PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N°, DE 2020 (Do Sr. JOAQUIM PASSARINHO)

Dispõe sobre normas gerais para enfrentamento da emergência de Saúde Pública em razão da Declaração do Estado de Calamidade Pública e dá outras providências, nos termos dos arts. 163, 198, 200 e 207, § 2º da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

- **Art. 1º.** Esta Lei Complementar estabelece normas gerais para enfretamento do estado de calamidade pública nacional decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19), reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, conforme o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- § 1°. O enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 é responsabilidade solidária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- § 2º. Mediante atuação em caráter nacional, transparente e fiscalmente proporcional ao máximo de recursos disponíveis, os entes federativos ficam obrigados aos deveres de coordenação continuada e consecução tempestiva de esforços para o atendimento das demandas sanitárias, econômicas e sociais diretamente vinculadas à pandemia do Covid-19, durante o prazo de vigência da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
- § 3°. O regime excepcional de execução orçamentária e financeira regulamentado por esta Lei Complementar destina-se exclusivamente à satisfação das medidas emergenciais que se fizerem necessárias nas áreas de saúde, assistência social, segurança pública, ciência e tecnologia, seguro-desemprego, bem como garantia de sustentação mínima da atividade econômica das empresas e dos mercados formal e informal de trabalho.
- **Art. 2º.** Na forma do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e desde que a frustração da arrecadação e a expansão da despesa decorram das medidas previstas no § 3º do art. 1º desta Lei Complementar, o reconhecimento de calamidade pública nacional pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, em favor da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, implica:
- I a suspensão das restrições decorrentes de eventual descumprimento aos limites de despesa com pessoal e de dívida consolidada a que se referem os arts. 23, 25, 31 e 32, § 3º da



- II a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho prevista no art. 9º da Lei Complementar, de 2000;
- III a suspensão da limitação a que se refere o art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.
- § 1º Em consonância com o art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, bem como de acordo com os princípios da finalidade, razoabilidade e legitimidade, são suspensas as restrições previstas no parágrafo único do art. 21 e no art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e as sanções previstas na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, em relação aos gastos que estiverem direta e imediatamente destinados às áreas arroladas no § 3º do art. 1º desta Lei Complementar e enquanto perdurar a vigência da Lei 13.979, de 2020.
- § 2º Fica vedado o uso da eventual margem discricionária de alocação orçamentário-financeira aberta, na forma deste artigo, pela suspensão provisória das regras fiscais para geração ou ampliação de quaisquer despesas que não sejam relacionadas imediata e diretamente as áreas arroladas no §3º do art. 1º desta Lei Complementar.
- § 3º É vedada a geração ou ampliação de despesa obrigatória de caráter continuado, a que se refere o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que imponha obrigação de execução por prazo superior àquele considerado pela Lei nº 13. 979, de 2020.
- § 4º Sem prejuízo do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº. 101, de 2000, somente será concedida renúncia de receita com o intuito de mitigar os efeitos econômicos da pandemia do Covid-19, mediante demonstração da necessidade de concessão ou ampliação do benefício e correspondente divulgação no portal da transparência do impacto fiscal dos motivos utilizados e nome de cada um dos beneficiários, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após sua instituição.
- § 5° O descumprimento dos §§ 2° a 4° deste artigo extinguirá a suspensão prevista no *caput* deste artigo e implicará o acionamento automático dos dispositivos de controle e responsabilização ali arrolados.
- § 6º Para resguardar o efetivo cumprimento da Lei nº 13.979, de 2020, deve ser resguardada a ampliação da execução orçamentário-financeira das transferências de renda aos cidadãos em situação de pobreza e extrema pobreza.



- **Art. 3º** A Comissão Mista constituída na forma do art. 2º do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, acompanhará concomitantemente a execução orçamentária e financeira das ações coordenadas nacionalmente para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19).
- § 1°. Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a que se refere o art. 14-A da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, será responsável pela coordenação nacional do levantamento transparente das demandas sanitárias e respectivas respostas tempestivas para resguardar sua célere execução orçamentário-financeira.
- § 2º Considera-se tempestiva a execução da despesa que ocorrer conforme o tempo máximo de resposta definido pela instância decisória inscrita no § 1º deste artigo, com obrigatoriedade dos repasses financeiros suficientes aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na forma dos arts. 17 a 20 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e dos arts. 33 a 35 da Lei nº 8.080, de 1990.
- **Art. 4º** A fiscalização concomitante dos atos de execução orçamentária e financeira da Lei 13.979, de 2020, será feita pela Comissão Mista de que trata o art. 2º do Decreto Legislativo nº. 6, de 2020, sem prejuízo da atuação das instituições de controle competentes no resguardo do erário, do devido processo e da efetiva entrega de bens e serviços à população.
- § 1°. Para os fins do *caput* deste artigo, os entes da Federação disponibilizarão em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet):
- I as informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; no art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 2000, e no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020;
- II o registro dos atos de execução orçamentária e transações bancárias destinadas ao enfretamento da pandemia do Covid-19, com a indicação detalhada em cada empenho da sua finalidade extraordinária; e



§ 2º Em consonância com o art. 6º da Lei nº 13.979, de 2020, serão diariamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet) as estratégias de atuação coordenada adotadas pelo Ministro, pelos Secretários Estaduais e Municipais de Saúde.

Art. 5º As ações e serviços públicos de saúde, essenciais ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, integram uma **rede regionalizada** e **hierarquizada** que constituem o sistema único de saúde organizado de acordo com as diretrizes e normas previstas nos **arts. 198 e 200** da Constituição Federal, notadamente a descentralização com **direção única** em cada esfera de governo.

§ 1º Excepcionalmente, o dirigente máximo do órgão de saúde responsável pela **direção única** em cada ente da Federação assumirá, a partir da data de publicação da Lei 13.979, de 2020, à condição de <u>investidura a termo</u> no respectivo cargo durante a calamidade pública nacional de origem sanitária reconhecida pelo Congresso Nacional, observadas as disposições do <u>art. 207, § 2º</u> da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 141, de 2012, sendo vedada a dispensa imotivada do cargo.

§ 2º Durante a vigência da Lei nº 13.979, de 2020, o dirigente previsto neste artigo somente perderá ser dispensado em caso de:

I - renúncia;

- II condenação judicial transitada em julgado;
- III descumprimento injustificado das orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre os motivos que levaram à edição da Lei nº 13.979, de 2020, ou dos órgãos e entidades oficiais de vigilância sanitária e epidemiológica, ouvidos previamente o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Federal de Medicina e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e seus correspondentes nas esferas estadual e municipal.
- **Art. 6°.** Enquanto perdurar a transmissão comunitária do Covid-19 no território nacional, será obrigatória a adoção de todas as medidas previstas no art. 3° da Lei N 13.979, de 2020, sob a coordenação gerencial da instância decisória definida no § 1° do art. 3° desta Lei Complementar.
- § 1°. Para o cumprimento imediato do disposto no *caput* deste artigo, será determinada a requisição administrativa dos bens e serviços de pessoas físicas e jurídicas, que se revelarem



indispensáveis ao enfrentamento da pandemia do Covid-19, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa.

- § 2°. É admitida a telemedicina, por meio de teleorientação, telemonitoramento e teleinterconsulta no enfrentamento da pandemia do Covid-19.
- § 3°. Os entes da Federação promoverão a reconversão da capacidade instalada da indústria e do setor de serviços para o atendimento da calamidade decorrente da pandemia do Covid-19 por meio da demanda de produção, para fins de compra ou requisição de kits de testagem, equipamentos de proteção individual, aparelhos e insumos mínimos necessários para a criação de unidades semi-intensivas de urgência (respiradores, monitores multiparametrizados e bombas de infusão, entre outros) e de outros tipos de unidades de atendimento de saúde de diferentes tipos de complexidade.
- § 4°. As pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem finalidade lucrativa, que atuam na área da saúde e que façam jus a quaisquer incentivos fiscais, tributários ou creditícios ficam obrigadas à apresentação de integral contrapartida objetivamente mensurável em unidades de bens e serviços mencionados no *caput* deste artigo, no prazo máximo de 10 (dez) dias a contar da promulgação desta Lei Complementar.
- § 5°. Fica autorizado o uso *off-label* no Sistema Único de Saúde (SUS) de medicamento cuja segurança já tenha sido avaliada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), enquanto durar a sua necessidade de uso para o tratamento dos pacientes afetados pela Covid-19.
- § 6°. Os entes da Federação devem resguardar custeio suficiente para as entidades vinculadas ao SUS que têm por missão institucional produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos científicos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação das ações e serviços públicos de saúde.
- § 7°. O dever de levantamento, consolidação e divulgação dos dados estatísticos sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação a que se refere o art. 6° da Lei nº 13.979, de 6 de janeiro de 2020, exige realização ampla e ostensiva de testes laboratoriais.
- **Art. 7º** Fica criada uma central nacional de regulação unificada de leitos públicos e privados em unidades de tratamento intensivo, sob responsabilidade do Ministério da Saúde, enquanto perdurar a vigência da Lei nº 13.979, de 2020.
- **Art. 8º** Sem prejuízo no disposto no art. 5º desta Lei Complementar, os entes federativos fomentarão que pessoas físicas e jurídicas doem bens e serviços; cedam espaços físicos, mobiliários, meios de transporte, entre outros, para o enfrentamento da pandemia do Covid-19.



"Art. 23.
§ 3º Não alcançada a redução na forma e no prazo estabelecidos no caput deste artigo, e enquanto perdurar o excesso, os Estado, o Distrito Federal e os Municípios ficam sujeitos às condicionantes de
entrega previstas nos arts. 160, parágrafo único, e 169, § 2°, da
Constituição Federal, salvo na hipótese de calamidade pública prevista nesta Lei Complementar.
"Art. 65.

- § 2º Ficam suspensos em todos os Poderes e órgãos autônomos dos entes da Federação, enquanto perdurarem as condições que justificam o reconhecimento da calamidade pública:
- I o aumento de despesa com pessoal e encargos sociais derivado de lei ou ato administrativo normativo que promova:
- a) concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração e alteração de estrutura de carreira, ainda que já autorizadas em lei ou outros atos normativos, excetuando-se aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado;
- b) criação de cargo, emprego ou função;
- c) criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, ainda que já autorizadas em lei ou outros atos normativos;
- d) progressão e promoção de servidores, inclusive as já autorizadas com parcelas não implantadas;
- e) concurso público de ingresso ou processo seletivo simplificado, ressalvada a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos



- f) nomeação, provimento ou contratação de pessoal;
- g) revisão geral anual prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.
- \S 4° Para fins de aplicação do disposto na alínea d do inciso I do parágrafo anterior:
- I durante o período de suspensão, ficam vedados quaisquer atos que impliquem reconhecimento, concessão ou pagamento de progressão e promoção, não se configurando a referida suspensão em efeitos obrigacionais futuros;
- II decorrido o período de suspensão, os respectivos critérios existentes até o reconhecimento da calamidade pública voltam a gerar efeitos, podendo ser computado resíduo ou fração de tempo que tenha se acumulado exclusivamente no período anterior à data de início da calamidade pública." (NR)
- **Art. 10.** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida do art. 65-A, com a seguinte redação:
 - "Art. 65-A. Sem prejuízo das disposições previstas no art. 65, no caso de calamidade pública com **repercussão nacional** reconhecida pelo Congresso Nacional, ficam suspensas:
 - I as disposições dos arts. 21 e 42, em último ano de mandato dos titulares ocupantes de cargo eletivo nos Poderes afetados, observado, no que couber, as áreas definidas no ato legislativo;
 - II as **exigências de capacidade de pagamento** e de cumprimento de limite de despesa previstas em normas gerais de finanças públicas que disponham sobre planos de recuperação fiscal e congêneres, assim como as restrições previstas no art. 32, § 3º, e no art. 35, nos casos de contratação de operações de crédito para atender a despesas extraordinárias necessárias ao enfrentamento da calamidade pública nacional;
 - III as condicionantes de entrega de recursos a título de transferência voluntária, de autorização de operação de crédito e de concessão de



§ 4º Para fins do disposto no § 3º do art. 12 desta Lei Complementar, não serão consideradas as transferências extraordinárias da União e dos Estados destinadas, exclusivamente, ao enfrentamento das causas que justificarem o reconhecimento da calamidade pública nacional.

§ 5º Durante a vigência de calamidade pública nacional, é vedado aos Poderes e órgãos autônomos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios majorarem os benefícios de caráter indenizatório que tenham instituído, concederem novos ou pagarem benefícios de caráter indenizatório não previstos na legislação federal ou em montante superior aos concedidos pela União aos seus respectivos agentes públicos." (NR)

Art. 10. Este Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Considerando a competência exclusiva do Congresso Nacional, prevista no art. 49, X da Constituição de 1988, de fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, na Administração Direta e Indireta, faz-se urgente e necessária a regulamentação do regime jurídico da calamidade nacional reconhecida no Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

A falta de segurança jurídica em relação aos efeitos do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a frágil coordenação federativa no cumprimento da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, são os principais motivos que orientam a presente Lei Complementar.

A sociedade clama por respostas urgentes, mas legitimamente pactuadas na federação em prol do efetivo enfrentamento da pandemia do Covid-19 nas áreas da saúde, assistência social, segurança pública, ciência e tecnologia, amparo ao trabalhador nos mercados formal e informal, bem como sustentação mínima da atividade econômica.

A indústria e o setor de serviços podem ser reconvertidos para atuação em larga escala focada na área sanitária, assim como a execução orçamentário-financeira dos Estados e



É preciso, pois, que o Congresso ofereça tais balizas adicionais para resguardar o estrito e efetivo cumprimento do Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Eis a razão de ser dessa urgente definição do regime jurídico da calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 para as finanças públicas nacionais.

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único de saúde (SUS), organizado de acordo com diretrizes constitucionais, sobressaindo a descentralização, com direção única, em cada esfera de governo (art. 198, *caput* e inciso I). Ao organizar o sistema, o constituinte conferiu as seguintes competências ao SUS:

"Art. 200. Ao sistema único de saúde **compete**, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de **vigilância sanitária** e **epidemiológica**, bem como as de saúde do trabalhador;

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;"

Neste momento de singular enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, os princípios norteadores do SUS impõe adoção de medidas que assegurem o funcionamento da rede regionalizada e hierarquizada, assegurada a autonomia científica da direção única.

Dessa forma, com base no § 2º do art. 207 da CRFB, necessário se faz garantir, excepcionalmente, um mandato fixo ao dirigente máximo responsável pela direção única do SUS em cada ente da Federação a partir da publicação da Lei nº 13.979, de 2020, sob pena de haver desarticulação do sistema em meio a uma pandemia.

A proposta visa a instituição de sistema protetivo (investidura a termo por prazo fixo enquanto durar a calamidade pública). A medida nesse sentido foi regulamentada pelo art. 16



da Lei nº 5.540, de 1968, com redação dada pela Lei nº 9.192, de 1995, no âmbito das Universidades.

Há que se extrair da Carta da República a máxima eficácia e efetividade possíveis. Assim sendo, a par dos aspectos altamente positivos e democráticos, no que os procedimentos fixados pela proposta encontram respaldo nos princípios constitucionais solenizados pelos artigos 198 e 207, cuja feição, para assegurar a liberdade científica em na defesa da saúde da população em momento dramático por que passa a população mundial.

A proposta considera a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) segundo a qual a "afirmação da validade e da eficácia da nomeação a termo para cargos de direção de entidades de autonomia derivada da Constituição não é novidade no direito brasileiro, mas jurisprudência consolidada" pela Corte Suprema solenizada na <u>SÚMULA 47</u>, que expressa o entendimento assentado na ADI nº 1.949-MC (Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgamento em 18.11.1999, DJ de 25.11.2005).

Há outros precedentes que reforçam a necessidade de uma reflexão mais alargada sobre os pressupostos que norteiam as investiduras a termo. Segundo o Superior Tribunal de Justiça (STJ) é ilegal a exoneração dentro do período de vigência da investidura a termo, a saber:

ORDINÁRIO. "RECURSO *MANDADO* DESEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. MEMBRO DE JUNTA ADMINISTRATIVA DE RECURSOS E INFRAÇÕES - JARI. INVESTIDURA A TERMO. MANDATO FIXO. EXONERAÇÃO DENTRO DO PRAZO DE DOIS ANOS DO MANDATO. ILEGALIDADE. 1. É ilegal a exoneração discricionária de membro de Junta Administrativa de Recurso e Infração que funciona junto ao DETRAN-MA fora dos casos expressos no Decreto Estadual nº 20.544/2004, que conferiu aos seus membros mandato fixo de dois anos e estabeleceu hipóteses taxativas de destituição, não verificadas no caso em apreço. 2. Recurso ordinário provido em parte." (ROMS 200801188093. ROMS - Recurso Ordinário em Mandado de Segurança -26980. STJ. Órgão Julgador: Sexta Turma. Fonte: DJE Data: 19/10/2011). " - grifei

O entendimento assentado na referida decisão está fundamentado na seguinte doutrina de HELY LOPES MEIRELLES:

"A nomeação a que se refere a Constituição da República (art. 37, II), e consoante a natureza do cargo, pode ser efetiva, em comissão e vitalícia. A par destas, existe ainda a nomeação para o exercício de funções por prazo determinado, constituindo uma investidura a termo, impropriamente chamado de mandato. A investidura a termo ou a prazo certo, entretanto, não se confunde com o mandato do Direito Privado, nem como o mandato legislativo, e muito menos com a nomeação em comissão e com a delegação



de competência (espécie de mandato administrativo), porque todos esses atos decorrem de uma relação de confiança entre o mandante e o mandatário, o nomeante e o nomeado e o delegante e o delegado, e, salvo quanto ao mandato legislativo, caracterizam-se pela precariedade. No campo do Direito Público verifica-se que mandato só possui o exercente de função eletiva. Muito ao contrário, a investidura a termo 'é apenas uma, dentre várias técnicas admissíveis, para PROTEGER O SERVIÇO PÚBLICO DAS DEMISSÕES ARBITRÁRIAS, OU IMOTIVADAS, e visa a um objetivo que transcende dessa consequência imediata, o de garantir a continuidade de orientação e a independência dos órgãos administrativos que o legislador dotou com autonomia', como já observou o Min. Nunes Leal, acrescentando que 'o objetivo do legislador, com a investidura a prazo certo, é justamente tornar o título do cargo independente das injunções do Chefe do Poder Executivo' (...)." (grifo não original - Direito Administrativo Brasileiro, 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 385).

No mesmo sentido seguem as decisões do TRF4:

"ADMINISTRATIVO. CHEFIA DE DEPARTAMENTO DA FURG. INVESTIDURA A TERMO. IMPOSSIBILIDADE DE EXONERAÇÃO ANTES DE EXPIRADO O PRAZO DO MANDATO. A autora ao ser exonerada, ocupava o cargo de Chefe de Departamento, considerado de investidura a termo, somente podendo ser exonerada ao término do mandato, cujo direito de cumprir até o fim lhe assiste. A teor do art. 36 do Regimento Geral da FURG, o mandato dos chefes de departamento será de quatro anos. Caso em que a FURG não comprovou que a autora estivesse no cargo em caráter de substituição, quando teria o direito de permanecer apenas até o final do mandato. Prova documental a comprovar que a autora fora escolhida em eleição por seus colegas docentes, devendo coincidir a data do início do mandato com a da sua posse no cargo". (AC 9704507194. AC – Apelação Cível. TRF4. Órgão julgador: Terceira Turma. Fonte: DJ 22/11/2000, página 302). — grifei

O enfrentamento da grave pandemia passa por decisões científicas que exigem a investidura a termo ora proposta de forma a proteger a saúde da população. À luz da doutrina, a adoção de investidura a termo para o cargo de dirigente máximo do órgão responsável pela direção única do SUS visa assegurar a continuidade de orientação e a independência técnica do órgão que assume relevante papel científico e de interlocução com a comunidade científica, nesse sentido, contamos com o apoio dos Nobres Pares para a discussão, aprimoramento e aprovação da presente iniciativa.

Sala das Sessões, 25 de março de 2020

Deputado JOAQUIM PASSARINHO PSD/PA

