



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
DO SUDESTE DE MINAS  
GABINETE

RUA LUZ INTERIOR, LOTE 16, QUADRA G, 9º ANDAR, BAIRRO ESTRELA SUL, JUIZ DE FORA/MG- CEP: 36.030-776 TELEFONE (32) 3257-4145 / 3257-4144 / 3257-4143 / 8436-6796

**NOTA n. 00076/2020/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU**

**NUP: 23223.002141/2020-08**

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

**ASSUNTOS: COVID-19 E OUTROS**

1. A matéria aqui versada fora objeto de reuniões com a Gestão, e diante da identidade dos impactos da pandemia nos contratos administrativos da Administração Direta e Indireta, examinada juridicamente e com a necessária acuidade técnica por vários órgãos da PGF/AGU, tendo sido confeccionadas manifestações que abrangem a matéria de modo amplo e, inclusive, referencial, as mesmos passam encampadas, em aplauso aos princípios da economia e celeridade processuais.

2. A consulta fora deduzida pelo Ilustríssimo Pró-Reitor de Administração e Planejamento, no Memorando Eletrônico 543/2020, datado de 20/05/2020, nos seguintes termos, *in verbis*:

Reporto-me ainda ao PARECER n.º 26/2020/DECOR/CGU/AGU, que conclui:

Ante o exposto, considerando o estado de calamidade pública gerado pela pandemia do novo coronavírus e com fundamento, sobretudo, no direito à vida, no direito à saúde, na necessidade de proteção dos empregos e no princípio da preservação das empresas, entende-se que:

**a) nos casos de redução da demanda da Administração acompanhada da implementação das medidas recomendadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, o pagamento pela Administração dos valores correspondentes aos salários dos empregados das empresas prestadoras de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra é juridicamente válido por força da imprevisibilidade da atual pandemia do novo coronavírus e por ser medida absolutamente coerente com o esforço de redução das interações sociais como forma de preservar vidas e evitar o colapso do sistema de saúde;**

b) os descontos das parcelas referentes ao auxílio-transporte e ao auxílio-alimentação devem ser efetuados na forma da Nota Técnica n.º 66/2018-MP, mas não seria fora de propósito recomendar que o Ministério da Economia aprecie a possibilidade de edição de norma que assegure a manutenção dos valores correspondentes ao auxílio-alimentação percebidos pelos empregados terceirizados, uma vez que se sabe que a parcela é extremamente significativa para a subsistência dos trabalhadores;

c) as empresas terceirizadas deverão se valer dos mecanismos previstos na Medida Provisória n.º 927/2020 e recomendados pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (teletrabalho,

antecipação de férias e feriados, concessão de férias coletivas, banco de horas e adoção de regime de jornada em turnos alternados de revezamento) para buscar superar o momento de crise; e

d) os serviços essenciais devem ser preservados e os custos relativos às substituições de empregados do grupo de risco deverão ser suportados pela Administração quando presentes os requisitos autorizadores do reequilíbrio econômico-financeiro

Com base na situação relatada e considerando a edição da Medida Provisória 936/2020 pergunta-se

1- Na situação onde não está sendo possível o trabalho presencial por consequência da suspensão das atividades presenciais, nem remoto ou, ainda, em turnos de revezamento dos funcionários terceirizados, deve-se suspender ou interromper o contrato? Nesta hipótese considera-se que já foram concedidas férias ou o adiantamento destas.

2- Na hipótese da suspensão do contrato deverá ser celebrado termo aditivo?

3- Neste caso os pagamentos devidos à contratada deverão ser mantidos mesmo o serviço não sendo prestado por conta da necessidade de suspensão das atividades acadêmicas presenciais (situação excepcional devido à pandemia do COVID-19)?

4- Sendo a hipótese a ser seguida a interrupção do contrato há a necessidade de termo aditivo ou é possível algum ato unilateral da administração?

5- Neste caso os pagamentos devidos à contratada devem ser mantidos?

6- Nos casos de suspensão dos contratos onde a contratada optar por rescindir os contratos de trabalho com seus colaboradores a administração deverá indenizar os custos com as eventuais rescisões utilizando-se da conta vinculada. Nos casos de retomada do serviço e de eventuais novas contratações, ou nos casos em que o saldo disponível na conta vinculada ainda for insuficiente, a administração pode proceder ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato novas contratações, ou nos casos em que o saldo disponível na conta vinculada ainda for insuficiente, a administração pode proceder ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato?

3. Sobre a temática, tendo em vista o contexto da pandemia em que estamos mergulhados, estamos diante das repercussões, também nos contratos administrativos, da necessidade de isolamento social, passados mais de 60 dias da Declaração do Estado de Calamidade Pública pelo Congresso Nacional e da suspensão do calendário acadêmico, já que a conjuntura merece das Instituições atuação firme e proativa, valendo citar, em rol exemplificativo, os seguintes fundamentos para a adoção de medidas específicas vivenciadas. Vejamos, pois:

(i) a Lei Federal nº 13.979/2020, que estabelece medidas para o enfrentamento de emergências de saúde pública de importância internacional em virtude do coronavírus, responsável pelo surto de 2019, regulamentada, por sua vez, pela Portaria do Ministério da Saúde nº 356, de 11/03/2020;

(ii) o Decreto Federal nº 7.616, de 17/11/2011, o Decreto Federal nº 10.212, de 30/01/2020, e a Portaria nº 188, de 03/02/2020, que dispõem sobre a declaração de emergência em saúde pública de importância nacional e internacional, e o Decreto Legislativo nº 06, de 20/03/2020, que reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

(iii) as recomendações governamentais para a aplicação da Nota Técnica DELOG/SEGES/MPnº66/2018 aos contratos de prestação de serviços terceirizados;

(iv) as orientações constantes do COMUNICADO Nº 18/SGA, de 18 de março de 2020 e da Portaria-R 213/2020.9.

(v) a Portaria nº 216, de 16/03/2020, que suspendeu as atividades acadêmicas do IF Sudeste MG.

4. Nesse contexto, no que atine às indagações postas no item 2, passa-se a responder, objetivamente:

**I- No que atine à questão "I- Na situação onde não está sendo possível o trabalho presencial por consequência da suspensão das atividades presenciais, nem remoto ou, ainda, em turnos de revezamento dos funcionários terceirizados, deve-se suspender ou interromper o contrato? Nesta hipótese considera-se que já foram concedidas férias ou o adiantamento destas", a resposta partirá, necessariamente, do esclarecimento a ser prestado pela Administração se, com o retorno das atividades após o contexto do isolamento social, será necessária a manutenção do objeto do contrato.**

5. Cite-se, à guisa de ilustração, o exemplo dos Restaurantes Universitários que, embora não estejam a funcionar neste momento, em decorrência da suspensão do calendário acadêmico, deverá retornar a funcionar, principalmente nos campi distantes de áreas urbanas, como o caso do campus Rio Pomba e do campus Muriaé - rural - em que a alimentação dos discentes depende, necessariamente, destes serviços.

6. Assim, rescindir o contrato para, assim que retornarem as atividades acadêmicas, fazer-se nova licitação, com todas as decorrências dela derivadas, como custos de publicação, de horas de trabalho de servidores públicos etc., não seria a medida mais adequada.

7. Sobre a matéria, orienta-se pela adoção do **PARECER REFERENCIAL n. 00018/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, NUP: 25000.059436/2018-73, cópia anexa (importante registrar que a cópia incluirá todo o processo remetido à análise, inclusive a minuta de aditivo que fora deduzida pela Administração) que concluiu:**

### **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, primeiramente, convém firmar as seguintes balizas, acerca da possibilidade de suspensão dos contratos administrativos

a) a suspensão contratual pode se dar através de três formas: a) unilateralmente pela Administração, b) unilateralmente pelo contratado e c) consensualmente;

b) a Administração Pública detém a prerrogativa administrativa implícita de determinar a suspensão temporária da execução contratual unilateralmente, mesmo sem concordância do particular;

c) o particular apenas detém a prerrogativa de suspensão unilateral quando diante dos inadimplementos contratuais indicados pelos incisos XIV e XV do artigo 78 da Lei nº 8.666/93, e mesmo assim, apenas se tais fatos jurídicos não forem caracterizados em período de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra;

d) no período de calamidade pública decorrente do combate à pandemia do COVID-19, inexistente direito à suspensão contratual unilateral por parte do particular;

e) é possível a suspensão do contrato administrativo de forma consensual, mediante a avaliação de conveniência e oportunidade pela Administração e aceite da empresa contratada;

f) as hipóteses de alteração consensual previstas pelo inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 devem ser compreendidas como exemplificativas;

g) como efeito geral da suspensão contratual consensual, temos a prorrogação dos prazos contratuais;

h) na hipótese em que a suspensão da execução ocorreu por fato do príncipe ou força maior, em data anterior ao da assinatura do termo, esta data pode ser indicada como termo inicial da suspensão, com reconhecimento retroativo pelo termo aditivo, desde que haja comprovação, nos

autos, do impedimento, paralisação ou sustação do contrato, decorrente de fato impeditivo legitimador da prorrogação;

i) Na hipótese de inexistência desta comprovação, o termo inicial da suspensão será o da assinatura do termo aditivo.

Firmadas tais premissas basilares e atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial, resguardando-se o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, as questões de ordem fática e técnica e as valorações de cunho econômico-financeiro, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

É necessário que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação, consoante exigência contida no item I da ON. AGU n. 55, de 23 de maio de 2014.

Deve, ainda, o Administrador inserir cópia da presente manifestação referencial no SEI-MS, e acostar em cada um dos autos em que se pretender a suspensão do contrato administrativo, em em função de reflexos das ações de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

**Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta CGLICI/CONJUR/MS para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos.**

(...)

8. A manifestação jurídica referencial encontra fundamentos e condições, que estão desenhados no PARECER incluso, suso citado, e que devem ser observadas em sua totalidade pela Administração, sendo que há justificativa para a adoção no âmbito do IF SUDESTE MG diante da notoriedade de que as dúvidas deduzidas sobre a matéria têm sido generalizadas. Todos os *campi* do IF Sudeste e a Reitoria têm demandado à Gestão sobre as questões.

9. **No que atine, pois, à segunda e à terceira dúvidas deduzidas, também elas estão respondidas** no bojo do PARECER REFERENCIAL suso citado: **2- Na hipótese da suspensão do contrato deverá ser celebrado termo aditivo? e 3) Neste caso os pagamentos devidos à contratada deverão ser mantidos mesmo o serviço não sendo prestado por conta da necessidade de suspensão das atividades acadêmicas presenciais (situação excepcional devido à pandemia do COVID-19)? Nessa toada, caso a administração, após tomar ciência do conteúdo do parecer em questão, ainda tiver dúvidas jurídicas, deverá pontuá-las de modo claro, à luz do caso concreto, e encaminhá-las à procuradoria.**

10. **Nesse caso, estamos a adotar este PARECER REFERENCIAL de modo a orientar os Gestores sobre a forma de instrução dos processos, as hipóteses de suspensão e a minuta de aditivo, devendo os mesmos, a partir de tais esclarecimentos, instruir o feito com:**

**"É necessário que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação, consoante exigência contida no item I da ON. AGU n. 55, de 23 de maio de 2014.**

**Deve, ainda, o Administrador inserir cópia da presente manifestação referencial no SEI-MS, e acostar em cada um dos autos em que se pretender a suspensão do contrato administrativo, em em função de reflexos das ações de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.**

**Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta CGLICI/CONJUR/MS para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos".**

11. Feitas estas considerações sobre as hipóteses de suspensão, caso a administração avalie que não haverá a manutenção da necessidade de prestação dos serviços etc. após este período de suspensão dos calendários, quando do retorno às atividades acadêmicas, atraídos estarão os regramentos insculpidos no art. 78 e ss., da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;

IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;

V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;

IX - a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;

X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;

XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;

**XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;**

**XIII - a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º do art. 65 desta Lei;**

**XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, 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;**

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;

**XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.**

XVIII – descumprimento do disposto no inciso V do art. 27, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. [\(Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999\).](#)

Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

**I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;**

**II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;**

III - judicial, nos termos da legislação;

IV - (VETADO)

IV - (Vetado). ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#)).

**§ 1º A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.**

§ 2º Quando a rescisão ocorrer com base nos incisos XII a XVII do artigo anterior, sem que haja culpa do contratado, será este ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido, tendo ainda direito a:

I - devolução de garantia;

II - pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão;

III - pagamento do custo da desmobilização.

§ 3º (VETADO)

§ 3º (Vetado). ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#)).

§ 4º (VETADO)

§ 4º (Vetado). ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#)).

**§ 5º Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo.**

12. No que atine à rescisão, o tratamento de cada uma das hipóteses está elencado acima, no art. 79, e não haverá "manutenção de pagamento", uma vez que não há contraprestação por algo não prestado, devendo-se observar, porém, **o contido no art. 79, §2º, da Lei 8.666/93. Em todos os casos**, os processos deverão ser instruídos e encaminhados previamente à procuradoria, para exame da legalidade da rescisão e dos eventuais ressarcimentos etc.

13. No que se refere, por fim, à última questão<sup>[1]</sup>, certo é que as hipóteses de levantamento dos valores da conta vinculada constam do contrato, de modo que, ocorrendo o fato gerador, será devido. Nesse caso, é preciso compreender os contornos dos casos concretos para opinar sobre este último ponto. Buscar-se-á compreender melhor os contornos da questão na reunião a ser realizada hoje com a equipe, por video conferência.

14. Persistindo dúvidas, a Administração deverá pontuá-las, quando nos manifestarmos.

15. Com os cumprimentos de estilo, subscrevo-me.

16. Juiz de Fora, 25 de maio de 2020.

NÁDIA GOMES SARMENTO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223002141202008 e da chave de acesso 62cee4aa

#### Notas

- <sup>1</sup> - 6- *Nos casos de suspensão dos contratos onde a contratada optar por rescindir os contratos de trabalho com seus colaboradores a administração deverá indenizar os custos com as eventuais rescisões utilizando-se da conta vinculada. Nos casos de retomada do serviço e de eventuais novas contratações, ou nos casos em que o saldo disponível na conta vinculada ainda for insuficiente, a administração pode proceder ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato novas contratações, ou nos casos em que o saldo disponível na conta vinculada ainda for insuficiente, a administração pode proceder ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato?*

---

Documento assinado eletronicamente por NADIA GOMES SARMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 431048478 no endereço eletrônico

<http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NADIA GOMES SARMENTO. Data e Hora: 25-05-2020 12:15. Número de Série: 13268874. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



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

**NOTA TÉCNICA Nº 86/2020 - REIPROJUR (11.01.08)**

**Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

**Juiz de Fora-MG, 25 de Maio de 2020**

**Nota\_76-2020.pdf**

**Total de páginas do documento original: 7**

*(Assinado digitalmente em 25/05/2020 16:33 )*

**OLIVIA GHETTI GOMES**

*COORDENADOR*

*2125457*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/> informando seu número: **86**, ano: **2020**, tipo: **NOTA TÉCNICA**, data de emissão: **25/05/2020** e o código de verificação: **3fc3847c99**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

**PARECER n.º 26/2020/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 00439.000095/2020-73**

**INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE GOIÁS**

**ASSUNTO: EFEITOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS SOBRE OS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

EMENTA: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. EFEITOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. DIREITO À VIDA. DIREITO À SAÚDE. PROTEÇÃO AOS EMPREGOS. PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO DAS EMPRESAS. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO ÀS EMPRESAS CONTRATADAS NOS CASOS DE REDUÇÃO DA DEMANDA.

I - Nos casos de redução da demanda da Administração acompanhada da implementação das medidas recomendadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, entende-se que o pagamento pela Administração dos valores correspondentes aos salários dos empregados das empresas prestadoras de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra é juridicamente válido por força da imprevisibilidade da atual pandemia do novo coronavírus e por ser medida absolutamente coerente com o esforço de redução das interações sociais como forma de preservar vidas e evitar o colapso do sistema de saúde.

II - Os descontos das parcelas referentes ao auxílio-transporte e ao auxílio-alimentação devem ser efetuados na forma da Nota Técnica n.º 66/2018-MP, mas não seria fora de propósito recomendar que o Ministério da Economia aprecie a possibilidade de edição de norma que assegure a manutenção dos valores correspondentes ao auxílio-alimentação percebidos pelos empregados terceirizados, uma vez que se sabe que a parcela é extremamente significativa para a subsistência dos trabalhadores.

III - As empresas terceirizadas deverão se valer dos mecanismos previstos na Medida Provisória n.º 927/2020 e recomendados pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (teletrabalho, antecipação de férias e feriados, concessão de férias coletivas, banco de horas e adoção de regime de jornada em turnos alternados de revezamento) para buscar superar o momento de crise.

IV - Os serviços essenciais devem ser preservados e os custos relativos às substituições de empregados do grupo de risco deverão ser suportados pela Administração quando presentes os requisitos autorizadores do reequilíbrio econômico-financeiro.

Senhor Diretor,

1. Trata-se de processo em que são discutidos os impactos da pandemia do novo coronavírus sobre os contratos de prestação de serviços terceirizados.
2. Como é de conhecimento público, a pandemia iniciada na China vem gerando consequências incalculáveis e exigindo ação governamental rápida e robusta. Em razão disso, as unidades consultivas desta Advocacia-

Geral da União têm sido provocadas por diversos órgãos da União.

3. Por intermédio do Parecer n.º 874/2020/CJU-RJ/CGU/AGU, o tema foi enfrentado pela Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro e os autos vieram a este Departamento Jurídico para ciência e providências pertinentes (seqs 3 e 4). Eis os principais trechos do citado parecer:

1. Trata-se de consulta informal formulada pelo Núcleo de Gestão de Hospitais Federais - NUHF acerca da possibilidade de suspensão temporária de algumas contratações ante as inúmeras recomendações feitas, com o fito de diminuir os avanços da pandemia para o COVID-19.

(...)

2. Por sua relevância, a consulta informal foi convalidada em consulta formal e servirá como parâmetro para os demais órgãos assessorados por este órgão consultivo.

3. A consulta foi feita indicando os seguintes tópicos:

'Havendo suspensão de contratação com e sem mão de obra exclusiva, a forma correta de operacionalizar seria mediante termo aditivo?

Em sendo o contrato suspenso, haveria suspensão ou interrupção do prazo contratual? Exemplo: um contrato com 8 meses para término da vigência, em sendo suspenso por 30 dias, após o término do período suspensivo, teria seu prazo total retomado (8 meses) ou passaria a ter vigência de 7 meses?

Em contratações com mão de obra exclusiva, havendo suspensão temporária, haveria obrigatoriedade da administração em manter os pagamentos das parcelas fixas do objeto, por exemplo salários com exclusão de vale transporte e alimentação? Como proceder?

Caso não seja permitida à administração remunerar a prestadora do serviço durante o período de suspensão do contrato, se a empresa não concordar, a administração é obrigada a conceder a rescisão do contrato?

Quais outros cuidados e/ou orientações deveriam ser repassadas ao gestor?

Outro questionamento seria acerca da possibilidade, de se reduzir os contratos (com e sem mão de obra exclusiva), que se fizessem necessários, além dos 25% sem concordância da contratada. Seria possível?'

(...)

5. A dúvida suscitada está sendo enfrentada por vários órgãos federais, já que se trata de situação inusitada. Nesta senda, em 20/03/2020, foi exarado o Parecer n.º 106/2020/DAJI/SGCS/AGU, nos autos do Procedimento Administrativo n.º 00404.000942/2020-05, emitido pelo Departamento de Assuntos Jurídicos Internos da Secretaria-Geral de Consultoria da Advocacia-Geral da União, que por sua relevância passo a transcrever a conclusão, *in verbis*:

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressalvado o fato de que a análise jurídica circunscreve-se aos aspectos legais envolvidos na pretensão em apreço, não cabendo a esta unidade jurídica imiscuir-se no exame dos aspectos de economicidade, oportunidade e conveniência, conforme reza o Enunciado de Boa Prática Consultiva nº 7 (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), considerando as informações técnicas presentes nos autos, recomenda-se a devolução dos autos à SGA, para ciência dos termos deste Parecer, em especial:

a) advertência sobre a adoção de medidas por órgão setorial sem a devida orientação dos órgãos centrais. Acredita-se que as diretrizes para o enfrentamento de situações da magnitude da ora enfrentada devem ser gestadas na mais alta cúpula do funcionalismo público, tendo em vista que as soluções a serem dadas são, acima de tudo, de caráter político, e não jurídico. Por tal motivo, independente de qualquer orientação jurídica levantada por este parecer, sugere-se a articulação junto ao Ministério da Economia para edição de ato normativo de caráter geral e abstrato.

b) acredita-se que, no momento atual, a equipe de gestão dos contratos tem maior espectro de intervenção nas relações trabalhistas estabelecidas entre as empresas contratadas para prestação de serviços terceirizados e seus empregados, desde que qualquer decisão seja adotada de forma fundamentada, com a demonstração nos autos dos motivos que levaram à determinada medida;

c) especificamente em relação aos cinco questionamentos levantados na consulta, conclui-se que:

c.1) o próprio portal de compras governamentais recomenda o levantamento dos terceirizados pertencentes ao grupo de risco para avaliação da necessidade de sua substituição temporária ou

suspensão;

c.2) não há como a análise jurídica se manifestar hipoteticamente sobre a presença dos requisitos elencados em eventual pedido de reequilíbrio. Demonstrados os requisitos exigidos pela Lei nº 8.666/93, que parece ter estabelecido o dispositivo presente na “d”, inciso II, do art. 65 de seu texto, justamente para enfrentar situações extremas como a atual, assistiria tal direito à contratada. Contudo, é possível perceber que, até o momento, as alternativas de enfrentamento sinalizadas pelo governo e exigidas para conter a pandemia tratam do isolamento, tais como - o trabalho remoto, turnos de revezamento, redução de carga horária, etc. Tais medidas, isoladas, não parecem alterar o sinalagma econômico do pacto, impondo mais deveres e compromissos financeiros à empresa. Sendo assim, reafirma-se, cada situação só poderá ser analisada em concreto.

c.3) conforme recomendação constante do portal de compras governamentais, pode-se suspender/reduzir o efetivo de terceirizados, nos termos da Nota Técnica nº 66/2018- Delog/Seges/MP, sem prejuízo da remuneração, não se efetivando o pagamento apenas das parcelas referentes ao auxílio-alimentação e ao vale-transporte. Registra-se, entretanto, com base numa interpretação teleológica das normas de enfrentamento da crise, não nos parece que seja o caso de reduzir o pagamento do salário tendo em vista as medidas que poderão ser adotadas aos colaboradores em razão da Portaria AGU nº 84, de 17 de março de 2020, do Ofício-Circular nº 00003/2020/GABSGA/SGA/AGU, de 16 de março de 2020, e do Comunicado nº 18/SGA, de 18 de março de 2020, posto que alinhadas às referidas normas editadas nos órgãos centrais.

c.4) tendo em vista a situação excepcionalíssima e emergencial enfrentada, reitere-se, com a declaração de pandemia pela Organização Mundial de Saúde, caso não haja tempo hábil para a formalização do termo aditivo sem ampliação do risco a vidas humanas, a área competente deve juntar a devida justificativa ao processo e posteriormente realizar o aditamento; e

c.5) há possibilidade de inserção de terceirizados em trabalho remoto caso as atividades exercidas sejam compatíveis com esta modalidade.

6. Este parecer e a manifestação jurídica exarada pelo Ministério da Educação, Parecer n.º 00310/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, proferido nos autos n.º 23000.009019/2020-79, auxiliaram a revisão das orientações iniciais dadas pela SEGES (...)

(...)

7. A recomendação formalizada pela Advocacia-Geral da União no parecer supra citado, acabou sendo em grande parte reproduzida pela SEGES, porquanto na mesma data em que se editou o parecer o órgão central delimitou as novas regulamentações a serem seguidas quanto aos terceirizados durante o período de duração da pandemia.

8. Em períodos de pandemia, os governos adotam medidas políticas de contenção do contágio do vírus na tentativa de resguardar a saúde pública e evitar o colapso do Sistema Único de Saúde. Neste sentido, desde a última sexta-feira, 20 de março próximo passado, foram editados diversos atos federais e estaduais, que regulamentam as relações de trabalho em tal grave período e listam as atividades consideradas essenciais. O dinamismo das medidas adotadas não pode ser desconsiderado, devendo sempre a Administração, previamente a qualquer medida adotada, avaliar se o momento político e jurídico continua o mesmo e se as medidas excepcionais continuam válidas. Acaso permaneça dúvida jurídica, os autos devem ser encaminhados aos respectivos órgãos de assessoramento jurídico, previamente a tomada de qualquer decisão.

9. Em recente Medida Provisória n.º 927, publicada em 22.03.2020, o Governo Federal disciplinou medidas trabalhistas que podem ser adotadas pelos empregadores para preservação do emprego e da renda e para enfrentamento do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Recomendou a aplicação de algumas medidas pelas empresas tais como o teletrabalho, a antecipação de férias individuais, a concessão de férias coletivas, o aproveitamento e antecipação de feriados, a utilização de banco de horas, a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho, o direcionamento do trabalhador para qualificação e o diferimento do recolhimento do fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

10. Assim, acaso seja possível pela natureza do serviço e pelas condições da empresa a manutenção da prestação do serviço de maneira remota tal qual regulamentado pelo Governo Federal e de acordo com as necessidades da Administração, poderão as verbas salariais serem mantidas, devendo nestes casos prevalecer uma fiscalização para que se mantenha o pagamento apenas dos trabalhadores que efetivamente demonstrem a manutenção dos serviços essenciais à Administração.

11. Expostas essas considerações iniciais, no caso posto à análise, podemos reiterar que a Lei de Licitações e Contratos regulamenta a possibilidade de suspensão contratual em seu art. 57, §1º e art. 78, *in verbis*:

Art.57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

(...)

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, 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.

12. No que pertine ao Estado do Rio de Janeiro, há decreto do Governador do Estado determinando que os servidores públicos deverão exercer suas atividades laborais, preferencialmente, fora das instalações físicas dos órgãos de lotação, em trabalho remoto, observada a natureza da atividade, mediante a utilização das ferramentas de tecnologia da informação e de comunicação disponíveis.

13. Além disso, determinou a suspensão por 15 dias, a partir da 0h (zero hora) dia 21 de março de 2020, da circulação do transporte intermunicipal de passageiros que liga a região metropolitana à cidade do Rio de Janeiro, excetuando o sistema aquaviário e ferroviário, que operarão com restrições. A suspensão ainda se aplicou ao transporte de passageiros por aplicativo, no que tange ao transporte de passageiros da região metropolitana para a cidade do Rio de Janeiro.

14. Assim, para além das recomendações já exaradas pelos órgãos federais, os órgãos sediados na capital fluminense ainda enfrentam a inviabilidade da maioria de seus terceirizados comparecerem ao trabalho pelas restrições de locomoção impostas em tão delicado momento, além do necessário reconhecimento da possibilidade de redução do efetivo dos terceirizados, ante a redução do efetivo de servidores que se adequaram às recomendações de trabalhar remotamente, o que torna viável a interrupção dos contratos administrativos de serviços, conforme previsto na Lei de Licitações e Contratos.

15. No entanto, forçoso reconhecer que nos contratos com dedicação exclusiva de mão-de-obra, a redução do efetivo de servidores terceirizados decorre de determinação administrativa, o que enseja na hipótese a aplicação do disposto no *caput* do art.486 da Consolidação das Leis Trabalhista, que assim disciplina:

Art. 486 - No caso de paralisação temporária ou definitiva do trabalho, motivada por ato de autoridade municipal, estadual ou federal, ou pela promulgação de lei ou resolução que impossibilite a continuação da atividade, prevalecerá o pagamento da indenização, que ficará a cargo do governo responsável.

16. Assim, nos termos já asseverados no Parecer do DAJI, parcialmente reproduzido nesta manifestação, ainda que legalmente possível a interrupção dos contratos administrativos, quer parcialmente para os serviços essenciais, quer integralmente para os demais contratos, não poderá a Administração se furtar ao pagamento dos valores referentes às verbas salariais, exceto os valores referentes à vale-transporte e vale-alimentação, já que os empregados terceirizados liberados não irão se deslocar de suas residências por medidas administrativas necessárias ao impedimento da propagação do vírus, ou mesmo ante a impossibilidade fática de o fazer em obediência aos regramentos estaduais já indicados.

17. No entanto, forçoso reconhecer que as constatações firmadas apenas se aplicam aos serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra, em que a interrupção dos contratos impede que a empresa os utilize em outros, nos termos em que disciplina no art. 17, I, da Instrução Normativa n.º 05/2017, ao definir tais ajustes:

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;

II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e

III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

18. Conforme assinalado, os contratos com dedicação exclusiva de mão-de-obra ensejam que os empregados da contratada permaneçam à disposição nas dependências da contratante para a prestação de serviços e ainda que a contratada não compartilhe os recursos humanos para a execução simultânea de outros contratos. Assim, esses terceirizados estão atrelados ao funcionamento dos órgãos administrativos, que em estabelecendo carga horária reduzida ou mesmo o tele-trabalho, deixam de necessitar integralmente dos ajustes nos termos inicialmente pactuados, permitindo a interrupção contratual mas não a suspensão do pagamento das verbas salariais aos empregados nessa função.

19. Registre-se que o que ocorrerá nos contratos administrativos é a interrupção e não suspensão, vez que se manterá o pagamento das verbas salariais, tal questão foi amplamente explanado no Parecer n.º 00310/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, proferido nos autos n.º 23000.009019/2020-79, que pela excelência passo a reproduzir:

58. Outra questão resultante da ação acima a ser processada é sobre a necessidade de desconto ou não da remuneração do trabalhador das parcelas referentes ao vale-transporte e vale-alimentação, porquanto o salário deve ser mantido como abaixo explanado.

59. Para tanto, faz-se necessária a distinção entre interrupção e suspensão do contrato de trabalho. Institutos fundamentais que “... sustentam de modo restrito e amplo, mas provisoriamente, os efeitos das cláusulas componentes do respectivo contrato.” Como bem destacado por Maurício Godinho Delgado. Ainda, para esse mesmo autor a diferenciação entre os dois institutos que “... tratam da sustação restrita ou ampliada dos efeitos contratuais durante certo lapso temporal é: A suspensão contratual é a sustação temporária dos principais efeitos do contrato de trabalho no tocantes às partes, em virtude de um fato juridicamente relevante, sem ruptura, contudo, do vínculo contratual formado. É a sustação ampliada e recíproca de efeitos contratuais, preservado, porém, o vínculo entre as partes. **Já a interrupção contratual é a sustação temporária da principal obrigação do empregado no contrato de trabalho** (prestação de trabalho e disponibilidade perante o empregador), **em virtude de um fato juridicamente relevante, mantidas em vigor todas as demais cláusulas do contrato.** Como se vê, é a interrupção a sustação irrestrita e unilateral de efeitos contratuais. (grifei)

60. **Estabelecidas as premissas acima a conclusão que se chega é que** para os casos dos empregados terceirizados que se encontrem no grupo de risco **haverá interrupção do contrato de trabalho, uma vez que os efeitos da interrupção da execução do contrato de trabalho irão atingir “...apenas a cláusula de prestação obreira de serviços** (e, ainda, disponibilidade do empregado perante a empresa), mantidas em vigência as demais cláusulas contratuais. **Desse modo, não se presta trabalho (nem se fica à disposição), mas se computa o tempo de serviço e paga-se salário.** Isso significa que as obrigações do empregador mantêm plena e rigorosa eficácia, o que não acontece com a principal obrigação do empregado.”

(grifei)

20. Quanto a hipótese de interrupção se diferem os contratos com e sem dedicação exclusiva de mão-de-obra, porquanto estes não exigem a disposição dos empregados da contratada aos pactos

administrativos, permitindo que um mesmo empregado atenda a outros contratos administrativos ou não.

21. Assim, nos contratos administrativos sem dedicação exclusiva de mão-de-obra, as regras dispostas no art. 486 da CLT devem ser relativizadas, a depender da comprovação do efetivo prejuízo às atividades da empresa e em casos a serem analisados individualmente e de acordo com a realidade fática imposta.

22. Em mantendo-se a prestação do serviço de maneira remota, tal qual regulamentado pelo Governo Federal e de acordo com as necessidades da Administração, poderão as verbas salariais serem mantidas, devendo nestes casos prevalecer uma efetiva fiscalização para que se mantenha o pagamento apenas dos trabalhadores que efetivamente demonstrem a manutenção do serviço essencial à Administração.

23. Expostas essas considerações, podemos concluir que a interrupção dos contratos administrativos possui embasamento legal na Lei de Licitações e Contratos, art. 57, §1º, II e III. O prazo máximo inicial dessa interrupção, legalmente previsto é de 120 (cento e vinte) dias, sendo recomendável que a Administração suspenda os prazos de acordo com as determinações públicas que, ante ao cenário vigente, são atualizadas quase que diariamente .

24. A interrupção dos contratos administrativos não requer a celebração de aditivo, bastando que a autoridade competente edite um ato, exaustivamente motivado e adequado a cada um dos contratos e cientifique a empresa contratada através de seu representante legal. No entanto, após a regularização da situação, recomenda-se o envio dos autos para análise conclusiva, ou em quaisquer casos em que permaneça dúvida jurídica específica.

25. Os contratos interrompidos terão os prazos de suspensão devolvidos. Assim, contratos com oito meses de duração, se interrompidos por sessenta dias. Ao final do evento fático que motivou sua suspensão, retorna pelo prazo integral anterior, ou seja, oito meses.

26. Quanto à possibilidade de rescisão contratual, entendemos que deve ser medida excepcionalíssima e apenas nos casos em que o interesse público seja premente. Recomenda-se a negociação com a empresa para a manutenção dos contratos e das verbas salariais nos termos postos nessa manifestação a depender da comprovação do serviço efetivamente prestado, ou do afastamento em razões sanitárias - quarentena- por conta de risco de contágio seu ou de familiares, ou ainda por estar o empregado incluído nos chamados grupo de risco (idade superior a 60 anos, imunossupressão, portador de doenças crônicas etc.).

27. Por fim, quanto ao questionamento sobre a possibilidade de redução contratual para além dos 25% (vinte e cinco por cento) legalmente admitidos, é imperioso sustentar que todas as medidas governamentais adotadas até o presente momento estão sendo no sentido de tentar assegurar a preservação do emprego e da renda, então é medida a ser detidamente analisada e justificada pela Administração.

28. No entanto, forçoso é concluir que a supremacia do interesse público prepondera sempre aos interesses privados, mas não se pode olvidar dos direitos do contratado, nos termos em que preceitua o art. 58, I da Lei de Licitações e Contratos, *in verbis*:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado

29. A possibilidade de majoração dos percentuais para além dos 25% (vinte e cinco por cento) legalmente admitidos já foi objeto de análise pela Corte de contas, nos termos da Decisão Plenária nº 215/99, sendo ali consignada a possibilidade de alterar os contratos em limites percentuais superiores ao legalmente admitido, sendo para tal estabelecido uma lista de requisitos a serem observados (...)

(...)

30. As chamadas cláusulas exorbitantes permitem que a administração, compulsoriamente, promova reduções ou aumentos nos quantitativos dos contratos na ordem de até 25%, sem a necessidade de anuência da contratada. Classicamente se entende que este limite tem que ser respeitado, mesmo que haja anuência da contratada, quando se tratar de **aumento** de quantitativos, sob pena de se vulnerar os princípios da finalidade, razoabilidade e proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais da contratada.

31. Porém, uma **redução** dos quantitativos contratuais em percentual maior que os 25% do que o entabulado originalmente é possível, desde que haja anuência da contratada e mantendo-se o sinalagma, ou seja, o equilíbrio entre as obrigações das partes envolvidas, conforme a regra do artigo no artigo 65, §2, inciso I da Lei 8.666/93.

32. Veja-se todavia, que a necessidade de redução está ocorrendo em virtude de razões de ordem pública, extracontratuais, e em caráter temporário e excepcional, enquanto o regramento legal de supressão foi feito tendo em vista o objeto do contrato - estrito senso. Assim, uma vez feita a alteração esta tenderá a ser definitiva e circunscrita ao contrato.

33. No caso presente, é dever da Administração agir com razoabilidade, evitando adotar medidas unilaterais que prejudiquem sobremaneira o direito patrimonial das empresas a ponto de inviabilizar os empreendimentos por conta de uma crise sanitária que está atingindo a toda sociedade indistintamente.

34. Assim, sustento que os limites legais de redução dos contratos devem ser mantidos. Os percentuais de redução dos quantitativos que superem o percentual legal de 25% (vinte e cinco por cento) devem ser negociados com as empresas, assim como avaliada pela Administração a necessidade de manter certos contratos, podendo, se for o caso, rescindi-los.

35. Registre-se que a despeito da gravidade e da duração indeterminada, a pandemia não perdurará indefinidamente, uma vez reduzidos os contratos para além dos limites legais e voltando a situação à normalidade das necessidades administrativas, acaso os contratos sejam suprimidos em percentuais superiores ao limite legal (25%), não poderão sofrer acréscimos na mesma proporção, sendo viável apenas a realização de novo procedimento licitatório.

36. Assim, antes da adoção de qualquer medida, deve a Administração avaliar os custos envolvidos em um novo procedimento licitatório e avaliar suas necessidades a longo prazo.

(...)

4. Por sua vez, em 26/03/2020, a Consultoria Jurídica da União no Estado de Goiás assim solicitou o pronunciamento deste DECOR na Nota n.º 8/2020/CJU-GO/CGU/AGU (seq. 5):

(...)

6. Também sobre o tema, foi proferido o Parecer n.º 00281/2020/CJU-SP/CGU/AGU, pelo Advogado da União Adriano Dutra Carrijo (NUP: 08500.008965/2020-73, Seq. 4):

38. Em vista do exposto, e nos limites da análise jurídica da consulta ora submetida, opino:

i) pela plausibilidade jurídica da manutenção do contrato administrativo do serviço de recepção do órgão assessorado, objeto da consulta, mantendo-se o pagamento quase que integral à contratada, ainda que não haja prestação dos serviços, cabendo à Administração glosar o pagamento relativo ao vale transporte e, caso não tenha natureza salarial na CCT, do auxílio alimentação.

ii) pela pertinência de o órgão empreender estudos quanto à possível adoção de medida ou medidas previstas na MP 927/20 para o fim de mitigar os efeitos na seara administrativa advindos da diretriz acima.

39. Reitero a advertência, no entanto, de o órgão manter-se atualizado quanto às normas, recomendações e orientações emitidas sobre o tema, que têm evoluído diuturnamente, com o fim de combater o avanço da pandemia e seu impacto na economia. Caso nova dúvida jurídica surja em decorrência disso, outra consulta poderá ser formulada.

7. Ainda que as consultas respondidas pelas manifestações dos colegas tenham sido dirigidas às respectivas Consultorias Jurídicas antes da divulgação das orientações complementares que constam no sítio do Portal de Compras Governamentais (<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1270-recomendacoes-covid-19-servicos-terceirizados>), tenho motivos para acreditar que o assunto ainda seja fonte de dúvidas.

8. Recebi, no dia 23/03/2020, consulta informal da Polícia Rodoviária Federal - Regional de Goiás, solicitando orientações sobre como proceder com os contratos de terceirização. O servidor questionava sobre abonos de faltas e sobre a suspensão dos contratos, com interrupção nos pagamentos feitos pela União. Devido à restrição quanto à realização de reuniões presenciais, conversamos por telefone (ligações e mensagens). Falei das orientações complementares, então já divulgadas pelo Ministério da Economia no Portal de Compras Governamentais. Meu interlocutor já tinha conhecimento de sua existência e, para minha surpresa, afirmou que ele e seus colegas na Polícia Rodoviária Federal estão interpretando as orientações do Ministério da Economia no sentido de que a suspensão da prestação dos serviços implica no não pagamento pela União por serviços que, afinal, não serão prestados. Expliquei que isso não está dito em tais orientações e enviei a ele o Parecer n. 00106/2020/DAJI/SGCS/AGU, informando que era um precedente da AGU. Enviei-lhe também o Parecer n. 00281/2020/CJU-SP/CGU/AGU e a Portaria n.º 534, de 23 de março de 2020, que regulou o assunto quanto aos terceirizados do MEC.

9. Ele entrou em contato novamente no dia 24/03/2020 e relatou que, de modo geral, os responsáveis pelos contratos administrativos da Polícia Rodoviária Federal (em âmbito nacional) entendiam necessária a análise da AGU em cada caso concreto para gestão dos contratos de terceirização quanto à situação de enfrentamento à pandemia, especialmente quanto à

possibilidade de reduzir ou suspender a prestação dos serviços, com a continuidade do pagamento pela União.

10. Confirmando este relato, enquanto eu redigia a presente nota, tomei conhecimento de que a CJU/AL já havia sido consultada pela Regional de Alagoas da Polícia Rodoviária Federal. O Advogado da União Daniel de Oliveira Lins manifestou-se no Parecer nº 00056/2020/CJU-AL/CGU/AGU (NUP 08670.001351/2020-17), que tem as seguintes conclusões:

21. Tendo em vista os argumentos acima expostos, conclui-se:

° pela possibilidade de redução de serviços dos prestadores de serviços/terceirizados, sem respectiva glosa nas faturas quanto ao salário dos empregados envolvidos na execução contratual, recomendando-se o acompanhamento, nesse caso, pela fiscalização dos respectivos contratos, quanto ao repasse aos trabalhadores dos valores relativos aos respectivos salários pelas empresas contratadas;

° quanto ao desconto do vale-transporte, este deve ser efetuado relativamente aos dias em que o empregado não se tenha efetivamente deslocado à sede do trabalho. Tal assertiva abrange, inclusive, as hipóteses de terceirizados em trabalho remoto, quando desenvolvam atividades compatíveis com essa modalidade, devendo-se, pois, proceder ao desconto da rubrica também nesse caso;

° no que concerne ao auxílio-alimentação, pela licitude quanto ao não desconto dos pagamentos relativos a tal rubrica nas hipóteses de terceirizados em trabalho remoto ou em escala de revezamento, mesmo nos dias em que o trabalhador, por diretriz do órgão contratante não tenha sido escalado para trabalhar, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública;

° além disso, nos casos de suspensão pela Administração dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas (sem prejuízo da remuneração dos empregados, sem glosas, portanto, nas faturas quanto a tal quesito), entendemos que deve o Poder Público manter os pagamentos referentes ao auxílio-alimentação com vistas à manutenção da dignidade da pessoa humana, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública;

° é sabido que o auxílio-alimentação, a despeito de seu caráter indenizatório, constitui parcela importante da receita mensal desses trabalhadores, e o Poder Público deve buscar o atingimento de valores constitucionais nesse momento, prevalecendo vetores como dignidade da pessoa humana, manutenção dos empregos e da cadeia produtiva, direito social do trabalhador à alimentação entre tantos outros, considerando tratar-se de situação excepcionalíssima, de calamidade pública;

° a celebração de termo aditivo deve restringir-se às hipóteses de suspensão ou redução que impliquem manifesta dissonância da empresa contratada em relação às providências adotadas pelo gestor público com base na Lei nº 13.979, de 2020, e demais normas atinentes à matéria;

° despidianda, portanto, a celebração de termo aditivo, mesmo que a posteriori, para consignar redução ou suspensão dos serviços prestados estritamente enquanto perdurar a emergência em saúde pública, nos casos em que da aludida providência não decorrer discordância da parte contratada. Entende-se que tais providências ostentam o caráter ex lege;

° não seria razoável exigir, dessa forma, a celebração de termo aditivo a posteriori para consignar tais alterações, bem como outro em sequência para consignar a volta ao estado de normalidade para todos os contratos da Administração Pública em que tenha havido redução ou suspensão de serviços; e

° pela possibilidade de inserção de terceirizados em trabalho remoto, mesmo sem previsão contratual, considerada a situação emergencial em saúde pública de abrangência internacional ora vivenciada. A medida permite, ademais, a manutenção do emprego e da renda de inúmeros trabalhadores que prestam serviços à Administração Pública, bem como possibilita à Administração continuar a socorrer-se dos serviços prestados pelas empresas de terceirização, os quais são, em diversos casos, estritamente necessários a seu adequado funcionamento.

11. Pois bem. É fato que a análise jurídica prévia de minutas de termos aditivos é, sim, necessária, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993. No entanto, não é razoável que persista dúvida quanto a pontos que já foram orientados pelo Ministério da Economia. E assim como a dúvida existe entre servidores da Polícia Rodoviária Federal, é possível que ela alcance também outros órgãos e instituições. A multiplicação de consultas sobre o mesmo tema gerará retrabalho e exporá a União ao risco de haver entendimentos diferentes entre as Consultorias Jurídicas.

12. É ponto assente que a falta de uniformidade nas respostas deve ser evitada. Devemos buscar que situações experimentadas por todos os órgãos federais de forma semelhante sejam norteadas pelos mesmos entendimentos. Percebe-se nas manifestações transcritas que já há divergências

suficientes para justificar a atuação do DECOR/CGU na uniformização de entendimentos. Mas o que solicito agora é mais que isso.

13. A CJU/GO ainda não recebeu a consulta formal que a Polícia Rodoviária Federal deverá enviar nos próximos dias. Todavia, tivemos conhecimento da existência deste processo, já submetido ao DECOR/CGU pela Consultora Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro, Mariana Moreira e Silva, para ciência e providências eventualmente cabíveis. E considerando que já existem sobre o tema ao menos as quatro manifestações jurídicas mencionadas na presente nota, antecipamo-nos ao recebimento da consulta formal para solicitar, desde logo, a atenção do DECOR/CGU e da própria CGU quanto ao tema.

14. É importante lembrar a excepcionalidade da situação atual, decorrente do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19) e também a relevância dos assuntos ora tratados. Note-se que foi enviado às Consultorias Jurídicas da União o Ofício-circular n. 00001/2020/GAB/CGU/AGU, de 23 de março de 2020, solicitando que cada unidade consultiva da Advocacia-Geral da União mapeie os assuntos considerados relevantes que poderão ser alvos de ações judiciais sobre as medidas que estão sendo implementadas pelo Governo Federal para reduzir e prevenir os riscos de contágio do COVID-19. A finalidade do ofício-circular é antecipar a preparação e o fornecimento de subsídios para a defesa da União. Mesmo que tal comunicado não se destine exatamente ao caso do presente processo, ele demonstra a preocupação e a proatividade da Consultoria-Geral da União no tratamento das questões relacionadas às possíveis decorrências jurídicas relacionadas à situação atual de calamidade.

15. Pois antevejo que o assunto tratado nos presentes autos pode dar origem a diversas ações judiciais, especialmente se houver tratamentos distintos a empresas que tenham com a União contratos similares e estejam vivenciando situações parecidas. Esta é mais uma razão que me moveu a redigir esta manifestação.

16. Concordo com o colega Adriano Dutra Carrijo quando ele afirma, em seu parecer citado no parágrafo 6 desta nota, que o ideal seria que o Ministério da Economia se antecipasse ao problema e editasse ato normativo de caráter geral e abstrato para o fim de regular uniformemente essa questão, quanto a todos os pontos mencionados nas consultas que foram dirigidas às Consultorias e outros mais que sejam relevantes. Seria a forma de esgotar a questão com clareza, uniformidade e segurança para os gestores dos contratos e para a própria União. Nossa Consultoria-Geral, se entender adequado, talvez possa propor tal medida às autoridades competentes.

17. Registro que o Ministério da Educação já editou a Portaria nº 534, de 23 de março de 2020, para estabelecer medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19), no que se refere aos prestadores de serviços terceirizados no âmbito daquela pasta. O ato está disponível em <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-534-de-23-de-marco-de-2020-249312779> e evidencia a possibilidade real de que uma multiplicidade de soluções sejam dadas a situações análogas, reforçando o argumento de que seja editado um ato normativo geral pelo Ministério da Economia.

18. Além da sugestão acima - e ainda que ela não seja acatada -, solicito a manifestação do DECOR/CGU nos termos dos incisos I, "a" e "c", e III do art. 14 do Decreto nº 7.392/2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União e do art. 4º da Portaria CGU nº 12, de 23 de março de 2020. Exemplificativamente, seguem alguns pontos cuja análise me parece relevante:

- . pagamento pela Administração à empresa, nas hipóteses de redução ou suspensão da prestação de serviços;
- . pagamento de auxílio transporte para empregados que estejam trabalhando à distância, lembrando que existe a possibilidade de que alguns tenham que se deslocar de suas residências por não terem nelas condições para realizar o trabalho;
- . pagamento de auxílio alimentação (vale-refeição) para empregados em escalas de revezamento, especialmente quanto aos dias em que não há prestação de serviço;
- . cumprimento de jornada em sobreaviso sem previsão contratual e a necessidade de termo aditivo para a hipótese;
- . pagamento integral de salários a empregados que estejam em sobreaviso;
- . pagamento de auxílio alimentação (vale-refeição) e de auxílio transporte para empregados que estejam em sobreaviso;
- . necessidade (ou não) de celebração de termo aditivo para a redução e para a suspensão da prestação dos serviços;

- . efeitos da suspensão na contagem do prazo de vigência do contrato;
- . substituição de terceirizados que estejam enquadrados em grupo de risco, especialmente quanto ao ônus de pagamento do substituto para o mesmo posto de trabalho;
- . trabalho remoto sem previsão contratual e a necessidade de termo aditivo para o caso;
- . considerações sobre contratos de prestação de serviço sem exclusividade de mão de obra.

19. Feita a breve manifestação exigida pelo art. 4º da Portaria CGU nº 12, de 23 de março de 2020, solicito que seja dado ao presente processo o tratamento previsto no § 1º daquele dispositivo.

20. Registro meu reconhecimento aos esforços dos colegas signatários das manifestações citadas nesta nota, que se debruçaram sobre assunto novo e urgente. Apenas reuni o que eles produziram.

21. Junta-se também aos presentes autos os pareceres da CJU/SP, do DAJI, da CONJUR/MEC e da CJU/AL mencionados nesta manifestação. Não será juntado o despacho de aprovação da CONJUR/MEC por impossibilidade de acessar o respectivo processo no Sapiens.

5. Por fim, convém dizer que as transcrições acima têm o objetivo de tentar fornecer um breve resumo dos posicionamentos adotados por algumas unidades consultivas.

É o relatório. Passa-se a opinar.

## ***II - Situação calamitosa gerada pela pandemia do novo coronavírus e legislação de crise***

6. A situação é de calamidade pública. O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, ao declarar na Mensagem n.º 93, de 18/03/2020, o estado de calamidade pública gerado pela pandemia e solicitar o reconhecimento pelo Congresso Nacional dessa situação excepcional para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101/2000, sintetiza o cenário atual, reconhece a necessidade de redução das interações sociais e afirma que o Estado terá papel relevantíssimo na proteção dos empregados e dos empregadores:

MENSAGEM Nº 93

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Em atenção ao disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, solicito a Vossas Excelências o reconhecimento de estado de calamidade pública com efeitos até de 31 de dezembro de 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde, com as consequentes dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, vivemos sob a égide de pandemia internacional ocasionada pela infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), com impactos que transcendem a saúde pública e afetam a economia como um todo e poderão, de acordo com algumas estimativas, levar a uma queda de até dois por cento no Produto Interno Bruto - PIB mundial em 2020.

O choque adverso inicial nas perspectivas de crescimento do mundo esteve associado à desaceleração da China, que foi profundamente agravada pelo início da epidemia. Por concentrar quase um quinto do PIB mundial e ser destino de parcela substancial das exportações de vários países, aquele país vinha sendo o principal motor da economia mundial nos últimos anos, de modo que a súbita redução em sua taxa de crescimento por si só já implicaria efeitos adversos para os demais países.

Em um segundo momento, contudo, a rápida disseminação do vírus em outros países, notadamente na Europa, levou a uma deterioração ainda mais forte no cenário econômico internacional. De fato, as medidas necessárias para proteger a população do vírus que desaceleram a taxa de contaminação e evitam o colapso do sistema de saúde, implicam inevitavelmente forte desaceleração também das atividades econômicas. Essas medidas envolvem, por exemplo, reduzir interações sociais, manter trabalhadores em casa e fechar temporariamente estabelecimentos comerciais e industriais. Se, por um lado, são medidas necessárias para proteger a saúde e a vida das pessoas, por outro lado, as mesmas medidas devem causar grandes perdas de receita e renda para empresas e trabalhadores.

O desafio para as autoridades governamentais em todo o mundo, além das evidentes questões de saúde pública, reside em ajudar empresas e pessoas, especialmente aquelas mais vulneráveis à desaceleração do crescimento econômico, a atravessar este momento inicial, garantindo que estejam prontas para a retomada quando o problema sanitário tiver sido superado. Nesse sentido, a maioria dos países vêm anunciando pacotes robustos de estímulo fiscal e monetário, bem como

diversas medidas de reforço à rede de proteção social, com vistas a atenuar as várias dimensões da crise que se desenha no curtíssimo prazo. Apesar da incerteza em relação à magnitude dos estímulos requeridos, bem como dos instrumentos de política mais adequados neste momento, a avaliação de grande parte dos analistas é que as medidas anunciadas têm apontado, em geral, na direção correta. Não há, porém, como evitar o choque recessivo no curto prazo, que deve afetar a maioria dos países do mundo, inclusive o Brasil. Espera-se, porém, que essas medidas sejam capazes de suavizar os efeitos sobre a saúde da população e pelo menos atenuar a perda de produto, renda e emprego no curto prazo e facilitar o processo de retomada.

Neste sentido, é inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional. Tanto isso é verdade que, apenas para fins de início do combate do COVID-19, já houve a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentária Anual no importe de mais de R\$ 5 bilhões, conforme Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020, longe de se garantir, contudo, que tal medida orçamentária é a única suficiente para dar cobertura às consequências decorrentes deste evento sem precedentes.

Extraí-se, portanto, que a emergência do surto do COVID-19 como calamidade pública gerará efeitos na economia nacional, com arrefecimento da trajetória de recuperação econômica que vinha se construindo e consequente diminuição significativa da arrecadação do Governo federal. Vale ressaltar que, neste momento, o Brasil está entrando na crise e ainda que ela já esteja presente em outros países a incerteza envolvida no seu dimensionamento, em nível global e nacional, inviabiliza o estabelecimento de parâmetros seguros, sobre os quais os referenciais de resultado fiscal poderiam ser adotados.

Neste quadro, o cumprimento do resultado fiscal previsto no art. 2º da Lei nº 13.898, de 2019, ou até mesmo o estabelecimento de um referencial alternativo, seria temerário ou manifestamente proibitivo para a execução adequada dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com riscos de paralisação da máquina pública, num momento em que mais se pode precisar dela.

Em outras palavras, em um cenário de tamanha incerteza, mas com inequívoca tendência de decréscimo e receitas e elevação de despesas da União, o engendramento dos mecanismos de contingenciamento exigidos bimestralmente pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal poderia inviabilizar, entre outras políticas públicas essenciais ao deslinde do Estado, o próprio combate à enfermidade geradora da calamidade pública em questão.

Por isso, em atenção ao permissivo contido no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é importante que se utilize, excepcionalmente, da medida lá prevista, no sentido de que, reconhecida a calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto esta perdurar, a União seja dispensada do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho prevista no art. 9º da referida Lei Complementar.

Por todo exposto, o reconhecimento, pelo Congresso Nacional, da ocorrência de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em função da pandemia do novo coronavírus, viabilizará o funcionamento do Estado, com os fins de atenuar os efeitos negativos para a saúde e para a economia brasileiras.

7. Prontamente, o Congresso Nacional reconheceu a situação excepcional de calamidade pública pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20/03/2020, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Art. 2º Fica constituída Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, composta por 6 (seis) deputados e 6 (seis) senadores, com igual número de suplentes, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

§ 1º Os trabalhos poderão ser desenvolvidos por meio virtual, nos termos definidos pela Presidência da Comissão.

§ 2º A Comissão realizará, mensalmente, reunião com o Ministério da Economia, para avaliar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

§ 3º Bimestralmente, a Comissão realizará audiência pública com a presença do Ministro da Economia, para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da

execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), que deverá ser publicado pelo Poder Executivo antes da referida audiência.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

8. Configurada a calamidade pública, cabe apontar algumas normas que vêm sendo produzidas com o objetivo de superar a gravíssima crise mundial.

9. Em 06/02/2020, foi editada a Lei n.º 13.979/2020 com a previsão de medidas excepcionais para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

10. Em 12/03/2020, evidenciando o necessário cuidado com a vida e a saúde dos servidores públicos, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia editou a Instrução Normativa n.º 19/2020 com a finalidade de orientar os órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal quanto à efetivação das medidas de proteção em relação ao COVID-19. Eis o texto atualizado da mencionada instrução normativa:

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa 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).

Medidas de prevenção estabelecidas pelo Ministério da Saúde

Art. 2º Os órgãos e entidades integrantes do SIPEC deverão organizar campanhas 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.

Viagens internacionais

Art. 3º Os órgãos e entidades integrantes do SIPEC deverão reavaliar criteriosamente a necessidade de realização de viagens internacionais a serviço programadas enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de

Viagens internacionais e domésticas ([Redação dada pela Instrução Normativa nº 21, de 2020](#)).

Art. 3º Os órgãos e entidades integrantes do SIPEC suspenderão a realização de viagens internacionais a serviço enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). ([Redação dada pela Instrução Normativa nº 21, de 2020](#)).

Parágrafo único. A critério do Ministro de Estado ou da autoridade máxima da entidade poderá ser autorizada a realização de viagem internacional à serviço no período de que trata o caput, mediante justificativa individualizada por viagem, 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. ([Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020](#)).

Art. 3º-A Os órgãos e entidades integrantes do SIPEC deverão reavaliar criteriosamente a necessidade de realização de viagens domésticas a serviço enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). ([Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020](#)).

Art. 4º 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.

§1º Na hipótese do caput, deverá ser registrado no sistema eletrônico de frequência do servidor o código correspondente a "serviço externo". ([Revogado pela Instrução Normativa nº 27, de 2020](#)).

§2º A critério da chefia imediata, os servidores e empregados públicos que, em razão da natureza das atividades desempenhadas, não puderem executar suas atribuições remotamente na forma do caput, poderão ter sua frequência abonada. ([Revogado pela Instrução Normativa nº 27, de 2020](#)).

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. ([Incluído pela Instrução Normativa nº 20, de 2020](#)).

Parágrafo único. Na hipótese do caput, aplicar-se-á o disposto nos §§1º e 2º do art. 4º. ([Incluído pela Instrução Normativa nº 20, de 2020](#)). ([Revogado pela Instrução Normativa nº 27, de 2020](#)).

Hipóteses específicas de trabalho remoto ([Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020](#)).

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): [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

I - os servidores e empregados públicos: [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

a) com sessenta anos ou mais; [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

b) imunodeficientes ou com doenças preexistentes crônicas ou graves; e [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

b) com imunodeficiências ou com doenças preexistentes crônicas ou graves, relacionadas em ato do Ministério Saúde; [\(Redação dada pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

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 [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

d) que apresentem sinais e sintomas gripais, enquanto perdurar essa condição. [\(Incluída pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

II - as servidoras e empregadas públicas gestantes ou lactantes. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§2º-A A comprovação da condição de que trata a alínea "d" do inciso I ocorrerá mediante autodeclaração, na forma do Anexo IV, encaminhada para o e-mail institucional da chefia imediata. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

§3º A prestação de informação falsa sujeitará o servidor ou empregado público às sanções penais e administrativas previstas em Lei. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§5º Nas hipóteses de serviços essenciais de que trata o art. 3º do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, fica facultado ao órgão ou entidade estabelecer critérios e procedimentos específicos para definição da necessidade de afastamento ou autorização para trabalho remoto do servidor ou empregado público nas hipóteses previstas nas alíneas "b" e "d" do inciso I e no inciso II do caput. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Eventos e reuniões

Art. 5º Os órgãos e entidades integrantes do SIPEC deverão reavaliar criteriosamente a necessidade de 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).

Parágrafo único. Para cumprimento do disposto no caput, o órgão ou entidade avaliará a possibilidade de adiamento ou de realização do evento ou da reunião por meio de videoconferência ou de outro meio eletrônico.

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). [\(Redação dada pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

Atestados em formato digital

Art. 6º Os órgãos e entidades integrantes do SIPEC poderão receber, no formato digital, atestados de afastamento gerados por motivo de saúde enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

§1º O servidor ou empregado público deverá encaminhar o atestado de afastamento em formato digital no prazo de até cinco dias contados da data da sua emissão.

§2º O dirigente de gestão de pessoas do órgão ou entidade deverá providenciar canal único de comunicação para o recebimento dos atestados de que trata o caput, resguardado o direito ao sigilo das informações pessoais.

§3º O atestado de afastamento original deverá ser apresentado pelo servidor ou empregado público no momento da perícia oficial ou quando solicitado pelo dirigente de gestão de pessoas do órgão ou entidade.

Medidas gerais de prevenção, cautela e redução da transmissibilidade [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#).

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: [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

I - adoção de regime de jornada em: [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

a) turnos alternados de revezamento; e [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

b) trabalho remoto, que abranja a totalidade ou percentual das atividades desenvolvidas pelos servidores ou empregados públicos do órgão ou entidade; [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

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 [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§1º A competência de que trata o caput poderá ser delegada aos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança de nível 6 ou superior ou equivalente ou, quando se tratar de autarquia e fundação pública, ao titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. [\(Redação dada pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

§2º A adoção de quaisquer das medidas previstas no caput ocorrerá sem a necessidade de compensação de jornada e sem prejuízo da remuneração. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

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). [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§1º Na hipótese do caput, aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 4º. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#). [\(Revogado pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

§2º Caso ambos os pais sejam servidores ou empregados públicos, a hipótese do caput será aplicável a apenas um deles. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§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. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

§4º A prestação de informação falsa sujeitará o servidor ou empregado público às sanções penais e administrativas previstas em Lei. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

Registro em folha de ponto [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Art. 6º-C Nas hipóteses de trabalho remoto previstas nesta Instrução Normativa, deverá ser registrado no sistema eletrônico de frequência o código correspondente a "serviço externo". [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Art. 6º D Poderá ter a frequência abonada o servidor ou empregado público que, em razão da natureza das atividades desempenhadas, não puder executar suas atribuições remotamente: [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

I - nas hipóteses dos art. 4º, art. 4º-A, art. 4º-B e art. 6º-B; ou [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

II - quando houver o fechamento das repartições públicas do órgão ou entidade, por decisão de sua autoridade máxima, em decorrência da adoção de regime de trabalho remoto que abranja a totalidade das atividades desenvolvidas pelos servidores e empregados públicos. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Parágrafo único. Cabe à chefia imediata do servidor ou empregado público avaliar a incompatibilidade entre a natureza das atividades por ele desempenhadas e o regime de trabalho remoto. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Formulários periódicos para avaliação e controle [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Art. 6º-E Os dirigentes de gestão de pessoas dos órgãos e entidades deverão preencher formulários periódicos com informações acerca do cumprimento do disposto nesta Instrução Normativa, bem como de informações adicionais relevantes para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Parágrafo único. As informações serão prestadas às sextas-feiras, por meio do canal eletrônico "<http://gestao.planejamento.gov.br/covid19/>" [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Disposições finais

Art. 7º Caberá aos dirigentes de gestão de pessoas dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC assegurar a preservação e funcionamento dos serviços considerados essenciais ou estratégicos.

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. [\(Redação dada pela Instrução Normativa nº 21, de 2020\)](#)

Art. 7º-A O servidor ou empregado público que apresentar sinais ou sintomas de gripe deverá procurar atendimento médico ou orientação por canais oficiais, inclusive telefone, disponibilizados pelos Ministérios da Saúde ou pelos demais entes federados. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Art. 7º-B O disposto nesta Instrução Normativa aplica-se, no que couber, ao contratado temporário e ao estagiário. [\(Incluído pela Instrução Normativa nº 27, de 2020\)](#)

Art. 8º Esta Instrução Normativa vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus ( COVID- 19).

Art. 9º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

11. Em razão da necessidade de intensificação de medidas para garantir o distanciamento social e preservar empregos, foi apresentada a Medida Provisória nº 927/2020, de 22/03/2020. Eis alguns de seus dispositivos que explicitam os mecanismos que devem ser utilizados pelos empregadores para o enfrentamento da crise:

Art. 1º Esta Medida Provisória dispõe sobre as medidas trabalhistas que poderão ser adotadas pelos empregadores para preservação do emprego e da renda e 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**), decretada pelo Ministro de Estado da Saúde, em 3 de fevereiro de 2020, nos termos do disposto na [Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020](#).

Parágrafo único. O disposto nesta Medida Provisória se aplica durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo [Decreto Legislativo nº 6, de 2020](#), e, para fins trabalhistas, constitui hipótese de força maior, nos termos do disposto no [art. 501 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#).

Art. 2º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregado e o empregador poderão celebrar acordo individual escrito, a fim de garantir a permanência do

vínculo empregatício, que terá preponderância sobre os demais instrumentos normativos, legais e negociais, respeitados os limites estabelecidos na Constituição.

Art. 3º Para enfrentamento dos efeitos econômicos decorrentes do estado de calamidade pública e para preservação do emprego e da renda, poderão ser adotadas pelos empregadores, dentre outras, as seguintes medidas:

I - o teletrabalho;

II - a antecipação de férias individuais;

III - a concessão de férias coletivas;

IV - o aproveitamento e a antecipação de feriados;

V - o banco de horas;

VI - a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho;

VII - o direcionamento do trabalhador para qualificação; e

VIII -

## CAPÍTULO II

### DO TELETRABALHO

Art. 4º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá, a seu critério, alterar o regime de trabalho presencial para o teletrabalho, o trabalho remoto ou outro tipo de trabalho a distância e determinar o retorno ao regime de trabalho presencial, independentemente da existência de acordos individuais ou coletivos, dispensado o registro prévio da alteração no contrato individual de trabalho.

§ 1º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância a prestação de serviços preponderante ou totalmente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias da informação e comunicação que, por sua natureza, não configurem trabalho externo, aplicável o disposto no [inciso III do caput do art. 62 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943](#).

§ 2º A alteração de que trata o **caput** será notificada ao empregado com antecedência de, no mínimo, quarenta e oito horas, por escrito ou por meio eletrônico.

§ 3º As disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, pela manutenção ou pelo fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância e ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado serão previstas em contrato escrito, firmado previamente ou no prazo de trinta dias, contado da data da mudança do regime de trabalho.

§ 4º Na hipótese de o empregado não possuir os equipamentos tecnológicos e a infraestrutura necessária e adequada à prestação do teletrabalho, do trabalho remoto ou do trabalho a distância:

I - o empregador poderá fornecer os equipamentos em regime de comodato e pagar por serviços de infraestrutura, que não caracterizarão verba de natureza salarial; ou

II - na impossibilidade do oferecimento do regime de comodato de que trata o inciso I, o período da jornada normal de trabalho será computado como tempo de trabalho à disposição do empregador.

§ 5º O tempo de uso de aplicativos e programas de comunicação fora da jornada de trabalho normal do empregado não constitui tempo à disposição, regime de prontidão ou de sobreaviso, exceto se houver previsão em acordo individual ou coletivo.

Art. 5º Fica permitida a adoção do regime de teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância para estagiários e aprendizes, nos termos do disposto neste Capítulo.

## CAPÍTULO III

### DA ANTECIPAÇÃO DE FÉRIAS INDIVIDUAIS

Art. 6º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador informará ao empregado sobre a antecipação de suas férias com antecedência de, no mínimo, quarenta e oito horas, por escrito ou por meio eletrônico, com a indicação do período a ser gozado pelo empregado.

§ 1º As férias:

I - não poderão ser gozadas em períodos inferiores a cinco dias corridos; e

II - poderão ser concedidas por ato do empregador, ainda que o período aquisitivo a elas relativo não tenha transcorrido.

§ 2º Adicionalmente, empregado e empregador poderão negociar a antecipação de períodos futuros de férias, mediante acordo individual escrito.

§ 3º Os trabalhadores que pertençam ao grupo de risco do coronavírus (**covid-19**) serão priorizados para o gozo de férias, individuais ou coletivas, nos termos do disposto neste Capítulo e no Capítulo IV.

Art. 7º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá suspender as férias ou licenças não remuneradas dos profissionais da área de saúde ou daqueles que desempenhem funções essenciais, mediante comunicação formal da decisão ao trabalhador, por escrito ou por meio eletrônico, preferencialmente com antecedência de quarenta e oito horas.

Art. 8º Para as férias concedidas durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá optar por efetuar o pagamento do adicional de um terço de férias após sua concessão, até a data em que é devida a gratificação natalina prevista no [art. 1º da Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965](#).

Parágrafo único. O eventual requerimento por parte do empregado de conversão de um terço de férias em abono pecuniário estará sujeito à concordância do empregador, aplicável o prazo a que se refere o **caput**.

Art. 9º O pagamento da remuneração das férias concedidas em razão do estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º poderá ser efetuado até o quinto dia útil do mês subsequente ao início do gozo das férias, não aplicável o disposto no [art. 145 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943](#).

Art. 10. Na hipótese de dispensa do empregado, o empregador pagará, juntamente com o pagamento dos haveres rescisórios, os valores ainda não adimplidos relativos às férias.

#### CAPÍTULO IV

##### DA CONCESSÃO DE FÉRIAS COLETIVAS

Art. 11. Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá, a seu critério, conceder férias coletivas e deverá notificar o conjunto de empregados afetados com antecedência de, no mínimo, quarenta e oito horas, não aplicáveis o limite máximo de períodos anuais e o limite mínimo de dias corridos previstos na [Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943](#).

Art. 12. Ficam dispensadas a comunicação prévia ao órgão local do Ministério da Economia e a comunicação aos sindicatos representativos da categoria profissional, de que trata o [art. 139 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943](#).

#### CAPÍTULO V

##### DO APROVEITAMENTO E DA ANTECIPAÇÃO DE FERIADOS

Art. 13. Durante o estado de calamidade pública, os empregadores poderão antecipar o gozo de feriados não religiosos federais, estaduais, distritais e municipais e deverão notificar, por escrito ou por meio eletrônico, o conjunto de empregados beneficiados com antecedência de, no mínimo, quarenta e oito horas, mediante indicação expressa dos feriados aproveitados.

§ 1º Os feriados a que se refere o **caput** poderão ser utilizados para compensação do saldo em banco de horas.

§ 2º O aproveitamento de feriados religiosos dependerá de concordância do empregado, mediante manifestação em acordo individual escrito.

#### CAPÍTULO VI

##### DO BANCO DE HORAS

Art. 14. Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, ficam autorizadas a interrupção das atividades pelo empregador e a constituição de regime especial de compensação de jornada, por meio de banco de horas, em favor do empregador ou do empregado, estabelecido por meio de acordo coletivo ou individual formal, para a compensação no prazo de até dezoito meses, contado da data de encerramento do estado de calamidade pública.

§ 1º A compensação de tempo para recuperação do período interrompido poderá ser feita mediante prorrogação de jornada em até duas horas, que não poderá exceder dez horas diárias.

§ 2º A compensação do saldo de horas poderá ser determinada pelo empregador independentemente de convenção coletiva ou acordo individual ou coletivo.

(...)

12. No âmbito desta Advocacia-Geral da União, foi editada a Portaria n.º 84, de 17/03/2020, que dentre outras medidas, possibilitou a adoção de turnos alternados de revezamento e estimulou bastante o teletrabalho como forma de contribuir para a superação da gravíssima crise sanitária em curso.

13. Além das normas citadas, convém reproduzir as [diretrizes traçadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia para a execução dos contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra \(disponíveis em \[www.comprasgovernamentais.gov.br\]\(http://www.comprasgovernamentais.gov.br\)\)](#).

14. Inicialmente, em 16/03/2020, foram divulgadas as seguintes recomendações:

[Recomendações COVID-19 - Contratos de prestação de serviços terceirizados](#)

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.

\* Suspensão ou redução - [Nota Técnica nº 66/2018 - Delog/Seges/MP](#)

15. Pouco depois, no dia 21/03/2020, orientações complementares foram disponibilizadas nos seguintes termos:

[Recomendações COVID-19 - Contratos de prestação de serviços terceirizados](#)

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, **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.

\* **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.

16. Postas essas normas notadamente protetivas da sociedade como um todo, mais adiante serão esclarecidos os princípios que devem orientar a presente análise.

### ***III - Pressupostos constitucionais inafastáveis diante da terrível pandemia***

17. Antes de firmar posição sobre a execução dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, convém estabelecer três premissas importantes para o deslinde da *quaestio* apresentada.

18. Em primeiro lugar, afirma-se que o perigo para a humanidade gerado pela pandemia do novo coronavírus é real e deve ser combatido pelo Estado e pela Sociedade com todas as forças e meios possíveis.

19. Em segundo lugar, destaca-se que a Constituição da República de 1988 garante firmemente os direitos à vida e à saúde. Desse modo, o bem estar do povo brasileiro é valor que exequeta algum deve desconsiderar em suas análises.

20. Nesse sentido, nunca é demais enfatizar a relevância do direito à vida.

21. José Afonso da Silva assinala o fato de que o direito à vida é pressuposto dos outros direitos: "De nada adiantaria a Constituição assegurar outros direitos fundamentais, como a igualdade, a intimidade, a liberdade, o bem-estar, se não erigisse a vida humana num desses direitos."<sup>[1]</sup>

22. Alexandre de Moraes também acentua essa característica do direito à vida:

A Constituição Federal garante que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. O direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos.<sup>[2]</sup>

23. A terceira premissa refere-se à consideração da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos republicanos extremamente valiosos.

24. No presente processo relativo a contratações públicas, não basta aplicar pura e simplesmente a Lei n.º 8.666/93. Análise divorciada dos três enfatizados acima fatalmente gerará mais problemas e isso deve ser impedido. A realidade e a Constituição não podem ser desconsideradas!

25. Como já se disse, a Constituição da República põe no patamar mais elevado os direitos à vida e à saúde. Desde o preâmbulo até os seus últimos dispositivos podem ser encontradas normas que objetivam garantir a integridade física do povo brasileiro. A título ilustrativo, são reproduzidos adiante alguns momentos que expressam essa legítima preocupação do legislador constituinte:

### **PREÂMBULO**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

(...)

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

## TÍTULO II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais

### CAPÍTULO I

#### DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

### CAPÍTULO II

#### DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Seção II

DA SAÚDE

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

(...)

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

26. A Constituição ainda realça outros direitos, princípios e valores que se relacionam estreitamente com a garantia de proteção à vida. Por exemplo, a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III) e a solidariedade (art. 3.º) também são valores constitucionais destacados e repercutem em diversas áreas. Podendo-se dizer que a proteção aos empregos é uma dessas manifestações (art. 7.º, I).

27. Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são fundamentais e interligados. Isso pode ser comprovado ao se observar que o princípio da preservação das empresas possui fundamento na função social da propriedade (art. 170, III) e na busca do pleno emprego (art. 170, VIII). Sendo certo que o citado princípio da preservação das empresas foi positivado no art. 47 da Lei n.º 11.101/2005.

28. Todos esses preceitos constitucionais devem ser levados em conta na apreciação do caso em tela. Outrossim, é necessário enfatizar que o Direito não é alheio às condições sociais e econômicas que marcam o atual momento de crise.

29. Assim, os princípios constitucionais mais caros já sublinhados e a situação atualmente vivenciada devem ser cuidadosamente observados ao se determinar como o Direito Administrativo lidará com os inúmeros contratos de fornecimento de mão de obra terceirizada celebrados pela União, suas autarquias e fundações públicas.

#### *IV - Limitações do Direito Administrativo*

30. A crise vivenciada exige uma solução dada pelo Direito, e não simplesmente pelas leis.

31. O Direito Administrativo deve buscar os princípios constitucionais mais destacados para evitar que a aplicação literal de certas normas resultem em absurdo contrário ao interesse da coletividade.

32. Nessa linha, em artigo recente, Marçal Justen Filho afirma a insuficiência dos institutos tradicionais de Direito Administrativo para lidar com a presente crise e admite a aplicação direta dos princípios constitucionais aos contratos em curso:

7.1 (...)

Os institutos jurídicos tradicionais do direito administrativo são incompatíveis com a complexidade da situação fática e a dimensão supraindividual das dificuldades. Mais precisamente, a submissão dos fatos a esses institutos gera distorções insuportáveis.

(...)

7.4 (...)

A disciplina dos contratos (inclusive em curso) deve ser submetida ao regime jurídico constitucional, de modo direto. As providências concretas a serem adotadas devem ser informadas pelos princípios da solidariedade e da isonomia.

Não se admite o posicionamento de que prevalece o texto literal de um contrato, ignorando-se as circunstâncias concretas verificadas, que afetaram a existência, a rotina e os encargos de todos em sociedade.

Cabe à sociedade suportar os efeitos econômicos nocivos da pandemia. Isso significa inclusive que os efeitos econômicos negativos relativamente à execução dos contratos administrativos em curso (e que vierem a ser mantidos) devem ser arcados pelo Estado – a quem incumbe promover a redistribuição desses encargos à sociedade.<sup>[3]</sup>

***V - Os efeitos da pandemia do novo coronavírus sobre os contratos de prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra***

33. Em linhas gerais, a tese aqui adotada não destoa daquelas sustentadas pelo Departamento de Assuntos Jurídicos Internos e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação. E também não discrepa das orientações da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

34. Infelizmente, o tempo disponível para a elaboração deste parecer não permite uma abordagem específica de cada uma dessas manifestações nem de algumas outras citadas no relatório.

35. O que se faz a partir de agora é abordar alguns temas comuns condensados pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Goiás. Não se deixa de anotar que faltou um breve posicionamento jurídico específico sobre cada um dos pontos suscitados.

36. Em primeiro lugar, enfrentar-se-á a possibilidade da continuidade do pagamento às prestadoras de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

37. No caso em análise, verifica-se que os contratos administrativos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra devem, em regra, ser preservados por imperioso interesse público. A forma de execução deverá ser adaptada para contornar o período de crise, já que a demanda de determinadas áreas dos órgãos e entidades federais será reduzida.

38. A continuidade dos pagamentos às empresas contratadas tem como pressuposto jurídico a permanência do estado de mobilização de toda sua força de trabalho. As contratadas estão à disposição da Administração e prestarão seus serviços nos limites impostos pelas autoridades sanitárias.

39. A redução das atividades nos órgãos e entidades federais poderá gerar menos demanda para os terceirizados. Em razão disso e diante das determinações no sentido da diminuição das interações sociais, a Administração, levando em conta a natureza das atividades realizadas, poderá se valer das alternativas constantes da Medida Provisória n.º 927/2020 e das orientações expedidas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. É uma situação excepcional de força maior na qual a manutenção do contrato pela Administração com pequenos ajustes é a solução que atende ao interesse público.

40. Nesse sentido, vale afirmar que a tese aqui sustentada está em sintonia com as considerações postas na Nota Técnica n.º 66/2018-MP, de 30/01/2020, que abordou a redução dos serviços prestados por empresas terceirizadas nos dias de recesso e ponto facultativo e as consequências sobre o pagamento dos valores correspondentes a salário, auxílio-alimentação e auxílio-transporte. Eis as conclusões alcançadas na oportunidade:

12. Ante o exposto, sugere-se o envio da presente Nota Técnica à Imprensa Nacional, em resposta ao Ofício-SEI n.º 280/2017/DG/IN/CC-PR, com as seguintes considerações desta unidade técnica, observado ainda os itens 7 e 8 desta Nota Técnica:

(i) pela plausibilidade da redução dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas, consoante e pleito do consulente, desde que observado em especial o item 4 desta Nota Técnica e seus subitens, que tratam do desconto do auxílio alimentação e transporte quando o empregado alocado não labora em dias de ponto facultativo ou de recesso dos servidores, sem prejuízo da sua remuneração;

(ii) que as alterações no contrato que gerem economicidade, melhoria na gestão e na alocação de recursos, a exemplo do ventilado pelo consulente, s.m.j., 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

(iii) não se pode associar a concessão de "ponto facultativo" ou de "recesso" (benefícios esses exclusivos de servidores públicos), com a possibilidade de redução/suspensão das atividades rotineiras que são prestadas por empresas terceirizados, tendo em vista o não funcionamento do órgão ou entidade ou pelo expediente reduzido.

41. A referida manifestação apreciou a situação dos empregados das empresas prestadoras de serviços à Administração nos dias de ponto facultativo e de recesso. Em tais casos, a necessidade de prestação de serviços é sensivelmente alterada e nem por isso foi recomendada suspensão do pagamento dos valores correspondentes aos salários dos empregados.

42. Em certa medida, as hipóteses examinadas se assemelham ao impacto da pandemia do novo coronavírus sobre os contratos administrativos de prestação de serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra.

43. Com efeito, os direitos à vida e à saúde, bem como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa justificam o pagamento dos salários. Suprimir o pagamento dos salários seria medida desastrosa para a saúde pública e também para a economia.

44. Impõe observar que o pagamento pela Administração às empresas contratadas nas situações de redução da prestação de serviços por força das medidas necessárias à contenção do coronavírus zela pela continuidade das empresas, o que inegavelmente atende indiretamente a toda coletividade neste momento de grave crise.
45. Destaca-se que as empresas contratadas continuam à disposição da União. Se amanhã tudo voltar ao normal, toda a força de trabalho estará pronta para cumprir integralmente o que foi avençado.
46. Não se enxerga motivos para a aplicação do art. 78, XIV, da Lei 8.666/93 nem para a leitura fria do art. 63, parágrafo 2.º, da Lei n.º 4.320/64.
47. Em regra, o que a situação excepcional e urgente exige é a manutenção do contrato em benefício de toda a coletividade.
48. Neste caso, a pandemia do novo coronavírus gerou uma situação excepcionalíssima. O país não necessita da suspensão de todos os contratos com as empresas prestadoras de serviços para a Administração Pública federal. Em verdade, o Brasil precisa que as empresas contratadas tenham condições de continuar pagando a seus empregados. E não só isso. No atual estágio do enfrentamento ao real e imenso perigo, a circulação de pessoas deve ser reduzida drasticamente no esforço de contenção da propagação para impedir o colapso do sistema de saúde.
49. A presente hipótese que consiste na redução temporária da demanda por empregados das empresas prestadoras de serviços aos órgãos e entidades federais é diferenciada por alguns motivos.
50. Em primeiro lugar, não se sabe precisar por quanto tempo as medidas inibidoras das interações sociais persistirão. Pode demorar duas semanas, dois meses ou mais. Essa imprevisibilidade não recomenda a desmobilização dos milhares de empregados terceirizados atualmente à disposição do Poder Público federal.
51. Não se acredita que a pandemia em curso deve ensejar a aplicação da prorrogação prevista no § 1.º do art. 57 da Lei n.º 8.666/93. Isso porque a prorrogação seria possível, e não obrigatória. A própria redação do dispositivo indica isso: “aditem prorrogação”. Além disso, na situação ora vivenciada, a Administração, em regra, não está interessada na solução de continuidade do contrato, mas sim na sua preservação com a observância das restrições temporárias de saúde pública.
52. A execução do contrato administrativo celebrado entre a Administração e as empresas prestadoras de serviço continua como já afirmado. Porém, a situação de força maior vivenciada exige algumas adaptações. Avaliação criteriosa da Administração poderá encontrar a necessidade de redução temporária da prestação dos serviços pelos empregados terceirizados nas repartições ante a diminuição inesperada do fluxo de servidores públicos nesses locais.
53. Mais uma vez, frisa-se que os empregados terceirizados continuarão à disposição de suas empregadoras. Parte deles continuará prestando os serviços essenciais nas repartições públicas e outra parcela de trabalhadores deverá permanecer em casa, como no caso dos empregados enquadrados no grupo de risco.
54. Já se disse que esse caso de força maior não se amolda a algumas situações descritas no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, posto que a concomitante exigência de diminuição das interações sociais e de preservação de empregos e empresas cria uma situação ímpar não prevista taxativamente na lei. A continuidade da execução do contrato considerando as medidas impostas pela crise sanitária é algo que difere um pouco dos modelos utilizados pelo Direito Administrativo até aqui, mas deve ocorrer. E isso será feito em prol da preservação do interesse público, que é facilmente visualizado durante a pandemia.
55. A solução encontrada evidentemente está no direito vigente. Vale recordar que o art. 54 da Lei n.º 8.666/93 assim autoriza a aplicação subsidiária do direito privado: “Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”.
56. Ao tratar do inadimplemento das obrigações, o art. 393 do Código Civil assim dispõe:
- Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.
- Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.
57. Ora, neste caso, não está diante de inexecução contratual como já foi destacado. Sendo assim, há mais razão ainda para proteger a empresa contratada dos efeitos do evento gerador da força maior.
58. Por oportuno, vale destacar que as empresas terceirizadas deverão se valer das medidas previstas na Medida Provisória n.º 927/2020 (teletrabalho, antecipação de férias, banco de horas etc.) para buscar superar o momento de crise. Tudo na forma recomendada pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.
59. A fim de reforçar o caráter excepcional da presente situação de reconhecida calamidade pública e da imperiosidade de soluções compatíveis com a Constituição de 1988, vale a transcrição de parte da decisão proferida em 29/03/2020 pelo Exmo. Sr. Ministro Alexandre de Moraes na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.537:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos

arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, caput, in fine, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020). (...)

(...)

O autor defende que a incidência pura e simples desses dispositivos, sem considerar a excepcionalidade do atual estado de pandemia de Covid-19, violaria a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), a garantia do direito à saúde (arts. 6º, caput, e 196, CF), os valores sociais do trabalho e a garantia da ordem econômica (arts. 1º, inciso I, 6º, caput, 170, caput, e 193), motivo pelo qual requer seja conferida interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF, e 114, § 14, da LDO/2020.

Argumenta que as despesas a que se referem esses artigos “seriam aquelas destinadas à execução de políticas públicas ordinárias e regulares, que, em razão da sua potencial previsibilidade, seriam passíveis de adequação às leis orçamentárias”, e que, apesar de o art. 65 da LRF prever a relativização parcial das demandas de adequação orçamentárias previstas na LRF, tal flexibilização não seria suficiente para garantir a celeridade decisória exigida pelo cenário vigente. Ressalta que seu pedido restringe-se a afastar a incidência de tais condicionantes “tão somente às despesas necessárias ao enfrentamento do contexto de calamidade inerente ao enfrentamento do Covid-19”.

Formula pedido cautelar para conferir interpretação conforme à Constituição aos artigos transcritos acima, de modo a afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do Covid-19. Para tanto, argumenta pela configuração do *fumus boni juris* em face alegada rigidez do sistema quanto às exigências fiscais, inaplicável ao cenário de combate ao Covid-19, e do *periculum in mora*, derivado da impossibilidade de implementação de políticas públicas que auxiliariam a parcela mais vulnerável da população brasileira.

É o relatório. Decido.

(...)

A importância de planejamento e a garantia de transparência são os dois pressupostos mais importantes para a responsabilidade na gestão fiscal, a serem realizados mediante prevenção de riscos e possíveis desvios do equilíbrio fiscal.

Há, porém, situações onde o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado, tendo a própria LRF, em seu artigo 65, estabelecido um regime emergencial para os casos de reconhecimento de calamidade pública, onde haverá a dispensa da recondução de limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal; evitando-se, dessa maneira, o contingenciamento de recursos; além do afastamento de eventuais sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público.

Na presente hipótese, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde, atendendo à solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Como ressaltado pelo requerente: “O desafio para as autoridades governamentais em todo o mundo, além das evidentes questões de saúde pública, reside em ajudar empresas e pessoas, especialmente aquelas mais vulneráveis à desaceleração do crescimento econômico, a atravessar este momento inicial, garantindo que estejam prontas para a retomada quando o problema sanitário tiver sido superado. Nesse sentido, a maioria dos países vêm anunciando pacotes robustos de estímulo fiscal e monetário, bem como diversas medidas de reforço à rede de proteção social, visando atenuar as várias dimensões da crise que se desenha no curtíssimo prazo. (...) Neste sentido, é inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional. Tanto isso é verdade que, apenas para fins de início do combate do COVID-19, já houve a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentária Anual no importe de mais de R\$ 5 bilhões (Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020), longe de se garantir, contudo, que tal medida orçamentária é a única suficiente para dar cobertura às consequências decorrentes deste evento sem precedentes”.

O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todos as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria

subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou improviso nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da vida e da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado.

A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato, inclusive no tocante a garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

Presentes, portanto, os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, para a concessão da medida cautelar pleiteada, pois comprovado o perigo de lesão irreparável, bem como a plausibilidade inequívoca e os evidentes riscos sociais e individuais, de várias ordens, caso haja a manutenção de incidência dos referidos artigos durante o estado de calamidade pública, em relação as medidas para a prevenção e combate aos efeitos da pandemia de COVID-19.

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Intime-se com urgência. Publique-se. Brasília, 29 de março de 2020. Ministro Alexandre de Moraes Relator

60. É vital ressaltar que a ação constitucional foi proposta pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e os argumentos apresentados na inicial alinham-se perfeitamente com o que é defendido na presente peça.

61. Quanto ao auxílio-transporte, pode-se afirmar, sem receio, que o desconto dessa parcela deve alcançar todos os empregados que não realizam o deslocamento até as dependências da contratante. O desconto, no atual momento, serve para reforçar a exigência de significativa diminuição das interações sociais. O empregado que trabalhar em seu domicílio também terá o auxílio-transporte descontado. No atual cenário, circunstâncias pessoais não podem autorizar esse pagamento.

62. No que diz respeito ao auxílio-alimentação, é sabido que parte das convenções coletivas de trabalho que alcançam os empregados terceirizados exige a efetiva prestação do serviço. Contudo, também não se desconhece que essa parcela representa parte importante dos recursos percebidos mensalmente pelos empregados terceirizados.

63. Sendo assim, não seria absurdo considerar que os mesmos princípios constitucionais que sustentam o pagamento dos salários também possibilitariam a continuidade da concessão de auxílio-alimentação. O pagamento deveria seguir normalmente. Afinal, trata-se da própria sobrevivência dos empregados.

64. Por outro lado, a solução conservadora adotada pelo Departamento de Assuntos Jurídicos Internos, pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação e pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia não pode ser criticada pura e simplesmente.

65. No cenário vivenciado, parece mais prudente recomendar o desconto do auxílio-alimentação neste momento e a apreciação da possibilidade de edição de norma que assegure o pagamento dos valores correspondentes ao auxílio-alimentação percebidos pelos empregados terceirizados, uma vez que se sabe que a parcela é extremamente significativa para a subsistência dos trabalhadores.

66. Quanto à necessidade de termo aditivo para formalizar as adaptações necessárias à execução dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, acredita-se que a urgência autoriza a celebração de termo aditivo *a posteriori*. Evidentemente, persistirá a necessidade de justificação de tal medida excepcional.

67. A substituição dos terceirizados enquadrados no grupo de risco em atividades essenciais pode ser necessária em casos excepcionais. Nessas hipóteses, a Administração, para garantir a continuidade do serviço público e seguindo a linha aqui defendida, deverá suportar esse custo extra quando presentes os requisitos autorizadores do reequilíbrio econômico-financeiro.

68. Não se examinará a questão referente a sobreaviso mencionada pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Goiás, já que não se enxerga o enquadramento no art. 244, parágrafo segundo, da CLT.

69. Por fim, sublinha-se que as considerações lançadas até aqui levam em conta as peculiaridades dos contratos de prestação de serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra.

## ***VI - Conclusão***

70. Ante o exposto, considerando o estado de calamidade pública gerado pela pandemia do novo coronavírus e com fundamento, sobretudo, no direito à vida, no direito à saúde, na necessidade de proteção dos empregos e no princípio da preservação das empresas, entende-se que:

a) nos casos de redução da demanda da Administração acompanhada da implementação das medidas recomendadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, o pagamento pela Administração dos valores correspondentes aos salários dos empregados das empresas prestadoras de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra é juridicamente válido por força da imprevisibilidade da atual pandemia do novo coronavírus e por ser medida absolutamente coerente com o esforço de redução das interações sociais como forma de preservar vidas e evitar o colapso do sistema de saúde;

b) os descontos das parcelas referentes ao auxílio-transporte e ao auxílio-alimentação devem ser efetuados na forma da Nota Técnica n.º 66/2018-MP, mas não seria fora de propósito recomendar que o Ministério da Economia aprecie a possibilidade de edição de norma que assegure a manutenção dos valores correspondentes ao auxílio-alimentação percebidos pelos empregados terceirizados, uma vez que se sabe que a parcela é extremamente significativa para a subsistência dos trabalhadores;

c) as empresas terceirizadas deverão se valer dos mecanismos previstos na Medida Provisória n.º 927/2020 e recomendados pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (teletrabalho, antecipação de férias e feriados, concessão de férias coletivas, banco de horas e adoção de regime de jornada em turnos alternados de revezamento) para buscar superar o momento de crise; e

d) os serviços essenciais devem ser preservados e os custos relativos às substituições de empregados do grupo de risco deverão ser suportados pela Administração quando presentes os requisitos autorizadores do reequilíbrio econômico-financeiro.

À consideração superior.

Brasília, 30 de março de 2020.

ANTONIO DOS SANTOS NETO  
ADVOGADO DA UNIÃO  
COORDENADOR DE ORIENTAÇÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00439000095202073 e da chave de acesso 9d9e2ea9

Notas

1. <sup>^</sup> [José Afonso da Silva](#), *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15.<sup>a</sup> ed., 1998, Malheiros, São Paulo, p. 201.
2. <sup>^</sup> [Alexandre de Moraes](#), *Direito Constitucional*, 19.<sup>a</sup> ed., 2006, Atlas, São Paulo, p. 30.
3. <sup>^</sup> [Marçal Justen Filho](#), *Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas* (disponível em <http://jbox.justen.com.br/s/eLdWekXL3ZMPfD6#pdfviewer>)

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DOS SANTOS NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400804212 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DOS SANTOS NETO. Data e Hora: 01-04-2020 16:38. Número de Série: 2354148774697928242. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



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

**PARECER JURÍDICO Nº 18/2020 - REIPROJUR (11.01.08)**

**Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

**Juiz de Fora-MG, 30 de Março de 2020**

**Parecer\_26-2020-DECOR.pdf**

**Total de páginas do documento original: 27**

*(Assinado digitalmente em 25/05/2020 16:33 )*

**OLIVIA GHETTI GOMES**

*COORDENADOR*

*2125457*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/> informando seu número: **18**, ano: **2020**, tipo: **PARECER JURÍDICO**, data de emissão: **30/03/2020** e o código de verificação: **bd8a11f23f**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS  
CONGÊNERES

**PARECER REFERENCIAL n. 00018/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.059436/2018-73**

**INTERESSADO: MINISTÉRIO DA SAÚDE**

**ASSUNTOS: SUSPENSÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM DECORRÊNCIA DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA - PANDEMIA CORONAVÍRUS**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. SUSPENSÃO CONSENSUAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO EM FUNÇÃO DAS RESTRIÇÕES À EXECUÇÃO CONTRATUAL DECORRENTES DAS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19.

I - a suspensão contratual pode se dar através de três formas: a) unilateralmente pela Administração, b) unilateralmente pelo contratado e c) consensualmente;

II - a Administração Pública detém a prerrogativa administrativa implícita de determinar a suspensão temporária da execução contratual unilateralmente, mesmo sem concordância do particular;

III - o particular apenas detém a prerrogativa de suspensão unilateral quando diante dos inadimplementos contratuais indicados pelos incisos XIV e XV do artigo 78 da Lei nº 8.666/93, e mesmo assim, apenas se tais fatos jurídicos não forem caracterizados em período de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra;

IV - no período de calamidade pública decorrente do combate à pandemia do COVID-19, inexistente direito à suspensão contratual unilateral por parte do particular;

V - é possível a suspensão do contrato administrativo de forma consensual, mediante a avaliação de conveniência e oportunidade pela Administração e aceite da empresa contratada;

VI - as hipóteses de alteração consensual previstas pelo inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 devem ser compreendidas como exemplificativas;

VII - como efeito geral da suspensão contratual consensual, temos a prorrogação dos prazos contratuais;

VIII - na hipótese em que a suspensão da execução ocorreu por fato do príncipe ou força maior, em data anterior ao da assinatura do termo, esta data pode ser indicada como termo inicial da suspensão, com reconhecimento retroativo pelo termo aditivo, desde que haja comprovação, nos autos, do impedimento, paralisação ou sustação do contrato, decorrente de fato impeditivo legitimador da prorrogação;

X - Na hipótese de inexistência desta comprovação, o termo inicial da suspensão será o da assinatura do termo aditivo.

*Senhor Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde,*

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação para análise de termo aditivo para suspensão dos prazos de execução e vigência do **Contrato Administrativo nº 93/2018**, firmado com a empresa **MONTEIRO E MARTINHO CONSTRUÇÕES**

**EIRELI - ME**, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública decorrente do enfrentamento ao COVID-19.

2. A própria empresa, em virtude das limitações geradas ao exercício de suas atividades, por conta das medidas restritivas tomadas pelas diversas esferas federativas, solicitou a suspensão do prazo conforme Carta anexa (0014071415), o que foi acatado, em respeito às medidas de contingência adotadas pelos Poderes Públicos e buscando evitar descumprimento da execução contratual, em virtude dos acontecimentos atuais.

3. Foi também solicitado que este órgão consultivo avaliasse a possibilidade de emissão de um Parecer Jurídico de **natureza referencial**, considerando a grande quantidade de pedidos de suspensão que estão sendo encaminhadas à CGMAP para os contratos de execução de obras e instalação de equipamentos de infraestrutura, para a implantação de solução de Radioterapia, alguns deles, com o prazo absolutamente exíguo.

4. A solicitação parece adequada, justificando a confecção de uma manifestação referencial sobre o tema, a qual poderá ser utilizada pelas áreas técnicas deste Ministério da Saúde para as suspensão dos prazos de execução e vigência dos contratos administrativos, motivadas por implicações relacionadas ao estado de emergência de saúde pública decorrente do enfrentamento ao COVID-19.

5. Os autos estão instruídos no âmbito do SEI-MS, no qual destacamos os seguintes documentos:

- o Carta com pedido de suspensão do contrato pela empresa contratada (0014071415)
- o Ofício nº 101/2020/SCTIE/CGPO/SCTIE/MS (0014071444)
- o Ofício nº 102/2020/SCTIE/CGPO/SCTIE/MS (0014071459)
- o Despacho do fiscal do contrato (0014071477)
- o Minuta do termo aditivo (0014080585)
- o Nota Informativa 51 (0014080605)
- o Despacho solicitando análise da minuta e avaliação sobre a possibilidade de emissão de Parecer Jurídico de natureza referencial (0014087945)

6. O despacho que solicitou a emissão do parecer referencial, o fez nos seguintes termos:

À DIDEP\CONJUR,

1. Trata-se da solicitação de suspensão dos prazos de execução e vigência do Contrato Administrativo nº 93/2018, firmado com a empresa MONTEIRO E MARTINHO CONSTRUÇÕES EIRELI - ME, **vigente até 21/07/2020**.

2. Assim, conforme acostado na Nota Informativa 51 DICONTE (0014080605), encaminhamos os autos, na urgência que o caso requer, para análise e manifestação quanto à solicitação, em atendimento ao parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/1993.

3. Por fim, solicitamos desse órgão consultivo avaliação sobre a possibilidade de que o Parecer Jurídico em referência seja de natureza referencial, considerando a grande quantidade de pedidos de suspensão que estão sendo encaminhadas a esta CGMAP para os contratos de execução de obras e instalação de equipamentos de infraestrutura, para a implantação de solução de Radioterapia, alguns deles, com o prazo absolutamente exíguo.

7. É o sucinto relatório

## 2. DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

8. O procedimento ordinário para pactuação de termos aditivos aos contratos administrativos envolve a análise prévia da respectiva minuta, pelo órgão de assessoramento jurídico, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

9. No entanto, o elevado número de processos repetitivos versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia Geral da

União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figura da Manifestação Jurídica Referencial:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014..."

10. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

11. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

12. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado.

13. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art.37, *caput*, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

14. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

15. Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstracto", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

16. Tal iniciativa foi analisada e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/20143. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da

União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado “envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”. Segundo o relator, o cerne da questão “diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”. Nesse campo, relembrou o relator que a orientação do TCU “tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e “a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que “o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma”. Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

17. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- o A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- o A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- o A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- o a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

18. É o que se passará, agora, a fazer.

## 2.1 DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS

19. A elaboração de **manifestação jurídica referencial** depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii)** da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

20. No caso dos autos, tendo em vista a urgência do procedimento, os diversos processos já instaurados e a informada "a grande quantidade de pedidos de suspensão que estão sendo encaminhadas", em função do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, esta Consultoria Jurídica emitirá o presente parecer para subsidiar a área, promovendo maior celeridade possível nas aquisições.

21. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

## **2.2 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

22. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

23. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

24. Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "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").

25. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

26. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

27. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

28. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## **3. DA ANÁLISE JURÍDICA**

29. A presente análise envolve a pretensão administrativa de suspensão do contrato administrativo, em virtude de fatos jurídicos relacionados com o estado de calamidade pública vivenciado pela sociedade brasileira em função do combate ao COVID-19 (Coronavírus).

30. Como é de conhecimento público, o Brasil está enfrentando uma grave crise em razão da pandemia relacionada ao Coronavírus, com alarmante potencial dano à saúde e à economia.

31. Na tentativa de combater a ampliação abrupta do contágio, o que teria efeitos devastadores, segundo especialistas, em virtude da alta transmissibilidade do referido vírus e sua agravada mortalidade em determinados grupos de risco, diversos representantes dos poderes instituídos, em cada uma das unidades federativas, vêm adotando, com maior ou menor rigor, medidas restritivas para seus cidadãos, muitas delas inspiradas em ações ou omissões identificadas por países afetados anteriormente pela mesma pandemia.

32. Nesta feita, medidas como restrição à circulação de pessoas, à aglomeração, à realização de eventos, à abertura de estabelecimentos, além de recomendações gerais para que os cidadãos fiquem em suas casas, foram feitas por diversas autoridades públicas, muitas vezes com a utilização de prerrogativas possuídas pelo estado para o exercício do poder de polícia e restrição de liberdades individuais.

33. Medidas desta natureza, inclusive, estão sendo apresentadas pelas empresas contratadas como justificativa para o pedido de suspensão do contrato.

34. Embora não seja objetivo desta manifestação detalhar este quadro de ação estatal extraordinária, em sua perspectiva federal, estadual ou municipal, é importante vislumbrar que ações restritivas produzem efeitos nas diversas áreas da atividade econômica, inserindo-se neste ambiente a execução dos contratos e, obviamente, dos contratos administrativos.

35. Assim, a avaliação sobre a possibilidade de suspensão do contrato administrativo e suas repercussões, bom salientar, não se reduz a uma análise estritamente jurídica, como aqui será pontuado, exigindo também uma avaliação do gestor público sobre aspectos outros, dentre eles relacionados à conveniência e à oportunidade social da suspensão, que em tempos de crise pandêmica como a hoje vivenciada, deve levar em conta preocupações valores basilares que justificam a própria existência do Estado.

#### **4. DA SUSPENSÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**

36. Entendemos que a suspensão contratual pode se dar através de três formas:

- a) unilateralmente pela Administração
- b) unilateralmente pelo contratado
- c) consensualmente

37. A opção de qual das formas de suspensão contratual dependerá da situação fática existente e do interesse administrativo envolvido.

##### **4.1 Da suspensão unilateral pela Administração**

38. O contrato administrativo é marcado pela existência de um regime jurídico especial, com maior maior incidência das regras de direito público, as quais estabelecem prerrogativas e restrições para a Administração contratante.

39. O contrato administrativo não é um contrato baseado na estrita igualdade jurídica entre as partes. Ele possui aspectos em que a administração pública tem poderes de supremacia sobre o contraente particular e também aspectos em que a ela fica sujeita a restrições especiais, que os particulares, em regra, não tem quando entre si contratam (AMARAL: 2015, P.448)

40. A incidência do regime jurídico de direito administrativo traz algumas características peculiares ao contrato administrativo, já que nele a Administração atua com restrições e com prerrogativas extraordinárias que a colocam em um patamar de superioridade em relação à parte contratada.

41. Embora as prerrogativas extraordinárias fundamentem justas críticas sobre a natureza propriamente contratual, do contrato administrativo, seu regime jurídico, marcado por aspectos de autoritarismo e unilateralismo, não é incompatível com o Estado Democrático de Direito, embora deva ser este unilateralismo temperado pela incidência do princípio da autonomia das vontades, elemento essencial ao conceito de contrato. Neste sentido, Fernando Dias de Menezes Almeida lembra que o simples fato de estar lidando com a categoria jurídica dos contratos, que tem como elemento essencial de sua estrutura o acordo de vontades, já indica uma tendência original à incidência do princípio da autonomia (ALMEIDA: 2012, p. 153).

42. Via de regra, as prerrogativas extraordinárias da Administração, nos contratos administrativos, independem da previsão contratual, pois decorrem da própria Lei. Assim, mesmo que omissa o contrato firmado, cabe a utilização delas em favor do Poder Público. Por conseguinte, o regime jurídico contratual da Lei nº 8.666/93 permite à administração a suspensão do contrato administrativo.

43. Embora não seja a suspensão unilateral indicada expressamente, no texto legal, como uma das prerrogativas administrativas definidas pelo artigo 58 da Lei nº 8.666/93, ela é implicitamente identificável em seu regime jurídico.

44. Em primeiro, pode ser suscitado que, se a Administração pode alterar unilateralmente o contrato e até rescindi-lo unilateralmente, a suspensão seria uma prerrogativa implícita, nada obstante não estar claramente identificada no artigo 58 do texto legal. Em segundo, é possível identificar trechos da Lei que indicam, mesmo que de forma indireta, esta prerrogativa por parte da Administração.

45. Assim, por exemplo, o parágrafo único do artigo 8º, ao definir que a execução das obras e dos serviços deve se programar em sua totalidade, com previsão de seus custos e considerados os prazos de sua execução, proíbe o retardamento imotivado, mas ressalva dessa proibição as situações de insuficiência financeira ou motivo de ordem técnica. Ora, a ressalva do texto legal deixa claro que, em razão de insuficiência financeira ou diante de motivo de ordem técnica, seria admitida a suspensão (retardamento) da execução contratual. Nesse prumo, inclusive, Niebuhr conclui que, em regra, o contrato deve ser executado dentro dos prazos inicialmente avençados, sem atrasos, interrupções ou suspensões, embora admita-se, excepcionalmente, a diminuição do ritmo de execução ou a própria suspensão do contrato (NIEBUHR: 2011. p.950).

46. Vale também fazer referência aos incisos XIV e XV do artigo 78 da Lei nº 8.666/93:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, 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;

XV – o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação

47. A Lei nº 8.666/93, que expressamente prevê como prerrogativa extraordinária a alteração unilateral e a rescisão unilateral do contrato, implicitamente, permite à Administração Pública contratante a suspensão do contrato, mesmo que unilateralmente.

48. Outrossim, o texto legal, notadamente no inciso XIV do artigo 78, deixa clara esta possibilidade, implicitamente admitindo sua adoção unilateral (quando ela será caracterizada como uma prerrogativa extraordinária), ao definir que é possível a suspensão da execução por ordem escrita da Administração.

49. Nesta feita, detém a Administração Pública a prerrogativa administrativa implícita de determinar a suspensão temporária da execução contratual unilateralmente, mesmo sem concordância do particular, nos termos dos dispositivos acima indicados.

50. Obviamente, eventuais danos causados pela suspensão unilateral podem impactar a execução contratual, com repercussões econômicas que exijam indenização, por parte da Administração contratante.

#### **4.2 Da suspensão unilateral pelo particular**

51. Noutro diapasão, embora o inciso XIV faça remissão a uma prerrogativa administrativa de suspensão unilateral da execução contratual, pela Administração, admite também a possibilidade de suspensão unilateral por opção do contratado (que pode alternativamente exigir a rescisão judicial do contrato), quando a suspensão unilateral pela Administração ocorrer por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias. Este direito de opção do contratado é possível, inclusive, quando repetidas suspensões com prazos menores totalizarem período superior aos 120 (cento e vinte) dias.

52. Contudo, nos termos do dispositivo, não existirá esse direito do particular contratado de optar unilateralmente pela suspensão de suas obrigações ou buscar a rescisão judicial, quando a suspensão contratual por ordem da Administração decorrer de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra.

53. No mesmo prumo, nos termos do inciso XV, o particular possui o direito de suspender unilateralmente o contrato (ou buscar a rescisão judicial), quando a Administração atrasar os pagamentos devidos por prazo superior a 90 (noventa) dias.

54. Aqui também, o legislador definiu que não existirá esse direito do particular contratado de optar unilateralmente pela suspensão de suas obrigações ou buscar a rescisão judicial, quando o inadimplemento por mais de 90 (noventa) dias ocorrer em período de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra.

55. Bom registrar, o particular apenas detém a prerrogativa de suspensão unilateral quando diante dos inadimplementos contratuais indicados pelos incisos XIV e XV, e mesmo assim, apenas se tais fatos jurídicos não forem caracterizados em período de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra.

56. Nesta feita, em período como o atual, de calamidade pública decorrente do combate à pandemia do COVID-19, inexistente direito à suspensão unilateral por parte do particular contratado, com base nos dois dispositivos acima citados.

57. Outrossim, convém firmar, a suspensão unilateral, sem justa causa e prévia comunicação à Administração, é, inclusive, fato jurídico que legitima a rescisão unilateral pela Administração, nos termos do inciso V do mesmo artigo 78, sem prejuízo da aplicação das demais sanções cabíveis.

#### **4.3 Da suspensão contratual consensual**

58. Por fim, há a possibilidade de suspensão contratual consensual. Ela também encontra-se implícita no parágrafo único do artigo 8º da Lei nº 8.666/93.

59. Outrossim, a suspensão contratual é admitida implicitamente pela natureza contratual da relação jurídica firmada e também pela previsão legal que admite a alteração consensual do contrato administrativo.

60. Pragmaticamente, a suspensão consensual da execução contratual nada mais é do que a alteração das regras inicialmente estabelecidas para o regime de execução contratual, o que legitima a adoção da hipótese de alteração consensual prevista no artigo 65, inciso II, alínea da Lei nº 8.666/93.

61. As hipóteses de alteração consensual previstas pelo inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 devem ser compreendidas como exemplificativas. O elenco apresentado pela Lei não significa que as possibilidades de alteração por acordo entre as partes limitar-se-iam a tais hipóteses descritas neste inciso. Ao revés, a intenção deste elenco é impor que

as alterações previstas nessas situações devam ser objeto de trato consensual, não cabendo imposição unilateral por parte da Administração. Sobre o tema trata Jessé Torres Pereira Júnior (2003. P. 657):

“O que o preceito visa a assegurar é o contrário – as quatro situações de mutabilidade referidas nas alíneas somente podem resultar do consenso, vedada a sua imposição unilateral da Administração .... Não significa dizer que as alterações consensuais se reduzem a essas situações definidas no inciso II; as partes estarão sempre livres para introduzirem no contrato qualquer alteração que resulte de consenso, observados os limites legais.”

62. Quando pactuam mudanças no Instrumento de Medição de Resultados (IMR), nas rotinas contratadas ou mesmo negociam uma redução do aumento que a empresa teria direito por eventual reajuste, as partes estão realizando alterações contratuais consensuais, embora estas não estejam explicitamente previstas no texto legal. Da mesma forma ocorrerá quando for pactuado, consensualmente, a suspensão da execução contratual, em função do período de crise vivenciado com a epidemia do Coronavírus.

63. Diante de situações de crise, a recomposição contratual consensual ou renegociação de seus termos é algo natural ao acordo de vontades, afinal, o regime jurídico do contrato administrativo é, em si mesmo, compatível com o direito contratual comum.

64. Diante do impacto das medidas restritivas, nas ações de combate ao coronavírus, prejudiciais ou impeditivas à continuidade da execução contratual, as partes podem, legitimamente, acordar a suspensão da execução contratual.

65. Em diversas pretensões contratuais, a suspensão contratual pode se apresentar como a melhor saída para conciliar os interesses das partes contratantes com o interesse coletivos de assimilação e obediência às medidas impostas pelo poder público para redução do contágio da pandemia. A situação atualmente vivenciada no país e no mundo indica uma quebra de paradigma na condução de tratamentos médicos e ações de enfrentamento a epidemias, o que exige flexibilidade nas soluções contratuais.

66. Bom observar, a suspensão consensual pode apresentar-se como a forma mais propícia ao enfrentamento da situação atualmente vivenciada. Isso porque ela permite uma avaliação sobre a conveniência e oportunidade da continuidade da execução do contrato. Por certo, algumas contratações podem e deverão persistir em sua execução, mesmo que com ajustes, até para auxiliar o Poder Público no combate ao COVID-19. Noutro diapasão, há execuções contratuais que não apenas podem ser suspensas, como devem ser, a fim de colaborar com as medidas de redução da incidência de contágio.

67. Em suma, é possível a suspensão do contrato administrativo de forma consensual, mediante a avaliação de conveniência e oportunidade pelo autoridade competente pela gestão contratual e aceite da empresa contratada.

#### **4.4 Dos efeitos decorrentes da suspensão**

68. Para fins didáticos, dividiremos os efeitos decorrentes da suspensão em duas espécies: efeitos gerais e efeitos concretos.

69. Em relação aos efeitos concretos, tais como eventuais repercussões econômicas, danos, novos custos contratuais, entre outros, decorrentes da paralisação, deixaremos de analisar neste parecer referencial, por motivos óbvios. Tais efeitos concretos, entre eles repercussões econômicas e problemas gerados pela paralisação, não serão tratados aqui neste parecer referencial, pois a sua incidência exige a avaliação tópica, que deve ser feita de acordo com cada contrato, levando em consideração não apenas os efeitos financeiros em sentido estrito.

70. Noutro prumo, como efeito geral da suspensão contratual, e aqui objeto da análise deste Parecer, temos a prorrogação dos prazos contratuais.

71. Nos termos do §1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, uma vez suspenso o contrato, em sua retomada será admitida a prorrogação dos prazos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

**II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;**

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis. (Grifo nosso)

72. Como é evidente, a crise de saúde pública e as repercussões geradas pelas ações de combate ao COVID-19, com a política de confinamento e as restrições enquadram-se na hipótese de "superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato". Gabriela Pércio destaca que a hipótese do inciso II permite a prorrogação do prazo em razão de eventos que caracterizem caso fortuito, força maior, fato da administração e fato do príncipe, sendo pouco útil a caracterização entre um ou outro conceito, mas sendo importante a impossibilidade de evitar o fato e seus efeitos (PÉRCIO: 2015, p. 125).

73. Além da hipótese prevista no inciso II, que admite as hipóteses de suspensão consensual e unilateral pela Administração, o interesse administrativo de suspender o contrato também legitimaria a subsunção ao inciso III, acima transcrito, na hipótese de suspensão unilateral.

74. Seja na suspensão unilateral ou na consensual do contrato, a sustação da execução traz, como um de seus efeitos, a prorrogação automática do seu cronograma de execução, por igual tempo. Tal regra consta expressa no §5º do artigo 79 da Lei nº 8.666/93:

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;

II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;

III - judicial, nos termos da legislação;

(...)

§ 5º Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo. (Grifo nosso)

75. O § 5º do artigo 79 faz referência a uma "prorrogação automática" do cronograma de execução. Isso significa dizer que, ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente, pelo período prejudicado (igual tempo).

76. Interessante perceber, a prorrogação não decorrerá de eventual vontade administrativa, ela será um efeito imediato do impedimento, sustação ou paralisação do contrato.

77. Disso decorre que, em uma situação de calamidade pública como a atual, a suspensão pode ser contada do momento que ocorreu a situação de impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o que não necessariamente se confundirá com a data do termo aditivo. Por isso, é possível imaginar hipóteses em que a sustação da execução contratual decorrerá de fato do príncipe (por exemplo, medida restritiva imposta pelo Poder Público) merecendo a prorrogação de

prazo desde este momento, mesmo que transcorram dias ou semanas para a tramitação burocrática do respectivo termo aditivo de suspensão contratual.

78. Na prática, deve ser tomado o devido cuidado para que ocorra a formalização da prorrogação, com justificativa dos motivos que desencadearam a necessidade de suspensão. No atual momento, parece inviável exigir, inclusive, a já definição do novo cronograma de execução contratual, tendo em vista a incerteza sobre o período de enfrentamento deste momento de crise.

79. De qualquer forma, mesmo que não seja providenciada a formalização no tempo mais propício, ou seja, antes do fim do prazo original, convém lembrar que em contratos de escopo, caso não existam motivos para sua rescisão antecipada, sua conclusão se dá apenas com a conclusão do objeto. Neste sentido, o TCU já ponderou que, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção do ajuste somente se opera com a conclusão do objeto e o seu recebimento pela Administração, diferentemente dos ajustes por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado (TCU. Acórdão 1674/2014-Plenário). Em outro julgado interessante, o Tribunal, embora admitindo que o ideal seja a prorrogação formal antes do término do prazo de vigência, mediante termo aditivo, admitiu que, excepcionalmente e para evitar prejuízo ao interesse público, nos contratos de escopo, mesmo com inércia do agente na formalização tempestiva do devido aditamento contratual, “é possível considerar os períodos de paralisação das obras por iniciativa da Administração contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste” (TCU. Acórdão 127/2016 Plenário).

80. Enfim, por expressa determinação da Lei nº 8.666/93, no §5º do artigo 79, caso ocorra impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução deve ser prorrogado, automaticamente, por igual tempo. A expressão “automaticamente” não é desprovida de sentido ou finalidade. Ela define que a prorrogação do cronograma de execução é consequência necessária quando ocorrerem impedimento, paralisação ou sustação do contrato. Em suma, o texto legal confere direito às partes para prorrogação “automática” do cronograma de execução, o que se apresenta como um efeito geral da suspensão consensual.

#### 4.5 Da análise jurídica da minuta de suspensão consensual

81. Em relação à minuta de termo aditivo para suspensão consensual do contato administrativo, cumpre salientar que não há expressos requisitos definidos pelo legislador.

82. Dessa maneira, não há óbice à confecção de uma minuta de conteúdo simples.

83. Em relação à cláusula primeira, que define o objeto, parece-nos importante que seja desde já indicado o momento de suspensão da execução contratual, que pode coincidir com a data da assinatura do termo ou não.

84. Na hipótese em que a suspensão da execução ocorreu de fato do príncipe, em data anterior ao da assinatura do termo, esta data pode ser indicada como termo inicial da suspensão, com reconhecimento retroativo pelo termo aditivo. Nesse caso, contudo, deverá haver justificativa técnica nos autos, comprovando o impedimento, paralisação ou sustação do contrato, decorrente de fato impeditivo legitimador da prorrogação.

85. Na hipótese de inexistência desta comprovação, o termo inicial da suspensão será o da assinatura do termo aditivo.

86. Em relação à cláusula segunda, dos valores, na hipótese de opção pela suspensão, não haverá, em princípio, alteração dos valores, embora o período de sustação contratual possa, em tese, gerar impactos econômicos, quando do retorno da execução contratual.

87. A cláusula terceira (fundamentação legal) indica o seguinte teor: "A suspensão do contrato por acordo entre a **CONTRATANTE** e a **CONTRATADA** tem seu fundamento no art. 57, § 1º e no art. 78, inciso XIV, da Lei nº 8.666/93."

88. Esta fundamentação é válida, mas deve ser adotada quando optar-se pela suspensão unilateral, "por ordem da Administração".

89. Na hipótese de suspensão consensual, sugerimos o seguinte texto: A suspensão do contrato por acordo entre a **CONTRATANTE** e a **CONTRATADA** tem seu fundamento no parágrafo único do artigo 8º; art. 57, § 1º; inciso II, do artigo 65 e §5º do artigo 79, todos da Lei nº 8.666/93.

90. Identificamos que há erro de numeração nas cláusulas quarta e quinta (que estão como quinta e sexta). Sugerimos a correção da numeração, mas não identificamos óbices em seu conteúdo propriamente dito.

## 5. CONCLUSÃO

91. Ante o exposto, primeiramente, convém firmar as seguintes balizas, acerca da possibilidade de suspensão dos contratos administrativos

a) a suspensão contratual pode se dar através de três formas: a) unilateralmente pela Administração, b) unilateralmente pelo contratado e c) consensualmente;

b) a Administração Pública detém a prerrogativa administrativa implícita de determinar a suspensão temporária da execução contratual unilateralmente, mesmo sem concordância do particular;

c) o particular apenas detém a prerrogativa de suspensão unilateral quando diante dos inadimplementos contratuais indicados pelos incisos XIV e XV do artigo 78 da Lei nº 8.666/93, e mesmo assim, apenas se tais fatos jurídicos não forem caracterizados em período de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra;

d) no período de calamidade pública decorrente do combate à pandemia do COVID-19, inexistente direito à suspensão contratual unilateral por parte do particular;

e) é possível a suspensão do contrato administrativo de forma consensual, mediante a avaliação de conveniência e oportunidade pela Administração e aceite da empresa contratada;

f) as hipóteses de alteração consensual previstas pelo inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 devem ser compreendidas como exemplificativas;

g) como efeito geral da suspensão contratual consensual, temos a prorrogação dos prazos contratuais;

h) na hipótese em que a suspensão da execução ocorreu por fato do príncipe ou força maior, em data anterior ao da assinatura do termo, esta data pode ser indicada como termo inicial da suspensão, com reconhecimento retroativo pelo termo aditivo, desde que haja comprovação, nos autos, do impedimento, paralisação ou sustação do contrato, decorrente de fato impeditivo legitimador da prorrogação;

i) Na hipótese de inexistência desta comprovação, o termo inicial da suspensão será o da assinatura do termo aditivo.

92. Firmadas tais premissas basilares e atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial, resguardando-se o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, as questões de ordem fática e técnica e as valorações de cunho econômico-financeiro, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

93. É necessário que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação, consoante exigência contida no item I da ON. AGU n. 55, de 23 de maio de 2014.

94. Deve, ainda, o Administrador inserir cópia da presente manifestação referencial no SEI-MS, e acostar em cada um dos autos em que se pretender a suspensão do contrato administrativo, em função de reflexos das ações de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

95. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta CGLICI/CONJUR/MS para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos

jurídicos específicos.

96. Diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

97. Além disso, recomenda-se o envio dos autos à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica e também à Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.

98. Sugere-se o envio dos autos à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, para ciência e providências.

À consideração superior.

Brasília, 29 de março de 2020.

RONNY CHARLES LOPES DE TORRES  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000059436201873 e da chave de acesso d470ea02

#### REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Contrato Administrativo. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

AMARAL, Diego Freitas. Curso de direito Administrativo. Lisboa: Almedina, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PÉRCIO, Gabriela Verona. Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais. Curitiba: Juruá, 2015.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Públicas. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003..

---

Documento assinado eletronicamente por RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 401102963 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONNY CHARLES LOPES DE TORRES. Data e Hora: 30-03-2020 12:19. Número de Série: 58639075122848610471040938922. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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

**PARECER JURÍDICO Nº 17/2020 - REIPROJUR (11.01.08)**

**Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

**Juiz de Fora-MG, 29 de Março de 2020**

**Parecer\_Referencial\_18-2020-CONJUR-MS.pdf**

**Total de páginas do documento original: 13**

*(Assinado digitalmente em 25/05/2020 16:33 )*

**OLIVIA GHETTI GOMES**

*COORDENADOR*

*2125457*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/> informando seu número: **17**, ano: **2020**, tipo: **PARECER JURÍDICO**, data de emissão: **29/03/2020** e o código de verificação: **c73bda8f05**