



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 00646/2020/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23232.000279/2018-31

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO CONTRATUAL PARCIAL. POSTO DE PORTEIRO 44 HORAS SEMANAIS. PANDEMIA DE COVID-19. APROVAÇÃO DA MINUTA DE TERMO ADITIVO, COM RESSALVA.

RELATÓRIO

1. Cuida-se de análise da regularidade jurídica do Termo Aditivo n. 03 ao Contrato n 08/2018 de prestação de serviços continuados com mão de obra exclusiva de porteiro e vigia, no valor anual total de R\$ 920.929,32, que tem por objeto a suspensão parcial da execução contratual referente ao posto de porteiro 44 horas semanais, no valor anual de R\$ 187.353,00, pelo prazo de 120 dias, a contar de 1º/9/2020 a 31/12/2020.
2. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:
 - a) contrato n. 08/2018, com vigência até 31/8/2021 (fls. 508/516);
 - b) a justificativa de fato e de direito para a necessidade da suspensão (SEI n. 162259; 162261; 162269);
 - c) a ciência da contratada, por escrito, no caso de suspensão unilateral ou a sua concordância para as situações de suspensão por acordo das partes (SEI n. 162260);
 - d) autorização da suspensão da execução (SEI n. 162512);
 - e) minuta de termo aditivo (SEI n. 162263).
3. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.
4. É o relatório.

DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-LICITAÇÕES

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LICITAÇÕES:

"Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicita suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017."

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do parágrafo primeiro, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“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.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

9. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

10. A esse respeito, a ETR-LIC aprovou o Enunciado ETR-LIC n. 02, nos seguintes termos:

“A competência da ETR-Licitações e Contratos é restrita à atividade de consultoria jurídica relacionada a licitações e contratos da área meio (art. 2º, incs. I e II da Portaria PGF nº 931/2018), nos termos da Lei n. 8.666/93, cabendo à respectiva Procuradoria junto à autarquia ou fundação pública federal manter atividades de assessoria e consultoria não elegíveis à atuação da ETR - Licitações e Contratos (art. 15, caput, da Portaria PGF nº 931/2018), a exemplo da legislação de pessoal, de estágio, de educação, de cobrança ou de fundação de apoio.”

11. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

12. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente Termo Aditivo.

DA SUSPENSÃO PARCIAL DA EXECUÇÃO DO CONTRATO EM FUNÇÃO DA PANDEMIA DE COVID-19

13. A pandemia reconhecida pela Organização Mundial de Saúde em decorrência do coronavírus e a respectiva situação de emergência de saúde pública prevista na Lei nº 13.979/2020 constitui fato superveniente, público e notório, excepcional e imprevisível, estranho às vontades das partes contratantes, que pode alterar fundamentalmente as condições de execução dos contratos administrativos.

14. O art. 1º do Decreto Legislativo nº 06/2020 reconheceu, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898/ 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31/12/2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

15. O art. 3º do Decreto n. 10.282/2020 regulamenta a Lei nº 13.979/2020, definindo os serviços públicos e atividades essenciais, aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados os que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como: atividades de segurança pública e privada, incluídas a vigilância, transporte intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros e o transporte de passageiros por táxi ou aplicativo, telecomunicações e internet, serviços postais, serviços relacionados à tecnologia da informação e de processamento de dados (data center).

16. A legislação federal específica sobre covid-19 pode ser encontrada no site do Palácio do Planalto, por meio do link http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm, a exemplo da Portaria ME n. 139, de 03 de abril de 2020, que prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais, na situação específica, em decorrência da pandemia relacionada ao coronavírus, e da Portaria n. 152, de 18 de março de 2020, do Comitê Gestor do Simples Nacional, que prorroga o prazo para o pagamento de tributos federais no âmbito do simples nacional.

17. Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 106, de 08/05/2020, instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional (art. 1º).

18. No âmbito local, cabe ao chefe do poder executivo expedir as orientações de saúde pública, de acordo com as respectivas peculiaridades.

19. A propósito, na recente decisão colegiada proferida em 15.04.2020, o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6341 por maioria dos membros da corte aderiu à proposta do ministro Edson Fachin acolhendo a necessidade de que o artigo 3º da Lei 13.979/2020 seja interpretado de acordo com a Constituição, de modo a reafirmar observância da autonomia dos entes locais. Nos termos da decisão acima, a mitigação das faculdades, poderes e ônus exercidos nas raias da atribuição constitucional, relativamente à questão sanitária tratada, afrontaria o princípio federativo e da separação dos poderes. Embora a questão analisada pelo Supremo estivesse vinculada inicialmente a eventual interferência da União em competência dos estados, a ideia central foi, de fato, a preservação da competência legislativa e atribuição material dos demais entes da federação.

20. No caso de contratação de serviços terceirizados, cabe ao gestor observar as orientações expedidas no portal de compras do governo federal (disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1270recomendacoes-covid-19-servicos-terceirizados>), a seguir:

“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 - A atuação presencial de serviços terceirizados deve ficar limitada a atender atividades consideradas essenciais pelo órgão ou entidade, em patamar mínimo para a manutenção das atividades, a exemplo de segurança patrimonial e sanitária, dentre outros.

2º - 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.);

3º - 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;

4º - 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 que sejam colocados em

quarentena com suspensão da prestação dos serviços ou, em casos excepcionalíssimos, a substituição temporária na prestação dos serviços desses terceirizados.

5º - 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 - suspender os serviços prestados pelas empresas terceirizadas ou reduzir o quantitativo até que a situação se regularize.

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".

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.

7º - É facultada a negociação com a empresa prestadora de serviços, visando às seguintes medidas:

(i) antecipação de férias, concessão de férias individuais ou decretação de férias coletivas; (ii) fixação de regime de jornada de trabalho em turnos alternados de revezamento; (iii) execução de trabalho remoto ou de teletrabalho para as atividades compatíveis com este instituto e desde que justificado, sem concessão do vale transporte, observadas as disposições da CLT; (iv) redução da jornada de trabalho com a criação de banco de horas para posterior compensação das horas não trabalhadas.

8º - 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 os ajustes necessários e anexar posteriormente a devida justificativa ao processo que embasa a formalização do termo aditivo.

** Suspensão ou redução - [Nota Técnica nº 66/2018 - Delog/Seges/MP](#). Alerta-se que o vale alimentação e o vale transporte têm natureza indenizatória. Portanto, os órgãos e entidades devem observar nos casos de suspensão da prestação dos serviços, o paradigma a seguir:*

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, 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.

** Quarentena - "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" – Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020."*

21. A título de esclarecimento em relação ao item 6 das orientações expedidas no portal de compras do governo federal, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente

do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

§ 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade.

§ 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei.

§ 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II - quarentena: 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.

Parágrafo único. As definições estabelecidas pelo Artigo 1 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do [Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020](#), aplicam-se ao disposto nesta Lei, no que couber.

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: [\(Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; [\(Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020\)](#)

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: [\(Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

a) entrada e saída do País; e [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

b) locomoção interestadual e intermunicipal; [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: [\(Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países: [\(Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

1. Food and Drug Administration (FDA); [\(Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

2. European Medicines Agency (EMA); [\(Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); [\(Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

4. National Medical Products Administration (NMPA); ([Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020](#)).

b) ([revogada](#)). ([Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020](#)).

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

§ 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo:

I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento;

II - o direito de receberem tratamento gratuito;

III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do [Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020](#).

§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.

§ 5º Ato do Ministro de Estado da Saúde:

I - disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos incisos I e II do **caput** deste artigo; e

II – ([revogado](#)). ([Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020](#)).

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo, observado o disposto no inciso I do § 6º-B deste artigo. ([Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020](#)).

§ 6º-B. As medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo deverão ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada: ([Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020](#)).

I – da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em relação à entrada e saída do País e à locomoção interestadual; ou ([Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020](#)).

II – do respectivo órgão estadual de vigilância sanitária, em relação à locomoção intermunicipal. ([Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020](#)).

§ 6º-C. (VETADO). ([Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020](#)).

§ 6º-D. (VETADO). ([Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020](#)).

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

I – pelo Ministério da Saúde, exceto a constante do inciso VIII do **caput** deste artigo; ([Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020](#)).

II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, III-A, V e VI do **caput** deste artigo; ([Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020](#)).

III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do **caput** deste artigo.

IV – pela Anvisa, na hipótese do inciso VIII do **caput** deste artigo. ([Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020](#)).

§ 7º-A. (VETADO). ([Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020](#)).

§ 7º-B. O médico que prescrever ou ministrar medicamento cuja importação ou distribuição tenha sido autorizada na forma do inciso VIII do **caput** deste artigo deverá informar ao paciente ou ao seu representante legal que o produto ainda não tem registro na Anvisa e foi liberado por ter sido registrado por autoridade sanitária estrangeira. ([Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020](#)).

§ 7º-C Os serviços públicos e atividades essenciais, cujo funcionamento deverá ser resguardado quando adotadas as medidas previstas neste artigo, incluem os relacionados ao atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar,

nos termos da [Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006](#), a crianças, a adolescentes, a pessoas idosas e a pessoas com deficiência vítimas de crimes tipificados na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#) (Estatuto da Criança e do Adolescente), na [Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003](#) (Estatuto do Idoso), na [Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015](#) (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e no [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal). [\(Incluído pela Lei nº 14.022, de 2020\)](#). [\(Incluído pela Lei nº 14.022, de 2020\)](#).

§ 8º Na ausência da adoção de medidas de que trata o inciso II do § 7º deste artigo, ou até sua superveniência, prevalecerão as determinações: [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#).

I – do Ministério da Saúde em relação aos incisos I, II, III, IV, V e VII do **caput** deste artigo; e [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#).

II – do ato conjunto de que trata o § 6º em relação às medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#).

§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa. [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#).

§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do **caput**, observado o disposto nos incisos I e II do § 6º-B deste artigo, quando afetarem a execução de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que haja articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador. [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#).

§ 11. É vedada a restrição à ação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, definidos conforme previsto no § 9º deste artigo, e as cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população. [\(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#).

22. Como se observa, as autoridades dispostas no art. 3º, §7º da Lei nº 13.979/20 poderão adotar, no âmbito de suas competências o isolamento (separação de pessoas doentes, art. 2º, inc. I, da Lei nº 13.979/20) e a quarentena (separação de pessoas suspeitas de contaminação, art. 2º, inc. II, da Lei nº 13.979/20), cujo período de ausência é considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada (art. 3º, §3º, da Lei n. Lei nº 13.979/20).

23. Digno de registro que a MP n. 936/2020, convertida na Lei n. 14.020, de 6/7/2020, institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

24. Referida norma cria Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, reduzindo o impacto social decorrente da calamidade pública, por meio de negociação coletiva ou acordo individual de trabalho entre empregador e empregado, conforme cada hipótese prevista na MP, com a possibilidade, em tese, de prever: 1. Pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (com recursos da União); 2. Redução proporcional de jornada de trabalho e de salários (percentuais de 25%, 50% e 70%); e 3. Suspensão temporária do contrato de trabalho (com recursos da União).

25. A jornada de trabalho e o salário pago anteriormente será reestabelecido no prazo de dois dias corridos, contado da cessação do estado de calamidade pública ou da data estabelecida no acordo individual como termo de encerramento do período e redução pactuado, ou ainda da data da comunicação do empregador que informe ao empregado sobre a sua decisão de antecipar o fim do período de redução pactuado (art. 8º, parágrafo terceiro da Lei n. 14.020, de 2020).

26. Nessa senda, é recomendada a observância da legislação acima, a fim de evitar eventual duplicidade de pagamento pelo orçamento público federal, a saber, no âmbito do presente contrato administrativo e pela União Federal, a exemplo do pagamento do benefício de suspensão temporária do contrato de trabalho com recursos da União Federal (art. 8º da MP n. 936/2020).

27. Por fim, registra-se a adoção de medidas pela União Federal, sob a perspectiva do direito tributário, para amenizar os impactos da COVID-19 na economia, a exemplo da extinção da Contribuição Social de 10% sobre o FGTS, ante o advento da publicação da Lei 13.932/2019 e suas repercussões e a redução temporária das alíquotas de contribuição dos serviços sociais autônomos, ante o advento da publicação da Medida Provisória nº 932/20, com a decorrente revisão e redução do valor dos contratos, **o que deve ser providenciado pela Administração, mediante**

termo aditivo, a ser submetido a exame jurídico prévio, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.

28. Por sua vez, é dever da administração proceder à liquidação dos serviços prestados, cujo pagamento depende da necessária liquidação prévia pelo setor técnico competente, devendo, portanto, ser acostado aos autos do processo os respectivos documentos comprobatórios, nos moldes do art. 62 e 63, da Lei n.º 4.320/64, in verbis:

“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.” (g.n.)

29. Digno de registro que os contratos administrativos são caracterizados pela existência de contraprestação, ou seja, há a execução de um dado objeto, seja um bem, um serviço ou uma obra, mediante pagamento, com o interesse patrimonial do contratante privado. De outro lado, nos convênios e demais ajustes congêneres há uma mútua cooperação ou colaboração e interesse recíproco para a realização de um objeto comum, de interesse comum ou coletiva, de forma que o recurso público deve ser utilizado para o fim previsto no ajuste, com a inexistência de lucro (pois não há remuneração a ser percebida pelos partícipes) e há a obrigatoriedade da prestação de contas (itens 5.3 a 5.12 e 5.17 do PARECER 04/2013/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal em 20/03/2013 e itens 4 a 11 do PARECER 05/2014/CAMARAPERMANENTEDECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal em 30/09/2014, disponíveis em https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681).

30. É esclarecedora a distinção doutrinária entre convênio e contrato extraída do item 6 do PARECER 05/2014/CAMARAPERMANENTEDECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, a seguir:

“Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros. 2004, p. 387.).

31. Nessa senda, sobre a proposta de suspensão parcial do contrato (SEI n. 162263), tem-se que cabe ao gestor público de cada ente federal definir o funcionamento, presencial ou remoto, de cada órgão, bem como eventual suspensão, redução, prorrogação ou extinção dos contratos administrativos. A Administração pode determinar a suspensão, total ou parcial, da execução do contrato administrativo (art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/96), por sua vez cabe à empresa contratada definir, por exemplo, os trabalhadores que continuaram alocados execução do contrato administrativo, serão realocados em outra atividade, terão seus contratos de trabalho suspensos temporariamente nos termos da MP n. 936/2020 ou rescindidos (com a possibilidade de recebimento de auxílio desemprego, desde que observados os respectivos requisitos legais), observada a respectiva legislação trabalhista e a CCT específica, sendo vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada e

32. Os contratos administrativos são caracterizados pela existência de contraprestação, ou seja, há a execução de um dado objeto, seja um bem, um serviço ou uma obra, mediante pagamento, com o interesse patrimonial do contratante privado (itens 5.3 a 5.12 e 5.17 do PARECER 04/2013/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal em 20/03/2013, e itens 4 a 11 do PARECER 05/2014/CAMARAPERMANENTEDECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal em 30/09/2014). **É dever da administração proceder à liquidação dos serviços prestados, cujo pagamento depende da necessária liquidação prévia pelo setor técnico competente, devendo, portanto, ser acostado aos autos do processo os respectivos documentos comprobatórios, nos moldes do art. 62 e 63, da Lei n.º**

4.320/64. Assim, o pagamento, no caso de suspensão da execução, smj, só é devido aos serviços em que se tenha contraprestação. Não se vislumbra amparo legal para o pagamento administrativo dos postos suspensos, no período em que perdurar a suspensão sem a correspondente prestação do serviço, dado o caráter contraprestacional do contrato administrativo, diante do princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF), de forma que, smj, o pagamento administrativo restringe-se aos postos não suspensos objeto de regular execução contratual, observado o valor unitário de cada posto. Caso a ausência do prestador de serviço, decorrente da situação de calamidade atual, esteja enquadrada pela autoridade disposta no art. 3º, §7º da Lei nº 13.979 como isolamento (separação de pessoas doentes, art. 2º, inc. I, da Lei nº 13.979) ou quarentena (separação de pessoas suspeitas de contaminação, art. 2º, inc. II, da Lei nº 13.979), cujo período de ausência é considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada (art. 3º, §3º, da Lei n. nº 13.979/20), cabendo ao gestor do contrato solicitar à empresa contratada a substituição do posto durante o afastamento do trabalhador, consoante "provisão para substitutos dos empregados ausentes ou afastados na planilha de custos". Assim, tendo em vista que no custo estimado da contratação e na proposta há verba destinada ao custo de reposição, em atenção ao postulado da vinculação ao instrumento convocatório e à proposta (art. 3º, caput, art. 54, § 1º, art. 55, inc. XI, da Lei n. 8.666/93), a empresa contratada é obrigada à reposição do posto durante o afastamento do trabalhador. Em relação aos postos suspensos, a empresa pode aderir à MPV nº 936/2020, o que ratifica a inexistência de pagamento administrativo pelo ente assessorado diante da possibilidade concessão de benefício a ser suportado com recursos da União Federal, afora a possibilidade de outros benefícios legais observados os respectivos requisitos, a exemplo de seguro desemprego, da possibilidade de levantamento do FGTS, de benefício previdenciário pelo INSS, além de benefício assistencial pelo governo federal e, em havendo, estadual ou municipal. Em relação aos postos não suspensos não cabe a adesão voluntária à MPV nº 936/2020, sob pena de haver bis in idem em detrimento do erário público federal, situação que pode ensejar o ressarcimento/compensação e glosa administrativa pela Administração Contratante. Nessa senda, a Administração tem o poder de oficiar a contratada a fim de que comprove como irá proceder em relação a cada posto de trabalho (por exemplo com a relação dos empregados em relação aos quais a empresa irá aderir voluntariamente à MPV nº 936/2020, os empregados que terão os contratos de trabalho rescindidos ou serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho, a fim de evitar eventual dano ao erário.

33. Assim, cabe ao gestor público de cada ente federal observar estas diretrizes, bem como definir o funcionamento, presencial ou remoto, de cada órgão, bem como eventual suspensão, redução, prorrogação ou extinção dos contratos administrativos, o que foi objeto de justificativa nos autos.

34. A Administração Pública tem a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato administrativo, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado em relação às cláusulas econômico-financeiras não passíveis de alteração unilateral (art. 58, inc. I, § 1º e § 2º da Lei n. 8.666/96).

35. A Administração pode determinar, por ordem escrita, a suspensão da execução do contrato por até 120 dias, sem que o contratado tenha direito à rescisão contratual (art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/96).

36. Por sua vez, a suspensão da execução do contrato por prazo superior a 120 dias pode ensejar a rescisão do contrato, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação (art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/96).

37. Assim, é cabível a suspensão do contrato unilateralmente pela Administração, por ordem escrita ou mediante termo aditivo, pelo prazo de até 120 dias, conforme o art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/93, dando ciência à contratada. A suspensão por prazo superior ao prazo de 120 dias, em regra, demanda a concordância da contratada, salvo situação de calamidade pública (exceção). No caso dos autos, o estado de calamidade pública nacional é reconhecido pelo Congresso Nacional, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, pelo art. 1º da Emenda Constitucional n. 106, de 08/05/2020; logo, também é cabível a suspensão unilateral do contrato por prazo superior a 120 dias, mediante ciência à contratada, acompanhada do comprovante de recebimento, a ser acostado ao processo, nos moldes do art. 26,§3, da Lei n. 9.784/99 ("A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.").

DA MINUTA DE TERMO ADITIVO

38. A minuta de termo aditivo encontra-se adequada sob o aspecto jurídico. **Recomenda-se apenas a exclusão do termo "União", haja vista que a entidade contratante é dotada de personalidade jurídica própria.**

39. Ressalte-se, por fim, que, oportunamente, deverá haver a publicação do extrato de termo aditivo na imprensa oficial.

CONCLUSÃO

40. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta de termo aditivo, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens **32** e **38** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

41. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

42. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 14 de agosto de 2020.

Adalberto do Rêgo Maciel Neto
Procurador Federal

Cynthia Regina de Lima Passos
Procuradora Federal

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira
Procurador Federal

George Macedo Pereira
Procurador Federal

Gerson Leite Ribeiro Filho
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal

Juliana Fernandes Chacpe
Procuradora Federal

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim
Procuradora Federal

Marina Define Otávio
Procuradora Federal

Patricia Ruy Vieira
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23232000279201831 e da chave de acesso 46c5a696

Documento assinado eletronicamente por JULIANA FERNANDES CHACPE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 477968342 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA FERNANDES CHACPE. Data e Hora: 14-08-2020 09:33. Número de Série: 168938911381992970945475605802894487701. Emissor: AC Certisign RFB G5.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS

PARECER JURÍDICO (004.12) Nº 73/2020 - REIPROJUR (11.01.08)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Juiz de Fora-MG, 18 de Agosto de 2020

Parecer_646-2020_ETRLIC.pdf

Total de páginas do documento original: 11

(Assinado digitalmente em 18/08/2020 12:47)

OLIVIA GHETTI GOMES

COORDENADOR

2125457

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>
informando seu número: **73**, ano: **2020**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.12)**, data de emissão: **18/08**
/2020 e o código de verificação: **b7484c4d2b**