



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO  
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

**PARECER nº 00156/2020/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU**

**NUP: 23091.005379/2020-20**

**INTERESSADOS: DIVISÃO DE CONTRATOS - DICONT/PROAD/UFERSA.**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**

**EMENTA:** 1. ADMINISTRATIVO. PARECER. CONSULTA. PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO. ESTADO DE CALAMIDADE [DECRETO LEGISLATIVO Nº 06/2020; DECRETO ESTADUAL Nº 29.534/2020]. PANDEMIA. COVID-19. [LEI Nº 13.979/2020]. 2. REGULAMENTAÇÃO INTERNA. PARÂMETRO [PORTARIA UFERSA/GAB Nº 208/2020]. 3. DIAS NÃO TRABALHADOS. VERBAS INDENIZATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE [NOTA TÉCNICA Nº 66/2018-MP]. PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. RECOMENDAÇÕES. OBSERVÂNCIA. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de Processo Administrativo relativo ao Contrato nº 15/2019, tendo como contratada a empresa ALERTA CONSTRUTORA, INCORPORADORA E SERVIÇOS LTDA, em se discute acerca de dúvida jurídica com relação à viabilidade legal da UFERSA efetuar o pagamento dos postos descontando as verbas de caráter indenizatório, tudo devidamente encaminhado para apreciação desta **Procuradoria Federal na UFERSA**, haja vista o disposto no artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002<sup>[1]</sup>.

2. Os autos, encaminhados a esta Procuradoria Federal em **26.06.2020**<sup>[2]</sup>, encontram-se instruídos com os seguintes elementos:

(a) seq.ID 1, consta Anexo 01 com cadastro do Processo nº **23091.005379/2020-20**, de **25 de junho de 2020**;

(b) à fl. 01, consta *e-mail* tratando sobre a Suspensão das Atividades no Campi Caraúbas, são postos de trabalhos vinculados ao contrato nº 15/2019, de **09 de junho de 2020**;

(c) às fls. 02/04, consta Decreto Municipal nº 92/2020, de **08 de junho de 2020**, com a adoção de medidas temporárias de suspensão total de atividades não essenciais (lockdown) no Município de Caraúbas-RN;

(d) à fl. 05, consta Publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte, de **16 de Junho de 2020**; e

(e) às fls. 06/07, consta Ofício nº 97/2020 - PROAD, de **25 de junho de 2020**, solicitando emissão de Parecer jurídico quanto à legalidade do aditivo nº 02/2020 ao Contrato nº 02/2019.

3. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa<sup>[3]-[4]</sup>, haja vista a falta de competência desta Procuradoria para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento, em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de sorte que, quando constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a sua comprovada culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CF/1988). **No caso, a Pró-Reitoria de Administração consulta esta Procuradoria Federal, buscando a compreensão acerca de dúvida jurídica com relação à viabilidade legal de a UFERSA efetuar o pagamento dos postos descontando as verbas de caráter indenizatório (vale alimentação, vale transporte, insalubridade, adicional noturno etc.), haja vista a necessidade de expedir atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.**

6. Inicialmente, cumpre transcrever a consulta declinada nos autos, nos termos seguintes:

[...]

**Esta Administração poderá efetuar o pagamento dos postos descontando as verbas de caráter indenizatório (vale alimentação, vale transporte, insalubridade, adicional noturno e etc.), uma vez que, a não prestação do serviço adveio de processos exógenos ao domínio da Universidade?**

[...]

7. Em situações extraordinárias, como a vivenciada diante da expansão do COVID-19, exige a expedição de alterações normativas que repercute nas mais variadas áreas da sociedade, sobretudo, na Administração Pública, que tem a preocupação de protagonizar os meios da ação pública num quadro de incertezas de ordem sanitária, cujos reflexos nas relações jurídico-administrativas são totalmente inevitáveis. Daí o caráter excepcional a qualquer medida tomada nesse período, mesmo que ela apenas assumira as mesmas vestes de outras situações, aliás, corriqueiras na universidade. Por isso,

antes de responder aos questionamentos levantados pela Pró-Reitoria de Graduação da UFERSA, cumpre tecer algumas ligeiras considerações relacionadas à pandemia.

8. No dia 11 de março do corrente ano, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou, oficial e tardiamente, como pandemia a situação do COVID-19 (*Vírus Chinês*). No Brasil, com a confirmação do primeiro caso no dia 25 de fevereiro de 2020, muito embora haja fundadas suspeitas de que os primeiros casos teriam ocorrido até mesmo antes do carnaval, e com a expansão dos casos por todo o território nacional, diversas ações começaram a ser tomadas, sobretudo, a recomendação de isolamento social para conter a transmissão/expansão do vírus no território nacional ou, de modo mais restritivo, o distanciamento social obrigatório (*lockdown*). Nesse contexto, sobretudo, diante das implicações financeiras decorrentes da pandemia, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 6/2020, **de 20 de março de 2020**, que decretou estado de calamidade em todo o território nacional, publicado no Diário Oficial da União em 20 de março de 2020, e, no âmbito estadual, foi editado o Decreto nº 29.534, de 19 de março de 2020. Por evidente, tais medidas repercutiram em mudanças (transitórias) nas rotinas de toda a população e, claro, não restando imune toda a Administração Pública federal.

9. Nesse contexto, no âmbito da Universidade Federal Rural do Semiárido, foi emitida Portaria UFERSA/GAB Nº 208/2020, de **17 de março de 2020**, que, dentre outras medidas, **suspendeu todas as atividades presenciais dentro da Universidade, com a adoção de trabalho remoto, turnos de revezamento e melhor distribuição de pessoal dentro da Universidade**, tudo como forma de impedir qualquer aglomeração ou proximidade das pessoas no ambiente de trabalho e a flexibilização de jornada de trabalho. Assim, com base nas considerações do **PARECER nº 00070/2020/GAB/PF-UFERSA/PGE/AGU, de 26 de março de 2020**, o questionamento mostra-se de fácil deslinde, uma vez que a matéria já foi enfrentada por esta Procuradoria.

10. De todo modo, vale destacar que o Portal de compras do Governo Federal emitiu recomendações a serem atendidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, considerando a classificação da situação mundial do novo coronavírus (COVID-19) como pandemia. Dentre as recomendações, consta a transcrita abaixo<sup>[5]</sup>:

[...]

6º - Caso a ausência do prestador de serviço (“falta da mão de obra alocada”), decorrente da situação de calamidade atual, esteja enquadrada no art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o órgão ou entidade deverá observar o § 3º da referida Lei, hipótese em que será “considerado falta justificada”.

[...]

Lei nº 13.979/2020

Art. 3º. 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.

11. Ademais, como parte das recomendações do Portal de Compras do Governo Federal acerca da suspensão na prestação dos serviços, e de acordo com a Nota técnica nº 66/2018 - DELOG/SEGES/MP, são extraídos os seguintes esclarecimentos<sup>[6]</sup>:

a) 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, a priori, que se falar no pagamento dessas rubricas, **mas sim o seu desconto nas faturas a serem pagas pela administração.**

a.1) Deve-se ressaltar que os prestadores de serviços terceirizados colocados **em trabalho remoto** ou que estejam **em escalas de revezamento** deverão ter a manutenção do auxílio-alimentação assegurada, já que o serviço não sofrerá solução de continuidade.

a.2) Já no caso de suspensão do contrato de trabalho, o recomenda-se, assim, que o órgão ou a entidade tome ciência da CCT aplicável ao caso concreto, procedendo a eventuais negociações com a categoria, se julgar pertinente.

b) Em relação ao vale-transporte, cabe destacar que este benefício cobre despesas de deslocamento efetivo do empregado. Por conseguinte, **não havendo esse deslocamento - trajeto da sua residência para o trabalho e vice-versa - não há que se falar em pagamento dessa rubrica, o que por via reflexa enseja o desconto desse pagamento nas faturas a serem liquidadas pela Administração;**

Observação: Dada a situação atual de calamidade, recomenda-se que, sempre que possível, e sem ferir o disposto na legislação e na CCT vigentes, seja mantido o auxílio-alimentação durante o período de suspensão".

12. Da leitura dos dispositivos constantes nos autos, é possível extrair a conclusão de que a **Administração não se encontra obrigada a efetuar o pagamento de verbas de caráter indenizatório (vale alimentação, vale transporte, insalubridade, adicional noturno e etc.), pois, são inexistentes as circunstâncias ensejadoras de tais verbas, a saber, o deslocamento até o local de trabalho; as refeições fora de casa em razão das atividades laborais; e as condições adversas de trabalho, a ausência dessas condições desobrigam a Administração de pagamentos de indenizações vinculadas ao exercício efetivo do trabalho.** Por mais que a não prestação do serviço seja decorrente de processos exógenos ao domínio da Universidade, isto é, o famigerado *Lockdown* no Município de Caraúbas/RN. Ademais, **tendo em vista a singeleza da consulta**, o entendimento aqui defendido pode ser adotado em casos semelhantes, sem que seja necessária a realização de consulta a PF/UFERSA. Não é sequer necessária a expedição de Parecer Referencial, porquanto se trata de entendimento já consolidado durante a pandemia.

13. Por fim, é preciso ventilar que a área administrativa pode ter que revisar as posições sugeridas neste breve parecer em função de ulteriores determinações das culminâncias administrativas da PGF/AGU.

### 3. CONCLUSÃO.

14. Em face do exposto, alheio aos aspectos técnico-administrativos, que extrapolam, por certo, da competência desta Procuradoria Federal, conclui-se<sup>[7]</sup> pela **impossibilidade de efetuar pagamento de verbas indenizatórias por dias não trabalhados.**

15. Consoante às informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À Consulente.

Mossoró/RN, sexta-feira, 03 de julho de 2020.

**Márcio Ribeiro**

Procurador Federal<sup>[8]</sup>

---

**NOTAS**

[1] Eis o dispositivo:

"Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial".

[2] Para fins de observância ao disposto no artigo 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: "Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo".

[3] Conforme a BPC nº 07:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4. ed. Brasília: CGU/AGU, 2016, p. 32).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no "sentido político do ato administrativo" (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[5] Disponível em:  
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1270-recomendacoes-covid-19-servicos-terceirizados>>. Acesso em 26 mar. 2020.

[6] Disponível em:  
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1270-recomendacoes-covid-19-servicos-terceirizados>>. Acesso em 26 mar. 2020.

[7] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) **de mérito**, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) **de legalidade**, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou

influência que a lei lhes irroga, serão (i) facultativos, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) obrigatórios, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) vinculantes, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

[8] Procurador-Chefe da PF-UFERSA, conforme Portaria nº 457 da Casa Civil da Presidência da República, de 14 de junho de 2013, com publicação no DOU em 17 de junho de 2013, Seção 2, p. 01.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091005379202020 e da chave de acesso fc9c036b

---

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 451861488 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 03-07-2020 11:02. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---