

## INDICAÇÃO 023.2021

*Ementa: Numerosos atos normativos baixados em razão da pandemia COVID. Análise de sua juridicidade.*

RELATÓRIO: O eminente Presidente da Comissão de Direito Administrativo, Professor Emerson Affonso da Costa Moura, formula a presente Indicação, cujo tema se encontra ementado acima. Fomos honrados com a designação para relatar a matéria e passamos a oferecer nosso opinamento.

### PARECER

1- A moldura positiva, à qual necessariamente vinculados os autos que constituem o cerne da presente Indicação, se estratifica nos seguintes diplomas:

- Lei 13.979, de 06/02/2020
- Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020
- Lei 14.034, de 05/08/2020 (decorrente de conversão da Medida Provisória 925/2020)
- Lei 14.035, de 11/08/2020 (conversão de MP 926/2020).

A Lei 13.979, consideravelmente extensa conquanto composta de apenas 9 (nove) artigos, “dispõe sobre as medidas de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Ela se viu parcialmente modificada pela Lei 14.035 de 11/08/2020.

O Decreto Legislativo nº 6, ato do Congresso Nacional, “reconhece, para os fins do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020, a ocorrência do estado de calamidade pública”.

A Lei 14.034, parcialmente modificativa da Lei 13.379 (e de algumas outras, que aqui não interessam), tem por foco a adoção de “medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da COVID-19”.

Por último, a Lei 14.035 alterou a Lei 13.979, para “dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”.

Na leitura meticulosa da normatividade acima enfocada, tomando inclusive em conta a dimensão constitucional do estado de calamidade pública, não divisamos inconstitucionalidades. Por essa razão, na sequência analisaremos cada um dos atos normativos elencados na douta Indicação 023/2021, na ordem em tal documento postos em evidência.

2- A primeira referência diz respeito aos Decretos 10.289 e 10.277, ambos de 2020.

O Decreto 10.277, de 16/03/2020, institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19. O Decreto caracterizou o Comitê como órgão de articulação da ação governamental no assessoramento ao Presidente da República, com vistas ao enfrentamento da crise sanitária. Trata-se de um órgão de composição exclusivamente governamental. Sua estrutura posteriormente foi parcialmente alterada, pelos Decretos 10.289, 10.300 e 10.404, todos de 2020.

Do ângulo jurídico, não há, a nosso ver, reparos a fazer, aos Decretos 10.277 e 10.289.

3- Segue-se, na Indicação, o Projeto de Lei nº 791, cujo objetivo é alterar o artigo 7º da Lei 13.979, com a finalidade de instituir um Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle, para dirimir litígios, judiciais ou extrajudiciais, referentes ao enfrentamento da COVID-19.

Segundo nossa pesquisa, este Projeto ainda se encontra em tramitação, não havendo indícios de constituir ele uma prioridade política. A nosso ver

tal Projeto padece de inconstitucionalidade, pois redefine e amplia, por via infraconstitucional, as atribuições constitucionais (direta ou indiretamente fixadas na Lei Maior) do STF, do CNJ, da PGR, do CNMP, do TCU, da AGU, da CGU e da Defensoria Pública da União.

4- É a vez das MPs 927/50 e 928/2020, também vocacionadas a alterar a Lei 13.979. A MP 927 foi atacada pela ADI 6377; a MP 928 foi alvo das ADIs 6347 e 6353. De toda sorte, as referidas Medidas Provisórias caducaram, não tendo pois vigência. Assim, cremos não haver aqui azo para opinamento sobre a normatividade ora exposta.

5- Agora voltamos nossa atenção ao Decreto 10.288/2020 que, se reportando à Lei 13.979, incluir entre as atividades essenciais a terem seu funcionamento assegurado, com as cautelas postas na referida Lei, as da imprensa. Não divisamos no texto sob exame qualquer restrição ao livre pensamento e manifestação.

6- Voltemos nossos olhos à Medida Provisória nº 926, igualmente dedicada a alterar parcialmente a Lei 13.979. Foi ela convertida na Lei 14.035, já por nós examinada. Por isso, aqui não há o que observar.

7- Traz-se agora a contexto o Decreto 10.283, de 20/03/2020, que institui o serviço social autônomo ADAPS – Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde, tendo em vista o que dispõe a Lei 13.958 de 18/12/2019. Em nosso exame não detectamos qualquer infidelidade regulamentar.

8- O Decreto 10.282, de 20/03/2020, do mesmo jaez do já examinado Decreto 10.288, define, para os fins da Lei 13.979, serviços públicos e atividades essenciais. Nada a criticar.

9- Pede-se ainda pronunciamento sobre a Deliberação nº 185/2020 do Conselho Nacional de Trânsito, que dispõe sobre a ampliação e interrupção de prazos de processos e procedimentos afetos aos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito. A finalidade do ato, alegada em seus *consideranda*, é evitar aglomeração de pessoas nos órgãos e entidades do referido Sistema. Os artigos 3º a 5º, da Deliberação em questão,

interrompem, “por tempo indeterminado”, todos os prazos de defesas, alegações, recursos, habilitação e focalização, relacionados a quaisquer processos, inclusive em trâmite, referentes aos serviços de trânsito. Temos por inconstitucional a indeterminação em questão, atentatória às prescrições constitucionais do direito de defesa e da duração razoável do processo, contribuindo ademais para o aprofundamento da insegurança jurídica.

10- Examine-se a Resolução nº 347 de 2020, da ANVISA – Agência de Vigilância Sanitária, que define os critérios e procedimentos para avaliação, aprovação e certificação de equipamentos de proteção individual e de equipamentos médicos em geral. Nada a observar.

11- Cumpre atentar para a Portaria Interministerial nº 7 de 2020, dos Ministros da Justiça e da Saúde. Trata-se de texto que dispõe sobre medidas de enfrentamento de emergência sanitária relativas ao sistema prisional e penitenciário. Nada a opor.

12- Enfoquemos a Resolução nº 347 de 2020, da ANVISA, que define os critérios e procedimentos, vigentes durante a pandemia, para exposição e venda de produtos antissépticos ou sanitizantes (álcool, inclusive em gel, água oxigenada e cloro). Nada a criticar.

13- Pincemos aqui a Portaria Interministerial nº 5 de 2020, também dos Ministros da Justiça e da Saúde. Cuida-se de excelente normativa que dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública atinentes à COVID-19, bem como da responsabilização por eventuais descumprimentos. Tivesse sido ela cumprida, inclusive pelo Presidente da República e pelos signatários da Portaria, provavelmente não estaríamos a lamentar as mais de 400.000 mortes que nos assombram.

Cremos que o IAB, certamente em conjunto com a OAB, deveriam atuar mais ativamente, judicialmente até, para dar cumprimento à Portaria em questão e cobrar as responsabilidades pertinentes.

14- A Portaria nº 373 de 16/03/2020, do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, interrompeu por 120 (cento e vinte) dias (em razão da pandemia) vários procedimentos de atualização e manutenção de benefícios

previdenciários. Na mesma Portaria foi suspensa, enquanto perdure o estado de emergência extrema, a realização de pesquisa externa para fins de comprovação de vida. Quanto a esta parte final, trata-se de medida razoável, que não merece observações. Quanto à primeira, os efeitos da Portaria já caducaram, não havendo, a nosso ver, razão para dela cuidarmos. Mas por certo ela malferiu direitos subjetivos, que podem ser alvo de judicialização pelos legitimados a tanto.

15- Miremos agora a Instrução Normativa nº 21, de 2020, do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal do SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, que disciplina viagens internacionais e domésticas de servidores, bem como de reuniões com número excessivo de pessoas, suspendendo-as com ressalva de casos especiais adequadamente fundamentados. Não temos reparos a fazer.

16- Da mesma origem, temos à frente as Instruções Normativas 19 e 20 de 2020, que estabelecem orientações aos órgãos e entidades do SIPEC, no sentido de proteção para enfrentamento da COVID-19, com ênfase no trabalho remoto. Nada a opor.

17- No prosseguimento, deveríamos, segundo a Indicação 023/2021 (item 18 da dita Indicação), encarar as Resoluções ali apontadas. Dá-se que os textos a esse propósito, ali enunciados, não envolvem a matéria a eles atribuída. Ficamos na expectativa de uma revisão de nossa operosa Assistência Administrativa, para podermos completar nossa análise.

18- Vamos à Portaria 356 de 2020, do Ministério da Saúde, que regulamenta e operacionaliza as medidas de enfrentamento da COVID-19, com ênfase no isolamento e na quarentena. De novo: tivesse sido ela cumprida certamente não teríamos tantos óbitos a lastimar. Nossa recomendação aqui é a mesma do item 13 de nosso presente opinamento.

19- Por derradeiro, a Portaria nº 79, de 2020, do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO, que aprova condições extraordinárias para realização de atividades de avaliação de conformidade, relativamente a produtos regulamentados pelo INMETRO, localizados em países afetados pela COVID-19. Não divisamos ilícitos na aludida norma.

## CONCLUSÃO

20- Em face de tudo quanto exposto, concluímos com as seguintes sugestões, a serem avaliadas pela nobre Comissão:

a) Com relação ao item 3 deste Parecer, recomendamos que se pesquise sobre a tramitação atualizada do Projeto de Lei nº 791. Acaso não arquivado, o IAB deveria sustentar a inconstitucionalidade que tal iniciativa poderá engendrar.

b) Com relação a nosso item 17, rogamos o auxílio de nosso dedicado Assistente Administrativo. Após isso, faremos eventualmente recomendações.

c) Com relação ao item 9, temos por inconstitucional, pelas razões ali apontadas, o texto examinado.

d) Com relação aos itens 13 e 18, recomendamos, na forma de nossos textos, a articulação do IAB com a OAB, para combater as medidas lá alvejadas.

e) Com relação à normas analisadas nos demais itens, nossa recomendação é a de que não sejam elas objeto de apreciação pela Comissão.

Atenciosamente,



Sergio Ferraz