



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE/RS
 GABINETE PROCURADORIA DA UFCSPA

NOTA n. 00008/2020/GPROC/PFUFCSA/PGF/AGU

NUP: 00911.000023/2020-01

INTERESSADOS: UFCSPA - PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD)

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

- ANÁLISE EM REGIME DE URGÊNCIA -

1. ESCLARECIMENTO INICIAL

1. Tal procedimento é uma decorrência natural da pronta resposta que a Procuradoria Federal junto à UFCSPA adotou em tempos de emergência sanitária de modo a ofertar a melhor e mais expedita análise jurídica às consultas e necessidades dos gestores públicos pelos meios e recursos de informática e telemática disponíveis na atualidade.
2. O contexto em que as atividades da administração se insere, em especial por se tratar de Universidade integralmente imersa nos serviços de saúde e educação, exigem responder rápidas de modo a evitar longos arrazoados, até mesmo porque no momento, há uma profusão de orientações e, nem sempre, o ambiente e os profissionais que editam tais normas conhecem pormenorizadamente a realidade com a qual se depara um profissional da área da saúde, especialmente quanto ao elevado nível infeccioso da moléstia e o grande tempo de exposição a que estão submetidos aqueles que estão na linha de frente.
3. Assim esta análise busca oferecer contribuição jurídica para o momento, valendo dizer que poderá ser alterada, revisada ou até mesmo revogada com a evolução ou regressão da situação excepcional vivenciada, sempre observando a preservação da vida, saúde, emprego e de todos os demais princípios jurídicos e naturais que coexistem na Sociedade moderna.

2. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL e AS MEDIDAS CORRESPONDENTES - COVID-19

4. O momento vivenciado pelas empresas, comércio, indústrias, governos, indivíduos, contaminados ou não, certamente ingressará para a história como um dos mais delicados e angustiantes da humanidade.
5. Os indicativos conhecidos da situação de vários países – China, Itália, Irã e Espanha - são de que a COVID-19 (*SARS-COV2*) possui, em uma ponta, baixa letalidade, mas na ponta oposta elevadíssima propagação devido à sua capacidade de infecção o que redundará em grande VELOCIDADE DE CONTAMINAÇÃO.
6. Um dos exemplos mais emblemáticos foi divulgado através da empresa Reuters de jornalismo^[1], onde o chamado paciente n. 31 na Coreia do Sul, com seu comportamento refratário e incrédulo, contaminou nada menos que 2.418 pessoas na igreja que frequentava e 119 pessoas no hospital em que foi examinado.
7. A legislação de amparo está sendo forjada dia-a-dia, a primeira conhecida é a Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que, em seu art. 1º assim dispõe:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

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

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

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

8. A mesma norma, no art. 2º, estabelece conceitos como:
 - o **isolamento** - *separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou*

- encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e*
- o **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.*

9. Permitindo entrever que medidas restritivas das liberdades poderão ser adotadas.

10. A liberdade do indivíduo é um valor juridicamente protegido e passará por restrições a fim de proteger a saúde pública. Fato que permite considerar que o momento é de tratamento e aplicação de preceitos gerais de cautela, adequação dos contratos e demais relações jurídicas sustentadas pela Administração com todos os profissionais de modo a conformar a questão com avaliação constante dos cenários enfrentados antes, durante e depois da alteração da normalidade.

11. A propósito do tema, temos a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, Decreto-Lei 5.452/43, que em seu art. 501 assim dispõe sobre o conceito de FORÇA MAIOR:

CAPÍTULO VIII

DA FORÇA MAIOR

Art. 501 - Entende-se como força maior **todo acontecimento inevitável, em relação à vontade do empregador, e para a realização do qual este não concorreu**, direta ou indiretamente.

§ 1º - A imprevidência do empregador exclui a razão de força maior.

§ 2º - À ocorrência do motivo de força maior que não afetar substancialmente, nem for suscetível de afetar, em tais condições, a situação econômica e financeira da empresa não se aplicam as restrições desta Lei referentes ao disposto neste Capítulo.

12. O que não deve ser admitido é que a Administração adote comportamento descaridoso de modo a tangenciar a falta da ética equiparada à verificada naqueles que lucram ou fazem superávit com a catástrofe alheia. Ao tempo em que o signatário redige esta análise há sim prenúncio de catástrofe sanitária e econômica em alguns setores. A exemplo do que tem se verificado com as empresas que vivem do turismo e transportadoras aéreas em especial. Decorrências da segregação social impositiva.

13. Assim, a primeira questão a ser assentada é a busca pela manutenção do emprego dos prestadores de serviço que não deram causa para o momento vivenciado.

14. Na mesma linha de aplicação do art. 501 supra transcrito, deve-se observar que o art. 503 estabelece regra de equilíbrio nas relações, a saber:

Art. 503 - É lícita, em caso de **força maior ou prejuízos devidamente comprovados**, a redução geral dos salários dos empregados da empresa, proporcionalmente aos salários de cada um, não podendo, entretanto, ser superior a 25% (vinte e cinco por cento), respeitado, em qualquer caso, o salário mínimo da região.

Parágrafo único - Cessados os efeitos decorrentes do motivo de força maior, é garantido o restabelecimento dos salários reduzidos.

15. *A mens legis*, por certo, busca que, de um lado o empregador não tenha que arcar na íntegra com as despesas em face dos prejuízos e, de outro, o empregado receba o salário conforme a realidade devidamente comprovada.

16. Na linha do asseverado pode ser destacada a regra de conduta estabelecida de modo claro no Decreto-Lei 4.657/42, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, nos seguintes artigos de lei:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.**

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.** [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que **a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.** [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.** [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.** [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

(...)

17. Os trechos grifados devem ser lidos, assimilados e muito bem aproveitados para refletir, da melhor forma possível, as ações e medidas a adotar, sendo claro que a busca pelo consenso com os contratados uma alternativa factível e recomendável, tudo

documentado em atas, aditivos ou outro meio aferível e legalmente admitido pelo direito.

3. TEMA EM ANÁLISE - aspectos práticos do caso concreto

18. Na tarde do dia 17 de março de 2020, o Pró-Reitor utilizando o aplicativo WhatsApp, buscou orientação sobre ato comunicado de sua área da seguinte maneira:

[13:06, 17/03/2020] Leandro PROAD UFCSPA: Boa tarde, Dr Eduardo!

[13:07, 17/03/2020] Leandro PROAD UFCSPA: Tudo bem?

[13:07, 17/03/2020] Leandro PROAD UFCSPA: Estamos orientando as empresas terceirizadas quanto ao afastamento de empregados que compõem o grupo de risco

[13:07, 17/03/2020] Leandro PROAD UFCSPA: PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO Prefeitura do Campus

Ofício nº 0XX/2020/PREFEITURA/UFCSPA

Porto Alegre, 17 de março de 2020.

ÀXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXBairro XXXXXXXXXXXXXPorto Alegre/RSCEP: XXXXXXXXXXXX

Assunto: Medidas de contenção contra o novo coronavírus (COVID-19)

Senhor representante legal,

Através do presente, NOTIFICAMOS o senhor, na condição de representante legal de empresa prestadora de serviço terceirizado junto à UFCSPA, sobre a necessidade de adoções de providências urgentes para contenção da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito desta Universidade, quais sejam:

a) adotar as medidas necessárias para intensificar a higienização das áreas com maior fluxo de pessoas e superfícies mais tocadas com o uso de álcool gel em maçanetas, corrimãos, elevadores, torneiras e válvulas de descarga;

b) implementar campanhas internas de conscientização dos riscos e das medidas de prevenção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde;

c) proceder no levantamento e afastamento de suas atividades dos colaboradores que integram o grupo de risco da epidemia (pessoas portadoras de doenças crônicas, histórico de contato com suspeito ou confirmado para COVID-19 nos últimos 14 dias, idade acima de 60 anos etc.);

Inobstante, o número de colaboradores afastados de suas atividades, a empresa contratada deverá manter prestação de serviços essenciais, eventualmente através da convocação de quadro suplente, cuja remuneração correrá a vossas expensas.

Outrossim, seguindo a orientação emanada dos subitens “4.1” e “4.2” da Nota Técnica nº 66/2018-MP, informamos que os colaboradores que eventualmente venham a ser dispensados de suas atividades laborativas deixarão de receber as verbas indenizatórias compostas por vale-transporte e vale-alimentação.

As dispensas de colaboradores de que trata o presente ofício não gerará qualquer glosa ou configurará descumprimento contratual, desde que observada a orientação de manutenção dos serviços essenciais ao cumprimento do objeto contratado.

Orientações específicas relacionadas a cada tipo de contrato serão expedidas oportunamente pelos respectivos fiscais.

Atenciosamente,

Eugênio Stein Prefeito do Campus [13:08, 17/03/2020] Leandro PROAD UFCSPA: elaboramos a missiva acima, e estamos encaminhando apenas a suspensão de vales transporte e refeição nos casos de afastamento (nota técnica 66/2018/MP)

[13:09, 17/03/2020] Leandro PROAD UFCSPA: Acredito que estamos fazendo o correto, porém, gostaria da sua opinião sobre esse encaminhamento

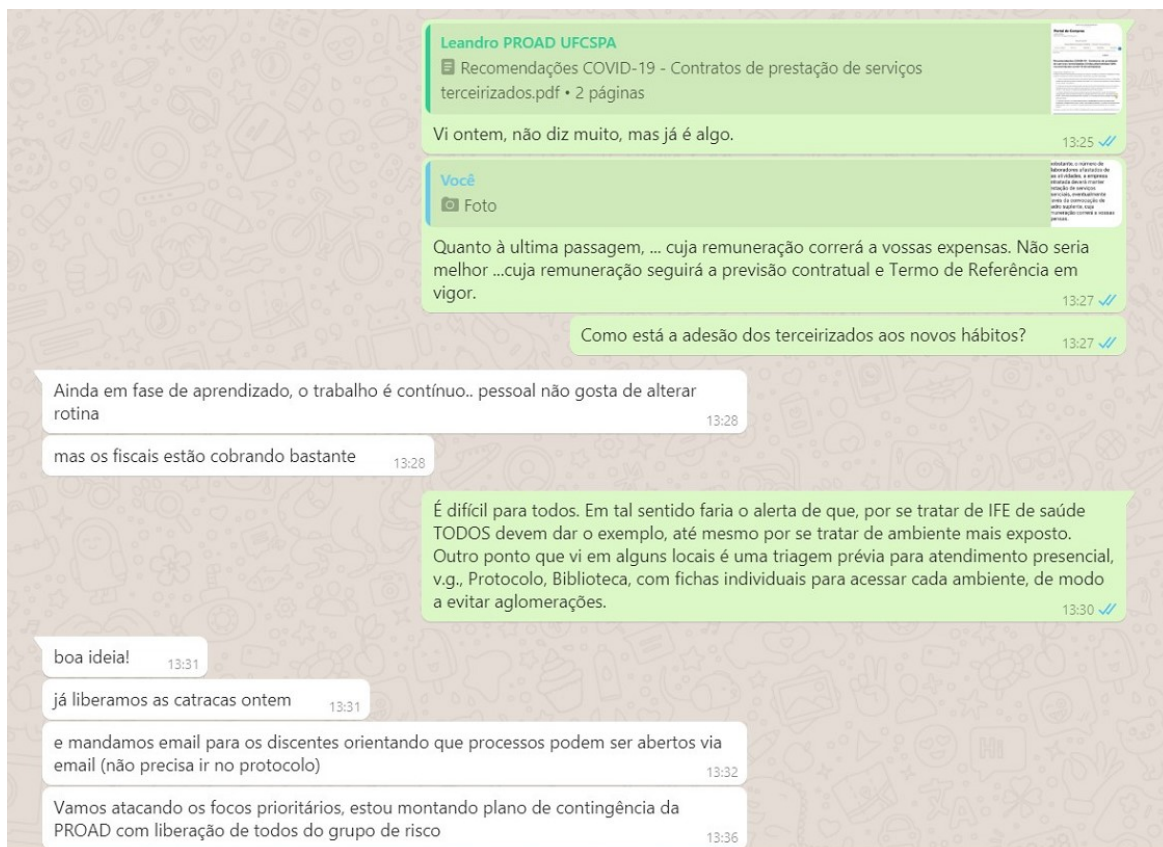
[13:11, 17/03/2020] Eduardo Oliveira: Boa tarde.

- Inobstante, o número de colaboradores afastados de suas atividades, a empresa contratada deverá manter prestação de serviços essenciais, eventualmente através da convocação de quadro suplente, cuja remuneração correrá a vossas expensas.

[13:13, 17/03/2020] Eduardo Oliveira: Não compreendi esta passagem, talvez haja uma vírgula sobrando, no início do período.

[13:17, 17/03/2020] Leandro PROAD UFCSPA: sim sim

19. A conversa em busca do melhor aproveitamento dos meios eletrônicos e desterritorializados de comunicação ocorreu da seguinte forma, colado abaixo para melhor compreensão:



20. Da narrativa supra, deve ser destacada a referência aos subitens “4.1” e “4.2” da Nota Técnica nº 66/2018-MP:

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

4.2. 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;

21. Pessoalmente não vislumbro o fundamento que motivou a mencionada Nota Técnica com a situação vivenciada e por vivenciar com o ocaso da pandemia. Àquele tempo, basta que se diga, tratava-se de situação controlada, previsível e gerenciável.

22. De toda sorte, aproveita-se a regra criada para destacar no ponto dois aspectos intransponíveis aos olhos do intérprete e do aplicador das normas:

- **Os direitos de natureza indenizatória** não subsistem sem que seu fato gerador ocorra, ou seja, para o vale-transporte, o deslocamento; para o auxílio-alimentação a necessidade de prover alimento fora do ambiente residencial, nos estritos limites do que dispõe o art. 547, § 2º, da CLT § 2º *'As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário.'*
- **Desequilíbrio de tratamento** em relação aos demais colaboradores não dispensados de enfrentar a situação de risco, até mesmo pela natureza das suas atribuições; ou seja, a situação de sobreaviso ou plantão dos colaboradores que - pelos motivos excepcionais da pandemia COVID-19 - não estarão no ambiente de trabalho, com atividades suspensas ou reduzidas, não há justificativa até o momento que ampare tratamento diferenciado em relação aos demais.

23. Estas as alternativas possíveis que, a um só tempo mantenham os serviços, evitem o rompimento de inúmeros contratos com possível enxurrada de ações judiciais de toda sorte e a manutenção do equilíbrio da base da relação contratual em tempos de pandemia.

24. Em termos de perspectiva futura sustentada em exemplos do passado, não escapariam as IFES de arcar com as despesas de desmobilização e pela remobilização no futuro. Pode não haver consenso em torno das medidas, ser alegada a força maior para desconstituir o liame causal da responsabilidade, mas não há segurança que recomende sobrestamento dos contratos sem tais medida excepcionais, não no momento.

25. Devemos reconhecer que as regulamentações têm indicado ser necessária a manutenção de serviços essenciais e contínuos (no caso das IFES, seriam, sobretudo, de limpeza, vigilância e atenção à saúde), a fim de garantir a preservação do patrimônio e a segurança sanitária – **TODOS NO INTERESSE PÚBLICO**.

26. Assim, ainda que fosse possível a suspensão dos serviços, deverá ser parcial em muitos contratos e observar o revezamento das equipes conforme a necessidade concretamente identificada.

4. CONCLUSÃO

As medidas a tomar para o adequado tratamento dos contratos, sua manutenção e forma de tratamento em relação aos diversos aspectos relacionados com a pandemia COVID-19 se dão de forma perfunctória, dada a evolução e imprecisão do cenário enfrentado, devendo ser valoradas as medidas com norte no enfrentamento da pandemia declarada.

A orientação jurídica em referência é válida e será publicada pelos meios expeditos de comunicação, informacional e telemáticos, mormente os sistemas SEI e SAPIENS.

A análise supra buscou, em caráter emergencial, ofertar a mais adequada possível alternativa ao que fora requerido, em observância ao contido na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 21, DE 16 DE MARÇO DE 2020 e na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 19, DE 12 DE MARÇO DE 2020, bem como às demais normas de regência abordadas.

Porto Alegre, 18 de março de 2020.

EDUARDO FERNANDES DE OLIVEIRA
Procurador-Chefe PF/UFCSPA
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00911000023202001 e da chave de acesso 5f8cbb42

Notas

1. [^] <https://graphics.reuters.com/CHINA-HEALTH-SOUTHKOREA-CLUSTERS/0100B5G33SB/index.html>, pesquisado nesta data.