



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

**PARECER n. 00063/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.102033/2020-55**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. COVID-19. APOIO ADMINISTRATIVO. ORIENTAÇÃO NO ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO.

1. Consulta jurídica sobre medidas a serem tomadas no contrato de terceirizados ante a caracterização do novo Coronavírus (COVID-19) como uma pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), o contido na Lei nº 13.979/2020, a Portaria do Ministério da Saúde nº 356/2020 e as Instruções Normativas nº 19, 20 e 21, de 2020, do Ministério da Economia, os Decretos Distritais nºs 40.520, de 14 de março de 2020; 40.522, de 15 de março de 2020; 40.529, de 18 de março de 2020; 40.537, de 18 de março de 2020 e Decreto nº 40.539/2020 que tratam das medidas de emergência no Distrito Federal e o dever da CGU adotar medidas necessárias para o enfrentamento da situação.

2. Possibilidade de orientação da CGU sobre como ocorrerá o acompanhamento da execução do contrato, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93, ante a determinação do art. 7º da IN nº 19/2020, quanto ao dever de assegurar “a preservação e funcionamento dos serviços considerados essenciais ou estratégicos”.

## 1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de processo administrativo em que foi realizada consulta jurídica da Coordenadora-Geral de Logística, Patrimônio e Engenharia por meio do Despacho CGLPE Sei nº 1432615) sobre os efeitos da crise do Covid-19 nos contratos de terceirização. O questionamento jurídico foi realizado nos seguintes moldes:

1. Há possibilidade de colocarmos os terceirizados de apoio administrativo em trabalho remoto (Apoio Administrativo e Secretárias), uma vez que se dispensarmos apenas, com o desconto de VT e VA, não teríamos o apoio necessário para executarmos as atividades realizadas pelos servidores em PGD, inclusive, chefias e isso impactaria em mantermos nossas atividades primordiais?
2. Podemos encaminhar às empresas comunicados de ajustes uma vez que, segundo meu entendimento, não há do que se falar em ingerência nesse caso, mas sim de economicidade, melhoria na gestão e na alocação de recursos?
3. Caso seja acatada a sugestão de trabalho remoto, podemos pedir aos funcionários para inserirem no Sistema SEI relatórios diários de atividades para análise das chefias?
4. Os funcionários em trabalho remoto poderiam receber VA, uma vez que ficariam à disposição do órgão?

2. O DESPACHO DGI (SEI nº 1432623) não só encaminhou os questionamentos, mas também repassou as "orientações apresentadas pelo ME sobre a situação dos terceirizados e solicitou orientações quanto a viabilidade jurídica de se colocar os colaboradores em teletrabalho, ou ainda, no caso de redução do contingente do prédio, de se reduzir os contratos de limpeza e copeiragem, por exemplo, sem prejuízo da remuneração dos funcionários."

3. É o que interessa relatar.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

4. O ponto central do questionamento está na situação emergencial decorrente do COVID-19. O momento em questão é tão grave que para lidar com tal emergência, foi editada a Lei nº 13.979/2020 para dispor *"sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019"*

5. No que interessa às demandas da CGU, em especial a formulada neste processo, o art. 3º da Lei nº 13.979/2020 estabeleceu que *"para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: (...) "§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo."* Perceba-se, então, que a área de recursos humanos pode conceder falta justificada nesta hipótese e os encarregados dos contratos de terceirização também podem fazer uso de tais medidas.

6. Ressalto que as medidas passíveis de abono podem ser isolamento, quarentena, além da determinação de realização compulsória de exames médicos ou de tratamentos médicos específicos. O § 4º da Lei nº 13.979/2020 ainda estabeleceu que *"As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei."*

7. Ocorre que as condições e os prazos aplicáveis ao isolamento e à quarentena são atribuições do Ministro de Estado da Saúde, nos termos do §5º do art. 3º Lei nº 13.979/2020. Da mesma forma, a regulamentação da lei, conforme o art. 7º da norma. Por conta disso, foi editada a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020 (*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)*). No que interessa à CGU, o art. 3º da Portaria MS nº 356/2020 estabeleceu que *"a medida de isolamento objetiva a separação de pessoas sintomáticas ou assintomáticas, em investigação clínica e laboratorial, de maneira a evitar a propagação da infecção e transmissão local"* e que essa medida *"poderá ser determinada por prescrição médica ou por recomendação do agente de vigilância epidemiológica"* Há, ainda, o prazo máximo de 14 dias, que pode se estender por até igual período, a depender de resultado laboratorial. Conforme o §2º do art. 3, o isolamento deve ser realizado preferencialmente em domicílio.

8. A quarentena, por sua vez, será determinada, motivadamente, *"por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão"*, com publicação no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação. O prazo da quarentena será de até 40 dias, podendo se estender pelo tempo necessário para reduzir a transmissão comunitária e garantir a manutenção dos serviços de saúde no território.

9. Nos termos do art. 10 da portaria, as medidas de isolamento e quarentena deverão observar os protocolos clínicos do coronavírus (COVID-19) e as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Contingência Nacional para Infecção Humana novo Coronavírus (Covid-19). Nossas ações também devem se pautar em tais documentos.

10. Em seguida, foi editada a Instrução Normativo nº 19, de 12 de Março de 2020 (*Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto às medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)*). No que nos interessa, há a necessidade de campanhas educativas, o que já está sendo feito na CGU. A IN 19/2020 estabeleceu, ainda, no art. 4º, que *"os servidores e empregados públicos que realizarem viagens internacionais, a serviço ou privadas, e apresentarem sintomas associados ao coronavírus (COVID-19), conforme estabelecido pelo Ministério da Saúde, deverão executar suas atividades remotamente até o décimo quarto dia contado da data do seu retorno ao País"*. Há, portanto, hipótese obrigatória de designação de trabalho remoto. Neste caso, o §1º permitiu o registro no sistema eletrônico de frequência do servidor com o código "serviço externo" e até admitiu que a frequência seja abonada, caso a atividade não possa ser desenvolvida à distância, pela chefia imediata.

11. Mais do que isso, logo em seguida a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – Sipepec, publicou em edição extraordinária do Diário Oficial da União, uma nova recomendação aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal no sentido de que os servidores e empregados públicos que realizarem viagens internacionais, a serviço ou privada, ainda que não apresentem sintomas associados ao coronavírus (Covid-19), deverão executar suas atividades

remotamente durante sete dias corridos, contados da data do desembarque no Brasil. Eis o conteúdo da Instrução Normativa nº 20:

Art. 1º A Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 4º-A Os servidores e empregados públicos que realizarem viagens internacionais, a serviço ou privada, ainda que não apresentem sintomas associados ao coronavírus (COVID-19), conforme estabelecido pelo Ministério da Saúde, deverão executar suas atividades remotamente até o sétimo dia contado da data do seu retorno ao País. Parágrafo único. Na hipótese do caput, aplicar-se-á o disposto nos §§1º e 2º do art. 4º." (NR)

12. O art. 5º da IN nº 19/2020 estabeleceu também o dever de *“reavaliar criteriosamente a necessidade de realização de eventos e reuniões com elevado número de participantes”*. Fez-se, também, a sugestão de designar o adiamento ou de realização do evento ou da reunião por meio de videoconferência ou de outro meio eletrônico. Há, ainda, a possibilidade do art. 6º da IN nº 19/2020 de receber, no formato digital, atestados de afastamento gerados por motivo de saúde enquanto perdurar o estado de emergência do COVID-19.

13. Importante apontar, ainda, nos termos do art. 7º da IN nº 19/2020, que a DGI, como dirigente de gestão de pessoas dos órgãos, deve assegurar *“a preservação e funcionamento dos serviços considerados essenciais ou estratégicos”*, ao definir aquilo que precisa ser mantido em funcionamento na CGU. Este aspecto interessa especialmente esta consulta.

14. Diante desse contexto, o Ministro da CGU editou a PORTARIA nº 711/2020 para, diante dessa situação de emergência, determinar o seguinte:

Art. 1º Determinar que os trabalhos da Controladoria-Geral da União - CGU sejam realizados preferencialmente por meio do Programa de Gestão de Demandas - PGD, a ser concedido de forma especial a servidores:

I - com idade superior a 60 anos;

II - com doenças crônicas ou de baixa imunidade diagnosticadas;

III - gestantes ou lactantes;

IV - que realizaram viagens internacionais, a serviço ou privadas, e retornaram ao Brasil nos últimos quinze dias;

V - que apresentem sinais ou sintomas da doença causada pelo coronavírus COVID-19, tais como:

a) febre;

b) tosse; ou

c) dificuldade para respirar; ou

VI - que coabitem com pessoas que possuam as características indicadas nos incisos I a V.

Parágrafo único. O disposto no caput também se aplica aos demais servidores da CGU, desde que não comprometa o bom andamento das atividades estritamente presenciais das unidades e pactuem os trabalhos em comum acordo com as suas chefias imediatas.

Art. 2º As chefias imediatas deverão estabelecer pontos de controle periódicos para acompanhamento da execução dos trabalhos pactuados em PGD. Parágrafo único. Os pontos de controle devem ocorrer prioritariamente por meio do uso das ferramentas do escritório digital da CGU.

(...)

Art. 5º Esta Portaria vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), nos termos do art. 1º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Art. 6º As regras previstas nesta Portaria serão aplicadas em consonância com o disposto na Instrução Normativa SEGES nº 19, de 2020.

15. Em outras palavras, o Ministro da CGU estabeleceu medidas excepcionais enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) valendo-se de um instrumento já existente no âmbito deste ministério, o Programa de Gestão de Demandas - PGD. Conforme o art. 6º da Portaria, deixou clara a obediência ao contido na Instrução Normativa SEGES nº 19, de 2020.

16. Logo em seguida, foi editada a IN nº 21/2020, mais uma vez alterando a IN 19/2020, para ampliar as hipóteses de trabalho remoto aos servidores e empregados públicos e definir novas medidas, ante o agravamento da crise do COVID-19:

"Hipóteses específicas de trabalho remoto

Art. 4º-B Deverão executar suas atividades remotamente enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19):

I - os servidores e empregados públicos:

a) com sessenta anos ou mais;

b) imunodeficientes ou com doenças preexistentes crônicas ou graves; e

c) responsáveis pelo cuidado de uma ou mais pessoas com suspeita ou confirmação de diagnóstico de infecção por COVID-19, desde que haja coabitação; e

II - as servidoras e empregadas públicas gestantes ou lactantes.

§1º A comprovação de doenças preexistentes crônicas ou graves ou de imunodeficiência ocorrerá mediante autodeclaração, na forma do Anexo I, encaminhada para o e-mail institucional da chefia imediata.

§2º A condição de que trata a alínea "c" do inciso I ocorrerá mediante autodeclaração, na forma do Anexo II, encaminhada para o e-mail institucional da chefia imediata.

§3º A prestação de informação falsa sujeitará o servidor ou empregado público às sanções penais e administrativas previstas em Lei.

§4º O disposto nas alíneas "a" e "c" do inciso I do caput não se aplica aos servidores e empregados públicos em atividades nas áreas de segurança, saúde ou de outras atividades consideradas essenciais pelo órgão ou entidade." (NR)

"Art. 5º Os órgãos e entidades integrantes do SIPEC suspenderão a realização de eventos e reuniões com elevado número de participantes enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

§1º Na hipótese do caput, o órgão ou entidade avaliará a possibilidade de realização do evento ou da reunião por meio de videoconferência ou de outro meio eletrônico.

§2º O Ministro de Estado ou a autoridade máxima da entidade poderá autorizar a realização de evento ou reunião presencial no período de que trata o caput, mediante justificativa individualizada, permitida a delegação ao Secretário Executivo ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública, ao titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação." (NR)

"Medidas gerais de prevenção, cautela e redução da transmissibilidade

Art. 6º-A Sem prejuízo do disposto nesta Instrução Normativa, o Ministro de Estado ou autoridade máxima da entidade poderá adotar uma ou mais das seguintes medidas de prevenção, cautela e redução da transmissibilidade:

I - adoção de regime de jornada em:

a) turnos alternados de revezamento; e

b) trabalho remoto, que abranja a totalidade ou percentual das atividades desenvolvidas pelos servidores ou empregados públicos do órgão ou entidade;

II - melhor distribuição física da força de trabalho presencial, com o objetivo de evitar a concentração e a proximidade de pessoas no ambiente de trabalho; e

III - flexibilização dos horários de início e término da jornada de trabalho, inclusive dos intervalos intrajornada, mantida a carga horária diária e semanal prevista em Lei para cada caso.

§1º A competência de que trata o caput poderá ser delegada ao Secretário Executivo ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública, ao titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação.

§2º A adoção de quaisquer das medidas previstas no caput ocorrerá sem a necessidade de compensação de jornada e sem prejuízo da remuneração.

§3º Ficam suspensas, pelo prazo de vigência desta Instrução Normativa, as disposições normativas que restringem o percentual de servidores inseridos em quaisquer das hipóteses do caput, bem como as que estabelecem acréscimo de produtividade.

§4º O disposto no caput não se aplica aos servidores e empregados públicos em atividades nas áreas de segurança, saúde, ou em outras atividades consideradas essenciais pelo órgão ou

entidade." (NR)

"Servidor ou empregado público com filho em idade escolar

Art. 6º-B Os órgãos e entidades do SIPEC poderão autorizar os servidores e empregados públicos, que possuam filhos em idade escolar ou inferior e que necessitem da assistência de um dos pais, a executarem suas atribuições remotamente, enquanto vigorar norma local que suspenda as atividades escolares ou em creche, por motivos de força maior relacionadas ao coronavírus (COVID-19).

§1º Na hipótese do caput, aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 4º.

§2º Caso ambos os pais sejam servidores ou empregados públicos, a hipótese do caput será aplicável a apenas um deles.

§3º A comprovação do preenchimento dos requisitos previstos no caput e no §2º ocorrerá mediante autodeclaração, na forma do Anexo III, encaminhada para o e-mail institucional da chefia imediata.

§4º A prestação de informação falsa sujeitará o servidor ou empregado público às sanções penais e administrativas previstas em Lei." (NR)

"Art. 7º Caberá ao Ministro de Estado ou à autoridade máxima da entidade, em conjunto com o dirigente de gestão de pessoas, assegurar a preservação e funcionamento das atividades administrativas e dos serviços considerados essenciais ou estratégicos, utilizando com razoabilidade os instrumentos previstos nos art. 6º-A e art. 6º-B, a fim de assegurar a continuidade da prestação do serviço público." (NR)

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

17. Quanto aos servidores e empregados públicos, a nova IN permitiu regime de jornada em turnos alternados de revezamento ou trabalho remoto, que abranja a totalidade ou percentual das atividades desenvolvidas pelos servidores ou empregados públicos do órgão ou entidade. Admitiu também que os Ministros estabeleçam a melhor distribuição física da força de trabalho presencial, com o objetivo de evitar a concentração e a proximidade de pessoas no ambiente de trabalho, além de permitir a flexibilização dos horários de início e término da jornada de trabalho, inclusive dos intervalos intrajornada, mantida a carga horária diária e semanal prevista em Lei para cada caso. Recordo, por fim, que em matéria de pessoal, deve-se obediência às orientações do SIPEC, ante o contido no Parecer AGU Nº GQ-46, de 13 de dezembro de 1994, vinculante por ter sido aprovado pelo AGU e pelo Presidente da República, nos termos dos arts. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993<sup>[1]</sup>:

Competência residual das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral, demais Secretarias de Estado da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas. Clarificação dos dizeres contidos no Parecer nº 02-AGU/LS, de 5.8.93. Competência privativa legalmente cometida à Secretaria da Administração Federal (SAF) para tratar de assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo da União. No âmbito da estrutura administrativa em que se posicionam, o jus dicere deferido às Consultorias Jurídicas pela Lei Complementar nº 73/93 (art. 11) possui campo residual de atuação, tendo autonomia para interpretar o ordenamento jurídico positivo no que diz respeito às matérias específicas da área finalística de cada Secretaria de Estado. Não lhes compete, por conseguinte, analisar e oferecer conclusões sobre leis e normas relativas ao pessoal civil do Poder Executivo, porque da competência privativa do órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC), ou seja, da Secretaria da Administração Federal, isto em proveito da coerência e da uniformização dos mecanismos jurídicos de controle interno de legalidade das ações da União.

18. Perceba-se, por todo o exposto até agora, que, apesar de tais medidas se referirem a servidores e empregados públicos, elas modificaram a gestão Administrativa da CGU, ante o momento de crise, o que afeta claramente os contratos administrativos firmados pela CGU. Mais do que isso. Na qualidade de gestores da CGU, há comando do SIPEC no sentido de manter os serviços essenciais, ao mesmo tempo em que se impõe a preocupação com a melhor gestão da coisa pública no intuito de não agravar a pandemia.

19. Há, ainda, que se consignar o contido nos Decretos Distritais nºs 40.520, de 14 de março de 2020; 40.522, de 15 de março de 2020; 40.529, de 18 de março de 2020; 40.537, de 18 de março de 2020 e Decreto nº 40.539/2020 que tratam das medidas de emergência no Distrito Federal. Isso porque, em se tratando de contrato de apoio, as medidas tomadas pelo Governador do Distrito Federal também impactam a gestão do contrato, com a suspensão das aulas em escolas e universidades, além da suspensão das atividades de comércio. Isso pode inclusive se ampliar com a vedação de circulação.

20. Retomando os pontos postos da consulta, e superada a demonstração da excepcionalidade da situação, as Recomendações COVID-19 - Contratos de Prestação de Serviços Terceirizados estabeleceu o seguinte:

Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, considerando a classificação da situação mundial do novo coronavírus (COVID-19) como pandemia, deverão seguir as seguintes recomendações:

1º - notificar as empresas contratadas quanto à necessidade de adoção de meios necessários para intensificar a higienização das áreas com maior fluxo de pessoas e superfícies mais tocadas, com o uso de álcool gel (maçanetas, corrimões, elevadores, torneiras, válvulas de descarga etc.);

2º - solicitar que as empresas contratadas procedam a campanhas internas de conscientização dos riscos e das medidas de prevenção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), observadas as informações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde;

3º - proceder a levantamento de quais são os prestadores de serviços que se encontram no grupo risco (portadores de doenças crônicas, histórico de contato com suspeito ou confirmado para COVID-19 nos últimos 14 dias, idade acima de 60 anos etc.), para avaliação da necessidade de haver suspensão\* ou a substituição temporária na prestação dos serviços desses terceirizados;

4º - Caso haja diminuição do fluxo de servidores dos órgãos ou entidades (estejam executando as suas atribuições remotamente) ou expediente parcial (rodízio), poderão - após avaliação de pertinência, e com base na singularidade de cada atividade prestada - reduzir\* ou suspender\* os serviços prestados pelas empresas terceirizadas, até que a situação se regularize.

21. Como reportado na consulta, os primeiros três dispositivos já tiveram cumprimento dentro da CGU. No terceiro ponto, contudo, é de se destacar que ao tratar da suspensão do grupo de risco, a orientação do SIPEC faz referência à Nota Técnica nº 66/2018 – Delog/Seges/MP (SEI 1432614) que trata de manifestação da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Seges/MP) em relação aos questionamentos da Imprensa Nacional.

22. Nesta manifestação, em que se trata do recesso de final de ano dos terceirizados, o SIPEC analisou se caberia tratamento a ser oferecido aos empregados de empresas prestadoras de serviços para a Administração Pública federal, quando da ocorrência dos benefícios exclusivos dos servidores públicos como ponto facultativo e recesso, haja vista a vedação presente no inciso VII do art. 5º da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.

23. Pelas conclusões trazidas na Nota Técnica, parece certo concluir que: a) naquele caso, seria cabível a suspensão, com o pagamento do salário, mas não o recebimento de vale alimentação e de vale transporte; b) as alterações no contrato que gerem economicidade, melhoria na gestão e na alocação de recursos, não caracteriza ingerência da Administração, posto que não concede "ponto facultativo" ou "recesso", mas na realidade suspende/reduz parte dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas, por questões de redução efetiva do expediente administrativo, o que torna infrutífera a manutenção nesses períodos de todo o efetivo terceirizado; e c) possibilidade de redução/suspensão das atividades rotineiras que são prestadas por empresas terceirizadas admite exceção, tendo em vista o não funcionamento do órgão ou entidade ou pelo expediente reduzido.

24. Perceba-se, então, que diante dessas orientações do Ministério da Economia, parece viável ajustar o acompanhamento dos contratos, o que, conforme o art. 4º Recomendações COVID-19 - Contratos de Prestação de Serviços Terceirizados, merece decisão administrativa pautada na avaliação de pertinência, e com base na singularidade de cada atividade prestada.

25. Há de se recordar que o regime jurídico-administrativo é o conjunto de princípios peculiares ao Direito Administrativo, os quais guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade. Nesse sentido, o Direito Administrativo se constrói sobre os princípios da **supremacia do interesse público sobre o particular** e a **indisponibilidade do interesse público pela Administração**. Neste caso, portanto, cabe à CGU, na defesa do interesse público propor as medidas de acompanhamento do contrato que melhor correspondam a esse objetivo. Mais do que isso, nos termos do art. 7º da IN nº 19/2020, o dirigente de gestão de pessoas da CGU deve assegurar *“a preservação e funcionamento dos serviços considerados essenciais ou estratégicos”*. Para que isso seja viável, certamente contará com a função do apoio e de secretarias. E neste sentido, há de se concordar com a justificativa de que *“em casos excepcionais, como ponto facultativo ou recesso, a redução da mão de obra não se caracteriza como concessão de direito a esses*

*empregados, mas sim como consequências a serem administradas devido à redução da atividade no órgão, uma vez que os funcionários ficariam ociosos e gerariam mais gastos indiretos à administração, como: água, energia elétrica, etc."* Em outras palavras, o princípio da eficiência da administração pública, previsto no art. 37 da Constituição, garante tal possibilidade.

26. Perceba-se, inclusive que essa é a orientação dada pelo Ministério Público do Trabalho por meio da *NOTA TÉCNICA CONJUNTA 04/2020 PGT/COORDIGUALDADE/CODEMAT/CONAETE/CONAFRET/CONAP (Nota Técnica para a atuação do Ministério Público do Trabalho em face das medidas governamentais de contenção da pandemia da doença infecciosa (COVID 19) para trabalhadoras e trabalhadores domésticos, cuidadores ou vinculados a empresas ou plataformas digitais de serviços de limpeza ou de cuidado):*

Recomendar às empresas, órgãos públicos, empregadores pessoas físicas, sindicatos patronais e profissionais, de todos os setores econômicos ou entidades sem fins lucrativos, que, nas medidas de flexibilização da prestação de serviços, assegurem a igualdade de oportunidades e de tratamento da pessoa que realiza o trabalho doméstico ou da trabalhadora ou do trabalhador de empresas prestadoras de serviços de limpeza ou de cuidado, adotando, dentre outras, as seguintes medidas: (...)

c) ESTABELECER política de flexibilidade de jornada, observados o princípio da irredutibilidade salarial e a manutenção do emprego, na ocasião em que serviços de transporte, creches, escolas, dentre outros, não estiverem em funcionamento regular em razão do atendimento a medidas oficiais de contenção da pandemia do coronavírus, quando houver impossibilidade de dispensar o trabalhador do comparecimento ao local de serviços;

d) ESTABELECER política de flexibilidade de jornada, observado o princípio da irredutibilidade salarial e a manutenção do emprego, em favor de trabalhadoras e trabalhadores domésticos ou de trabalhadoras e trabalhadores de empresas prestadoras de serviços de limpeza ou cuidado, para que assistam seus familiares doentes ou em situação de vulnerabilidade à infecção pelo coronavírus, em razão do atendimento a medidas oficiais de contenção da pandemia (artigos 2º e 3º, I, II, III, , da Lei n. 13.979/2020);

27. Percebe-se, portanto, orientação sobre a flexibilidade de jornadas. Ora, ante a pandemia que coloca todos os colaboradores em perigo, o interesse público admite a orientação dos termos do acompanhamento do contrato durante a crise. Isso, no entanto, precisa estar justificado no processo administrativo, ante o dever de motivação do art. 54 da Lei de Processo Administrativo, atestando-se as vantagens para a administração e a necessidade das medidas. Em outras palavras, ante as mudanças implementadas na gestão da CGU, por motivo de excepcionalidade da pandemia, parece-nos viável orientar a maneira de execução do contrato para permitir a sua execução remota. Isso, contudo, merece ser feito por meio da avaliação de pertinência, e com base na singularidade de cada atividade prestada, nos termos do art. 4º das *Recomendações COVID-19 - Contratos de Prestação de Serviços Terceirizados*. Essas medidas excepcionais, inclusive estão sendo tomadas por outros órgãos, como é exemplo o Ministério Público Federal, por meio da Portaria PGR/MPUNº 76, de 19 de Março de 2020:

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 26, inciso XIII da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, como medida de emergência para prevenção do contágio pelo novo coronavírus (COVID-19), resolve:

Art. 1º As atividades incompatíveis com o teletrabalho ficam suspensas, dispensando-se o comparecimento presencial nas unidades do Ministério Público da União a partir do dia 19 de março de 2020.

Parágrafo único. Para os fins da manutenção integral do funcionamento do Ministério Público da União, os membros, servidores, estagiários e **colaboradores** deverão ficar de sobreaviso para atendimento preferencialmente remoto.

Art. 2º Esta Portaria deverá ser publicada em edição extra do Boletim de Serviço do MPU referente ao mês de março e entrará em vigor na data de sua publicação.

ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS

28. Outro interessante exemplo é a Portaria nº 365/2020 da Anatel:

PORTARIA Nº 365, DE 19 DE MARÇO DE 2020

Formaliza as orientações para gestores de contratos de prestação de serviço com mão de obra dedicada, em atenção ao disposto no art. 19 da Portaria Anatel nº 334, de 17 de março de 2020.

O PRESIDENTE SUBSTITUTO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelos arts. 135 e 136, I, do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, e

CONSIDERANDO que a classificação da situação mundial do novo coronavírus (COVID-19) como pandemia significa o risco potencial de a doença infecciosa atingir a população mundial de forma simultânea, não se limitando a locais que já tenham sido identificadas como de transmissão interna; CONSIDERANDO o disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019;

CONSIDERANDO a edição da Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, 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);

CONSIDERANDO edição das Instruções Normativas nº 19, 20 e 21, respectivamente, de 12, 13 e 16 de março de 2020, que estabelecem orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Boletim de Serviço Eletrônico em 19/03/2020 Pessoal Civil da Administração Pública Federal (SIPEC), quanto às medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO a edição de normas locais estabelecendo medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19, incluindo a suspensão de eventos e de atividades escolares ou em creche;

CONSIDERANDO a edição de Recomendações COVID-19 - Contratos de prestação de serviços terceirizados expedidas pela Central de Compras do Ministério da Economia;

CONSIDERANDO a edição da Portaria Anatel nº 334, de 17 de março de 2020 (SEI nº 5345190 e nº 5347279), que aprova, em caráter excepcional, os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do COVID-19 no âmbito da Agência;

CONSIDERANDO a necessidade de formalizar as orientações para gestores de contratos de prestação de serviço com mão de obra dedicada, em atenção ao disposto no art. 19 da Portaria Anatel nº 334, de 17 de março de 2020;

CONSIDERANDO a necessidade de manutenção da prestação de serviços públicos por parte da Anatel;

CONSIDERANDO que a saúde e a segurança de servidores, terceirizados e estagiários são prioridades para a Agência;

CONSIDERANDO o constante dos autos do processo nº 53500.011364/2020-01, RESOLVE:

Art. 1º A atuação presencial de empregados terceirizados fica limitada ao suporte das atividades essenciais, assim como aos serviços de limpeza, conservação, segurança e saúde.

Art. 2º Para implementação do disposto no art. 1º, o Gestor de contrato de prestação de serviço com mão de obra dedicada fica autorizado a avaliar e decidir em conjunto com a empresa contratada a possibilidade de adoção das seguintes medidas.

- I - execução do serviço em regime excepcional de teletrabalho;
- II - implantação de rodízio;

III - flexibilização da jornada;

IV - banco de horas.

§ 1º A adoção de qualquer das medidas prevista neste artigo não implica alteração de contrato, nos termos do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

§ 2º As ausências dos empregados terceirizados decorrentes do cumprimento desta Portaria serão consideradas faltas justificadas, nos termos do art. 3º da Lei nº 13.979/2020.

Art. 3º Para a adoção de qualquer das medidas de que trata o artigo anterior, a empresa contratada deve organizar as rotinas entre os demais empregados, quando não cabível o teletrabalho, de modo a não prejudicar o funcionamento, a segurança, a limpeza e os sistemas da Anatel, mantendo-se o padrão mínimo necessário da prestação do serviço, sendo obrigatório o uso de equipamentos de EPI (equipamento de proteção individual).

Art. 4º Havendo necessidade, devem ser priorizados os empregados terceirizados nas seguintes condições:

I - empregados terceirizados: a) com 60 (sessenta) anos ou mais; b) imunodeficientes ou com doenças preexistentes crônicas ou graves; c) responsáveis pelo cuidado de uma ou mais pessoas com suspeita ou confirmação de diagnóstico de infecção por COVID-19, desde que haja coabitação;

II - empregadas terceirizadas gestantes ou lactantes; e

III - empregados terceirizados que possuam filhos em idade escolar ou inferior e que necessitem da assistência de um dos pais, enquanto vigorar norma local que suspenda as atividades escolares ou em creche por motivos de força maior relacionados ao coronavírus (COVID-19).

Parágrafo único. A comprovação das condições de que trata este artigo deverá ser feita por meio de auto declaração do empregado a ser encaminhada à pela empresa para comprovação junto à Anatel, salvo se já houver registro em sua ficha funcional.

Art. 5º Os empregados terceirizados em regime excepcional de teletrabalho estarão obrigados a:

I - permanecer na cidade de residência e estar disponível para convocação, a qualquer tempo, para comparecimento ao local de trabalho, observado o intervalo mínimo de 4 (quatro) horas para apresentação;

II - permanecer em disponibilidade constante para contato, por e-mail e/ou telefone e/ou via Teams, durante o horário de sua jornada de trabalho;

III - zelar pelas informações acessadas de forma remota, mediante observância às normas internas de segurança da informação e adoção de cautelas adicionais necessárias; e

IV - evitar transitar em lugares com alto potencial de contágio.

Art. 6º O Gestor de contrato de prestação de serviço com mão de obra dedicada deve notificar a empresa contratada quanto à responsabilidade desta em adotar todos os meios necessários para conscientizar seus empregados em relação aos riscos da COVID-19 e à necessidade de reportarem a ocorrência de sintomas de febre ou respiratórios.

Parágrafo único. As empresas contratadas estão passíveis de responsabilização contratual em caso de omissão pela não adoção dos meios necessários descritos no caput e que resulte em prejuízo à Administração Pública. Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação no Boletim Eletrônico de Serviços.

29. Há, aqui, a formalização das orientações para gestores de contratos de prestação de serviço com mão de obra, o que se impõe neste momento excepcional. A orientação deste opinativo, portanto, não sugere uma medida isolada do Poder Executivo e indevida assunção da relação trabalhista entre a empresa e os colaboradores. Isso porque, como consta na consulta, e foi dada orientação aos servidores da CGU, ante a situação excepcional, o interesse público se materializa na gestão a distância, que evite o contágio. Manter em funcionamento todo o prédio, com os custos envolvidos, expondo os servidores que desenvolvam a atividade presencial, apenas para as atividades de apoio, não parece justificar o interesse público. A edição de ato normativo, com tais orientações, não só contribui com as justificativas, mas também avança na transparência das medidas tomadas pela CGU.

30. Quanto à gestão do contrato, o poder-dever de fiscalização da execução contratual está fixado pelos artigos 58, III, e 67 da Lei de licitações, referindo-se ao adimplemento do objeto ajustado, vale dizer, à execução do contrato na forma e sob as condições pactuadas. Nos termos do § 1º d art. 67, "*O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.*" Mais do que isso, o § 2º diz que "*As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção*

*das medidas convenientes*". Significa que a Administração Pública deve orientar a execução do contrato, pautando-se pelo interesse público, fornecendo normas e diretrizes e constatando a conformidade do que foi executado. Exatamente por isso, a gestão do trabalho remoto pode ser orientada pela administração, neste caso, mas deve ser executada pelo encarregado dos contratos e não pela CGU, no intuito de não configurar a gestão direta contratual. Cabe à Administração, no entanto, avaliar a melhor maneira de verificar a comprovação da atuação administrativa dos colaboradores dentro dos contratos administrativos. Ante a situação excepcional, cabe a regulamentação da melhor maneira de implementação. Uma possível medida seria a de garantir a utilização dos sistemas para as atividades, dando-se ciência aos gestores da CGU, sem deixar de conferir ao gestor do contrato o reconhecimento da prestação do serviço.

31. Isso não afasta o fato de que a gestão do contrato de apoio, que apenas de maneira indireta compete à CGU, permanece a cargo da empresa contratante. Não se pode olvidar do contido no tema 725, firmado em sede de repercussão geral do STF, para recordar que: *"É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante"*.

32. Quanto à questão formulada na consulta, quanto ao auxílio-alimentação, a Nota Técnica nº 66/2018 – Delog/Seges/MP faz a seguinte ressalva:

4.1. Os dispositivos da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), via de regra, dispõem que a empresa conceda auxílio-alimentação aos seus empregados apenas nos dias efetivamente trabalhados. Dito de outro modo, se o empregado não labora em dias considerados de "ponto facultativo" ou de "recesso" de servidores públicos, não há que se falar no pagamento dessas rubricas, mas sim o seu desconto nas faturas a serem pagas pela administração;

33. Neste ponto, contudo, cabe fazer uma diferenciação entre os casos, visto que naquela situação os terceirizados não estariam trabalhando, o que seria diferente dessa hipótese, em que haveria o trabalho, apesar de remoto. Aqui, como se pode perceber, parece, a princípio, justificável o pagamento do vale alimentação, exatamente como se o serviço fosse prestado nas dependências da CGU, pois a prestação do serviço do colaborador permanece ocorrendo. A Administração, contudo, deve avaliar as cláusulas contratuais firmadas sobre esse tema, já que a consulta aqui ocorre em tese. Mais do que isso, sabe-se que não existe norma regulamentando o tema do vale-alimentação, cabendo a sua definição ao ajuste nas convenções coletivas, o que também merece ser avaliado pela Administração.

34. Há, contudo, que se reconhecer a inviabilidade de pagamento de vale transporte nesta hipótese de trabalho remoto, visto que o deslocamento, nesta hipótese, não existe. O art. 1º da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, estabelece que o vale-transporte, deve ser pago pelo empregador ao empregado *"para utilização efetiva em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo público, urbano ou intermunicipal e/ou interestadual com características semelhantes aos urbanos, geridos diretamente ou mediante concessão ou permissão de linhas regulares e com tarifas fixadas pela autoridade competente, excluídos os serviços seletivos e os especiais"*. Reforçando essa conclusão, é de ressaltar que com a reforma trabalhista, consta expresso que o trabalhador *home-office* somente terá direito ao vale-transporte se precisar se deslocar até a empresa ou até outro local que seja o trabalho. Caso apenas faça seu trabalho de casa, não receberá o benefício.

35. Dessa maneira, sendo o vale-transporte concedido para utilização efetiva em despesas de deslocamento, não há o que se discutir que no caso de não prestação de serviços deverá ser descontado. Mesmo na hipótese de trabalho remoto, permanece inviável o seu pagamento. No caso de vale-alimentação ou refeição, a situação é diversa, porque ele deve receber o que determina a Convenção Trabalhista determinada pelo Sindicato da categoria. Se for uma obrigação sindical, a empresa não poderá subtrair ou reduzir os benefícios. Caso contrário, se não há nada estipulado em convenção de trabalho, mas a empresa oferece espontaneamente o benefício para todos os seus empregados, cabe a ela manter os benefícios mesmo que em trabalho remoto.

36. Na hipótese da orientação dada à CGU ser diversa daquela estabelecida neste parecer, cabe recordar a possibilidade de reconhecer o contido na Súmula 473 do STF: *"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial"*. Em outras palavras, a Administração pode reconhecer a nulidade de seus atos ou revê-los, por motivo de conveniência e oportunidade.

37. Por último, cabe o registro de que a consulta ora respondida ocorre em tese, o que não obsta avaliar as peculiaridades das obrigações estabelecidas em cada contrato administrativo e eventuais soluções diversas na orientação sobre a execução do contrato. Compete, ainda, à Administração avaliar o volume de demanda afetado pela situação de pandemia e se se faz necessária uma redução ou suspensão de parte dos contratos. Isso, contudo, não afasta a conclusão sobre a possibilidade de, no bojo da fiscalização sobre a execução dos contratos, pautada no interesse público, orientar a prestação de serviço de maneira remota e as medidas necessárias para a sua execução neste momento de crise.

### 3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em atenção à consulta jurídica formulada, conclui-se:

1. É possível a CGU, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93, no bojo do acompanhamento e fiscalização do contrato, firmar orientações sobre o exercício remoto dos terceirizados de apoio administrativo, ante a determinação do art. 7º da IN nº 19/2020, quanto ao dever de assegurar “a preservação e funcionamento dos serviços considerados essenciais ou estratégicos” e garantir o apoio necessário para a execução das atividades realizadas pelos servidores em PGD, evitando prejuízos à atuação do órgão;
2. A mudança no acompanhamento do contrato demanda a justificativa no bojo do processo administrativo, sobre a economicidade, a melhoria na gestão e na alocação de recursos da medida, o que se materializa no interesse público envolvido na situação excepcional de pandemia;
3. A gestão do trabalho remoto, neste caso, deve ser realizada pelo encarregado dos contratos e não pela CGU, no intuito de não configurar a gestão direta contratual. Cabe à Administração avaliar a melhor maneira de verificar a comprovação da atuação administrativa dos colaboradores dentro dos contratos administrativos.
4. Parece-nos juridicamente viável que os colaboradores em trabalho remoto recebam o vale-alimentação, conforme estabelecido nos termos contratuais e nas convenções coletivas, uma vez que ficariam à disposição do órgão no horário definido na contratação.

À consideração superior.

Brasília, 18 de março de 2020.

*(Documento assinado eletronicamente)*

MARIANA BARBOSA CIRNE

Coordenadora-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102033202055 e da chave de acesso 784f38e8

---

Documento assinado eletronicamente por MARIANA BARBOSA CIRNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 396085281 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA BARBOSA CIRNE. Data e Hora: 20-03-2020 14:17. Número de Série: 13191810. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---