



NOTA EXPLICATIVA  
01/2020

**CORONAVIRUS:**  
ORIENTAÇÕES PARA ENFRENTAMENTO  
DA PANDEMIA PELOS MUNICÍPIOS

26/03/2020



# **CORONAVIRUS: ORIENTAÇÕES PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA PELOS MUNICÍPIOS.**

**Trabalho elaborado pela equipe da  
Consultoria Jurídica do IBAM**

**Coordenação:**

Marcus Alonso Ribeiro Neves

**Consultores Jurídicos:**

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Júlia Alexim Nunes da Silva

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno

Marcus Alonso Ribeiro Neves

Priscila Oquioni Souto

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Introdução.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Conceitos básicos e normas aplicáveis .....</b>	<b>6</b>
2.1. O que é uma “emergência de saúde pública de importância internacional” ou ESPIN? .....	6
2.2. Quais leis e normas devem ser observadas pelo Município e tratam do enfrentamento do novo Coronavírus (COVID-19)? .....	7
2.3. Para que servem o Boletim Epidemiológico e o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19)? .....	8
2.4. Medidas básicas que podem ser adotadas em âmbito municipal? .....	8
2.5. O que significam quarentena e isolamento? .....	9
<b>3. Situações de emergência e direitos fundamentais .....</b>	<b>9</b>
3.1. O Município pode decretar estado de emergência e de calamidade pública?.....	9
3.2. O Município pode restringir o direito de ir e vir dos cidadãos?.....	9
3.3. O Município pode restringir o funcionamento do comércio e serviços?.....	9
3.4. É possível fechar o Município e impedir a circulação de um Município para outro? .....	10
3.5. O Município pode determinar o fechamento de estabelecimentos de ensino públicos e privados? .....	10
3.6. O Município pode impedir a realização de eventos, reuniões, cultos religiosos, manifestações e outras formas de aglomeração de pessoas?.....	10
<b>4. Servidores públicos e organização administrativa .....</b>	<b>11</b>
4.1. Servidores e empregados públicos podem ser obrigados a cumprir quarentena e ter seus horários de trabalho alterados?.....	11
4.2. A Administração Municipal e o Poder Legislativo Municipal podem sugerir ou determinar que servidores realizem trabalho remoto ou teletrabalho?.....	12
4.3. A remuneração dos servidores ou empregados públicos pode ser alterada em caso de trabalho remoto, afastamento do trabalho como medida de isolamento ou quarentena ou redução da jornada de trabalho?.....	12
4.4. Concessionárias de serviço público podem sugerir ou determinar que seus empregados realizem trabalho remoto, cumpram isolamento ou quarentena ou alterar o horário de trabalho de seus funcionários ?.....	13
4.5. O Município pode alterar a escala de férias, revogar ou deixar de conceder afastamentos para viagens e outros motivos de servidores que sejam necessários durante a situação de emergência?.....	13
4.6. O Município pode suspender a realização de provas e concursos públicos? .....	13
4.7. O Município pode realizar contratação temporária de pessoal para atender a emergência de saúde pública?.....	14
4.8. Servidores podem receber gratificações ou outras verbas pela atuação em atividades voltadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública? .....	14
4.9. O Município pode criar comitês e comissões de crise? .....	14
4.10. O Município pode designar servidores para atuar em gabinete de crise e outras atividades temporárias destinadas a enfrentar a emergência de saúde pública? .....	14

<b>5. Licitações e contratos públicos .....</b>	<b>15</b>
5.1. Pode ser dispensada a licitação para contratações emergenciais de bens e serviços necessários ao combate da epidemia? .....	15
5.2. Outras licitações, contratações podem ser suspensos ou interrompidos para promover isolamento social e contingenciar despesas públicas? .....	15
5.3. Empresas podem interromper o fornecimento de bens ou prestação de serviços em razão da emergência de saúde pública? .....	15
5.4. Empresas podem solicitar reequilíbrio-econômico financeiro dos contratos em razão de custos ou prejuízos inesperados decorrentes da emergência de saúde?.....	16
<b>6. Serviços públicos .....</b>	<b>17</b>
6.1. Serviços de orientação e atendimento ao público? .....	17
6.2. O Município pode interromper serviço de transporte público para evitar deslocamento e aglomerações de pessoas? .....	17
6.3. O Município pode suprimir ou reduzir taxas de serviços públicos durante a emergência de saúde pública?.....	17
<b>7. Tributação e Orçamento.....</b>	<b>18</b>
7.1. O Município pode conceder anistias, isenções e outros benefícios fiscais para desonerar o contribuinte durante o período de emergência de saúde pública? E a vedação do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997? .....	18
7.2. O Município pode contingenciar gastos públicos? O Município pode aumentar os gastos públicos nas áreas necessárias para promover o combate à pandemia de COVID-19? .....	18
7.3. É possível a desvinculação de receitas de fundos municipais para fazer frente à pandemia do Corona Vírus (COVID-19)? .....	19

## APRESENTAÇÃO

Diante da grande demanda de pareceres solicitando orientação jurídica de como proceder em virtude do avanço da Pandemia do Coronavírus no Brasil, o **Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)**, atento a sua missão institucional de fortalecer a capacidade dos Municípios brasileiros para formular políticas públicas e prestar serviços de qualidade, reúne neste trabalho os principais temas até então demandados pelas entidades associadas, com o objetivo de orientar os gestores locais nesse difícil momento por que atravessa o País em que as informações de medidas adotadas pelos entes federativos das três esferas de governo, não raro desconhecidas, circulam em velocidade maior que a do próprio vírus.

De toda sorte, o gestor local deve permanecer atento aos efeitos das medidas adotadas, lembrando que todas devem ser sempre pautadas pelos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e devem ser temporárias, exigindo, desta forma que a sua necessidade e adequação sejam constantemente reavaliadas.

Nesse sentido, esclarecemos que o presente trabalho também poderá ser objeto de alterações, conforme a evolução dos fatos e do próprio comportamento do Coronavírus em nosso país.

Por fim, esclarecemos que o IBAM se coloca à disposição para atender todos os Municípios brasileiros a fim de dirimir dúvidas dos gestores locais no enfrentamento dos problemas relacionados à Pandemia. Orientações a respeito podem ser obtidas por meio de um de nossos canais de comunicação: E-mail: [associado@ibam.org.br](mailto:associado@ibam.org.br) e Whatsapp: **(21) 97584-7223**.

## 1. Introdução

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, no dia 30 de janeiro de 2020, que o surto viral causado pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui emergência de saúde pública internacional. Na mesma data, foi promulgado em nosso país, pelo Decreto nº 10.212/2020, o Regulamento Sanitário Internacional aprovado pela OMS em 2005, recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 395/2009, que definiu emergência de saúde pública de importância internacional como o evento extraordinário que constitui risco para a saúde pública de outros Estados devido à propagação internacional de doença, e que exige resposta internacional coordenada.

Naquele dia 30 de janeiro de 2020, havia fora da China, país de surgimento do patógeno, 98 casos espalhados por 18 países, e nenhuma vítima fatal, como documenta a declaração da OMS (cf. [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov))). Basta comparar os números com os de hoje, menos de dois meses depois, para constatar a gravidade do problema de saúde pública enfrentado pela humanidade nesse momento, já reconhecido pela própria OMS como uma pandemia no último dia 11 de março de 2020.

Foi na esteira da emergência de saúde pública reconhecida pela OMS em 30 de janeiro que no dia 3 de fevereiro o Ministério da Saúde criou o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) por meio da Portaria MS nº 188/2020, mecanismo nacional de atuação coordenada da resposta à emergência e unidade federal responsável pela articulação com os gestores estaduais e municipais. Cabe observar que, recentemente, no dia 16 de março de 2020, foi

criado pelo Decreto nº 10.277/2020 o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, e, no dia 24 de março de 2020, no âmbito do referido Comitê, foi criado mais um Centro de Coordenação de Operações pelo Decreto nº 10.289/2020, unidades administrativas co-responsáveis pela articulação da ação governamental para enfrentamento da pandemia.

Nesse passo, cabe rememorar que do concerto federativo participa o Município como entidade com autonomia política nos termos do art. 18 da Constituição, a qual determina ser de competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal cuidar da saúde e da assistência pública (art. 23, II, da CRFB). Atribui a Constituição, também, ao Município a tarefa de prestar serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII, da CRFB).

Assim é que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada que constituem um sistema único, o SUS, prevendo o art. 198, inciso II, da CRFB expressamente que deve haver prioridade para as atividades preventivas. Assim, a vigilância sanitária é um dos aspectos essenciais e prioritários da proteção à saúde, razão pela qual a Lei nº 8.080/1990 prevê dentre as ações do campo de atuação do SUS (art. 6º, I, "a"). A par da competência da União para tratar de normas gerais da matéria, o Município é responsável, juntamente dos Estados e do Distrito Federal (art. 23, II, e 30, VII, da CRFB), pelo desempenho de ações, serviços e programas de vigilância sanitária, podendo suplementar a legislação federal ou estadual no que couber (art. 30, II, da CRFB).

Desse modo, em relação à proteção à saúde e à vigilância sanitária, o Município deve observar a sua competência administrativa exarada na Lei nº 8.080/1990 e atuar em consonância com o Estado-membro e a União, consoante as diretrizes dos arts. 196 e ss. da Constituição, notadamente seus arts. 6º, § 1º e os arts. 15 a 18.

Nesse passo, é de se observar que a ação interfederativa da União, Estados e Municípios deve ter em vista o disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs a respeito das medidas para enfrentamento do coronavírus, dentre as quais as medidas de quarentena e isolamento (art. 3º, I e II) definidas em seu art. 2º que, nos termos do §7º do art. 3º, são de competência do Ministério da Saúde e dos próprios gestores locais.

Diante deste cenário e de inúmeras medidas adotadas pelos três níveis Governos, procuramos reunir neste documento, as principais demandas dos Municípios associados quanto às dúvidas de ordem jurídica acerca das providências passíveis de serem adotadas em âmbito local.

## **2. Conceitos básicos e normas aplicáveis**

### **2.1. O que é uma “emergência de saúde pública de importância internacional” ou ESPIN?**

Consoante definição do Decreto nº 10.212/2020 (Regulamento Sanitário Internacional)<sup>1</sup>, a ESPIN significa um evento extraordinário o qual é determinado como: (i) constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional de doença e (ii) potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada.

---

<sup>1</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm) > Acesso em 20.mar.2020

## 2.2. Quais leis e normas devem ser observadas pelo Município e tratam do enfrentamento do novo Coronavírus (COVID-19)<sup>2</sup>?

- Lei nº 13.979/2020 (06/02/2020) a qual dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019.
- MP nº 926/2020 (20/03/2020), altera a Lei nº 13.979/2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
- MP nº 927/2020 (22/03/2020), dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 06/2020 e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).
- MP nº 928/2020 (23/03/2020), altera o art.6-B da Lei nº 13.979/2020 sobre pedidos de acesso à informação e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020 (suspensão do contrato de trabalho por 4 meses).
- Decreto nº 10.282/2020 (20/03/2020), que regulamenta a Lei nº13.979/2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.
- Portaria nº 356/2020 (11/02/2020), do Ministério da Saúde, que dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).
- Portaria nº 188/2020 (03/02/2020), do Ministério da Saúde em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)<sup>3</sup>, na qual foi criado Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional (art.2º), cuja competência, entre outras, é articular-se com os gestores estaduais, distrital e municipais do SUS (art.3º, II).
- Decreto Legislativo nº 06/2020 (20/03/2020), do Senado Federal, reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.
- Legislação do respectivo Estado-membro.
- Legislação local.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-covid-19>> Acesso em 23.mar.2020

<sup>3</sup> A Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciou em 12/02/2020 que o nome oficial da doença causada pelo novo coronavírus passará a ser “Covid-19”. O novo nome é retirado das palavras “corona”, “vírus” e “doença”, com 2019 representando o ano em que surgiu (o surto foi relatado à OMS em 31 de dezembro).

### 2.3. Para que servem o Boletim Epidemiológico e o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19)?

De acordo com o site do Ministério da Saúde<sup>4</sup>, “Boletim Epidemiológico”, editado pela Secretaria de Vigilância em Saúde, é uma publicação de caráter técnico-científico, acesso livre, formato eletrônico com periodicidade mensal e semanal para os casos de monitoramento e investigação de doenças específicas sazonais. A publicação recebeu o número de ISSN: 2358-9450. Este código, aceito internacionalmente para individualizar o título de uma publicação seriada, possibilita rapidez, qualidade e precisão na identificação e controle da publicação.

Ele se configura como instrumento de vigilância para promover a disseminação de informações relevantes qualificadas, com potencial para contribuir com a orientação de ações em Saúde Pública no país. No Boletim Epidemiológico são publicadas descrições de monitoramento de eventos e doenças com potencial para desencadear emergência de Saúde Pública; análises da situação epidemiológica de doenças e agravos de responsabilidade da SVS; relatos de investigação de surtos e de outros temas de interesse da Vigilância em Saúde para o Brasil.

Já o “Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19)”<sup>5</sup> consiste em um documento elaborado pelo Centro de Operações Emergenciais em Saúde Pública (COE-COVID-19) composto por três níveis de resposta: (1) Alerta, (2) Perigo Iminente e (3) Emergência em Saúde Pública. Cada nível é baseado na avaliação do risco do novo Coronavírus afetar o Brasil e seu impacto para a saúde pública.

### 2.4. Medidas básicas que podem ser adotadas em âmbito municipal?

- Criação de um gabinete de crise;
- Divulgação de forma ampla e periódica as medidas de higiene recomendadas pelo Ministério da Saúde, e de modo especial orientar a população a evitar não só as aglomerações, mas também todo e qualquer contato pessoal mais íntimo ou mais próximo, mesmo com quem não apresenta qualquer sinal da doença;
- Suspensão de eventos públicos como atividades de cultura, esporte, lazer e entretenimento que aglomerem pessoas;
- Criação de barreira sanitária ou cordão sanitário nos limites do Município no âmbito da medida de quarentena, restringindo-se e fiscalizando a circulação de pessoas, veículos e cargas, conforme autoriza o art. 3º, II, da Lei nº 13.979/2020 c/c art. 4º da Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde, desde que a medida se encontre devidamente justificada e apoiada em critérios epidemiológicos, não podendo as restrições à circulação de pessoas e coisas ser absoluta e impedir o abastecimento do Município, com risco à vida das pessoas e a ordem pública;
- Articulação com outros Municípios, com o Estado, e com o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) para a tomada de decisões apoiadas em critérios técnicos para o enfrentamento da pandemia do COVID-19, além de acompanhar os Boletins Epidemiológicos publicados pelo Ministério da Saúde com orientações;

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>> Acesso 23.mar.2020

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>> Acesso em 23.mar.2020



- As Câmaras Municipais poderão dispor através de Decreto Legislativo sobre os procedimentos que deverão ser adotados nesse momento de exceção e que terão repercussão para além da sua organização interna como, por exemplo, a suspensão do atendimento presencial ao público e a realização de sessões pela internet.

## 2.5. O que significam quarentena e isolamento?

Nos termos do art.2º da Lei nº 13.979/2020:

- Quarentena: significa a restrição das atividades e/ou a separação de pessoas suspeitas de pessoas que não estão doentes ou de bagagens, contêineres, meios de transporte ou mercadorias suspeitos, de maneira a evitar a possível propagação de infecção ou contaminação.
- transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas de outros, de maneira a evitar a propagação Isolamento: significa a separação de pessoas doentes ou contaminadas ou bagagens, meios de de infecção ou contaminação.

## 3. Situações de emergência e direitos fundamentais

### 3.1. O Município pode decretar estado de emergência e de calamidade pública?

O Município é entidade da federação com autonomia político-administrativa, tendo o chefe do Poder Executivo Municipal competência para declarar estado de emergência e estado de calamidade pública no território do Município, como expressamente prevê o art. 8º, VI, da Lei Federal nº 12.608/2012.

### 3.2. O Município pode restringir o direito de ir e vir dos cidadãos?

A administração pública do Município tem o poder-dever de zelar pela saúde e bem-estar da coletividade, bem como de assegurar e garantir o respeito dos direitos fundamentais da população, dentre os quais o direito à livre locomoção. Portanto, a restrição à livre locomoção dos cidadãos é excepcional e, no que diz respeito ao enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19), deverá ocorrer no bojo de medidas de polícia administrativa tomadas em consonância com o art. 3º da Lei nº 13.979/2020.

É de se observar que dado o caráter internacional da emergência de saúde pública e a necessária atuação harmônica e organizada dos diversos entes federativos, considerando-se a competência concorrente da União e dos Estados, deverá o Município observar as restrições impostas em nível nacional e regional, podendo, no entanto, editar medidas específicas à luz do interesse local, desde que não sejam desrespeitadas as determinações das autoridades sanitárias federais e estaduais, nomeadamente o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

### 3.3. O Município pode restringir o funcionamento do comércio e serviços?

Tendo em vista que as autoridades sanitárias recomendam a diminuição da proximidade e do contato humano, as medidas de enfrentamento à propagação do novo coronavírus (COVID-19)

podem envolver a restrição do comércio e serviços. Além de observar as determinações das autoridades sanitárias federais e estaduais, deverá o Município resguardar o exercício e funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais definidas no art. 3º do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, bem como outras que sejam definidas pelo Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos do COVID-19 instituído pelo Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020.

### **3.4. É possível fechar o Município e impedir a circulação de um Município para outro?**

O Município não pode fechar totalmente o seu território à entrada e saída de pessoas e coisas, até porque isso impediria o abastecimento de gêneros necessários à sobrevivência, saúde e segurança da população brasileira como um todo e a prestação de serviços e atividades essenciais, violando o disposto no art. 3º, § 8º da Lei nº 13.979/2020 e no Decreto nº 10.282/2020. No entanto, pode o Município criar barreira ou cordão sanitário nos seus limites (por exemplo, sob a forma de blitzes, postos de inspeção e fiscalização), para fazer cumprir medidas restritivas de quarentena local quando declarada pela autoridade competente (art. 4º, § 1º da Portaria nº 356 do Ministério da Saúde, de 11 de março de 2020), ou para fazer cumprir determinações de autoridades sanitárias estaduais e federais que devam ser aplicadas no território do Município.

### **3.5. O Município pode determinar o fechamento de estabelecimentos de ensino públicos e privados?**

Sim, tendo em vista que se tratam de atividades que acarretam aglomeração de pessoas, muitas das quais crianças e adolescentes, o que pode contribuir para a proliferação da contaminação pelo novo coronavírus (COVID-19). As atividades de ensino não estão listadas como serviços essenciais a serem preservados durante o estado de emergência. Cabe observar, no entanto, que muitos governadores já determinaram a paralisação dessas atividades nos territórios dos respectivos Estados-membros, de modo que a medida pode ser desnecessária, restando ao Município a fiscalização do cumprimento da determinação no exercício do seu poder de polícia administrativo.

### **3.6. O Município pode impedir a realização de eventos, reuniões, cultos religiosos, manifestações e outras formas de aglomeração de pessoas?**

As manifestações, reuniões, cultos religiosos e demais eventos que envolvam aglomeração de pessoas se tratam de situações de grande risco para contaminação e proliferação do novo coronavírus (COVID-19), de modo que podem ser objeto de medidas restritivas, que podem consistir em limitações ou mesmo em proibições. Mais uma vez, entretanto, recomenda-se observar as determinações já realizadas nas esferas estaduais, para que não se editem medidas rebarbativas e reiterativas, sem embargo do exercício do poder de polícia para fins de fiscalização do cumprimento das restrições.

Cabe salientar que em relação às atividades e serviços não essenciais, que não se enquadrem nos critérios do Decreto Federal nº 10.282/2020, com suas posteriores alterações, o Município pode estabelecer medidas mais rígidas e severas que aquelas determinadas pelas autoridades estaduais ou federais, em vista da autonomia do Município e da competência constitucional que lhe foi atribuída

pelos arts. 23, II e 30, VII, da CRFB, desde que observados os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, que decorrem do Estado Democrático de Direito (art. 1º, da CRFB).

Por fim, quanto aos cultos religiosos, trata-se de assunto que vem gerando intensa controvérsia, uma vez que para além do direito individual de liberdade religiosa e de culto (art. 5º, VI, da CRFB), a Constituição determina que é vedado ao poder público interferir ou embaraçar o funcionamento de igrejas (art. 19, I, da CRFB). Por outro lado, o Decreto Federal nº 10.292/2020, publicado em 26/3/2020, alterou o Decreto nº 10.282/2020 para definir como essenciais as “atividades religiosas de qualquer natureza, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde”.

A ponderação entre a proteção à saúde pública e o risco de proliferação de doença que pode acometer vidas – inclusive dos que não frequentem os cultos – e o direito à liberdade religiosa é questão de alta indagação, sendo certo que no nosso sentir, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, prepondera o direito a vida.

Além disso, observa-se um potencial conflito federativo, uma vez que em alguns estados já houve restrições a cultos religiosos. Portanto, entendemos que cumpre aos gestores locais avaliar e ponderar os valores envolvidos, tendo em vista os anseios, necessidades e desígnios da população do Município.

## **4. Servidores públicos e organização administrativa**

### **4.1. Servidores e empregados públicos podem ser obrigados a cumprir quarentena e ter seus horários de trabalho alterados?**

A quarentena, de acordo com o artigo 2º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020, consiste em “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.

A quarentena é, ademais, nos termos da Portaria nº 365 de 11 de março de 2020 do Ministério da Saúde, uma medida administrativa que pode ser determinada por ato administrativo formal, mais especificamente, por decreto do Prefeito Municipal ou portaria do Secretário de Saúde do Município.

Dentre as medidas de implementação da quarentena, para restringir atividades e separar pessoas, no âmbito do serviço público, podem ser determinados: i) o afastamento do serviço de pessoas que apresentem sintomas da doença Covid-19 ou que tenham estado em locais que sejam focos da infecção; ii) a alteração de horários de trabalho, bem como horários de trabalho alternados, para evitar aglomerações em transportes públicos e no local de trabalho. Essas medidas, desde que reguladas em decreto ou portaria, podem ser impostas aos servidores e empregados públicos. As medidas de quarentena não podem, contudo, prejudicar serviços essenciais, conforme artigo 3º, §§ 10 e 11, da Lei Federal nº 13979/2020.

Lembremos que o horário de trabalho de servidores e empregados públicos é determinado considerando-se as necessidades da Administração Pública e o interesse público. Esse poder-dever

da Administração Pública é reforçado em situação de emergência de saúde de proporções internacionais.

#### **4.2. A Administração Municipal e o Poder Legislativo Municipal podem sugerir ou determinar que servidores realizem trabalho remoto ou teletrabalho?**

O trabalho remoto visa evitar deslocamento e aglomeração de pessoas em local de trabalho, pode ser, portanto, uma das medidas voltadas para prevenir e diminuir o número de contágios e infecções pelo novo coronavírus. A adoção de trabalho remoto nos órgãos municipais, sempre que possível, é recomendável, dado que atende ao interesse público.

Na falta de lei local que regulamente o tema em todos os órgãos públicos municipais, o trabalho remoto pode ser determinado, como desdobramento ou regulamentação do artigo 3º, II, da Lei Federal nº 13979/2020, no Poder Executivo, por Decreto do Prefeito Municipal e no Poder Legislativo por Resolução do referido Poder. O tema pode ser regulado também em Portarias de órgãos específicos da Administração Pública Direta ou Indireta, caso não exista regulamentação pelo Prefeito Municipal.

Empregados públicos, que são regidos pela legislação federal que regulamenta as relações de trabalho, podem ser postos em regime de trabalho remoto com fundamento no artigo 3º, I, da Medida Provisória nº 927 de 22 de março de 2020 que prevê a possibilidade de teletrabalho nas relações de trabalho regidas pela legislação trabalhista.

Caberá ao ato normativo elencar que atividades deverão ser realizadas por trabalho remoto, bem como determinar como o trabalho remoto será implementado. Importante lembrar que nem todas as atividades podem ser realizadas remotamente. A realização de trabalho remoto, bem como todas as medidas voltadas para assegurar isolamento social, não podem afetar serviços públicos e atividades essenciais, conforme artigo 3º, §§ 10 e 11 da Lei Federal nº 13979/2020.

Servidores públicos e empregados públicos não têm direito a manutenção da sua forma de trabalho ainda que seu trabalho seja originariamente presencial. Isso porque a forma de trabalho deve ser determinada pela Administração Pública em atendimento ao interesse de toda coletividade. A imposição do trabalho remoto, porém, não pode causar prejuízo ao servidor ou empregado público. Assim, todos os meios para a realização do trabalho remoto, inclusive equipamentos eletrônicos e meios de acesso à internet, devem ser fornecidos e custeados pelo Poder Público. Além disso, o servidor ou empregado público que, por qualquer motivo, esteja temporária ou definitivamente impedido de realizar trabalho remoto não pode sofrer qualquer desconto em sua remuneração por esse motivo.

#### **4.3. A remuneração dos servidores ou empregados públicos pode ser alterada em caso de trabalho remoto, afastamento do trabalho como medida de isolamento ou quarenta ou redução da jornada de trabalho?**

Não podem ser efetuados suspensão de pagamento, descontos ou redução nos vencimentos do servidor ou empregado público que violem princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos agentes públicos, consagrado no artigo 37, XV, da Constituição Federal.

Existem, todavia, verbas que salvo disposição em lei local em sentido contrário são devidas apenas quando o servidor ou empregado público está efetivamente em atividade. Em especial, verbas indenizatórias, que são verbas que visam recompensar o servidor por despesas decorrentes do exercício de suas atividades, tais como auxílio alimentação e auxílio transporte, não serão devidas se o servidor ou empregado público não esteja incorrendo em tais despesas e não exista gasto a indenizar.

Também deve ser suprimido o pagamento de gratificações *propter laborem*, isto é, gratificações que, nos termos da lei local, só são devidas quando o servidor ou empregado público realiza determinada atividade, caso, em razão da emergência de saúde, o servidor não esteja realizando essas atividades.

#### **4.4. Concessionárias de serviço público podem sugerir ou determinar que seus empregados realizem trabalho remoto, cumpram isolamento ou quarentena ou alterar o horário de trabalho de seus funcionários ?**

Concessionárias de serviço público, em regra, estabelecem com seus empregados relações de trabalho, isto é, regidas pela legislação trabalhista. Sendo assim, podem, em princípio, determinar aos seus empregados a realização de teletrabalho, alteração da jornada de trabalho com a constituição de banco de horas, concessão de férias e antecipação de feriados. Tudo isso com fundamento nos artigos 3º e seguintes da Medida Provisória nº 927 de 22 de março de 2020. Essas medidas, todavia, quando adotadas por concessionárias de serviços públicos se afetarem serviços públicos ou atividades essenciais só poderão ser adotadas depois de prévia articulação com o poder concedente, na forma do artigo 3º, §10, da Lei Federal nº 13.997/2020.

#### **4.5. O Município pode alterar a escala de férias, revogar ou deixar de conceder afastamentos para viagens e outros motivos de servidores que sejam necessários durante a situação de emergência?**

Sim. Embora as férias sejam direito do servidor ou empregado público vinculado a garantia de sua saúde e dignidade. As férias de servidores e empregados públicos podem ter suas datas alteradas e podem até mesmo ser interrompidas para atender à necessidade do serviço em situações de calamidade pública, desde que alteração ou interrupção das férias seja determinada em ato fundamentado da autoridade competente.

#### **4.6. O Município pode suspender a realização de provas e concursos públicos?**

As provas de concurso público podem ser adiadas mediante alteração do edital do concurso ou edital extraordinário que devem ser amplamente divulgados e publicados em imprensa oficial. A emergência de saúde, em princípio, não autoriza o cancelamento ou anulação de concursos que só deve ocorrer caso seja identificada alguma ilegalidade no certame.

#### **4.7. O Município pode realizar contratação temporária de pessoal para atender a emergência de saúde pública?**

Sim. A contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de interesse público é autorizada pelo artigo 37, IX, da Constituição Federal. Por expressa determinação constitucional, contudo, o tema deve ser regulamentado em lei municipal. Desse modo, se já existir lei municipal sobre a matéria que preveja a possibilidade de contratação por tempo determinado em situações de emergência ou calamidade pública, as contratações devem ser realizadas com base na lei vigente. Caso não exista lei local que preveja a hipótese de contratação, esta deve ser editada.

#### **4.8. Servidores podem receber gratificações ou outras verbas pela atuação em atividades voltadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública?**

O pagamento de gratificações ou outras verbas só pode ser realizado se existir lei local que o autorize. O artigo 37, X, da Constituição Federal é explícito no sentido de que todas as verbas remuneratórias de servidores públicos devem ser previstas em lei específica. Destaque-se que, em razão do princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes, é do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que trate da remuneração dos servidores deste Poder e dos membros do Poder Legislativo a iniciativa de leis que disciplinem a remuneração dos seus servidores.

#### **4.9. O Município pode criar comitês e comissões de crise?**

Sim. O Prefeito Municipal pode, por meio de decreto municipal, com fundamento em seu poder-dever de organizar a administração pública, dispor sobre a organização da Administração, desde que o decreto municipal não crie órgãos públicos ou implique aumento de despesa pública. Tudo isso com base no artigo 84, VI, “a”, da Constituição da República, que pelo princípio da simetria das formas, deve ser também reproduzido nos Municípios. Caso seja necessário aumento de despesa ou criação de órgão público a matéria deve ser tratada em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme artigo 61, II, §1º, “b”, da Constituição da República.

#### **4.10. O Município pode designar servidores para atuar em gabinete de crise e outras atividades temporárias destinadas a enfrentar a emergência de saúde pública?**

Sim. O decreto municipal que crie gabinete, comitê ou comissão para gestão da crise de saúde pública deve designar os agentes públicos que irão compor o gabinete, comitê ou comissão. A posição e a ser ocupada em gabinete, comitê ou comissão e as atribuições exercidas não podem ser equivalentes a ocupação de cargo diverso daquele ocupado pelo servidor público, sob pena de configuração de desvio de função. As atribuições e tarefas devem ser pontuais e devem ser designados servidores cujos cargos guardem relação com as atividades que este exercerá no gabinete, comitê ou comissão.

## 5. Licitações e contratos públicos

### 5.1. Pode ser dispensada a licitação para contratações emergenciais de bens e serviços necessários ao combate da epidemia?

Sim, e para simplificar ainda mais o processo de contratação emergencial de tais bens e serviços a Lei nº 13.979/2020 estabeleceu regras específicas, inclusive para contratação de serviços de engenharia.

Em linhas gerais, a lei admite, mediante justificativa da autoridade competente que a contratação seja realizada com termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado e ainda, de forma excepcional, também mediante justificativa fundamentada, sem que seja realizada estimativa de preços ou ainda por valor superior àquele constante da estimativa.

Admite-se, ainda, que na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição.

Por fim, esclarecemos que a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia disponibilizou no Comprasnet, informações, dicas e modelos para tratar de compras e contratos públicos nesse momento de incertezas pandêmicas. O material pode ser acessado no seguinte endereço: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/gestorpublico/1271-orientacoes-e-modelos-em-logistica-publica-no-combate-ao-covid-19>>.

### 5.2. Outras licitações, contratações podem ser suspensos ou interrompidos para promover isolamento social e contingenciar despesas públicas?

Licitações presenciais que não sejam reputadas necessárias para o enfrentamento da situação de emergência podem ser adiadas ou mesmo revogadas por razões de interesse público.

De igual forma, os contratos em curso como os de limpeza de dependências administrativas que se encontrarão fechadas, merenda e transporte escolar no período em que as aulas estiverem suspensas devem, conforme o caso, sofrer supressão do objeto ou mesmo suspensão da execução contratual por ordem escrita da Administração pelo período que se fizer necessário.

### 5.3. Empresas podem interromper o fornecimento de bens ou prestação de serviços em razão da emergência de saúde pública?

A Lei de Licitações em seu artigo 78, V estabelece que a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração dá ensejo à rescisão unilateral do contrato pela Administração, sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas cabíveis.

Assim a situação de emergência de saúde pública, por si só, não autoriza a interrupção do fornecimento ou da prestação de serviços, devendo decorrer de justa causa e ser previamente comunicada à Administração, a quem caberá avaliar, diante dos elementos e documentos



apresentados se há nexos causal entre a situação de emergência de saúde pública e a interrupção de fornecimento.

De toda sorte cumpre à Administração buscar, em negociação com a empresa prestadora de serviços, alternativas para prestação do serviço de forma remota, evitando ao máximo, reuniões presenciais, aglomerações e trânsito de pessoas.

Não havendo tempo hábil para formalização de termo aditivo ao contrato, considerando o risco iminente à saúde pública proveniente da pandemia, o órgão ou entidade deverá proceder aos ajustes necessários com o fornecedor e anexar posteriormente a devida justificativa ao processo que embasa a formalização do termo aditivo.

#### **5.4. Empresas podem solicitar reequilíbrio-econômico financeiro dos contratos em razão de custos ou prejuízos inesperados decorrentes da emergência de saúde?**

Sim, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato encontra abrigo no art. 37, XXI da Constituição Federal.

A equação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos consiste na relação de fato existente entre os encargos suportados pelo contratado e a remuneração correspondente. Desta forma, se o desequilíbrio entre esses dois fatores resultar em excessivos encargos para o contratado surgirá a necessidade de promover o reequilíbrio econômico-financeiro da relação contratual.

A doutrina apresenta como fatores causadores do desequilíbrio econômico-financeiro a superveniência de álea econômica ou de álea administrativa sobre a relação jurídica-contratual. A álea administrativa, em síntese, representa o poder de alteração dos contratos, pela Administração Pública, além do fato do príncipe.

Por sua vez, a álea econômica ocorre com a verificação de fato imprevisível por ocasião da concretização do ajuste, inevitável e alheio à vontade das partes, do qual decorram mudanças substanciais no objeto do contrato. Ainda, a propósito, a denominada "teoria da imprevisão" é que dá substrato à álea econômica, impondo a conformação dos termos contratuais em virtude de alterações severas e significativas de modo a evitar o enriquecimento sem causa da Administração contratante pela fruição de serviços realizados abaixo do preço de custo pelo contratado.

A Lei n.º 8.666/93, no art. 65, II, "d", com a redação atribuída pela Lei n.º 8.883/94, prevê a possibilidade de alteração do valor do contrato em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto, por acordo das partes, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Esse dispositivo, segundo assente na doutrina, cuida da denominada álea econômica, que significa, repita-se, "todo acontecimento externo ao contrato, estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que causa um desequilíbrio muito grande, tornando a execução do contrato



excessivamente onerosa para o contratado". (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito Administrativo. 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2004. Página 268).

A situação de emergência em saúde que estamos vivenciando, com certeza configura um caso de força maior que pode ensejar a revisão do contratos, desde que reste comprovado e demonstrado documentalmente nos autos do respectivo processo administrativo que o aumento dos custos decorre da situação de emergência.

## **6. Serviços públicos**

### **6.1. Serviços de orientação e atendimento ao público?**

A Constituição (art. 196 e segs) assegura a implementação de políticas públicas sociais e econômicas, voltadas a redução do risco de doenças e de outros agravos, mediante acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde.

Neste contexto, o conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas constitui o Sistema Único de Saúde, que é articulado esquema de ações executivas sincronizadas entre todas as esferas federativas, com esteio no art. 198 da Lei Fundamental.

Ao Município cabe, portanto, divulgar e orientar a população acerca das medidas de prevenção e combate ao Covid-19.

### **6.2. O Município pode interromper serviço de transporte público para evitar deslocamento e aglomerações de pessoas?**

Quanto aos transportes, compete privativamente à União legislar a respeito, conforme dispõe o art. 22, XI, da Constituição Federal. Ao Município cabe apenas, nos termos do art. 30, V, "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial", o que nos remete ao transporte urbano e intramunicipal de passageiros. De acordo com o art. 3º da MP 926/2020 o Município poderá adotar medidas de restrição excepcional e temporária de locomoção, desde que resguarde o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais. Nesse passo, é vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, ou de cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.

### **6.3. O Município pode suprimir ou reduzir taxas de serviços públicos durante a emergência de saúde pública?**

Como sabido, a política tarifária deve assegurar a execução dos serviços de maneira universal e contínua (art. 175 § único, III, da CRFB), respeitar as cláusulas financeiras dos contratos (art. 37, XXI, da CRFB) e o princípio da modicidade tarifária (art. 6º, §1º da Lei nº 8.987/95). Evidenciado o interesse público diante da situação calamitosa, é possível a redução ou eliminação da tarifa, desde

que atendidos os requisitos da lei local que dispõe da política tarifária, assegurada a higidez do sistema.

A Lei Eleitoral nº 9.504/1997, no §10 do art. 73, veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública ou estado de emergência, motivo pelo qual é possível, ainda que em ano eleitoral, a concessão de benefícios tarifários diante do interesse público.

## 7. Tributação e Orçamento.

### 7.1. O Município pode conceder anistias, isenções e outros benefícios fiscais para desonerar o contribuinte durante o período de emergência de saúde pública? E a vedação do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997?

O ente que possui competência para instituir determinados tributos, também a detém para a concessão de favores fiscais, observados determinados requisitos.

No contexto dos requisitos exigidos, o art. 150, § 6º, da Constituição Federal impõe que a concessão da isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, seja feita por intermédio de Lei específica. Além da necessidade de edição de uma lei específica, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e contar com demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou estar acompanhada de medidas de compensação (art. 14 da LRF).

De outra feita, não podemos esquecer que a epidemia do “Corona Vírus” veio assolar nosso país bem no ano de eleições municipais. Nesta perspectiva, o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência** ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Tratando-se de estado de calamidade pública/estado de emergência, observada a exigência constitucional de lei e as demais exigências da LRF, não vislumbramos óbices à concessão de favores fiscais que estejam estritamente ligados à situação de emergência que vivenciamos.

### 7.2. O Município pode contingenciar gastos públicos? O Município pode aumentar os gastos públicos nas áreas necessárias para promover o combate à pandemia de COVID-19?

O contingenciamento é o bloqueio temporário de recursos, segundo critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para ajustar o orçamento aprovado no ano anterior ao real comportamento das receitas e despesas, permitindo ao ente o cumprimento de suas metas fiscais. (Art. 9º da LRF).

Por conseguinte, em regra, o Executivo municipal ao detectar o desajuste no orçamento, possui o dever de efetuar o contingenciamento através da edição de um decreto limitando gastos autorizados pela lei orçamentária (somente com relação às despesas não obrigatórias).

No entanto, é suficientemente claro que, ante a situação mundial instaurada, em virtude do monitoramento permanente da pandemia Covid-19, da necessidade de elevação dos gastos públicos para proteger a saúde e os empregos dos brasileiros e da perspectiva de queda de arrecadação, os orçamentos sofrerão grandes impactos.

Em 23 de março de 2020, o Congresso Nacional aprovou o reconhecimento da situação de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 06/2020), para fins da aplicação do art. 65 da LRF. Isto quer significar que a partir da vigência deste Decreto Legislativo (a qual se deu no dia de sua publicação), a União está autorizada a descumprir metas fiscais para custear ações de combate à pandemia, podendo, inclusive, aumentar os gastos públicos nas áreas necessárias para promover o combate à pandemia do CORONA Vírus (COVID-19).

Já com relação aos Estados e Municípios, a utilização da permissão contida no art. 65 da LRF exige reconhecimento da situação de calamidade pública pela Assembleia Legislativa. Deste modo, enquanto não reconhecida a calamidade pública pela Assembleia Legislativa do seu respectivo Estado membro, o Município deverá contingenciar gastos. De outra feita, o aumento de gastos públicos para fazer frente à pandemia deve observar as regras pertinentes, principalmente as da LRF.

### **7.3. É possível a desvinculação de receitas de fundos municipais para fazer frente à pandemia do Corona Vírus (COVID-19)?**

Os fundos são contas de recursos destinados a fins específicos e constituem uma forma específica de administração de recursos.

Na forma dos arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964, os Fundos possuem as seguintes características: (a) são criados por lei; (b) possuem orçamento e contabilidade próprios; (c) seu orçamento integra a contabilidade geral do Ente ao qual se encontra vinculado; (d) submetem-se, necessariamente, a um órgão da Administração; (e) suas receitas vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços; e (f) não possuem personalidade jurídica.

Resumidamente, pode-se dizer que os fundos são contas de recursos destinados a fins específicos, só podendo ser utilizados na consecução dos objetivos a que se destinam. Não obstante, entendemos que em situações de calamidade pública como a que vivenciamos (Decreto Legislativo nº 06/2020), perfeitamente factível a edição de lei para desvinculação de recursos dos fundos para fazer frente às necessidades advindas de graves situações adversas.

Isto porque, a ponderação dos valores e direitos envolvidos, principalmente os direitos à saúde e à vida dos munícipes, gravemente ameaçados ante a situação extraordinária mundialmente instaurada, dota a desvinculação de razoabilidade.

Vale esclarecer, ainda a título de informação, que, especificamente com relação aos fundos municipais de saúde (que recebem repasses do Ministério da Saúde), recentemente a Câmara dos Deputados aprovou projeto de lei complementar (Projeto de Lei Complementar - PLP nº 232/2019) que autoriza o uso de saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores constantes nos Fundos de Saúde. No momento da realização destas considerações a referida propositura encontrava-se sob regime de urgência aguardando votação no Senado Federal. (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224225>) .