



NOTA AGU/PGF/PF-IFES/ESPS nº 006/2021

NUP 00820.000034/2021-83

INTERESSADO: REITORIA

ASSUNTO: OUTROS ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS. COVID-19. IN 109/2020.

Magnífico Reitor,

1. Trata-se de solicitação a esta Procuradoria Federal junto ao Ifes, órgão da Procuradoria-Geral Federal, da Advocacia-Geral da União, de análise, sob o aspecto jurídico, acerca do alcance do art. 7º, da Instrução Normativa nº 109, de 29 de outubro de 2020, do Ministério da Economia, em especial, solicita-se que seja esclarecido pelo Jurídico quais servidores deverão executar suas atividades de forma preferencialmente remota, em decorrência da pandemia do Coronavírus Sars-Cov-2, no âmbito do Ifes, por enquadrarem-se no inciso III, do art. 7º, da IN 109/2020 (“**servidores e empregados públicos que coabitem com idosos ou pessoas com deficiência e integrantes do grupo de risco para a COVID-19**”).

2. O exame desta Procuradoria Federal se dá nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, considerando a delimitação de competência institucional deste Órgão de consultoria e assessoramento jurídico.

3. Para melhor compreensão, imprescindível levarmos a efeito a leitura integral do capítulo da IN 109/2020 relativo ao trabalho remoto:

Do trabalho remoto

Art. 7º Deverão ser priorizados para a execução de trabalho remoto, mediante autodeclaração, as seguintes situações abaixo constantes da Portaria nº 2.789, de 2020, do Ministério da Saúde:

I - servidores e empregados públicos que apresentem as condições ou fatores de risco descritos abaixo:

- a) Idade igual ou superior a sessenta anos;
- b) Cardiopatias graves ou descompensadas (insuficiência cardíaca, infartados, revascularizados, portadores de arritmias, hipertensão arterial sistêmica descompensada) e miocardiopatias de diferentes etiologias (insuficiência cardíaca, miocardiopatia isquêmica);
- c) Pneumopatias graves ou descompensadas (dependentes de oxigênio, asma moderada/grave, DPOC);
- d) Imunodepressão e imunossupressão;
- e) Doenças renais crônicas em estágio avançado (graus 3, 4 e 5);
- f) Doenças cromossômicas com estado de fragilidade imunológica;
- g) Neoplasia maligna (exceto câncer não melanótico de pele);
- h) Doenças hematológicas (incluindo anemia falciforme e talassemia); e
- i) Gestantes e lactantes.

II - servidores e empregados públicos na condição de pais, padrastos ou madrastas que possuam filhos ou responsáveis que tenham a guarda de menores em idade escolar ou inferior, nos locais onde ainda estiverem mantidas a suspensão das aulas presenciais ou dos



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



serviços de creche, e que necessitem da assistência de um dos pais ou guardião, e que não possua cônjuge, companheiro ou outro familiar adulto na residência apto a prestar assistência.

III - servidores e empregados públicos que coabitem com idosos ou pessoas com deficiência e integrantes do grupo de risco para a COVID-19.

§ 1º A comprovação das condições dos incisos I a III do caput ocorrerá mediante a forma da respectiva autodeclaração constante dos Anexos a esta Instrução Normativa, encaminhada para o e-mail institucional da chefia imediata, resguardadas as informações pessoais e sigilosas.

§ 2º A prestação de informação falsa sujeitará o servidor ou empregado público às sanções penais e administrativas previstas em Lei.

§ 3º O disposto nos incisos I a III 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.

§ 4º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, entende-se por trabalho remoto a execução das atividades fora das dependências físicas do órgão ou entidade pelos servidores e empregados públicos impossibilitados de comparecimento presencial ao trabalho, não se confundindo com o teletrabalho decorrente do programa de gestão a que se refere a Instrução Normativa nº 65, de 2020.

Art. 8º A qualquer tempo, de acordo com a necessidade de serviço, os servidores e empregados públicos em trabalho remoto nos termos da presente Instrução Normativa poderão ser solicitados a retornar ao trabalho presencial.

4. Passaremos a opinar quanto ao objeto da consulta.
5. Como é notório, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Já no dia 11 de março de 2020, a OMS declarou que a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, passou a ser caracterizada como uma pandemia, em razão de ter atingido diversos países do mundo, em três continentes ou mais.
6. No Brasil, o Ministro de Estado da Saúde emitiu a Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020, declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Nesse contexto, foi publicada a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabelecendo "as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019". O Brasil está enfrentando uma grave crise em razão da pandemia relacionada ao Coronavírus, com alarmante potencial dano à saúde e à economia, corrobora a assertiva o reconhecimento pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo nº 06, de 2020, a ocorrência do estado de calamidade pública.
7. Cabe destacar, por relevância, que o tema afeto à presente consulta se refere à medidas de combate a transmissibilidade e letalidade da COVID-19. Neste cenário, é pertinente demonstrar que os instrumentos normativos disponíveis para a proteção e defesa da sociedade, em face ao estado de calamidade pública, são de tamanha excepcionalidade, que podemos considerar que integram um microsistema normativo. Vale dizer, conjunto de



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



normas (princípios e regras próprias) que permitem a adoção das medidas necessárias a gestão do interesse público. Logo, permitem interpretações próprias.

8. Em outras palavras, os ordenamentos parciais próprios - Lei nº 13.979/2020, Lei nº 9.394/1996, Decreto-Lei 4.657/42, Lei Complementar nº 173/20, da Instrução Normativa nº 109, de 29 de outubro de 2020, e demais normas editadas pelo Estado Brasileiro - http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm; aportam princípios e regras específicas, sem, no entanto, perder a coerência da continuidade do serviço público e com a proteção do interesse público.

9. Frise-se, como reconhecido reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, o surgimento da pandemia de Covid representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível, excepcional e de consequências gravíssimas, que está afetando, drasticamente, a execução orçamentária e as políticas institucionais (acadêmicas e administrativas) anteriormente planejadas. Sempre, entretanto, ressaltando que não pode haver solução de continuidade no serviço público oferecido à sociedade.

10. Com base no cenário supracitado, passa-se a enfrentar o questionamento formulado, sendo certo que mudanças futuras no contexto fático exigirão ajustes nas medidas adotadas pelo gestor.

11. O Magnífico Reitor editou a Portaria 18, de 15 de janeiro de 2021, a fim de dar cumprimento, no âmbito do Ifes, à Instrução Normativa nº 109, de 29 de outubro de 2020, do Ministério da Economia, que estabelece orientações aos órgãos da Administração Pública Federal para o retorno gradual e seguro ao trabalho presencial.

12. O supracitado art. 7º, da Instrução Normativa nº 109, de 29 de outubro de 2020, do Ministério da Economia, determina o exercício prioritário de atividades de maneira remota, enquanto perdurar o Estado de Emergência de Saúde Pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), dos servidores e empregados públicos.

13. Pontualmente, veja-se que o inciso III especifica que desempenharão as atividades de forma preferencialmente remota os “servidores e empregados públicos que coabitem com idosos ou pessoas com deficiência e integrantes do grupo de risco para a Covid-19”.

14. Como observado pelo Gabinete do Reitor, a dúvida acerca do alcance deste inciso decorre do fato de que a redação do dispositivo permite 3 (três) interpretações acerca do(s) grupo(s) abrangido(s). De acordo com *experts* em língua portuguesa desta instituição, são válidas as seguintes interpretações:

Integram o grupo de trabalho remoto prioritário o servidor/empregado público que coabite com:

1. Idosos, pessoas com deficiência e integrantes do grupo de risco.
2. Idosos e pessoas com deficiência que sejam integrantes do grupo de risco.



3. Tanto idosos quanto pessoas com deficiência que sejam integrantes do grupo de risco.

15. A Referida IN é uma norma jurídica, portanto, carece ser interpretada também com as regras de hermenêutica jurídica.

16. A interpretação consiste em as regras de hermenêutica que o direito perquire, sistematiza e ordena, para o bom entendimento e aproveitamento dos textos normativos. A interpretação dos textos legais e de normas jurídicas se relaciona diretamente com a eficácia do ordenamento jurídico.

17. A interpretação gramatical, primeira das regras de interpretação das normas, muitas vezes não é suficiente. Aliás, o caso em análise é um exemplo típico, na medida em que sua interpretação literal, como interpretação jurídico científica, permite estabelecer 3 (três) possíveis significações para o alcance da referida norma jurídica (inc. III, do art. 7º, da IN).

18. A interpretação literal é apenas o ponto de partida. O teor literal de uma disposição é apenas a 'ponta do iceberg'. Todo o resto, talvez o mais importante, é constituído por fatores extralinguísticos, sociais e estatais¹.

19. Caso estivéssemos em uma situação de normalidade, decerto a orientação da Procuradoria seria aplicar a regra de interpretação segundo a qual deve-se atribuir interpretação restritiva à norma excepcional. Assim, uma vez que a IN 109/2020 traz o trabalho presencial como regra e o remoto como exceção, a interpretação da exceção do inciso III em análise teria que ser a mais restritiva dentre as alternativas.

20. Entretanto, como a regra da definição de grupos de servidores que desempenharão suas atividades de forma remota visa garantir um direito fundamental, a interpretação dada ao referido inc. III pode ser a mais ampla, a que confira a máxima efetividade aos direitos constitucionais à saúde e à vida.

21. Digno de registro, que o Supremo Tribunal Federal estendeu a vigência de dispositivos da Lei nº 13.979/2020, nos autos da ADI nº 6.625, por meio de medida cautelar na referida ação direta de inconstitucionalidade, ressaltando a necessidade de prudência pelas autoridades, de forma que as decisões em matéria de saúde pública sejam amparadas nos princípios da prevenção e da precaução.

22. A interpretação conferida a uma norma jurídica não é estanque no tempo (o direito é fato social), mas, como regra, para dar segurança jurídica aos administrados (no caso, os servidores) e permitir planejamento, a interpretação conferida à norma pela autoridade competente deve ter certa estabilidade. Mas esse não é o caso das normas que integram o microsistema normativo de proteção e combate à Covid-19. Como dito, as mudanças futuras no contexto fático exigirão ajustes nas medidas adotadas pela gestão.

¹ STF - HC 137888 / MS.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



23. Destarte, a Procuradoria Federal sugere à Reitoria que adote uma interpretação ampliativa restritiva gradativa na definição dos servidores que deverão executar suas atividades de forma preferencialmente remota, em decorrência da pandemia do Coronavírus Sars-Cov-2 no âmbito do Ifes. Isso porque, de um lado, é público o agravamento atual dos índices da pandemia, do outro, deve-se levar em conta o avanço na execução das medidas de combate à pandemia.

24. Ou seja, sugere-se ao Reitor que, neste momento, adote uma interpretação mais ampla para a definição dos grupos de servidores/empregados públicos que desenvolverão as atividades remotas, sempre com coerência na definição. E, conforme a realidade se apresentar/evoluir, em especial com a vacinação, que imunizará primeiramente os integrantes do grupo de risco e, a médio prazo, com a queda no número de infectados, ajuste a orientação interna para a gestão de pessoas, restringindo o universo de servidores alcançados pelo autorizativo².

25. Nesse passo, sugere-se reconhecer que a conjunção “E” do inciso III, do art. 17, introduz uma situação diferente das duas primeiras, contemplando assim 3 (três) situações distintas (poderiam ser três incisos separados que foram aglutinados em um). Dessa forma, orientamos que, ao menos nesse primeiro momento, sejam priorizados para a execução de trabalho remoto, mediante autodeclaração, as seguintes situações:

1. servidores ou empregados públicos que apresentem as condições ou fatores de risco;
2. servidores ou empregados públicos que sejam pais, padrastos ou madrastas que possuam filhos ou que sejam responsáveis legais por menores, nos exatos termos do in. II;
3. servidores ou empregados públicos que coabitem com idosos;
4. servidores ou empregados públicos que coabitem com pessoas com deficiência;
5. servidores ou empregados públicos que coabitem com pessoas do grupo de risco, não necessariamente idosos ou portadores de deficiência.

26. Por fim, ressalte-se que não há se falar que essa interpretação ampliativa possa vir a comprometer o funcionamento da Instituição, isso porque a legislação³ admite a convocação para o desenvolvimento das atribuições do cargo de forma presencial dos agentes públicos em atividades definidas como essenciais, mesmo quando enquadrados nos grupos para os quais foi deferido o trabalho proritariamente remoto. Com efeito, o princípio da

² Por exemplo, considerando o prazo para o início da eficácia, pode o reitor, em curto prazo, fazer publicar ato interno definindo que os servidores imunizados ou que coabitem com pessoas imunizadas retornem imediatamente para o trabalho presencial.

³ Art. 3º, §7º-C, §9º, §10, §11, da Lei nº 13.979/2020 c/c incisos XLI e XLVII, do art. 3º, do Decreto Federal nº 10.282/2020 c/c §3º do art. 7º, da própria Instrução Normativa nº 109/2020. Esse ponto já foi abordado por outras procuradorias federais junto à IFE, como se infere, à guisa de exemplo, do PARECER n. 00001/2021/PF-IFRN/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



continuidade do serviço público demanda regularidade das atividades da Administração Pública, conseqüentemente, das atribuições dos agentes públicos, notadamente quando estas são caracterizadas como essenciais.

27. É a manifestação da Advocacia-Geral da União, na forma de assessoramento jurídico.
28. Ao consulente para ciência e adoção das providências que entender cabíveis.

Vitória/ES, 11 de fevereiro de 2021.

Estevão Santiago Pizol da Silva
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF/Ifes