
Perguntas e respostas

Lei nº 13.979/2020

Medidas para o enfrentamento de emergência de saúde pública e reflexos no patrimônio público.



Prazo de duração e regime de excepcionalidade

A Lei nº 13.979/2020 possui vigência temporária?

Sim, a Lei nº 13.979/2020 – com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 926/2020, que ainda dependem de análise pelo Congresso Nacional – é uma lei de natureza temporária, a teor do que permite o artigo 2º da Lei nº 4.657/1942, tendo vigência limitada no tempo.

Qual é o prazo de duração da situação de emergência de saúde propiciada pela pandemia de Covid-19 e, por consequência, de duração do regime de excepcionalidade introduzido pela Lei nº 13.979/2020?

Não existe prazo pré-determinado, de forma que o regime instituído pela Lei nº 13.979/2020 depende da contenção da disseminação do vírus no território brasileiro, o que, no momento, ainda é indefinido.

Cabe ao Ministro de Estado da Saúde dispor acerca de sua duração, observadas as orientações emitidas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), cujo reconhecimento da superação da situação emergencial implicará o término do regime de exceção (artigo 1º, § 1º e § 2º).

Com o término da vigência da Lei nº 13.979/2020, cessam-se todas as contratações públicas efetuadas com base nessa norma?

Não. Em relação aos contratos públicos que tenham sido pactuados com amparo nesta lei, a sua duração pode transcender o termo final da situação de emergência de saúde, desde que obedecidos os prazos de vigência estabelecidos em cada um deles (artigo 8º).



Medidas que podem ser adotadas para o enfrentamento da epidemia e que possuem repercussões no âmbito da tutela do patrimônio público

Pode o Poder Público promover a restrição de entrada e saída do País e/ou de locomoção interestadual e intermunicipal?

Sim. Dentre as medidas de exceção autorizadas pela Lei nº 13.979/2020, permite-se, como forma de contenção da disseminação da Covid-19, que as autoridades promovam a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, de: **a)** entrada e saída do País; e **b)** locomoção interestadual e intermunicipal; fazendo-o por meio de limitações de acesso e trânsito em rodovias, portos e/ou aeroportos (artigo 3º, inciso VI).

Quem possui legitimidade para implementar a medida de restrição de entrada e saída do País e/ou de locomoção interestadual e intermunicipal?

De acordo com a Lei nº 13.979/2020, a medida é de utilização exclusiva da União, a ser implementada por meio de ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, sendo indispensável que haja prévia recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Esse ato conjunto pode delegar a competência para a resolução de casos omissos (artigo 3º, inciso VI, § 6º e § 6º-A).

Porém, o Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal (STF), concedeu liminar, no último dia 24 de março, declarando que os governos estaduais e municipais podem adotar medidas como isolamento, quarentena e restrição de locomoção por portos, aeroportos e rodovias e circulação de pessoas. O Ministro reforçou que a competência de Estados e Municípios é concorrente à da União em matéria de saúde (ADI 6341/DF).

Pode o Poder Público promover a requisição administrativa de bens móveis, imóveis e serviços de pessoas naturais e jurídicas necessários ao enfrentamento da pandemia?

Sim, a teor do que prevê o artigo 3º, inciso VII, da Lei nº 13.979/2020 e o artigo 16 do Decreto Estadual nº 4.315/2020, explicitando o que já autorizava o artigo 15, inciso XIII, da Lei nº 8.080/1990.

Confira-se, a propósito, as recentes orientações deste Centro de Apoio sobre a possibilidade de excepcional utilização da requisição administrativa como medida de enfrentamento ao Covid-19, especialmente para casos envolvendo sobrepreço de insumos ou serviços de saúde.

Pode o Poder Público autorizar a importação de produtos que não possuem registro na Anvisa?

Sim. Outra medida de exceção relacionada com o exercício do poder de polícia sanitária é a possibilidade de autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sem registro na Anvisa.

No entanto, exige-se que esses produtos estejam registrados por autoridade sanitária estrangeira e previstos em ato de consentimento editado pelo Ministério da Saúde. Ainda, a importação pode ser determinada com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde (artigo 3º, inciso VIII, § 1º).



Resguardo do funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais

O que são serviços públicos e atividades essenciais para os fins da Lei nº 13.979/2020?

São aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados os que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (artigo 3º, § 1º, do Decreto nº 10.282/2020).

As medidas que podem ser adotadas para o enfrentamento da pandemia visam a resguardar o exercício de quais serviços públicos e atividades essenciais?

O Decreto nº 10.282/2020 elenca, de modo exemplificativo, diversos serviços e atividades (artigo 3º, *caput* e incisos).

As atividades acessórias, de suporte e a disponibilização de insumos necessários a estas cadeias produtivas são igualmente consideradas como atividades essenciais (artigo 3º, § 2º).

Por sua vez, o Decreto nº 10.288/2020 considera essenciais as atividades e os serviços relacionados à imprensa, por todos os meios de comunicação e divulgação disponíveis, incluídos a radiodifusão de sons e de imagens, a internet, os jornais e as revistas, dentre outros (artigo 4º).

É permitido ao ente federativo restringir a circulação de trabalhadores e de cargas de qualquer espécie que possam afetar os serviços e as atividades essenciais e gerar o desabastecimento de gêneros necessários a população?

Os Decretos nº 10.282/2020 e nº 10.288/2020 vedam expressamente essa restrição, mas estabelecem que, na execução dos serviços e atividades essenciais autorizados por meio deles, deverão ser adotadas todas as cautelas para redução da transmissibilidade da Covid-19 (artigo 3º, § 3º e artigo 4º, § 2º dos Decretos nº 10.282/2020 e nº 10.288/2020, respectivamente).

Destaca-se, porém, que a já citada decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal (STF), declara que é concorrente a competência da União, Estados e Municípios para a adoção de providências normativas e administrativas em matéria de saúde (ADI 6341/DF).

A quem incumbe fiscalizar se estes serviços estão sendo exercidos nos termos da Lei nº 13.979/2020 e dos seus respectivos Decretos?

De acordo com o artigo 3º, § 4º do Decreto nº 10.282/2020, os órgãos públicos e privados deverão disponibilizar equipes devidamente preparadas e dispostas à execução, ao monitoramento e à fiscalização dos serviços públicos e das atividades essenciais.

Não se afasta a legitimidade do Ministério Público para zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Há diferenças entre os serviços e as atividades consideradas essenciais pelos Decretos que regulamentam a Lei Federal nº 13.979/2020 e os listados no Decreto Estadual nº 4.317/2020, com as alterações do Decreto nº 4.318/2020?

Não, porém o Decreto Estadual nº 4.317/2020, com alterações do Decreto nº 4.318/2020, foi além em seu poder regulamentador. Ele abordou a suspensão dos serviços e atividades não essenciais e que não atendam às necessidades inadiáveis da população enquanto perdurar o estado de emergência nacional pela Covid-19 e ressaltou a não interferência destes nos serviços e atividades considerados essenciais.

Ainda, o Decreto Estadual ampliou o rol de serviços e atividades considerados essenciais. Estão listados, adicionalmente: a assistência veterinária; a produção, distribuição e comercialização de medicamentos para uso humano e veterinário e produtos odontológico-hospitalares, inclusive na modalidade de entrega delivery e similares, ainda que localizados em rodovias; os agropecuários para manter o abastecimento de insumos e alimentos necessários à manutenção da vida animal; o fretamento para transporte de funcionários de empresas e indústrias cuja atividade esteja autorizada ao funcionamento; os setores industrial e da construção civil, em geral; e os serviços de manutenção, assistência e comercialização de peças de veículo automotor terrestre.

O descumprimento das determinações destes Decretos pode ensejar alguma penalização para o cidadão e os servidores públicos?

Sim, pois de acordo com a Portaria Interministerial nº 05, de 17 e março de 2020 do Governo Federal, as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979/2020 – e, por consequência, em todas as leis dela derivadas – são compulsórias e o seu descumprimento acarretará a responsabilização civil, administrativa e penal (artigos 268 e 330 do Código Penal) dos agentes infratores.

O servidor público que concorrer para o descumprimento das medidas previstas no artigo 3º da Lei nº 13.979/2020 ficará ainda sujeito à responsabilidade administrativa disciplinar.

Podem ser impostas limitações aos serviços e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas?

Sim, desde que por meio de ato específico e em articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizados (artigo 3º, § 6º, do Decreto nº 10.282/2020).



Contratações públicas realizadas para o enfrentamento da epidemia

A dispensa de licitação prevista na Lei nº 13.979/2020 é similar à dispensa por calamidade do artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993?

O fundamento legal – combate e tratamento da pandemia causada pela Covid-19 – e os requisitos de dispensa de licitação da Lei nº 13.979/2020 não correspondem, exatamente, àqueles da dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública prevista no artigo 24, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993, sendo a nova legislação mais flexível que a Lei de Licitações.

Para que esta espécie de dispensa de licitação possa ser utilizada pelo Poder Público, presumem-se desde logo atendidos os seguintes requisitos: **(i)** a ocorrência da situação de emergência; **(ii)** a necessidade de pronto atendimento; **(iii)** a existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e **(iv)** a limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência (artigo 4º-B da Lei nº 13.979/2020).

Nesta hipótese especial de contratação, ficam dispensados os estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns e admite-se o termo de referência e o projeto básico simplificados (artigo 4º-C e artigo 4º-E da Lei nº 13.979/2020).

É indispensável a realização da estimativa de preços no âmbito do termo de referência ou projeto básico simplificado?

Como regra, enquanto elemento componente do termo de referência ou projeto básico simplificado, a estimativa de preço da contratação deve ser efetivamente realizada, sendo obtida a partir de pesquisa por meio de consulta de pelo menos um desses parâmetros (artigo 4º-E, inciso VI, da Lei nº 13.979/2020): **a)** Portal de Compras do Governo Federal; **b)** pesquisa publicada em mídia especializada; **c)** sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; **d)** contratações similares de outros entes públicos; ou **e)** pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

No entanto, excepcionalmente essa estimativa poderá ser dispensada mediante justificativa da autoridade competente (artigo 4^a-E, § 2^o).

No Estado do Paraná, o § 3^o do artigo 4^o do Decreto nº 4.315/2020 determinou que “a diferença entre os preços cotados não deve se mostrar desarrazoada, de forma que se verifique discrepância entre os valores coletados na pesquisa realizada pela Administração, assim como estes e os sabidamente praticados no mercado, de modo que não reflitam a realidade, tornando-se inadequadas para delimitar preço do objeto a ser contrato”.

A estimativa de preços, quando realizada, vincula a Administração Pública, não podendo ser excedido o preço originariamente orçado?

Não. Quando realizada a estimativa de preços, admite-se, de forma excepcional e justificada, a contratação por preço superior ao orçado quando houver oscilações ocasionadas pela variação de preços – algo comum em situações de escassez de produtos e serviços ante o desequilíbrio entre oferta e procura (artigo 4^o-E, § 3^o, da Lei nº 13.979/2020).

Tratando-se de mecanismo de excepcional utilização que culmina por permitir a contratação por preços não previamente orçados, deve a Administração Pública atentar-se aos seus limites orçamentários e também coibir a prática de preços que, mesmo no cenário emergencial, afigurem-se superfaturados, muito além do que a incomum oscilação de mercado alberga. Deflagra-se, diante deste cenário, a possibilidade de uso da requisição administrativa, conforme orientações deste Centro de Apoio.

O Poder Público poderá contratar empresas inidôneas?

Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido (artigo 4^o, § 3^o, da Lei nº 13.979/2020).

O regime excepcional de contratações públicas introduzido pela Lei nº 13.979/2020 exige o cumprimento de todos os requisitos de habilitação de interessados previstos na Lei nº 8.666/1993?

Não. Outra peculiaridade desse regime de contratações é a possibilidade de se afastar determinados requisitos de habilitação de interessados ordinariamente exigidos pela Lei nº 8.666/1993.

Isso será possível quando houver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, sendo, por isso, mais difícil a concretização da contratação. Uma vez justificada a postura a ser adotada, a Administração Pública poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação (previstos no artigo 27 da Lei nº 8.666/1993).

A Lei nº 13.979/2020 reputa imprescindível, em qualquer caso, prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do artigo 7º da Constituição da República (vedação ao trabalho infantil e a necessidade de proteção do trabalhador adolescente).

Os recursos interpostos no curso do procedimento licitatório especial possuirão tanto o efeito devolutivo quanto o efeito suspensivo?

Não, a Lei nº 13.979/2020 estabelece que os recursos dos procedimentos licitatórios a ela atrelados somente terão efeito devolutivo, resguardando-se a celeridade na conclusão da contratação, o que se justifica pela urgência da medida (artigo 4º-G, § 2º).

É obrigatória a realização de audiência pública quando o valor da contratação for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no artigo 23, inciso I, alínea "c", da Lei nº 8.666/1993 (R\$ 330.000.000,00)?

Não. Também como providência tendente a trazer celeridade e agilidade à contratação pública a ser realizada, afasta-se a incidência da regra contida no artigo 39 da Lei nº 8.666/1993, que trata da obrigatoriedade de realização de audiências públicas quando o valor da contratação superar o montante de trezentos e trinta milhões de reais (artigo 4º-G, § 3º).

Qual é o prazo de duração dos contratos pactuados com amparo na Lei nº 13.979/2020?

Sua duração é limitada a 06 (seis) meses, havendo, contudo, a possibilidade de prorrogação contratual por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública (artigo 4º-H).

Pode a Administração Pública alterar as quantidades previamente delineadas nos contratos públicos pactuados com vistas ao enfrentamento da pandemia?

Sim, pode haver alteração quantitativa nos termos contratuais originariamente pactuados, havendo, no entanto, sensíveis diferenças em relação ao regime geral de contratações públicas.

O artigo 4º-I da Lei nº 13.979/2020 prevê que o contratado é obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado em até 50% do valor inicial atualizado do contrato – valor consideravelmente maior do que aquele disciplinado na Lei nº 8.666/1993.

A providência se justifica em razão da recorrente modificação no contexto fático ocasionado pela pandemia, sendo garantida à Administração Pública uma maior flexibilidade na promoção de alterações quantitativas nos contratos pactuados.

As regras de acesso à informação da Lei nº 12.527/2011 continuam vigentes em relação às contratações?

Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro na Lei nº 13.979/2020 deverão ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Contudo, a Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, determinou que serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública e ficarão suspensos os prazos a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que dependam de acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta ou de agentes envolvidos com as medidas de enfrentamento de saúde prioritárias.

A Lei nº 13.979/2020 trata do suprimento de fundos (artigo 6º-A). No que consiste esse instituto?

O suprimento de fundos, comumente denominado de regime de adiantamento, consiste numa excepcional modalidade de realização de despesas pela Administração Pública, que se caracteriza pela entrega do numerário a servidor após a prévia realização de empenho, autorizando-o, a critério e responsabilidade do ordenador de despesas, a adimpli-las sem a necessidade de observância do procedimento comum para a execução de despesas (empenho, liquidação e pagamento).

Trata-se de instituto previsto no artigo 68 da Lei nº 4.320/1964, o qual deve ter sua utilização restrita a hipóteses excepcionais em que não seja possível observar o ordinário procedimento de realização de despesas públicas.

Exemplos de utilização do suprimento de fundos envolvem o pagamento de despesas de pequeno vulto, despesas eventuais que exijam pronto pagamento, despesas urgentes e inadiáveis que não possam ser adimplidas de outra forma, por exemplo.

Por sua natureza, o regime de adiantamento demanda acurada disciplina de controle estabelecido em lei e demais instrumentos normativos, evitando-se a indevida utilização de verbas públicas.

A Lei nº 13.979/2020 estabelece alguma limitação para a utilização do suprimento de fundos/regime de adiantamento?

Sim. Há um limite quantitativo que incide isoladamente em cada item de despesa nos seguintes montantes: a) na execução de serviços de engenharia – até o limite de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais); b) nas compras em geral e outros serviços – até o limite de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

Para tanto, deve a Administração Pública utilizar o assim chamado Cartão de Pagamento do Governo, que deve contar com rigorosa disciplina normativa tratando de sua utilização no âmbito de cada um dos entes federativos que pretendam valer-se de tal instrumento – especialmente no que se refere aos mecanismos de controle e de prestação de contas.

A título de exemplo, a União disciplina o seu uso na Instrução Normativa nº 04/2004 da Secretaria do Tesouro Nacional e na Portaria nº 95/2002 do Ministro da Fazenda, compilando as normas em seu “Manual de Instrução do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal”.