de aplicação subsidiária do artigo 59 da Lei 9.099/1995.

No recurso extraordinário, com seguimento vetado na origem, alegava a autarquia federal a não incidência do artigo 59 da Lei 9.099/1995 aos Juizados Especiais Federais, já que estes, diferentemente dos Juizados Estaduais, foram criados para julgar causas envolvendo entes públicos, e não litígios entre particulares, condição diferenciada que justificaria o afastamento da regra proibitiva da rescisória, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da isonomia.

O Ministro Gilmar Mendes, relator do AI 808.968, votou pela inexistência de repercussão geral da matéria, de molde a confirmar a não admissão do recurso extraordinário, ao fundamento de que o exame da problemática estaria afeto ao plano infraconstitucional, tratando-se de arguição de inconstitucionalidade reflexa ou indireta, no que foi acompanhado pelos Ministros Cezar Peluso, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Joaquim Barbosa. Houve dissidência do Ministro Marco Aurélio, que, contudo, apenas entendeu que seria caso de o relator sequer ter conhecido do agravo, com a desnecessidade da análise pelo Plenário Virtual acerca da presença ou não de repercussão geral.

De 2010 para cá, o STF tem mantido o mesmo posicionamento quanto à ausência de repercussão geral e, assim, tem negado seguimento a agravos ou a recursos extraordinários em que se discute a não aplicação do artigo 59 (da Lei 9.099/1995) à Lei 10.259/2001.<sup>8</sup>

Apesar de recusar o exame da matéria em sede de RE, é fato que, curiosamente, o STF vem admitindo ação rescisória de seus próprios julgados proferidos no sistema dos Juizados Especiais, para o que se vale primordialmente do artigo 102, I, *j*, da Constituição Federal.

Em várias das ações rescisórias que julga, a Corte Constitucional chega a afirmar que a Lei 10.259/2001 não veda a ação desconstitutiva da coisa julgada e que a Lei 9.099/1995 não lhe é no ponto aplicável, ainda que o faça com brevidade e em caráter de *obiter dictum*.

<sup>8</sup> Nesse sentido, por exemplo, cite-se o julgamento do ARE 942052, de março de 2016.

É o que se verifica, por exemplo, no voto de relatoria da Ministra Rosa Weber na AR 1971/SC, julgada parcialmente procedente em abril de 2019, juntamente com um leque de outras rescisórias similares.

Vale esclarecer que, no julgamento da AR 1971/SC – e de tantas outras rescisórias semelhantes<sup>9</sup> –, o STF pontuou que, após o trânsito em julgado dos provimentos rescindendos, ele próprio veio a consolidar jurisprudência pacífica de que a Lei 9.032/1995 não incide sobre benefícios previdenciários concedidos antes do início de sua vigência, motivo por que reconheceu a procedência em parte dos inúmeros pedidos de desfazimentos de seus julgados formulados em lote de ações rescisórias, pela hipótese de violação do direito enunciada no então artigo 485, inciso V, do CPC de 1973.

Confira-se, pela relevância, a ementa da AR 1971:

AÇÃO RESCISÓRIA. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. APLICAÇÃO DA LEI PREVIDENCIÁRIA NO TEMPO. REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE.

1. INCABÍVEL A APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ARTIGO 59 DA LEI 9.099/95 ÀS AÇÕES QUE TENHAM TRAMITADO PERANTE ESTA SUPREMA CORTE. FIRME A JURISPRUDÊNCIA QUE CONSAGRA A COMPETÊNCIA PLENA DO STF.

2. INCIDÊNCIA DA LEI Nº 9.032/95 SOBRE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ANTES DA SUA VIGÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA A HIPÓTESE DE RESCINDIBILIDADE CONSISTENTE NA VIOLAÇÃO DO DIREITO (*CONTRA IUS IN THESI*), PREVISTA NO ART. 485, V, DO CPC DE 1973, APLICÁVEL À ESPÉCIE. SUPERVENIÊNCIA DE JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STF QUANTO À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO *TEMPUS REGIT ACTUM* À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

A circunstância de o STF aceitar naturalmente tais ações rescisórias é algo que deve despertar maior reflexão a propósito da (in)constitucionalidade do artigo 59 da Lei 9.099/1995, que, sendo texto matriz do desenho procedimental das causas ditas de pequeno valor, veda em caráter geral demanda desconstitutiva da coisa julgada nos Juizados Especiais Cíveis.

O que se questiona é: haveria justificativa para fazer distinção sobre o uso ou não da rescisória apenas fundado na peculiaridade de o processo dos Juizados Especiais ter desafiado exame via recurso extraordinário? Ou, em outras palavras, existiria critério válido para tratar diferentemente a demanda que tramitou até o STF daquelas similares cujo julgamento se tornou definitivo logo após sua resolução em primeira ou segunda instância?

Suponha-se, por exemplo, que essas causas sejam de natureza repetitiva e que em todas elas a conclusão definitivamente adotada tenha sido pela incidência da Lei 9.032/1995 aos benefícios previdenciários concedidos anteriormente à vigência dessa lei, em discrepância ao entendimento que o STF veio a consolidar. Teria então sentido autorizar a rescisão da coisa julgada apenas naquelas demandas decididas ao fim e ao cabo pela Corte Constitucional?

A resposta parece a toda evidência negativa, por ausência de *fator de discrimen*<sup>10</sup> que justifique a distinção e que, assim, não viole o princípio constitucional da igualdade, sob a perspectiva da entrega uniforme da prestação jurisdicional. De fato, a ideia de isonomia é valor que exige unidade e coerência por parte da jurisprudência, sob pena de violação da ordem constitucional.

<sup>9</sup> Como a AR 1974, julgada em 26/4/2019, e as AR's 2036 e 2037, julgadas em 23/4/2019.

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3. ed. 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 37.

Entretanto, na prática – e talvez pela automação do ato de julgar –, tal incoerência ainda tenda em termos majoritários a permanecer. Sim, pois, desde 2005, o II Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais – FONAJEF aprovou o Enunciado nº 44, com a redação de que não cabe ação rescisória no JEF. A proposição toma por premissa o raciocínio de que o artigo 59 da Lei 9.099/1995 estaria em consonância com os princípios do sistema processual dos Juizados Especiais, aplicando-se também aos Juizados Especiais Federais.

Fato é que, em que pese à orientação do FONAJEF, divergências entre as diversas Turmas Recursais Federais do país continuaram e continuam a ocorrer<sup>11</sup> e, não por outro motivo, a respectiva Turma Nacional de Uniformização – TNU veio a ser instada a manifestar-se sobre o tema.

A decisão da TNU não admitiu, contudo, a instauração do respectivo incidente de uniformização, ante o óbice legal de não se tratar de questão de direito material, nos termos do que exige o artigo 14 da Lei 10.259/2001, reproduzido pelo Enunciado 43 da própria TNU.

Logo, até hoje não se obteve êxito na utilização de um instrumento efetivamente uniformizador da jurisprudência, em caráter vinculante, de maneira que a tendência parece ser a de aplicação majoritária pelas turmas recursais do citado enunciado do FONAJEF.

É bem verdade que também o Superior Tribunal de Justiça – STJ foi recentemente provocado a instaurar incidente de assunção de competência – IAC sobre controvérsia de alguma forma relacionada ao cabimento da ação rescisória nos Juizados Especiais Cíveis.

De fato, no AgInt na Petição nº 12.642/SP, postulou-se a admissão pelo STJ de IAC para fins de julgar a tese “de que caberia aos Colégios Recursais o processo e julgamento de ações rescisórias ajuizadas para desconstituir decisões proferidas nos Juizados Especiais Estaduais”.

O requerente do IAC sustentou a inexistência de outro instrumento idôneo para conferir efetividade à jurisprudência do STJ sobre a matéria. Argumentou também não existir recurso das decisões das Turmas Recursais ao STJ e não caber recurso extraordinário, pois a ofensa literal à lei teria ocorrido no plano infraconstitucional. Por isso, redarguiu que deveria o STJ conferir natureza ampliativa à interpretação das normas do IAC, a fim de admitir sua instauração para gerar uniformidade no que se refere ao tema, dada a sua relevância.

Em 14 de agosto de 2019, o STJ analisou tal requerimento, quando entendeu que não lhe caberia instaurar o IAC em questão, visto que ausente qualquer das hipóteses legais de cabimento previstas no artigo 947 do CPC, isto é, recurso ou remessa necessária a ser julgado pelo STJ ou ação de competência originária dessa mesma corte.

Ademais, pontuou ainda o STJ que a reclamação seria o instrumento cabível para uniformizar os julgados dos Juizados Especiais dos Estados em face de sua jurisprudência.

Esse recorte de realidade indica que, apesar de já instada por vezes a desempenhar seu papel uniformizador, a jurisprudência mantém-se sem unidade e sem coerência quanto à (in)constitucionalidade

<sup>11</sup> Como exemplos, cite-se o acórdão prolatado nos autos nº 5003085-62.2017.4.04.7016, pela Segunda Turma Recursal Federal do PR, que admite a ação rescisória, considerando inconstitucional a vedação de seu uso por violação ao princípio da igualdade perante a jurisdição. Nada obstante, mencione-se que, nos autos 5025348-21.2017.4.04.7200, 5044903-08.2018.4.04.7000 e 5092207-57.2019.4.04.7100, a Segunda Turma Recursal Federal de SC, a Primeira Turma Recursal Federal do PR e a Quinta Turma Recursal Federal do RS, respectivamente, não admitiram o uso da mesma ação impugnativa da coisa julgada.

do artigo 59 da Lei 9.099/1995. Algo semelhante sucede também em relação à aplicação subsidiária do artigo 59 ao JEF e ao Juizado Especial da Fazenda Pública – JEFP.

Logo, e a depender do órgão julgador, ora se aceita a ação rescisória nos Juizados Especiais, ora se indefere de plano a respectiva petição inicial, com implicações indesejáveis à segurança jurídica.

De tudo quanto foi aqui exposto, é de se inferir a importância de construção de um precedente qualificado a respeito da validade do artigo 59 perante a Constituição Federal e, sendo o caso, da compatibilidade de sua aplicação subsidiária aos JEF e JEFP.

Quiçá esse precedente possa começar a ser estruturado a partir de reflexões a serem lançadas por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 615/DF.

É que, por meio dessa ADPF, o Governador do Distrito Federal postula reconhecer que as decisões do STF e dos Tribunais de Justiça, em controle concentrado de constitucionalidade, repercutem nas sentenças com trânsito em julgado dos Juizados Especiais, desde que arguida a inexigibilidade da obrigação por meio de petição em sede de cumprimento de sentença dentro do prazo de dois anos previsto no artigo 975 c/c com artigo 525 do CPC.

Isso, diz ainda o autor da ADPF, representa conferir interpretação conforme ao artigo 59 da Lei 9.099/1995, para excluir o sentido, que lhe tem sido dado, de que o preceito obsta a desconstituição ou declaração da inexigibilidade de títulos executivos contrários ao que foi posteriormente decidido em controle concentrado de constitucionalidade.

Pela relevância, vale descrever as minúcias que permeiam a ADPF nº 615.

Nessa arguição, alega-se o risco iminente de sequestros de aproximadamente 70 milhões de reais nas contas públicas do DF, decorrentes de mais de 8.500 sentenças passadas em julgado no JEFP, reconhecendo o direito de professores de receber a chamada Gratificação de Atividade de Ensino Especial – GAEE, prevista no artigo 13 da Lei Distrital nº 5.105/2013.

Sucedo que o TJDF, em controle concentrado, declarou a constitucionalidade do termo “exclusivamente” previsto no artigo 13 dessa lei distrital, de sorte a apenas reconhecer o direito à GAEE ao profissional que se dedique com exclusividade a atender alunos portadores de necessidades educativas ou em situações de risco ou vulnerabilidade, ao passo que as sentenças com trânsito em julgado nos processos individuais declararam o direito de percepção da GAEE por qualquer professor que tenha ao menos um aluno nessas condições entre os da classe.

Como textualmente não caberia ação rescisória dessas sentenças proferidas no JEFP, por força da pretensa incidência do artigo 59 da Lei 9.099/1995, decidiu o DF então postular o reconhecimento da inconstitucionalidade dos títulos judiciais – ou a inexigibilidade da obrigação neles representadas –, por via da ADPF em questão, pedindo a suspensão imediata dos respectivos processos à vista da iminência de dano grave ao patrimônio público.

A medida cautelar respectiva foi analisada por decisão monocrática do STF em setembro de 2019, com deferimento da suspensão dos cumprimentos de sentenças que a propósito tramitam no JEFP do DF.

O interessante é que, após comentar a inovação trazida pelo artigo 535, § 8º, do CPC, reputando-a obediente ao princípio da supremacia da Constituição, o Ministro Barroso, prolator da decisão concessiva da medida cautelar, fez a seguinte avaliação a respeito do artigo 59 da Lei 9.099/1995:

14. Realmente, pela literalidade do art. 59 da Lei n.º 9.099/1999, chega-se a uma situação jurídica excêntrica, na qual uma sentença inconstitucional proferida por um Juizado Especial, em cognição sumária, torna-se imune à impugnação, enquanto sentenças proferidas pelos demais órgãos judiciais, em rito ordinário, podem ser rescindidas. Ainda que a intenção do legislador tenha sido a de prover o ordenamento jurídico de procedimentos judiciais mais céleres e informais para resolução de conflitos de menor complexidade, essa excentricidade parece, pelo menos nesse juízo de cognição sumária, incompatível com o princípio da supremacia constitucional e outros preceitos fundamentais da Constituição Federal. Isto porque a desconstituição de decisões judiciais inconstitucionais, mas do que tutelar interesses das partes, visa a preservar a supremacia da constituição, quer tenham sido elas proferidas no âmbito dos procedimentos ordinários, quer tenham elas origem em procedimento sumário, sumaríssimo ou especial.

15. Embora o princípio da coisa julgada seja importante para a segurança jurídica e outros princípios, não se pode conferir a ele uma sobrevalorização que o torne hierarquicamente superior a outros princípios constitucionais, especialmente o da supremacia da constituição. Como se vê, o Sistema Jurídico Brasileiro prevê, expressamente, a ponderação da coisa julgada com a supremacia da Constituição que, mais do que um princípio, é uma premissa lógica dos modelos de Constituição Rígida. Conferir imunidade e caráter absoluto às sentenças inconstitucionais dos Juizados Especiais transitadas em julgado antes de decisão em controle abstrato e concentrado de constitucionalidade proferida por tribunal competente para dirimir a controvérsia acerca da constitucionalidade de lei ou ato normativo questionado pode representar grave ofensa à supremacia constitucional. E por “tribunal competente” porque embora o art. 535, § 8º, se refira à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição Federal de 1998 conferiu aos Estados-membros, incluindo o Distrito Federal, a competência para instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais, municipais e distritais em face de constituições estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 125, § 2º, CF).

Esse trecho do voto proferido na MC na ADPF 615 indica que pode estar sendo aberto um caminho para o futuro reconhecimento pelo STF da inconstitucionalidade do artigo 59 da Lei 9.099/1995, ao menos quanto ao espectro de proibir a desconstituição da coisa julgada fundada em entendimento divergente do que se formou em controle concentrado de constitucionalidade.

Se não se pode, pelos limites objetivos do pedido, permitir a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da Lei 9.099/1995, ao menos o julgamento da ADPF poderá fazer o STF refletir de forma mais ampla sobre a incompatibilidade constitucional decorrente da recusa de rescisão da coisa julgada nos Juizados Especiais.

É que, vedando amplamente tal ação impugnativa, como o faz o artigo 59, permite-se ao legislador infraconstitucional desprezar garantias constitucionais tão caras, como, apenas por exemplo, o devido processo legal (artigo 5º, LIV, CF), o juiz natural (artigo 5º, XXXVII), o acesso à ordem jurídica justa (artigo 5º, XXXV) e a própria coisa julgada (artigo 5º, XXXVI), valores concretizados nas hipóteses do artigo 966 do CPC.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Como ensina Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, a coisa julgada visa a preponderar a segurança jurídica das situações sociais em detrimento da possibilidade de sua permanente discussão. Contudo, não se trata de “uma alternativa abraçada incondicionalmente”. É que “há situações – excepcionalíssimas, aliás – em que tornar indiscutível uma decisão judicial por meio da coisa julgada representa injustiça tão grave e solução tão ofensiva à linhas fundamentais que pautam o ordenamento jurídico que é necessário prever mecanismos de rescisão da decisão transitada em julgado.” (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Curso de Processo Civil. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2. p. 619).



Mas, para além da ofensa que o artigo 59 da Lei 9.099/1995 representa à Constituição<sup>13</sup>, espera-se ainda que, ao ensejo do julgamento da ADPF nº 615, também se reflita sobre a violação do princípio da igualdade operada dentro do sistema de justiça quando se aceita normalmente a rescisão das decisões de mérito prolatadas nos Juizados Especiais, apenas e tão somente porque tais decisões proveem do próprio STF, mas se recusa tal possibilidade de rescisão quando as decisões se originam de primeira instância ou de Turma Recursal.

É curioso, a esse respeito, o próprio enunciado 514 da Súmula do STF, segundo o qual se admite a ação rescisória contra sentença transitada em julgado, “ainda que contra ela não se tenha esgotado todos os recursos”.

A unidade e a coerência da jurisprudência, a par da supremacia da constituição, parecem exigir, neste caso, tratamento isonômico entre as causas, o que na prática nem sempre tem ocorrido, dada a inconsistência de entendimentos sobre o cabimento de ação rescisória pelas diversas turmas recursais do país, quer estaduais, quer federais, a par da falta de um instrumento uniformizador utilizado com êxito até o momento.

Cabe ainda lembrar que vedar o uso da ação rescisória nos Juizados Especiais Federais e nos Juizados Especiais da Fazenda Pública é violação ainda mais dramática ou sensível à Constituição, seja porque o que está em jogo muitas vezes é o patrimônio público, seja porque aqui não existe para o autor a opção de ajuizar a ação perante outro juízo, dada a competência *absoluta* estabelecida no artigo 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001 e no artigo 2º, § 4º, da Lei 12.153/2009.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. v. 2.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1993.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

ROCHA, Felipe Borring. *Manual dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>13</sup> “A coisa julgada não pode ser modificada nem por emenda constitucional (CF 1º caput e 60 §4º I e IV), nem pela lei (CF 5º XXXVI). A fortiori, não poderia ser modificada por outra decisão do Poder Judiciário. Portanto, a norma da lei ordinária que autoriza a modificação da coisa julgada pela ação rescisória (CPC 966; CPC/1973 485) seria, aparentemente, inconstitucional. Entretanto, vemos a previsão legal da ação rescisória como consequência da incidência do princípio constitucional da proporcionalidade, em face da extrema gravidade de que se reveste a sentença com os vícios arrolados em *numerus clausus* pelo CPC 966”. (NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 92-93).

## PESQUISA DE PREÇOS COMO REQUISITO PRÉVIO À CELEBRAÇÃO DE ADITIVOS DE ACRÉSCIMOS E PRORROGAÇÕES DE CONTRATOS COVID REGIDOS PELA LEI 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020

*Jéssica Campos Savi*<sup>1</sup>

*Gabriel Pedroza Bezerra Ribeiro*<sup>2</sup>

*Gustavo Bedê Aguiar*<sup>3</sup>

### RESUMO

O presente ensaio tem por escopo verificar a imprescindibilidade da realização de pesquisa de preços como condição prévia à celebração de aditivos de acréscimos e de prorrogação de prazo nos contratos administrativos, mas com maior ênfase nos ajustes alicerçados na Lei Federal 13.979/20, notadamente em razão da acentuada variação de preços dos bens destinados ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

**PALAVRAS-CHAVE:** Contratos Administrativos. Pesquisa de Preços. Acréscimos. Prorrogações. Volatilidade de Preços. Contratos covid-19.

### INTRODUÇÃO

Como instrumento de baliza para estimar os valores oferecidos nos certames públicos e aqueles executados nas respectivas contratações<sup>4</sup>, a pesquisa de preços é fundamental para a atividade contratual da Administração Pública.

Ordinariamente, a importância do tema já é de grande relevo.

Sucedo que, com o estopim da fatídica pandemia do novo coronavírus (covid-19) e a renhida busca por insumos destinados ao enfrentamento da emergência em saúde pública, houve sensível mudança dos parâmetros que balizam as cotações de preços, notadamente em razão da diminuição da oferta e da inquietante oscilação de valor de insumos médico-hospitalares<sup>5</sup>.

1 Pós-graduada em Direito Processual Civil (LFG-Anhanguera) e Direito Administrativo (PUC/MG). Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Procuradora do Estado de Santa Catarina. Ex-Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul. e-mail: jessicasavi@pge.sc.gov.br

2 Pós-graduado em Direito Administrativo (LFG-Anhanguera) e Direito Processual (PUC/MG). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador do Estado de Santa Catarina. e-mail: gabrielribeiro@pge.sc.gov.br

3 Pós-graduado em Direito Civil (LFG-Anhanguera). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procurador do Município de João Pessoa e sócio do escritório Bedê e Nóbrega Advogados Associados. e-mail: gustavo.bede@joaopessoa.pb.gov.br

4 TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Da pesquisa de preços nas licitações públicas*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3773, 30 out. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25635>. Acesso em: 24 set. 2020.

5 A própria União, ente capaz de resistir com maior vigor às pressões cambiais e de demanda em razão da escala das compras efetuadas, pagou até 185% a mais por materiais contra a covid-19 durante a pandemia: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/coro>

Nesse cenário pandêmico, a estimativa de preços ocupou lugar de ainda maior proeminência, já que o aceleração da pesquisa passou a ser requisito primordial, sem que se pudesse, na medida do possível, desbordar das cautelas de estilo.

Ocorre que, passado o momento inicial da pandemia, houve a estabilização de preços de diversos insumos, circunstância que deve ser considerada quando das alterações contratuais, a exemplo dos acréscimos, reduções e prorrogações de prazo.

Apesar disso, a Lei Federal nº 13.979/2020, que disciplina, dentre outros temas, os critérios de contratação de insumos e serviços para o combate ao coronavírus, restou silente –ao menos expressamente – quanto à necessidade de uma nova estimativa de preços como requisito para alteração dos ajustes entabulados no nascedouro da pandemia, o que pode levar o gestor açodado a adquirir produtos e serviços com injustificado sobrepreço.

## 1 DAS DIFICULDADES E DA OBRIGATORIEDADE DA ESTIMATIVA DE CUSTOS DA FUTURA CONTRATAÇÃO.

É notório o desafio que a estimativa dos custos da futura contratação traz para o Poder Público. O desequilíbrio de informações, a pecha – generalizada e, muitas vezes, injustificada - de má pagadora e outros assuntos marginais influenciam a elaboração das propostas pelos particulares.

Sobre a temática, merece reprodução o escólio de Nóbrega, Torres e Camelo<sup>6</sup>:

Pesquisa de preços ou estimativa de custos é um tema deveras tormentoso na prática das contratações públicas brasileiras. Possivelmente porque, ao estimar custos, o agente público que representa a Administração é induzido a adotar métodos pouco flexíveis e muito burocráticos, através de metodologia comparativa simplista, para identificar a referência para algo extremamente dinâmico e flexível, que é o preço.

Não se desconhece que vivemos em um país capitalista, naturalmente regido por normas concorrenciais assentadas primordialmente na lei da oferta e da procura, motivo pelo qual os preços exigidos são influenciados indelevelmente pela dinâmica do mercado, como destaca Michael J. Sandel<sup>7</sup> na obra *“Justiça – o que é fazer a coisa certa”*:

Nos tempos medievais, filósofos e teólogos acreditavam que a troca de mercadorias deveria ser regida por um “preço justo”, determinado pela tradição ou pelo valor intrínseco das coisas. Mas nas sociedades de mercado, observaram os economistas, os preços são fixados de acordo com a oferta e a procura. Não existe o que se denomina “preço justo”.

Em que pese a convicção de que a definição de “preço justo” represente uma quimera, é de rigor a diferenciação entre preço de mercado, preço transacional e preço de referência (este último, utiliza-

navirus-servico/noticia/2020/04/ministerio-da-saude-paga-ate-185-a-mais-por-materiais-contracovid-19-diz-jornal-ck8yoieh-5002j01psjbubtelk.html

6 CAMELO, Bradson; NOBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L.. *Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia*. p. 2. Disponível em: [www.licitacaoecontrato.com.br](http://www.licitacaoecontrato.com.br). Acesso em: 24 set 2020.

7 SANDEL, Michael J. *Justiça – O que é fazer a coisa certa*. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 12.

do pela Administração), na esteira das precisas lições de Túlio Barbosa<sup>8</sup>, *in verbis*:

Entender a diferença entre preço de mercado, preço transacional e preço de referência é muito importante para definir objetivos. O preço de mercado de um bem ou serviço tende sempre para o seu preço de equilíbrio, onde as intenções de compra igualam as intenções de venda, podendo ter tendência de alta ou baixa em função da oferta e da demanda. O preço transacional, soma ao conceito do preço de mercado a carga da negociação e fatos reais para se concretizar a compra. *Já definição de preço de referência, não carrega em si conceito do preço de mercado, a carga da negociação ou mesmo fatos reais para concretização a compra, contudo, se utiliza de técnicas estatísticas, além de outras disciplinas que possam ser necessárias, fundamentadas no objetivo único de servir de parâmetro à tomada de decisão, ou seja, o preço referencial é uma unidade estimada a partir de premissas.*

De rigor salientar a conclusão do autor supracitado: o preço referencial – aquele mais comumente utilizado pela Administração – é uma unidade estimada a partir de premissas. Não se trata, uma vez que seria impossível ao Poder Público fazê-lo, de uma previsão exata dos preços que virão a ser praticados na futura licitação e contratação.

Em que pese tal dificuldade, a realização de pesquisas de preços, em quaisquer contratações públicas, é regra que comporta raríssimas exceções. Neste sentir, Sidney Bittencourt<sup>9</sup> registra:

As contratações públicas provenientes de dispensa, assim como as advindas de licitações, devem obrigatoriamente ser precedidas de pesquisa de preços. Tanto a Lei nº 8.666/1993 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) quanto a Lei nº 10.520/2002 (art. 3º, inc. III) exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação dos valores praticados no mercado para objeto pretendido pela Administração.

Não obstante a incontestável valia, a realização de pesquisa de preços não é contemplada pela Lei Geral de Licitações – ao menos expressamente – como condição impreterível para a celebração de acréscimos contratuais, situação que – não raro – descamba em juízo de reprovação dos órgãos de controle.

## 2 SIMPLIFICAÇÃO DAS PESQUISAS NA LEI Nº 13.979/2020

Especificamente no que toca às estimativas de custos dos futuros contratos a serem firmados para o combate à pandemia, o art. 4º-E da Lei 13.979/2020 trouxe parâmetros bastante flexíveis de pesquisa, elencando um rol do qual pode se valer o gestor para escolher no mínimo uma das fontes:

Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterá: *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

(...)

VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

8 BARBOSA, Túlio. Preços para licitações públicas. IN TORRES, Ronny Charles L. de. *Licitações Públicas: homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*. Curitiba: Negócios Públicos, 2016. P. 149-164.

9 BITTENCOURT, Sidney. *A contratação emergencial por dispensa de licitação em função da pandemia provocada pelo novo coronavírus*. 2020. Disponível em <http://www.licitante.com.br/emergencial-coronavirus>. Acesso em 27 set 2020.

- a) Portal de Compras do Governo Federal; *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*
- b) pesquisa publicada em mídia especializada; *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*
- c) sites especializados ou de domínio amplo; *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

VII – adequação orçamentária. *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

§ 2º *Excepcionalmente*, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo. *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

§ 3º *Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições:* *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

I – negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

II – efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente. *(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

Essa amenização de requisitos, sobretudo da abrangência das cotações, afasta-se do conceito de “cesta de preços aceitáveis”, tão propalado pelos Tribunais de Contas, com o intuito de obter maior celeridade do trâmite administrativo da contratação.

Todavia, menor exigência não configura ausência total de estimativa, a qual somente é admitida em situações excepcionalíssimas. Assim, a Administração não deve se satisfazer com a utilização de apenas um dos meios de pesquisa, contudo, caso seja inviável uma busca maior pelo preço de referência – inviabilidade devidamente motivada – a contratação poderá ser realizada levando em conta apenas um dos mecanismos listados.

Merece nota que os contratos celebrados nesse momento de excepcionalidade – e, em especial, os decorrentes de afastamento da regra da licitação – costumam ser auditados com maior rigor pelos órgãos de controle, motivo pelo qual é recomendável que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para demonstrar a razoabilidade dos preços, visando afastar eventuais ilações quanto superfaturamento de preços.

### **3 PESQUISA DE PREÇOS COMO CONDIÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DE ACRÉSCIMOS CONTRATUAIS.**

Conforme destacado alhures, a pesquisa de preços realizada com eficiência e seriedade culmina na contratação de bens e serviços por um preço – em regra – aceitável, ante as possibilidades colocadas à sua disposição, evitando-se assim superfaturamentos ou a contratação baseada em preços inexequíveis, situações reprovadas pelo ordenamento.

De outro giro, é de relevo destacar que não há previsão legal análoga determinando a realização de pesquisa de preços quando da realização de acréscimos contratuais, o que pode conduzir o intérprete incauto à equivocada percepção de que se poderia prescindir da estimativa prévia, nos termos literais dos artigos 65, §1º, da Lei Federal 8.666/93 e artigo 4-I da Lei Federal 13.979/20, a saber:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Art. 4º-I. Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado de até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

Adotando-se interpretação literal da expressão “nas mesmas condições contratuais”, poder-se-ia concluir erroneamente que não seria necessária cotação preambular de preços antes da celebração do aditivo, a fim de verificar a vantajosidade e a razoabilidade dos preços atuais no mercado.

É célere reconhecer que, ao celebrar aditivo contratual (seja para aumentar o quantitativo ou para alongar o período inicialmente previsto para determinado serviço), nem sempre as condições de mercado serão similares às do momento da contratação.

Por oportuno, vale transcrever as lições de Nóbrega, Torres e Camelo<sup>10</sup>:

Isto porque, traçando um paralelo com a reflexão proposta por Heráclito, assim como ninguém pode entrar duas vezes no mesmo rio, no mundo real, dificilmente todas as condições que influenciaram a formação do preço irão se reproduzir de forma exatamente igual.

A discussão vertente adquire maior realce no que tange aos “contratos COVID”, disciplinados pela Lei nº 13.979/2020, afinal não se pode olvidar que muitos deles sofreram inflexões severas decorrentes da instabilidade mercadológica, incerteza que – na maioria das vezes – sobrelevou os preços dos ajustes.

As contratações destinadas à aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da pandemia sofreram e ainda sofrem com a abrupta oscilação de preços no mercado, fato esse notório e amplamente noticiado e vivenciado pelos gestores públicos.

Embora a contratação realizada com base exclusivamente na Lei nº 8.666/93 não seja o foco central do presente ensaio, entende-se que também há a necessidade de realização de pesquisa de preços para realização de acréscimos contratuais, o que vai de encontro ao posicionamento de parcela abalizada doutrina.

Como cediço, as contratações públicas são regidas pelo princípio da contratação mais vantajosa, de modo que a celebração de aditivos sem a necessária pesquisa de preços escanteia injustificadamente os princípios da razoabilidade e da economicidade.

No que tange o regramento dos acréscimos contratuais, a Lei nº 13.979/2020 trouxe normatização assemelhada à da Lei nº 8.666/93, elevando-se o percentual de alteração para o limite de 50% (cinquenta por cento).

Diante da similitude no regramento, também se defende a necessidade de realização de pesquisa de preços para acréscimos nos “contratos COVID”.

10 CAMELO, Bradson; NOBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. *Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia*. p. 17. Disponível em: <http://www.licitacaocontrato.com.br/artigos.html#>. Acesso em: 20 set 2020.

Sem esforço, no caso da contratação no âmbito da Lei nº 13.979/2020, é intuitivo reconhecer que a imprescindibilidade da realização da pesquisa de preços salta aos olhos.

Ante a descomunal oscilação dos preços do período pandêmico, a alteração contratual que culmine em acréscimos quantitativos deve necessariamente ser precedida de estimativa que demonstre que o preço contratado reflete a realidade do mercado no momento da alteração contratual.

Destaque-se que a pesquisa em questão precisa ser realizada em momento imediatamente anterior à alteração contratual, pois nos tempos atuais, a oscilação de preços pode demonstrar uma realidade de mercado completamente diferente entre semanas ou até entre dias.

Diante dos princípios que regem o Direito Administrativo e, mais especificamente, as compras públicas, haveria uma afronta direta a este sistema normativo caso a Administração aditasse um contrato de aquisição de bens em 50% (cinquenta por cento) do valor atualizado do contrato, desconsiderando a alteração substancial do valor de mercado.

E, em situações como a presente, deve-se priorizar uma interpretação sistemática, a fim de conferir proeminência aos postulados matriciais da responsabilidade com a coisa pública, corolários do princípio republicano.

Imagine-se determinado equipamento hospitalar ou medicamento que, no início da pandemia, teve o preço extremamente inflacionado e, após algumas semanas, este preço caiu pela metade. Poderia a Administração aditar o contrato pelo seu valor atualizado sem realizar prévia pesquisa de preços? Por óbvio que não.

A alteração quantitativa levada ao cabo sem pesquisa de preços prévia e adequada violaria frontalmente os princípios da razoabilidade, eficiência, economicidade, indisponibilidade do interesse público e a busca pela seleção da proposta mais vantajosa pela Administração Pública.

É certo que, as pesquisas de preços a serem realizadas no âmbito dos *contratos covid-19* serão realizadas nos termos do art. 4-E, §, VI, da Lei 13.979/20, pesquisa que poderá ser simplificada, conforme já visto em tópico anterior.

Conclui-se, portanto que as alterações contratuais quantitativas (acréscimos) devem ser precedidas de pesquisa de preços para a avaliação de sua vantajosidade, tanto no âmbito dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 como as contratações abarcadas pela Lei nº 13.979/20

Consignada a premissa acerca da necessidade da pesquisa de preços quando dos acréscimos a serem realizados em *contratos covid-19*, surgem os seguintes possíveis quadros fáticos: i) a pesquisa de preços apresenta valor inferior ao contratado; ii) a pesquisa de preços demonstra que o preço constante da avença está de acordo com o praticado no mercado; iii) pesquisa traz um preço superior àquele constante do instrumento contratual.

Nos dois últimos cenários, a resposta parece serena: a administração tem a seu favor o poder extroverso da alteração unilateral do contrato (art. 65, I, b, da Lei nº 8.666/93), podendo forçar a renovação. Caso o sinalagma contratual seja alterado, o reequilíbrio econômico do contrato configura direito subjetivo à disposição do fornecedor, que deverá se valer dos meios próprios para exercer tal pretensão.

Por outro lado, caso a pesquisa de preços revele valores mais atrativos que os contratados – cenário mais comum após ultrapassado o momento de frenética volatilidade de preços – as respostas não são tão simples.

Isso porque, diante da informação de que o contrato está desequilibrado em seu desfavor, não pode a Administração quedar-se inerte, sob pena de responsabilização dos gestores do contrato e demais agentes cientes da circunstância.

Contudo, a potestade da alteração unilateral do contrato não pode ser exercida, uma vez que o particular tem direito à manutenção do equilíbrio contratual inicialmente pactuado. Desse modo, resultando a alteração em redução dos preços constantes do contrato, é imprescindível a concordância do particular.

Na hipótese de o particular se insurgir contra a redução de preços, não resta opção à Administração que não a rescisão da avença, com a realização de novo procedimento licitatório ou de contratação direta.

#### **4 PESQUISA DE PREÇOS COMO CONDIÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL.**

Ultrapassada a temática relacionada aos acréscimos dos *contratos covid-19*, vale dizer que a Lei nº 8.666/93 impõe a obrigatoriedade de realização de pesquisa de preços para que haja a prorrogação dos contratos de prestação de serviços contínuos, a fim de que seja demonstrada a vantagem da continuidade do vínculo obrigacional:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (*Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998*)

Sucedendo que, inexplicavelmente, tal exigência não foi replicada no artigo 4º-H da Lei nº 13.979/20, a saber:

Art. 4º-H. Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até 6 (seis) meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto vigorar o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, *respeitados os prazos pactuados (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)*

Cotejando-se as disposições da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 13.979/20, é celerê reconhecer duas distinções que merecem realce.

Uma delas é que a Lei nº 13.979/20 permite a prorrogação de qualquer contratação, seja decorrente de obra, serviço ou compra. Já a Lei nº 8.666/93 possui hipóteses bem mais restritas.

Afora isso, a novel legislação não exige a *obtenção de preços e condições mais vantajosas* para que seja realizada a prorrogação da vigência contratual, o que pode resultar no alongamento de contratos evidentemente desvantajosos para o ente público.



Por essa razão, apesar de a Lei nº 13.979/2020 não trazer disposição semelhante, é inarredável a incidência do regramento constante da Lei nº 8.666/93 aos *contratos covid-19*, a fim de que as prorrogações regidas pela nova lei também sejam precedidas de análise da sua vantajosidade, afigurando-se indispensável a pesquisa de preços.

## 5 CONCLUSÃO

A importância de uma correta estimativa de preços é de difícil mensuração. Os reflexos de um bom trabalho em tal etapa contratual podem repercutir para além do período inicialmente previsto e, inclusive, em outros contratos.

Ademais, como destaca Gustavo Justino Oliveira<sup>11</sup>:

Uma estimativa de preços apropriada confere segurança muito maior na etapa de análise de exequibilidade da proposta, permitindo a aferição da economicidade do contrato. Aliás, sobre isso, não é raro encontrar situações em que o pregoeiro, após o recebimento das propostas, promove nova pesquisa de preços no mercado para validar a que consta do processo licitatório e se certificar de que o valor do futuro contrato encontra-se em consonância com o que é efetivamente praticado.

Assim é que, passada a tormenta inicial da pandemia, deve-se ter a cautela necessária para realizar alterações nos contratos entabulados durante o período de crise, haja vista que o panorama fático subjacente já foi substancialmente alterado, sendo de rigor a realização de nova pesquisa de preços, a fim de realinhar os custos praticados no contrato com os então observados no mercado.

Na esteira do que foi tratado, conclui-se como indispensável a realização de pesquisa de preços quando das alterações contratuais em *contratos covid-19* – ou seja, lastreados na Lei nº 13.979/2020 – sejam essas alterações quantitativas ou de mera prorrogação de prazo, a fim de buscar refletir os preços e condições mais vantajosos disponíveis para o Poder Público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Túlio. Preços para licitações públicas. IN TORRES, Ronny Charles L. de. *Licitações Públicas: homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*. Curitiba: Negócios Públicos, 2016. P. 149-164.

BITTENCOURT, Sidney. *A contratação emergencial por dispensa de licitação em função da pandemia provocada pelo novo coronavírus*. 2020. Disponível em <http://www.olicitante.com.br/emergencial-coronavirus>. Acesso em 27 set 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1989.

BRASIL. Lei n. 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. Senado Federal, Brasília, DF, 21 jun 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 24 set 2020.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino. *Direito administrativo pragmático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 14.

BRASIL. Lei n. 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. Senado Federal, Brasília, DF, 6 fev 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 24 set 2020.

CAMELO, Bradson; NOBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L.. *Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia*. Disponível em: [www.licitacaocontrato.com.br](http://www.licitacaocontrato.com.br). Acesso em: 20/09/2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas*. 2020. Disponível em <http://jbox.justen.com.br/s/Ynd6jfdCnWFwX32#pdfviewer>, acesso em 24/09/2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. *Direito administrativo pragmático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SANDEL, Michael J. *Justiça – O que é fazer a coisa certa*. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Da pesquisa de preços nas licitações públicas. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3773, 30 out. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25635>. Acesso em: 24 set. 2020.