



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

**PARECER N° , DE 2021**

SF/21350.56061-14

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 1.315, de 2021, do Senador Rodrigo Pacheco, que *restabelece a vigência da Lei nº 13.979, de 5 de fevereiro de 2020.*

Relator: Senador **CARLOS FÁVARO**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 1.315, de 2021, do Senador Rodrigo Pacheco, que *restabelece a vigência da Lei nº 13.979, de 5 de fevereiro de 2020.*

A Lei nº 13.979, de 2020, por sua vez, *dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.*

Essa Lei perdeu sua vigência em 31 de dezembro de 2020, em decorrência do término do vigor do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência de estado de calamidade pública, cujos efeitos, contudo, perduraram apenas até 31 de dezembro de 2020.

Isso porque, nos termos do art. 8º da mencionada Lei, sua vigência se estendeu apenas enquanto esteve vigente o citado Decreto Legislativo. Ficou ressalvado apenas o disposto no art. 4º-H, quanto aos



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

prazos dos contratos regidos por aquela Lei, ainda que a vigência da norma já estivesse esgotada.

Nesse contexto, o art. 1º do Projeto de Lei nº 1.315, de 2021, prevê o restabelecimento da vigência da Lei nº 13.979, de 2020, com duração até 31 de dezembro de 2021. Ou seja, a matéria busca promover a **repristinação** da citada Lei até essa data.

O art. 2º prevê, simultaneamente à repristinação, ajustes nos artigos 4º-H e 8º da Lei nº 13.979, de 2020 (que, se aprovada a matéria, voltarão a vigorar), para dispor, respectivamente, que os contratos regidos pela Lei terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto a Lei estiver em vigor, respeitados os prazos pactuados; e que essa Lei vigorará até 31 de dezembro de 2021. A redação atual desses artigos vincula a vigência da Lei ao não mais vigente Decreto Legislativo nº 6, de 2020, daí a necessidade de alteração na redação desses dois artigos.

Além disso, o art. 3º da proposição dispõe que ficarão convalidados os atos praticados com fundamento na Lei nº 13.979, de 2020, entre a perda da vigência do referido Decreto Legislativo e a publicação da Lei repristinatória.

Por fim, o art. 4º da proposição reza que a eventual Lei dela decorrente entrará em vigor na data de sua publicação.

O autor justifica que a Lei nº 13.979, de 2020, mostrou-se um importante instrumento de combate à pandemia para todos os entes federados, ao permitir a adoção de medidas sanitárias extraordinárias e simplificar o regime público de aquisições e contratações destinados ao enfrentamento da doença, mas que, com o encerramento de sua vigência, num dos momentos mais desafiadores da pandemia, está havendo um vácuo

SF/21350.56061-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

jurídico que deixou o País sem uma de suas principais ferramentas de combate à covid-19, razão da sua proposta de reprise da lei.

Quanto à convalidação dos eventuais atos praticados entre a perda da vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, e a publicação da eventual futura Lei decorrente do projeto em tela, a justificação expressa que a medida servirá para suprir o vácuo legislativo e garantir a segurança jurídica dos atos praticados sem embasamento legal no período.

## II – ANÁLISE DO PROJETO

Nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota (SDR) do Senado Federal, cabe ao Plenário apreciar diretamente a presente matéria.

Não há vícios quanto à **constitucionalidade**. A Lei a ser revigorada é um diploma federal e seu objeto refere-se a medidas de saúde pública para o enfrentamento à covid-19 e a regras simplificadas de licitações e contratações cujo objeto seja o combate à pandemia. A matéria, assim, é de competência da União, nos termos do art. 22, inciso XXVII, e do art. 24, inciso XII, ambos da Constituição Federal. Não há, tampouco, reserva de iniciativa para a matéria, que pode, desse modo, ser de autoria parlamentar.

O projeto atende também à **juridicidade**. A proposição observa os princípios gerais de Direito e promove expressamente a reprise da Lei nº 13.979, de 2020, o que é admitido pelo Direito brasileiro.

A **reprise expressa** é prevista em nosso ordenamento jurídico no art. 2º, § 3º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Segundo o dispositivo, “*salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei*

SF/21350.56061-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

*revogadora perdido a vigência* ”. Ou seja, ainda que não haja a reprise da restringação tácita no Brasil, pode uma Lei, por disposição expressa, determinar a volta da vigência de uma norma legal já revogada.

A doutrina também admite a reprise da restringação expressa no Brasil. Segundo Caio Mario da Silva Pereira (em *Instituições de Direito Civil*, vol. 1. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 122), para que se restaure uma lei anteriormente revogada, é necessário que o legislador, em disposição expressa, revigore a primitiva lei revogada.

Vale lembrar, por oportuno, que, em 30 de dezembro de 2021, antes, portanto, do encerramento da vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, e, consequentemente, do exaurimento da Lei nº 13.979, de 2020, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Ricardo Lewandowski, conferindo interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 8º da Lei nº 13.979, de 2020, deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625, para manter a vigência dos **artigos 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J** da citada Lei, mesmo após o encerramento da vigência do mencionado Decreto Legislativo. Tal cautelar foi referendada pelo Plenário do Supremo em 8 de março de 2021.

Note-se que, estando ainda vigentes, esses dispositivos não precisariam, em princípio, ser restringidos. Todavia, eles podem também receber a pretendida revigoração legal, cujo efeito prático, nos termos do projeto em análise, será fazer com que seu **termo final** de vigência passe a ser 31 de dezembro de 2021 (nova redação do art. 8º). Ficará, assim, superada uma questão resultante da decisão da Suprema Corte: a indefinição quanto à data de encerramento da vigência dos dispositivos nela contemplados, que, com a deliberação do STF, tornou-se indeterminada (ou, pelo menos, coincidente com a futura declaração oficial do término da pandemia).



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Já os demais artigos não abrangidos pela citada decisão do Supremo, a maioria deles a respeito de procedimentos diferenciados de licitação e contratação para o enfrentamento da pandemia, estão, no momento, formalmente revogados e, por isso, não poderiam, em princípio, ser objeto de proposição de alteração ou revogação, já que não mais integram o ordenamento jurídico. Contudo, podem esses dispositivos sofrer a citada **repristinação**, transformando-se, assim, em comandos suscetíveis de alteração, como a prevista, desde logo, para os artigos 4º-H e 8º da Lei nº 13.979, de 2020, no art. 2º da proposição em tela. Ou seja, com a vigência da Lei repristinatória, esses artigos serão trazidos de volta à vigência e, pelo mesmo ato legal, alterados para vigorar com a nova redação constante do art. 2º da proposição.

Por outro lado, a previsão expressa **em lei** da convalidação dos eventuais atos praticados com base na Lei nº 13.979, de 2020, durante o período posterior ao término da sua vigência, atende também à **constitucionalidade** e à **juridicidade**, em atenção ao **princípio da legalidade** (art. 37, *caput*, CF), segundo o qual a Administração só pode fazer o que a lei determina ou autoriza.

Conforme a clássica lição de Hely Lopes Meirelles (em *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 93), o princípio da legalidade expressa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, deles não se podendo desviar, sob pena de praticar ato inválido. Segundo o saudoso jurista:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o Administrador público significa “deve fazer assim”.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Desse modo, sendo a convalidação determinada diretamente **por lei**, resta atendido o princípio da legalidade, podendo a Administração, a partir da vigência da futura lei, publicar os atos de convalidação dos atos praticados com base na Lei nº 13.979, de 2020, durante o período em essa norma que não mais vigorava.

Ademais, a **vida e a saúde** das pessoas também são preceitos constitucionais expressos (art. 5º, *caput*, art. 6º, art. 196, entre outros, todos da Carta Magna), devendo merecer a devida proteção do Poder Público. Por isso, deve ser considerada constitucional a convalidação legal dos atos praticados para preservar a vida e a saúde da população.

Tal sanatória, ao contrário de prejudicar terceiros ou o interesse público, estará, na verdade, favorecendo-os, uma vez que é notório que as contratações públicas promovidas com esteio na Lei nº 13.979, de 2020, para o enfrentamento da pandemia, inclusive para aquisição de vacinas e de equipamentos de intubação, têm sido uma ferramenta de grande importância para o combate da doença pelo Poder Público, sendo esta, inclusive, uma das razões do presente projeto de reprise.

Conforme destacou o STF na ADI nº 6.625, a verdadeira intenção dos legisladores na edição da Lei nº 13.979, de 2020, foi manter as medidas extraordinárias nela preconizadas **pelo tempo necessário à superação da pandemia**, até porque, à época da edição dessa Lei, não era possível antever a surpreendente persistência e a crescente letalidade da covid-19.

Por isso, entendeu o Supremo que a prudência, amparada nos princípios da prevenção e da precaução, que devem reger as decisões em matéria de saúde pública, aconselha que as medidas excepcionais da Lei nº 13.979, de 2020, devem continuar, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia.

SF/21350.56061-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Registre-se que a segunda onda da pandemia, a partir de 2021, com o surgimento das novas variantes do vírus, tem apresentado números estarrecedores, havendo hoje mais de 350.000 brasileiros mortos. Os gestores públicos, ao continuarem a contratar com base na Lei nº 13.979, de 2020, nada mais fizeram do que buscar proteger a vida das pessoas e a saúde pública, mediante as ferramentas de contratação mais ágeis previstas nessa norma legal.

SF/21350.56061-14

Propomos apenas uma pequena **emenda de redação**, para deixar claro que os atos a serem convalidados previstos no art. 3º da proposição são tantos os atos administrativos propriamente ditos, editados unilateralmente apenas por vontade da própria Administração (por exemplo, os atos de uma licitação); como os **contratos** administrativos, atos bilaterais, celebrados mediante a confluência das vontades da Administração e dos respectivos contratados.

Não há, tampouco, problemas de **regimentalidade**. A tramitação da matéria segue os preceitos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota (SDR) do Senado Federal. A propósito, o STF, na ADI nº 6.442, já considerou não haver violação ao processo legislativo por as deliberações do Congresso Nacional terem ocorrido por meio do SDR, em razão da pandemia que aflige o País.

A **técnica legislativa** também está observada, pois o projeto atende às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Finalmente, por todo o exposto, quanto ao **mérito**, o projeto merece aprovação. A Lei nº 13.979, de 2020, revelou-se um importante instrumento de combate à pandemia, com suas medidas sanitárias extraordinárias e simplificadoras do regime de aquisições e contratações para



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

o combate à doença. O encerramento de sua vigência coincidiu com o recrudescimento da pandemia, de modo que esse vácuo normativo deixou o País sem uma de suas principais ferramentas para fazer face à crise de saúde.

### **III – ANÁLISE DAS EMENDAS**

Foram apresentadas sete emendas ao Projeto de Lei nº 1315, de 2021, conforme o quadro abaixo.

#### **EMENDAS AO PL N° 1.315, DE 2021**

<b>Nº</b>	<b>Autor</b>	<b>Teor</b>
1	Senador Zequinha Marinho	Prevê que a adoção das medidas de combate à pandemia resguardará as atividades religiosas coletivas presenciais.
2	Senador Izalci Lucas	Preveem que a Lei nº 13.979, de 2020, vigorará até o fim da emergência de saúde pública decorrente da covid-19.
3	Senador Paulo Paim	
4	Senadores Jean Paul Prates e Humberto Costa	Prevê que o Ministério da Saúde manterá dados públicos e atualizados sobre insumos, medicamentos, testes e doses de imunizantes, no âmbito da situação de emergência pública decorrente da covid-19.
5	Senador Humberto Costa	Prevê que a autorização temporária da Anvisa para importação e distribuição de materiais de saúde sem registro e essenciais ao combate à pandemia ocorrerá nos termos da Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021; e que a Lei nº 14.124, de 2021, será aplicada aos atos e contratos produzidos até 31 de dezembro de 2021.
6	Senador Fabiano Contarato	Prevê atendimento preferencial em estabelecimentos de saúde e para vacinação a profissionais de limpeza e vigilância que prestem serviço em estabelecimentos hospitalares, profissionais de limpeza urbana, professores,

SF/21350.56061-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

		cuidadores de idosos, motoristas e cobradores de transporte rodoviário.
7	Senadora Rose de Freitas	Prevê que a Lei nº 13.979, de 2020, vigorará até o encerramento oficial da vacinação contra a covid-19.

A **Emenda nº 1**, não obstante seu mérito, deixa de ser acolhida neste momento, tendo em vista que o STF decidiu recentemente, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 811, que a restrição temporária da realização de atividades religiosas coletivas presenciais, como medida de enfrentamento da pandemia de covid-19, não fere o núcleo essencial da liberdade religiosa e que a prioridade do atual momento é a proteção à vida. O Supremo considerou constitucional decreto estadual que, em caráter emergencial, veda excepcional e temporariamente a realização de cultos, missas e outras cerimônias religiosas a fim de conter a disseminação do novo coronavírus.

Atendemos ao conteúdo das **Emendas nº 2 e nº 3**, consolidando-as na forma da emenda de Relator ao final, tendo em vista que o enfrentamento da pandemia, conforme destacam os autores dessas emendas, pode ultrapassar o ano de 2021 e a redação proposta é capaz de evitar outro limbo jurídico a partir de 1º de janeiro de 2022, o que obrigaria o Congresso Nacional a debruçar-se novamente sobre a aprovação de uma legislação pré-existente.

Optamos por não incorporar a **Emenda nº 4**, não obstante seu mérito, uma vez que ela cria nova competência para o Ministério da Saúde, o que poderia gerar questionamentos quanto à constitucionalidade, por vício de iniciativa.

Acolhemos parcialmente a **Emenda nº 5**, nos termos da emenda de Relator ao final, apenas para expressar que a autorização excepcional e temporária para importação e distribuição de materiais de saúde sem registro

SF/21350.56061-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

da Anvisa e essenciais ao enfrentamento da covid-19, prevista no art. 3º, VIII, da Lei nº 13.979, de 2020, terá por base o mesmo rol de agências estrangeiras previsto no art. 16 da Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021, norma mais recente sobre o tema. Para evitar fuga ao tema do presente projeto, deixamos de acolher a prorrogação de prazo para incidência da Lei nº 14.124, de 2021, aos atos e contratos, pois esse assunto pode ser discutido futuramente, quando da apreciação de proposição específica sobre tal norma.

De forma meritória, acolhemos a **Emenda nº 6**, que lembra da necessidade de cuidar de todos os profissionais, mas em especial, os profissionais que estão na linha de frente para o nosso país funcionar. Além das categorias citadas, estamos acrescentados outros profissionais que ao nosso ver, merecem um atendimento preferencial, tanto hospitalar quanto na vacinação ágio. **São eles: profissionais de limpeza e vigilância que prestem serviço em estabelecimentos hospitalares, aos profissionais de limpeza urbana, aos professores, cuidadores e atendentes de pessoas com deficiência, de pessoas idosas ou de pessoas com doenças raras, aos motoristas e cobradores de transporte rodoviário, motoristas de caminhões, agentes comunitários, agentes de fiscalização, coveiros, atendentes funerários, motoristas funerários, auxiliares funerários e demais trabalhadores de serviços funerários e de autópsias, e aos profissionais da segurança pública, integrantes dos órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal.**

Por fim, deixamos de acatar a **Emenda nº 7**, uma vez que, com o acolhimento das Emendas nº 2 e nº 3, já ficará definida a extensão do prazo de vigência da Lei nº 13.979, de 2020, até o fim da emergência de saúde pública decorrente da covid-19.

Durante a sessão, o Senador Randolfe Rodrigues sugeriu o acréscimo das **gestantes, lactantes e puérperas** no atendimento preferencial em estabelecimento de saúde e na vacinação. Tal sugestão foi extremamente

SF/21350.56061-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

pertinente e meritória, cabendo sem dúvidas seu acolhimento por parte desta relatoria. Segundo o *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, o risco de morte das pacientes que aguardam um bebê é 13 vezes maior em relação a outros indivíduos na mesma faixa etária. Os nascimentos prematuros são 45,4% mais frequentes entre as pacientes com quadro severo ou crítico de covid-19. Assim, **fazemos a inclusão das gestantes, lactantes e puérperas** no atendimento preferencial em estabelecimento de saúde e na vacinação, nos termos da emenda ao final.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 1315, de 2021, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com as emendas a seguir.

#### EMENDA N° – PLEN

Dê-se a seguinte redação aos arts. 1º e 2º do Projeto de Lei nº 1315, de 2021:

**Art. 1º** Fica restabelecida a vigência da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **até a declaração oficial do término da emergência de saúde pública no Brasil em decorrência do coronavírus (covid-19) observado o disposto no § 3º do art. 1º desta Lei.**

**Art. 2º** A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 3º** .....

.....

VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do

SF/21350.56061-14



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Carlos Fávaro**

coronavírus, desde que registrados por pelo menos 1 (uma) das autoridades sanitárias estrangeiras **previstas nos incisos do caput do art. 16 da Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021**, e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países.

.....” (NR)

**“Art. 3º-E.** É garantido o atendimento preferencial em estabelecimentos de saúde aos profissionais de saúde, **aos profissionais de limpeza e vigilância que prestem serviço em estabelecimentos hospitalares, aos profissionais de limpeza urbana, aos professores, aos cuidadores e atendentes de pessoas com deficiência, de pessoas idosas ou de pessoas com doenças raras, aos motoristas e cobradores de transporte rodoviário, aos motoristas de caminhões, aos agentes comunitários, aos agentes de fiscalização, aos coveiros, aos atendentes funerários, aos motoristas funerários, aos auxiliares funerários e demais trabalhadores de serviços funerários e de autópsias, as gestantes, lactantes e puérperas e aos profissionais da segurança pública**, integrantes dos órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal, diagnosticados com a covid-19, respeitados os protocolos nacionais de atendimento médico.

**Parágrafo único.** O atendimento preferencial estabelecido, na forma do regulamento, aos profissionais de saúde para a vacinação contra a covid-19 será estendido aos profissionais de limpeza e vigilância que prestem serviço em estabelecimentos hospitalares, aos profissionais de limpeza urbana, aos professores, aos cuidadores e atendentes de pessoas com deficiência, de pessoas idosas ou de pessoas com doenças raras, aos motoristas e cobradores de transporte rodoviário, aos motoristas de caminhões, aos agentes comunitários, aos agentes de fiscalização, aos coveiros, aos atendentes funerários, aos motoristas funerários, aos auxiliares funerários e demais trabalhadores de serviços funerários e de autópsias, as gestantes, lactantes e puérperas e aos profissionais da segurança pública, integrantes dos órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal.” (NR)

**“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 esta Lei estiver em vigor, respeitados os prazos pactuados.” (NR)

**“Art. 8º** Esta Lei vigorará até a declaração oficial do término da emergência de saúde pública no Brasil em decorrência do coronavírus (covid-19).” (NR)

SF/21350.56061-14



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

**EMENDA N° – PLEN (DE REDAÇÃO)**

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 1315, de 2021:

**Art. 3º** Ficam convalidados os atos **e contratos** praticados com fundamento na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, entre a perda da vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, e a publicação desta Lei.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/21350.56061-14