



Número: **1016146-21.2020.4.01.3400**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **4ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **25/03/2020**

Valor da causa: **R\$ 2.100,00**

Processo referência: **1015579-87.2020.4.01.3400**

Assuntos: **Licenças / Afastamentos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTARIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (IMPETRANTE)		ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI (ADVOGADO) ANA KAROLLINA PEREIRA CARVALHO (ADVOGADO)	
SECRETARIO ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (IMPETRADO)			
Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (IMPETRADO)			
UNIÃO FEDERAL (IMPETRADO)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
33976 4915	25/09/2020 15:02	<a href="#">Documento Comprobatório</a>	Documento Comprobatório



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**



**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA \_\_ VARA DA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

**URGENTE (COVID-19)**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**, pelos (as) Procuradores (as) da República e do Trabalho subscritores(as), no uso de suas atribuições legais e constitucionais, vêm, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso II e III, todos da Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso I, alínea “h”, e inciso V, alíneas “a” e “b”, e no artigo 6º, inciso VII, alíneas “a”, “b” e “d”, da Lei Complementar nº 75/93 e na Lei nº 7.347/85, ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA<sup>1</sup>  
com pedido de antecipação de tutela**

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob nº 02.961.362/0001-74, com sede em Brasília, Distrito Federal, podendo ser citada na sede da Advocacia-Geral da União nesta Capital, localizada no Ed. Sede I, Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, Lote 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília-DF, CEP 70.070-030, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

---

<sup>1</sup> Diversos argumentos e excertos constantes da presente ação foram extraídos de outras ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Trabalho.

---

Documento assinado eletronicamente por ANDREA SILVA ARAUJO em 25/09/2020 às 15:02:32. Endereço para verificação: <http://www.pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20092515025674800000334979598>. Chave: 86571D18:D1ED5A1E:36F82DC5:E84FFA01:d=1824356&ca=WWQ9MUYXJMNQBZHS





Por fim, a presente demanda visa obter provimento que obrigue a **UNIÃO** a adotar as providências necessárias para que, no prazo de 5 (cinco) dias, todos os órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, efetivamente apresentem e mantenham atualizados todos os dados relativos ao levantamento de informações sobre o trabalho remoto e casos confirmados da Covid-19 no âmbito do Poder Executivo Federal Civil, solicitados por meio de ferramenta *online* disponibilizada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, conferindo ampla divulgação aos referidos dados.

## II – DOS ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES

### II.I – Da decisão proferida no Recurso Extraordinário nº 1.101.937

Em 16 de abril de 2020, o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.101.937 – no qual restou reconhecida a repercussão geral do debate relativo à constitucionalidade do art. 16 da Lei nº 7.347/1985 – determinou a suspensão nacional de todos os processos em andamento em que se discuta a abrangência do limite territorial para eficácia das decisões proferidas em ação civil pública, tratado no artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985). “*In verbis*” (cf. doc. anexo):

*“Trata-se de Recurso Extraordinário no qual reconhecida a repercussão geral do debate relativo à ‘constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator’ (DJe de 27/2/2020, Tema 1075).*

***Com base no art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, DECRETO a SUSPENSÃO do processamento de todas as demandas pendentes que tratem da questão em tramitação no território nacional – inclusive a ação coletiva subjacente a estes autos, em que proferida a decisão interlocutória impugnada por este recurso extraordinário.***

*Oficie-se ao Conselho Nacional de Justiça e aos Presidentes de todos os Tribunais do país, com cópia deste despacho e da manifestação do Relator, acolhida por unanimidade.*

*A comunicação aos juízos de 1º grau e às turmas recursais de juizados deverá ser feita pelo Tribunal de 2ª instância com os quais mantenham vinculação administrativa.*

*Publique-se.*

*Brasília, 16 de abril de 2020.” [g.n.]*



Posteriormente, em apreciação a embargos de declaração interpostos, deliberou nos seguintes termos (cf. doc. anexo):

“(…)

*Quanto aos embargos declaratórios, a decisão embargada não apresenta nenhum dos vícios passíveis de correção por meio de embargos de declaração, a saber, omissão, contradição, obscuridade ou erro material.*

*A respeito dos pontos agitados pelo embargante, convém esclarecer: serão suspensos os processos **nos quais esteja pendente de deliberação a aplicação do art. 16 da Lei 7.347/1985.***

*A diretriz vale para processos em qualquer grau de jurisdição; seja qual for a fase em que estejam (conhecimento, cumprimento de sentença, ou execução); independentemente da matéria em discussão; individuais ou coletivos.*

*Agora, uma observação se faz necessária: os processos em que tal questão não tenha sido invocada, ou sobre a qual já exista decisão preclusa, evidentemente não devem ser paralisados.*

*Reitere-se: a ordem de suspensão também alcança processos em fase de cumprimento de sentença, ou de execução, além de ações rescisórias – DESDE QUE, NESSES ESPECÍFICOS PROCEDIMENTOS, TENHA SIDO SUSCITADA A APLICAÇÃO DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, E QUE ESTA QUESTÃO AINDA NÃO ESTEJA DEFINITIVAMENTE RESOLVIDA.*

*Finalmente, é permitido aos órgãos julgadores decidir a incidência do art. 16 da Lei 7.347/1985, desde que a fundamentação seja alheia aos argumentos colocados em jogo neste leading case. Exemplificativamente: a alegação é intempestiva, ou preclusa.*

*Excetuadas estas motivações, absolutamente estranhas ao que se discute neste RE com repercussão geral, cabe enfatizar, pela última vez: não deve prosseguir qualquer processo em que tenha sido aventada a aplicabilidade, ou não, do art. 16 da Lei 7.347/1985, se tal ponto estiver na expectativa de solução definitiva.*

*Por todo o exposto, ACOLHO OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, SEM EFEITOS INFRINGENTES, APENAS PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS.*

*Indefero a Petição 26.049/2020. Prejudicada a Petição 24.802/2020.*

*Publique-se.*

*ENCAMINHEM-SE OS AUTOS À PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, PARA QUE OFEREÇA PARECER A RESPEITO DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.*

*Brasília, 30 de abril de 2020.”*

Ocorre que a presente ação não pretende discutir os limites da competência territorial desse Juízo e, por via de consequência, dos efeitos da coisa julgada de qualquer decisão que venha a ser proferida. Dito de outro modo, a decisão sobre a constitucionalidade ou não do art. 16 da Lei nº 7.347/1985 é irrelevante para o desfecho desta demanda.



É indiscutível que o Juízo da Seção Judiciária do Distrito Federal, em ordinário, detém competência – inclusive territorial – para apreciar a regularidade ou não do exercício das atribuições normativas infralegais de órgãos de um Ministério e, portanto, de deliberar a respeito de eventuais desconformidades de tal exercício e da norma editada com o ordenamento jurídico.

Do mesmo modo, nos termos do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, também não se discutem as competências, inclusive normativa, da União – em especial, por meio do seu Ministério da Economia<sup>2</sup> – para tratar de questão objeto dos presentes autos, tendo, inclusive, a referida Pasta, editado instruções normativas que, conforme se pretende demonstrar, revelam-se insuficientes para proteger a vida e a saúde do pessoal civil no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Isso posto, e considerando que os órgãos da União – em especial, o Ministério da Economia –, em ordinário, se encontram sediados no Distrito Federal, onde exercem as suas atividades e de onde dimanam as suas normas; que o exercício da atribuição normativa acerca da questão ora posta necessariamente, por uniformizar o tratamento a ser dado a respeito do assunto, produz efeitos por todo o serviço público

**2 “Art. 1º O Ministério da Economia, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: (...) XVIII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; XIX - formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais; (...) XXXII - política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho; XXXIII - fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; (...) XXXVI - segurança e saúde no trabalho; XXXVII - regulação profissional (...) Art. 138. A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal compete: I - formular políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal, nos aspectos relativos a: a) planejamento e dimensionamento da força de trabalho, em articulação com a Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República; (...) e) desenvolvimento profissional; f) gestão operacional de desempenho profissional e ações de incentivos com pactuação de resultados para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional; g) atenção à saúde e à segurança do trabalho; (...) i) relações de trabalho no serviço público; II - atuar como órgão central do Sípec e de seus subsistemas e promover o atendimento e a integração de suas unidades; III - exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; (...) VII - acompanhar a evolução quantitativa e qualitativa da força de trabalho, da remuneração e das despesas de pessoal dos órgãos e das entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; (...) IX - gerenciar, consolidar e publicar informações relativas à gestão de pessoas no âmbito do Sípec; X - promover a interlocução aberta e produtiva quanto às relações de trabalho na administração pública federal direta, autárquica e fundacional; XI - coordenar a interlocução com entidades representativas dos servidores públicos e, quando necessário, articular-se com os órgãos pertinentes, sobre temas relativos às relações de trabalho, por meio de procedimentos de negociação de termos e condições de trabalho; XII - coordenar a elaboração de estudos relacionados com gestão de pessoas; XIII - coordenar as ações destinadas ao atendimento aos órgãos e às entidades do Sípec relacionadas com a prestação de informações sobre o funcionamento e a operacionalização dos sistemas informatizados sob gestão da Secretaria; (...) XVII - sistematizar e divulgar aos órgãos e às entidades integrantes do Sípec as orientações e os pronunciamentos referentes à legislação aplicada à gestão de pessoas no âmbito das competências da Secretaria; (...) XIX - propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicas de inovações, modernização e aperfeiçoamento de gestão de pessoas e do conhecimento” [g.n].**



### “Relatório

1. Sob o título de ‘tutela cautelar em caráter antecedente’ foi apresentado o expediente autuado neste Supremo Tribunal como ação Supremo Tribunal Federal como ação cível originária pelo Distrito Federal, em 23.3.2020, com o objetivo de compelir o Poder Executivo federal a adotar medidas de teletrabalho em relação aos servidores públicos federais e dos empregados da Administração Pública direta, indireta, autárquica, fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista da União, lotados no Distrito Federal, ressalvados os serviços públicos essenciais e aqueles com atribuição direta dos serviços de enfrentamento da pandemia de coronavírus (Covid-19), nos moldes do Decreto distrital n. 40.546/2020 e da Resolução n. 313/2020, do Conselho Nacional de Justiça.

### O caso

2. O Distrito Federal relata ser de ‘conhecimento público que o mundo inteiro está vivenciando um inédito e inesperado estado de perplexidade em função da pandemia do cientificamente denominado coronavírus (SARS-Cov-2/ Covid-19), que assusta a todos e impõe a tomada de medidas graves e urgentes por parte dos dirigentes políticos ao redor do planeta’ (fl. 1, e-doc. 1).

Notícia ter sido reconhecido pelo Presidente da República estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo n. 6 de 20.3.2020 ‘com o fito de dispensar os gestores públicos das limitações legais que lhe são impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020’ (fl. 2, e-doc. 1).

Informa que, ‘no âmbito local, o Sr. Governador do Distrito Federal editou, nos últimos dias, uma série de normas regulamentares, dentre as quais se destaca o Decreto n° 40.546, datado do último dia 20 de março, impondo o teletrabalho, indistintamente, ‘em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 23 de março de 2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública’ (fl. 2, e-doc. 1).

Explica terem sido excluídas das atividades submetidas ao teletrabalho aquelas referentes às atividades administrativas essenciais, como áreas de saúde, segurança, vigilância sanitária, comunicação e assistência social, entre outras previstas no §2º do art. 1º do Decreto n. 40.546/2020.

Observa estar esse comando ‘em perfeita sintonia com a Portaria 356, de 11 de março de 2020, editada pelo Sr. Ministro de Estado da Saúde, que regulamenta e operacionaliza as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID 19) previstas na Lei federal n° 13.979/2020’ (fl. 3, e-doc. 1).

Acrescenta ter o Conselho Nacional de Justiça editado a Resolução n. 313/2020, ‘pela qual determinou a suspensão das atividades presenciais e dos prazos processuais em curso até o dia 30 de abril e sugeriu o teletrabalho para todos nesse período’ (fl. 3, e-doc. 1).

Pondera que ‘o objetivo visado pelas autoridades do Distrito Federal e pela cúpula do Poder Judiciário sofrerá enorme prejuízo quanto ao resultado perseguido caso a ré não venha de impor idênticas medidas aos servidores e empregados públicos que atuam no âmbito dos órgãos federais instalados no território do Distrito Federal’ (fl. 4, e-doc. 1).

Esclarece inexistir, ‘no âmbito federal, o comando de teletrabalho nos mesmos moldes



ditados pela Resolução/CNJ nº 313/2020 e do Decreto distrital 40.546/2020' (fl. 4, e-doc. 1).

Anota que a Constituição da República, em seu art. 196, prevê ser a saúde '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' (fl. 4, edoc. 1).

Observa ter sido declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) pelo Ministério da Saúde (Portaria nº 188 de 3.2.2020) e 'estado de pandemia de COVID-19' pela Organização Mundial de Saúde – OMS em 11.03.2020 (fl. 5, e-doc. 1).

Consigna, ainda, que a Lei Federal n. 13.979, de 6.2.2020, dispõe, igualmente, em seu art. 3º, sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da reconhecida pandemia e a Medida Provisória n. 962, de 20.3.2020, incluiu os §§ 8º e 9º ao art. 3º para estabelecer que as medidas previstas deverão preservar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

Ressalta 'que a pandemia somente será eficazmente enfrentada com a decretação de isolamento total' e salienta 'afigura[r]-se relevantíssima, a pronta intervenção dessa egrégia Suprema Corte para o fito de assegurar a extensão aos órgãos integrantes da União - sistema de teletrabalho aos servidores e empregados da administração pública direta, indireta, autárquica, fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista (incluindo-se o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal) quando possível, e quando não o for, dispensando-se a presença no serviço - das medidas previstas no Decreto distrital nº 40.546, de 20 de março de 2020' (fl. 6, e-doc. 1).

Enfatiza não ter o Poder Executivo federal expedido 'decreto impondo as mesmas medidas definitivas no âmbito dos órgãos federais, instalados no seio do Distrito Federal, o que sem, dúvida, compromete os esforços adotados pelos órgãos do Poder Executivo local' (fl. 7, e-doc. 1).

Requer medida liminar 'a fim de que se determine à União Federal que assegure que as medidas referentes ao teletrabalho (previstas, v.g., na Resolução/CNJ nº 313/2020 e no Decreto distrital 40.546/2020) sejam adotadas em relação à totalidade dos servidores públicos federais e dos empregados da administração pública direta, indireta, autárquica, fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista (incluindo-se o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal) lotados no âmbito do Distrito Federal, excluindo-se os serviços públicos essenciais e aqueles diretamente envolvidos no enfrentamento da pandemia" (fl. 9, e-doc. 1).

No mérito, pede 'a ratificação da tutela antecedente, inserindo-se os servidores e empregados federais dentre os destinatários das medidas de emergência apontadas enquanto perdurar o estado de calamidade pública e tramitar a ação cível originária a que esta medida cautelar preparatória se refere' (fl. 9, e-doc. 1).

Examinados os elementos havidos no processo, **DECIDO.**

3. A situação fática e jurídica exposta na inicial desta ação é singular. Tem-se o ente federado distrital a atuar proativamente para retardar o avanço da propagação do vírus causador da doença Covid-19 e minimizar os inevitáveis impactos sociais e de saúde pública que repercutirão em função dessas medidas e, de outro lado, a União, que, na providência adotada judicialmente, afirma-se estar a retardar a adoção de medidas mais severas no mesmo sentido, embora tenham elas sido acolhidas por muitos Países no combate a esta terrível doença que assola a humanidade.

O tempo na adoção das providências estatais parece ser determinante para fazer face à demanda de combate àquele mal, sendo que o dimensionamento da velocidade



administrativa haverá de se compatibilizar com a rapidez da propagação da doença para se cumprir o objetivo de diminuir os letais efeitos da moléstia.

A adoção das providências estatais deve-se dar por ações coordenadas e planejadas pelos entes e órgãos estatais, fundadas em informações e dados científicos comprovados e postos à disposição dos agentes públicos competentes, o que não será possível ser implementado se as instâncias administrativas, ao invés de se harmonizarem, buscarem competir quanto às medidas a serem levadas a efeito.

4. A pretensão jurídica deduzida na presente ação busca que se imponha, judicialmente, à União submissão (pela determinação de providências quanto a seus servidores e empregados a ela vinculados e lotados em órgãos públicos no Distrito Federal) a modelo de trabalho não presencial, o teletrabalho, seguindo diretrizes traçadas por órgão administrativo do Poder Judiciário federal e também a disciplina normativa externada em Decreto emanado do Chefe do Poder Executivo distrital.

O Distrito Federal pede que este Supremo Tribunal submeta a União a um decreto do Governador e a uma Resolução de um órgão do Poder Judiciário, qual seja, o Conselho Nacional de Justiça.

5. A tutela buscada é juridicamente inusitada, constitucionalmente contrária aos comandos normativos e subverte os termos em que assentado o modelo federativo adotado no Brasil.

Essa pretensão esbarra em insuperáveis óbices extraídos diretamente da Constituição da República.

6. O princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República, estampado no art. 2º da Constituição da República, não permite que ato normativo secundário emanado de órgão administrativo do Poder Judiciário federal – como é o Conselho Nacional de Justiça - discipline a forma ou a jornada de trabalho de servidores e empregados vinculados ao Poder Executivo da União.

A organização política-administrativa da federação brasileira e a racionalidade do sistema de distribuição de competência disciplinado na Constituição da República determina dotar-se cada qual dos entes federados de autonomia (art. 18 da Constituição do Brasil) para cuidar do regime de trabalho de seus servidores, cada um atuando nos limites de sua jurisdição.

O dramático cenário social e sanitário experimentado agora não se compadece com o desmando jurídico, nem abre ensanchas a uma subversão na aplicação das normas constitucionais.

O que se objetiva na medida ajuizada é que o Decreto distrital n. 40.546/2020 seja de aplicação imediata e obrigatória a todos os servidores de outro ente federado, a União, relativamente àqueles vinculados a esta entidade e que exerçam suas funções no espaço do Distrito Federal.

6. É expresse e taxativo o art. 39 da Constituição da República ao estabelecer que 'A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas' (grifos nossos). O inc. XVIII do art. 21 da Constituição da República atribui à União a competência e, por isso mesmo o dever-poder de 'planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas', como a que assola a população brasileira nesse momento de crise.

Frustrar ou embaraçar essa competência pode trazer prejuízo ainda maior à sociedade, desarticulando ações de combate à enfermidade e desestabilizado a







Não se trata de submeter o regime de pessoal da União à competência normativa de outro ente federativo, mas de obter um provimento jurisdicional que, arrimado em outros fundamentos fáticos e jurídicos, obrigue aquela a exercer adequadamente sua competência normativa de modo a não deixar ensanchas para gestões que exponham a risco o seu pessoal e que representem patente conflito com as estratégias e medidas de combate à pandemia.

### III – DOS FATOS

#### III.I – Das apurações pelo MPT-PRT 10ª Região

Em face das informações constantes do **PP nº 000686.2020.10.000/6<sup>3</sup>**, do **IC nº 000742.2020.10.000/0<sup>4</sup>** e do **IC nº 000767.2020.10.000/6-10<sup>5</sup>**, dentre outros procedimentos, foram expedidas notificações, para manifestação, e recomendações ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Educação e ao Ministério da Economia, respectivamente, com itens de prevenção e organização do trabalho, para assegurarem trabalho remoto como medida primordial, além de higidez do ambiente, redução de risco e medidas profiláticas.

Em resposta datada de 24 de março de 2020, o **Ministério da Saúde**, nos autos do **PP nº 000686.2020.10.000/6**, informou que foram editadas as Instruções Normativas nº 19 e 21, que estabelecem as medidas de proteção para enfrentamento das situações de emergência de saúde, e que a Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, estabelece que *“cabrerá aos dirigentes de gestão de pessoas dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC assegurar a preservação e funcionamento dos serviços considerados essenciais ou*

3 Inicialmente autuado como notícia de fato no âmbito do Ministério Público do Trabalho por conta de representação formulada em face do Ministério da Saúde, relatando a falta de medidas de proteção à saúde e prevenção de contágio do COVID-19, especialmente em relação ao trabalho presencial de trabalhadores enquadrados nos grupos de risco e com sintomas de gripe, sem qualquer uso de máscara e álcool gel.

4 Inicialmente autuado como notícia de fato no âmbito do MPT por conta de representação formulada em face do Ministério da Educação, relatando a ausência de medidas por parte da Pasta para prevenir a disseminação do COVID-19, sobretudo em relação aos trabalhadores terceirizados. Relatou-se também que os profissionais exercentes dos cargos de apoio jurídico e revisores de texto, assim como os demais servidores públicos, poderiam estar realizando teletrabalho, haja vista o uso do Sistema Eletrônico de Informação – SEI.

5 Inicialmente autuado como notícia de fato no âmbito do MPT por conta de representação formulada em face do Ministério da Economia, relatando a falta de medidas quanto à implementação de teletrabalho no órgão, a fim de prevenir a dispersão do COVID-19.



*estratégicos*” (art. 7º), prevendo a possibilidade de trabalho remoto apenas àqueles que retornarem de viagens internacionais (art. 4º).

Por sua vez, aduziu que a Instrução Normativa nº 21, de 16 de março de 2020, alterou a IN 19 para possibilitar o trabalho remoto aos servidores que fazem parte de grupos de risco, e àqueles responsáveis pelo cuidado de uma ou mais pessoas com suspeita ou confirmação de Covid-19, desde que haja coabitação (art. 4º-B), com exceção dos servidores que trabalham nas áreas de *“segurança, saúde ou de outras atividades consideradas essenciais pelo órgão ou entidade”* (art. 4º-B § 4º).

Informou, ainda, que sua Divisão de Fiscalização de Contratos com Mão de Obra Exclusiva expediu o Ofício nº 46/20, pelo qual notificou as empresas prestadoras de serviços no Distrito Federal quanto às medidas a serem adotadas, além de ter encaminhado às referidas empresas a NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Afirmou, ainda, que expediu ofícios (Ofício Circular nº 32/SE/MS e Ofício Circular 3/2020/SAA/SE/MS), ambos com orientações e cuidados básicos estabelecidos internamente, com diretrizes de higiene e proteção e saúde dos trabalhadores. Os documentos foram apresentados e neles verificam-se orientações no sentido de que os servidores ou colaboradores que tivessem retornado de viagem internacional deveriam ficar afastados do trabalho por 7 (sete) dias; que aqueles com doenças crônicas pré-existentes, ou cujos familiares que habitam a mesma residência tivessem doenças crônicas, gestantes e lactantes, ou com idade superior a 60 anos, ou responsáveis por crianças sem idade suficiente para ficar sozinhas em casa, poderiam, excepcionalmente e mediante autorização da chefia imediata, exercer suas atividades de maneira remota. Foi comunicado também que, em relação aos estagiários, terceirizados, bolsistas, consultores e demais vínculos, as empresas contratadas foram orientadas a afastar os trabalhadores enquadrados nos grupos de riscos, dentre outras recomendações.

O **Ministério da Educação**, por sua vez, no **IC nº 000742.2020.10.000/10**, mediante Ofício nº 192/2020/DP1/GAB/SE/SE-MEC, de 17 de abril de 2020, reportando-se à Portaria nº 534, de 23 de março de 2020, afirmou, entre outras coisas que: *“Nesse instrumento restou explicitado que a atuação presencial de serviços terceirizados deveria ficar limitada a atender atividades consideradas essenciais pelos titulares das*



unidades do Ministério da Educação, em patamar mínimo para a manutenção das atividades, a exemplo de segurança patrimonial e sanitária, dentre outras consideradas essenciais, conforme disposições formalizadas pelo Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. 4. Determinou ainda a citada portaria que deveriam ser afastados, imediatamente, nos moldes previstos neste instrumento, os prestadores de serviços terceirizados que se enquadrassem nas características: i) sessenta anos ou mais; ii) imunodeficientes ou com doenças preexistentes crônicas ou graves; iii) responsáveis pelo cuidado de uma ou mais pessoas com suspeita ou confirmação de diagnóstico de infecção pelo Novo Coronavírus, desde que haja coabitação e iv) grávidas e/ou lactantes. 5. Deveriam ainda os titulares das unidades do Ministério da Educação avaliar a pertinência e, com base na singularidade de cada atividade prestada, solicitar a suspensão dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas ou reduzir o quantitativo de serviço e/ou prestadores de serviço, até que a situação se regularize (...).”

Por seu turno, o **Ministério da Economia**, no **IC nº 000767.2020.10.000/6-1**, através do Ofício SEI nº 81835/2020/ME, indicou Notas Informativas e documentos aptos ao esclarecimento dos fatos, dentre eles as Instruções Normativas nº 19 e 21, acima mencionadas.

Segundo os dados contidos na Nota Informativa SEI nº 7574/2020/ME, foram adotadas medidas necessárias à mitigação dos riscos de transmissão do coronavírus entre seus servidores, empregados, colaboradores, terceirizados e visitantes. Expediu-se o Ofício Circular nº 825/2020/ME, de 13 de março de 2020, prevendo as seguintes orientações:

*“- Os servidores, empregados e estagiários que retornem de viagem internacional ficam afastados administrativamente por 7 (sete) dias, a contar do regresso ao País. A pessoa afastada deve comunicar imediatamente tal circunstância à chefia imediata e enviar a respectiva comprovação da viagem. A documentação formal deverá ser remetida, conforme o caso, à unidade de Gestão de Pessoas (UPAG) para as devidas providências.*

*- Os servidores, empregados e estagiários com doenças crônicas, ou cujos familiares que habitam na mesma residência tenham doenças crônicas, gestantes e lactantes, ou com idade superior a 60 anos, podem, excepcionalmente e mediante autorização da chefia imediata, ser dispensados do controle de ponto e trabalhar de maneira remota pelo período citado no item 3 (30 dias), desde que não haja prejuízos às atividades desenvolvidas no setor, resguardando o quantitativo mínimo de servidores para garantir a manutenção do atendimento presencial e a preservação do funcionamento dos serviços - Ofício Circular 825 (7008397) SEI 19962.100067/2020-55 / pg. 1 - considerados essenciais ou estratégicos.*

*- Nos termos do artigo 6º da IN nº 19, de 12 de março de 2020, não será exigido o comparecimento físico para entrega de atestado de afastamento daqueles que forem*



diagnosticados como caso suspeito ou confirmado de COVID-19 e receberem atestado médico externo. Nesses casos, a unidade de gestão de pessoas (UPAG) deverá receber os atestados no formato digital por meio de canal de comunicação a ser informado, assegurando o direito ao sigilo das informações pessoais.

- Considerando a edição do Decreto Distrital nº 40.509, de 11 de março de 2020, os servidores, empregados e estagiários que sejam responsáveis por crianças que não possuem idade suficiente para ficar sozinhas em casa ou que não tenham a possibilidade de deixá-las em outro ambiente de segurança ou aos cuidados de um terceiro podem, excepcionalmente e mediante autorização da chefia imediata, ser dispensados do controle de ponto e trabalhar de maneira remota enquanto durar a suspensão das atividades educacionais nas redes de ensino pública e privada. Essa medida prevista poderá ser adotada nas demais unidades do Ministério caso os governos locais adotem medidas semelhantes”.

No mais, vindo a tratar acerca dos serviços de mão de obra terceirizado, essa Nota Informativa cita o Ofício Circular SEI nº N° 844/2020/ME, com as seguintes orientações:

“3. Referente aos serviços de terceirização de mão de obra:

3.1. As empresas de prestação de serviço de mão de obra terceirizada deverão ser notificadas exclusivamente pelo gestor do contrato acerca da necessidade de adotar todas as medidas necessárias para o cumprimento das regras estabelecidas no Ofício Circular SEI nº 825/2020/ME, e, especialmente quanto aos seus empregados, verificar os casos que se enquadram nas situações descritas nos quatro primeiros parágrafos das orientações gerais do citado documento.

3.1.1. Quando constatada a necessidade de afastamento do empregado que presta serviço junto ao Ministério da Economia pelos motivos indicados na Ofício Circular, o Gestor do contrato deve ser imediatamente informado pela empresa contratada acerca da situação e do prazo do afastamento, sempre observando a necessidade de garantir o número mínimo de postos para garantir a preservação do funcionamento dos serviços”.

Ainda, referida Nota Informativa destaca o OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 995/2020/ME, que reitera as recomendações já contidas nos documentos anteriores e, em adendo, esclarece sobre a mão de obra terceirizada em relação aos afastamentos e alterações de local e jornada para prestação dos serviços em razão da pandemia do COVID-19:

“Atividades essenciais (...)

2. A atuação presencial dos terceirizados deve ser restrita ao atendimento das atividades essenciais, assim consideradas: limpeza, segurança, brigada e copeiragem (especificamente quanto aos serviços internos das copas, afetos à higienização dos utensílios).

Mesmo nas atividades consideradas essenciais, tendo em vista a redução do fluxo de pessoas nos prédios do Ministério da Economia, provocada pelos afastamentos dos servidores, empregados e terceirizados em situação de risco e pelas medidas preventivas



que já vinham sendo adotadas, nos termos da Portaria 96/2020, os responsáveis pelos prédios deverão verificar a necessidade da manutenção de todos os terceirizados nos postos de brigada, segurança, copeiragem e limpeza, comunicando ao gestor do contrato a quantidade de postos que poderão ser suspensos.

A partir da informação da administração predial, o gestor do contrato informará à empresa sobre o número de postos a serem suspensos, cabendo à empresa providenciar imediatamente o afastamento do seu empregado.

(...) Grupos de risco (...)

Por oportuno, as empresas que ainda não afastaram a totalidade dos seus empregados que se enquadram no grupo de risco para o COVID-19, deverão ser imediatamente notificadas para fazê-lo no menor tempo possível e, dependendo das situações verificadas no caso concreto (como a resistência da empresa em atender a orientação da administração), deve ser estabelecido prazo para o cumprimento da orientação, sob pena de iniciar-se procedimento para eventual aplicação de penalidade.

Nesses casos, o prazo estabelecido deverá considerar as condições do caso concreto, como o número de empregados a serem afastados.

Sendo certo que a atuação presencial dos terceirizados estará restrita ao atendimento das atividades essenciais, ou sua atuação se dará em órgão cuja atividade é essencial, nos termos do art. 3º, § 1º, do Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020, especialmente quanto aos incisos III, XXI, XXII, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, deve ser verificada caso a caso se há imperiosa necessidade de substituição da força de trabalho ou se podem ser adotadas as medidas previstas no parágrafo 7º da orientação da SEGES. (...)."

Nos autos do IC nº 000710.2020.10.000/5-06<sup>6</sup>, o Ministério da Economia por meio do Ofício SEI nº 86016/2020/ME, de 3 de abril de 2020, alegou que “no âmbito da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho a demanda foi encaminhada à Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (unidade responsável pela gestão da fiscalização do trabalho, inclusive quanto às questões inerentes à saúde e segurança laboral), que a repassou à Seção de Inspeção do Trabalho da Superintendência Regional do Trabalho do DF (unidade responsável pela execução de ações de fiscalização do trabalho)”. Asseverou que, realizada inspeção por uma equipe de Auditores Fiscais do Trabalho, não foram constatados indícios de não observância das recomendações para prevenção da COVID-19 por parte do empregador.

Já nos autos do IC 000867.2020.10.000/4<sup>7</sup>, o Ministério da Justiça por meio do Ofício nº 254/2020/CGDS/SAA/SE/MJ, informou que notificou as

6 Inicialmente autuado como notícia de fato no âmbito do MPT por conta de representação formulada em face de empresa prestadora de serviços que atua no Ministério da Economia, relatando ausência de medidas contra a disseminação do Coronavírus, especificamente na Central de Atendimento da Secretaria do Trabalho, onde funcionários que tiveram contato com pessoas infectadas pelo novo vírus teriam continuado exercendo suas atividades de forma presencial juntamente com os demais trabalhadores.

7 Inicialmente autuado como notícia de fato no âmbito do MPT por conta de representação formulada em face do Ministério da Justiça, dado o relato de que os trabalhadores terceirizados estariam laborando normalmente nas dependências do órgão, sem qualquer medida de proteção contra o Coronavírus ou condições sanitárias.



empresas contratadas, solicitando a realização de campanhas internas de conscientização dos riscos e das medidas de prevenção para enfrentamento do novo vírus, bem como o levantamento dos trabalhadores enquadrados no grupo de risco para avaliação da necessidade de suspensão ou substituição temporária na prestação de serviços. Comunicou que, posteriormente, determinou a dispensa da prestação de serviços nas dependências do órgão de todos os prestadores enquadrados nos grupos de risco.

Asseverou, ainda, que independentemente do objeto do contrato, todos os terceirizados enquadrados no grupo de risco foram dispensados a frequentar as dependências do Ministério da Justiça e Segurança Pública, para fins de exercer suas atividades. Após a dispensa do grupo de risco, a Coordenação-Geral, em consonância com a recomendação da Secretaria de Gestão - SEGES/ME, publicada em 21 de março de 2020, em relação às providências referente aos terceirizados na Administração Pública e demais normativos pertinentes ao assunto, solicitou autorização à Secretaria-Executiva para adoção de trabalho remoto para os demais terceirizados, que prontamente foi autorizado pelo Despacho nº 1480/2020/SE/MJ, ressalvadas as atividades essenciais definidas pela Coordenação-Geral.

### III.II – Das apurações pelo MPF

No bojo da **NF nº 1.16.000.000777/2020-19<sup>8</sup>**, após verificada a competência do Ministério da Economia para editar normas e orientações sobre o pessoal civil no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, expediu-se ofício para tal Pasta, solicitando informações sobre as estratégias adotadas para a contenção da COVID-19 entre servidores e empregados públicos federais com deficiência.

Em resposta, o Ministério da Economia, por meio do Ofício SEI nº 84625/2020/ME, datado de 2 de abril de 2020, informou o seguinte:

*"2. Sobre o assunto, esclareça-se que dentre as atribuições desta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP, está a de exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal*

<sup>8</sup> Inicialmente autuada em face de representação que, para além de situação individual, reportou que o governo federal não estaria considerando as pessoas com deficiência nas medidas tomadas para contenção da disseminação da Covid-19, principalmente dos servidores e empregados públicos.



*direta, autárquica e fundacional, integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, nos termos do art. 138, inc. III, do Anexo I ao Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, alterado pelo Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2020.*

*3. Nesse sentido, foram editados, até o momento, os seguintes atos estabelecendo orientações aos órgãos e entidades do SIPEC, quanto às medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), em consonância com as medidas de prevenção estabelecidas pelo Ministério da Saúde:*

***Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020;***

***Instrução Normativa nº 20, de 13 de março de 2020;***

***Instrução Normativa nº 21, de 16 de março de 2020; e***

***Instrução Normativa nº 27, de 25 de março de 2020.***

*4. Referidos atos abordam, em resumo, os seguintes aspectos a serem observados pelas autoridades máximas e dirigentes de gestão de pessoas do SIPEC no período em questão:*

*i - viagens internacionais e domésticas;*

*ii - eventos e reuniões;*

*iii - entrega de atestados por meio digital;*

***iv - hipóteses de trabalho remoto:***

***a) com sessenta anos ou mais;***

***b) com imunodeficiências ou com doenças preexistentes crônicas ou graves, relacionadas em ato do Ministério Saúde; e***

***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***

***d) as servidoras e empregadas públicas gestantes ou lactantes;***

***v - medidas gerais de prevenção, cautela e redução da transmissibilidade:***

***I – adoção de regime de jornada em:***

***a) turnos alternados;***

***b) trabalho remoto, que abranja a totalidade ou percentual das atividades desenvolvidas pelos servidores ou empregados públicos do órgão ou entidade;***

***II – melhor distribuição da força de trabalho presencial no espaço físico, com o objetivo de evitar a concentração e a proximidade de pessoas no ambiente de trabalho;***

***III – flexibilização dos horários de início e término da jornada de trabalho, inclusive dos intervalos intrajornada, mantida a carga semanal prevista em Lei para cada caso.***

***vi - servidor ou empregado público com filho em idade escolar;***

***vii - aplicação, no que couber, ao contratado temporário e ao estagiário; e***

***viii - preservação dos serviços essenciais e estratégicos.***

***5. Foram ainda editados os seguintes atos:***

***i - Instrução Normativa nº 22, de 17 de março de 2020; relacionada ao processo de recadastramento de aposentados, pensionistas e anistiados políticos civis, suspendendo por 120 (cento e vinte) dias, a exigência de recadastramento anual de aposentados, pensionistas e anistiados políticos civis de que trata a Portaria nº 363,***



de 28 de novembro de 2016 e a Orientação Normativa nº 1, de 2 de Janeiro de 2017, sem prejuízo à percepção de proventos ou pensões pelos beneficiários.

*ii - Instrução Normativa nº 28, de 25 de março de 2020, relativa à autorização para o serviço extraordinário, à concessão do auxílio-transporte, do adicional noturno e dos adicionais ocupacionais aos servidores e empregados públicos que executam suas atividades remotamente ou que estejam afastados de suas atividades presenciais, nos termos da Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, e dá outras providências.*

*6. Ressalte-se ainda que foi transmitido o Ofício-Circular SEI nº 971/2020/ME, de 19 de março de 2020, aos Dirigentes de Gestão de Pessoas do SIPEC, solicitando levantamento semanal de quantitativo de servidores não presentes fisicamente em local de trabalho, seja por estarem em trabalho remoto, os servidores efetivamente contaminados, os que estão em isolamento por suspeita ou quaisquer outros tipos de medidas de precaução para o enfrentamento do coronavírus (COVID-19), de maneira que se possa acompanhar a eventual progressão de servidores e empregados públicos afetados pelo coronavírus (COVID-19), servindo de base para novas tomadas de decisões.*

*7. Ademais, esta SGP disponibilizou FAQ com perguntas e respostas sobre o coronavírus (COVID-19) aos órgãos e entidades do SIPEC, disponível em <https://www.servidor.gov.br/servicos/faq/corona-virus-covid-19-medidasde-prevencao-cautela-ereducao-de-transmissibilidade>, de maneira a auxiliar as áreas de Gestão de Pessoas neste momento.*

*8. Como se vê, é de fundamental importância que as autoridades máximas e os dirigentes das áreas de gestão de Pessoas do SIPEC atuem em conjunto e estejam continuamente engajados na promoção e proteção contra os efeitos nocivos advindos dos riscos ocupacionais aos seus servidores e empregados públicos na presente situação.*

*9. A identificação dos riscos serve de base para decisões a serem tomadas no que diz respeito às ações de prevenção e controle, de eliminação ou redução dos riscos identificados, na busca de estratégias que possam melhorar as condições e os processos de trabalho, cabendo aos órgãos e entidades do SIPEC avaliarem suas situações e adotarem as medidas cabíveis para o enfrentamento do coronavírus (COVID-19), na forma até o momento orientada por esta SGP, devendo, contudo, assegurarem a preservação e funcionamento das atividades administrativas e dos serviços considerados essenciais ou estratégicos, a fim de garantir a continuidade da prestação do serviço público.*

*10. Do exposto, entende-se que o servidor ou empregado com deficiência está também amparado pelas medidas ora em referência.*

(...)" [g. n.]





Consolidação de dados para geração de informações que estão subsidiando a gestão de pessoas e servindo de insumo ao processo de transparência.

- Estudos de impacto econômico em medidas para economia de recursos, que possibilitem o remanejamento às ações de combate ao coronavírus (COVID-19); e

- <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/pesquisa-revela-que-parcela-de-servidores-publicos-federais-esta-em-trabalho-remoto>;

Lançamento de campanha publicitária denominada #contecomigo #suavizeacurva, disponível em <https://www.servidor.gov.br/assuntos/contecomigo>, na qual contém orientações sobre prevenção, trabalho remoto e presencial, dicas para manter a saúde e cuidados com os mais vulneráveis, disponível para todos os mais de 600.000 (seiscentos mil) servidores ativos do SIPEC;

Realização de 2 (duas) reuniões extraordinárias e 1 (uma) ordinária no fórum de gestão de pessoas denominado CC-SIPEC, liderado por esta SGP, que convocou representantes dos diversos órgãos e entidades que compõem o SIPEC para tratar das medidas de enfrentamento ao coronavírus (COVID-19), respectivamente nos dias 12, 17 e 26 de março de 2020, conforme anexos 7487770, 7487802 e 7487818;

Expedição dos Comunicados n.ºs 562084 e 562114, de 13 e 27 de março, respectivamente, por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SLAPE, conforme anexos 7488023 e 7488074;

Edição da Instrução Normativa n.º 29, de 1.º de abril de 2020, que alterou a Instrução Normativa n.º 22, de 17 de março de 2020: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-29-de-1-de-abril-de-2020-251067802>;

A Comissão Especial dos Ex-Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima – CEEXT, unidade vinculada a esta SGP, expediu comunicado de suspensão de recebimento de notificações e demais documentações, durante o período de 2 de março a 30 de abril do corrente ano, bem como sobre a suspensão temporária das reuniões mensais e trimestrais de prestação de contas 2020, incentivando uso do Protocolo Eletrônico ou Peticionamento Eletrônico, para a formalização de solicitações e respostas às demandas daquela CEEXT, replicando tal uso para as unidades que estão localizadas nos Estados de Rondônia, do Amapá e de Roraima, consoante se vê nos seguintes links: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/comissao-ex-territorios/noticias/aviso-ceext-2013-27-de-marco-de-2020> e <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/comissao-ex-territorios/noticias/1a-prestacao-de-contas-2020>.

5. Ressalte-se que desde o início dessa situação excepcional, os servidores vem recebendo mensagens sobre a importância de adotarem cuidados visando à prevenção, cautela e redução da transmissibilidade do coronavírus (COVID-19).

6. No que se refere ao item "b", esse tipo de informação somente seria possível de coletar através de consultas junto a cada órgão ou entidade, a depender ainda da situação vivenciada no momento e do estágio de maturidade de cada organização, por isso, de maneira a não sobrecarregar os órgãos/entidades neste momento difícil e garantir a viabilidade de uma coleta célere de dados sobre a atual situação de emergência, que fossem capazes de subsidiar minimamente as decisões e ações imediatas necessárias ao enfrentamento, o formulário semanal de que trata o Ofício-Circular n.º 971/2020, se propôs a identificar valores totais sobre o

21

Documento assinado eletronicamente por ANDREA SILVA ARAUJO em 16/09/2020 às 15:02:32, com o código de verificação 16092515025674800000334979598. Endereço para verificação: <http://www.transparencia.mpt.mp.br/validacao/documento>. Chave: 86571D18-D1ED5A1E-36F82DC5-58D4F7A01









*minima inafastável, no âmbito de toda a Administração Pública Federal, direta e indireta, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID19), nas localidades onde vigorarem normas sanitárias (ou haja determinação judicial) de isolamento/distanciamento social, seja obrigatoriamente implementado o regime de teletrabalho para todos os serviços e atividades que, por sua natureza, possam ser prestados remotamente sem prejuízo dos imperativos de interesse público”.*

Em resposta, o Ministro da Economia, por meio do Ofício SEI nº 210/2020/ME, encaminhou, entre outros documentos, a Nota Técnica SEI nº 16339/2020/ME, aduzindo, entre outras coisas, o seguinte:

**6. No que se refere à recomendação contida no item "a", informa-se que desde a expedição do Ofício-Circular SEI nº 971/2020/ME, de 19 de março de 2020, esta Secretaria tem envidado todos os esforços necessários para captar e manter atualizados os dados do impacto do coronavírus (COVID-19) nos processos de trabalho em todos órgãos e entidades integrantes do SIPEC. O Ofício-Circular citado, enviado aos Dirigentes de Gestão de Pessoas do SIPEC, estabelece coleta semanal de dados sobre servidores não presentes fisicamente em local de trabalho. A partir desta coleta é possível quantificar uma estimativa de servidores com notificação de contaminação e servidores que estão realizando trabalho remoto por outros motivos relacionados à disseminação do coronavírus (COVID-19). Este levantamento, preenchido pelas próprias unidades administrativas dos órgãos e entidades em todo o território nacional, tem sido essencial para gerar um retrato atual do impacto do vírus no governo federal e para tomada de decisão. Os dados referentes à semana de 20 a 24 de abril indicam que 46,96% (quarenta e seis vírgula noventa e seis por cento) dos servidores públicos federais encontram-se exercendo suas atividades de maneira remota.**

**7. No que diz respeito à recomendação constante no item "b", "uma vez que este ministério determinou de modo obrigatório a realização do teletrabalho/trabalho remoto apenas em relação aos trabalhadores integrantes do grupo de risco, sem torná-lo regra para todos os serviços e atividades que, por sua natureza, e sem prejuízo aos imperativos de interesse público, possam ser desempenhados remotamente", é de se ponderar que o art. 6ª-A da Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, possibilita à autoridade máxima de cada órgão ou entidade integrante do SIPEC adotar o trabalho remoto que abranja até a totalidade das atividades desenvolvidas, observadas as peculiaridades e atividades, sem descuidar de assegurar a prestação do serviço público de suas atividades estratégicas e essenciais, o que caso não assegurado, por outro lado, poderia causar dano à parcela da população dependente de tais serviços, por isso a citada regra permite, de modo não cogente, que a autoridade máxima do órgão ou entidade, após verificadas e**



*adotadas ações de prevenção e controle, de eliminação ou redução dos riscos identificados, na busca de estratégias que possam melhorar as condições e os processos de trabalho, adote as seguintes medidas visando a redução da transmissibilidade, sem prejuízo da remuneração, decorrente do coronavírus (COVID-19):*

(...)

8. *A propósito, confira-se o seguinte trecho da decisão judicial exarada em 27 de março de 2020 (7832230), nos autos do Mandado de Segurança nº 1015711-47.2020.4.01.3400, em trâmite na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que indeferiu o pedido liminar do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO NACIONAL, no qual objetiva 'de imediato, considerando a ilegalidade do ato impugnado no que tange a limitação a apenas alguns grupos de servidores a realizarem trabalho remoto, seja garantido o direito líquido e certo da extensão dos efeitos do artigo 4º-B, da Instrução Normativa nº 21, de março de 2020, a todos os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ordenando que a autoridade coatora permita-os que pratiquem suas atividades de forma remota, em regime de teletrabalho (trabalho remoto), até quando perdurar o estado de emergência declarado pela Organização Mundial da Saúde – OMS e acatado pelo estado brasileiro pela Lei nº 13.979/2020':*

(...)

9. *Na mesma esteira foi a recente decisão exarada em 24 de abril de 2020, da 14ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (7832688), nos autos do Mandado de Segurança nº 1017666-16.2020.4.01.3400, impetrado pela Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – ANESP, contra ato atribuído ao Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia - SGP/ME, objetivando “seja concedida medida liminar para determinar ao Impetrado que, na qualidade de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC (art. 138, II, do Anexo I do Decreto n. 9.745/2019), implemente regime de teletrabalho em favor dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), independentemente da entidade de lotação dos servidores, enquanto perdurar o estado de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19); ressalvadas apenas hipóteses que envolvam a manutenção de atividades em que a presença física, no momento de pandemia, seja essencial”, confira-se:*

(...)

10. *No que tange à recomendação do item "c", conforme exposto no item anterior, entende-se que a Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, especialmente seu art. 6º-A, permite à autoridade máxima de cada órgão ou entidade integrante do SIPEC adotar o trabalho remoto que abranja até a totalidade das atividades desenvolvidas, observadas as peculiaridades e atividades, sem descuidar de assegurar a prestação do serviço públicos de suas atividades estratégicas e essenciais, após verificadas e adotadas ações de prevenção e controle, de*



*eliminação ou redução dos riscos identificados, na busca de estratégias que possam melhorar as condições e os processos de trabalho, visando a redução da transmissibilidade, sem prejuízo da remuneração, decorrente do coronavírus (COVID-19), aos servidores e empregados públicos federais.” [g. n.]*

Assim, considerando que os problemas apontados pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Trabalho não foram solucionados com a expedição da referida recomendação e diante da ilegalidade na omissão da União em instituir o teletrabalho como regra e adotar as providências ora requeridas, conforme adiante demonstrado, o ajuizamento da presente demanda e o julgamento pela sua procedência revelam-se necessários.

#### IV – DOS FUNDAMENTOS

##### IV.I – Das características e do quadro atual da pandemia do coronavírus

É de conhecimento geral a crise sanitária que o mundo enfrenta em decorrência da pandemia do coronavírus, causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-23 ou HCoV-19). Segundo dados internacionais, **até 13 de maio de 2020**, foram confirmados **4.422.147** casos de COVID-19 e **297.552** óbitos, com taxa de letalidade de **6,73%**<sup>10</sup>.

As características que mais impressionam em relação à COVID-19, são as seguintes:<sup>11</sup> (1) **A diferença entre a velocidade de propagação da doença e do número de óbitos nos diversos países.** Compare-se, por exemplo, a Coreia do Sul (<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/south-korea/>) com a Itália (<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/italy/>); (2) **A aparente constância no momento em que o crescimento exponencial do número de infectados passa a ser verdadeiramente percebido, aproximadamente um mês após detecção do primeiro caso.** Veja-se, por exemplo: Suécia (<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/sweden/>), Estados Unidos (<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/us/>), Austrália (<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/australia/>) e Brasil

<sup>10</sup> Dados disponíveis em <<https://www.who.int/covid-19/#brasil>>. Último acesso em 14/05/2020.

<sup>11</sup> Dados disponíveis em: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/>>. Último acesso em 14/05/2020.



(<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/brazil/>). Este segundo fato impõe-nos o reconhecimento, baseado em dados empíricos, de que **o pior está por vir e é iminente**, exigindo-se redobradas cautelas sanitárias.

Estudo conduzido e divulgado pelo *Imperial College COVID-19 Response Team* em 26 de março de 2020 (<https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Global-Impact-26-03-2020.pdf><sup>12</sup>), do *Imperial College* de Londres, uma das mais respeitadas instituições de pesquisa da Inglaterra, projeta o impacto da pandemia e estima mortalidade e demanda dos sistemas de saúde baseado em dados da China e países de primeiro mundo, consideradas estratégias de mitigação e supressão.

Estimam os pesquisadores que, em cenário de **ausência de intervenções**, a COVID-19 resultaria em **7 bilhões de infectados e 40 milhões de mortes** globalmente neste ano de 2020.

Estratégias de mitigação com foco na proteção de idosos (60% de redução em contatos sociais) e no retardo do ritmo de transmissão/contágio (40% de redução em contatos sociais da população em geral) poderiam reduzir pela metade as consequências, com 20 milhões de vidas salvas. **Todavia, nesse caso, predizem os pesquisadores que os sistemas de saúde de todos os países seriam rapidamente levados a exaustão<sup>13</sup>, com maior gravidade para aqueles países (notadamente de baixa renda) que dispõem de sistemas de saúde com menor capacidade.**

Finalmente, sugere, a análise, que apenas se pode manter a demanda em níveis suportáveis pelos sistemas de saúde com rápida adoção de medidas de saúde pública para suprimir a transmissão (incluindo testagem, isolamento e medidas de distanciamento social para a população em geral), similar àquelas medidas atualmente já adotadas em variados países. Nesse cenário, caso a estratégia de supressão seja adotada

<sup>12</sup> Articulistas australianos fizeram apresentação explicativa de vários dados sobre a disseminação do coronavírus no link a seguir: <https://www.abc.net.au/news/2020-03-26/coronavirus-covid19-global-spread-data-explained/12089028>.

<sup>13</sup> No Brasil, já são emblemáticas as situações de alguns Estados. Cf., por exemplo, <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/video-de-hospital-do-am-mostra-ala-cheia-de-corpos-ao-lado-de-pacientes.shtml>; <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/18/coronavirus-videos-mostram-desespero-por-atendimento-medico-em-manaus.htm>, <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/05/08/maranhao-registra-recorde-de-casos-e-de-mortes-por-coronavirus-no-periodo-de-24-horas.ghtml>; <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/07/lockdown-e-aplicado-em-partes-do-maranhao-para-e-rio-saiba-mais.htm>. Último acesso em 14/05/2020.



rapidamente (no marco de 0,2 morte por 100.000 pessoas por semana) e mantida, então 38,7 milhões de vidas poderiam ser salvas, ao passo que 30,7 milhões poderiam ser salvas se aplicadas tais medidas de supressão no momento em que maior o número de mortes (1,6 mortes por 100.000 pessoas por semana), a denotar que o retardo na implementação de medidas de supressão leva a resultados significativamente piores.

A explicação do primeiro fato decorre de uma multiplicidade de fatores, como: perfil etário da população, clima do país, hábitos culturais e religiosos, estratégias adotadas etc.; alguns mais, outros menos controversos. Há, no entanto, um ponto de relativo consenso e, exatamente por isso, é que a ele se dará ênfase: **o distanciamento/ isolamento social é estratégia que se tem mostrado eficaz no retardamento da velocidade de propagação da doença**<sup>14</sup>. Retardar sua velocidade de propagação é a única forma de mitigar os impactos sobre o sistema de saúde, impedindo – ou, ao menos reduzindo –, com isso, o número de mortes evitáveis (inclusive daquelas que decorram não diretamente da doença Covid-19 ou de sua associação a comorbidades, **mas de ineficiência no atendimento médico-hospitalar**).

**No Brasil, após 3 meses do primeiro caso<sup>15</sup>, todos os Estados já registram óbitos decorrentes da doença (188.974 casos de COVID-19 até 13/05/2020), havendo um total de 13.149 mortes registradas, com taxa de letalidade de 7,0%**<sup>16</sup>.

Em novo relatório publicado em 8/05/2020<sup>17</sup>, **com foco no Brasil – considerado atualmente o epicentro da COVID-19 na América Latina** – os pesquisadores do *Imperial College* de Londres **recomendam atuação mais firme para contenção da pandemia em território nacional**. Foram analisados os impactos das

14 A Universidade Federal de Pelotas/RS publicou modelos matemáticos, evidenciando que o percentual de isolamento social, a data de início da medida e sua duração têm efeito direto nas projeções de propagação da doença e de mortos (cf. <https://wp.ufpel.edu.br/fentransporte/2020/04/13/modelagem-matematica-do-covid-19-atualizacao-de-13-04-2020/>). De acordo com os cenários apresentados no estudo, percebe-se o achatamento das curvas de transmissão devido ao tempo de distanciamento social. Nota-se que, quando se tem 50% da população em distanciamento social, a curva dos infectados não cresce muito e pode-se manter o pico a valores relativamente baixos, desde que se mantenha esse distanciamento por um período superior a 60 ou 90 dias.

15 Estudo da Fiocruz aponta que coronavírus circula no Brasil desde fim de janeiro. Cf. <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2020/05/11/coronavirus-circula-no-brasil-desde-janeiro-diz-estudo.htm>>, Último acesso em 14/05/2020.

16 Dados disponíveis em <<https://covid.saude.gov.br/>>. Último acesso em 14/05/2020.

17 Dados disponíveis em <<https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/report-21-brazil/>>. Último acesso em 14/05/2020.



medidas de prevenção já adotadas por 16 estados afetados pela Covid-19. Os cientistas se debruçaram sobre a evolução da velocidade de contágio no país, por meio do indicador denominado "número de reprodução". Conforme o estudo, "No início da epidemia, o número de reprodução (uma medida de intensidade de transmissão) indicava que um indivíduo infectado infectava em média três a quatro outras pessoas. Após a implementação de intervenções não-farmacológicas como fechamento de escolas e redução da mobilidade da população, mostramos que o número de reprodução caiu substancialmente nos estados. **No entanto, nos 16 estados analisados, estimamos com alto grau de confiança que o número efetivo de reprodução mantém-se superior a 1. O número de reprodução acima de 1 significa que a epidemia ainda não está sob controle e continuará a crescer. Essa tendência contrasta com outros importantes focos da epidemia de COVID-19 na Europa e Ásia, onde lockdowns obtiveram sucesso em reduzir o número reprodutivo para abaixo de 1. Embora em escala nacional a epidemia brasileira ainda seja relativamente inicial, nossos resultados sugerem que mais ações são necessárias para limitar a disseminação e prevenir sobrecarga do sistema de saúde**" [g.n.].

Conforme já dito, retardar a velocidade de propagação da doença é a única forma de mitigar os seus impactos sobre o Sistema de Saúde, impedindo – ou, ao menos reduzindo – o número de mortes evitáveis, inclusive daquelas não decorrentes da doença Covid-19 ou de sua associação a comorbidades, mas da incapacidade de adequado atendimento médico-hospitalar.

Vale lembrar que, segundo dados da AMIB (Associação de Medicina Intensiva Brasileira), o Brasil possuía em 2016 o total de 41.741 leitos de UTI – somando-se públicos e privados –, com uma alta ocupação. Esses leitos estavam presentes em apenas 521 dos 3.459 municípios brasileiros e concentravam-se sobretudo na região Sudeste (com 53,4% de todos os leitos)<sup>18</sup>.

Já a nota técnica "Necessidades de Infraestrutura do SUS em Preparo ao Covid-19: Leitos de UTI, Respiradores e Ocupação Hospitalar", de 22/03/2020, de pesquisadores do Centro de Política e Economia do Setor Público, da Fundação Getúlio Vargas (CEPESP/FGV), apontou para a escassez de recursos na maioria das regiões do País,

<sup>18</sup> Dados disponíveis em <[https://www.amib.org.br/fileadmin/user\\_upload/amib/2018/marco/19/Analise\\_de\\_Dados\\_UTI\\_Final.pdf](https://www.amib.org.br/fileadmin/user_upload/amib/2018/marco/19/Analise_de_Dados_UTI_Final.pdf)>. Último acesso em 14/05/2020.



destacando que, no Sistema Único de Saúde (SUS), em 72% das regiões de saúde do país, o número de leitos de UTI por 100 mil habitantes é inferior ao mínimo necessário, mesmo para um ano típico, sem considerar as necessidades colocadas pelo Covid-19. Alertou para o que ocorreria em um cenário de apenas 20% da população infectada pela covid-19, e 5% dos infectados necessitando de cuidados em UTI por 5 dias. Nesse cenário, 294 das 436 regiões de saúde do país ultrapassariam a taxa de ocupação de 100%. Em particular, 53% delas necessitariam de ao menos o dobro de leitos-dia em relação a 2019 para tratar os casos mais críticos<sup>19</sup>.

É exatamente esse catastrófico cenário de falta de leitos que já observamos, por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, onde a fila para leitos de UTI era de 292 (duzentos e noventa e dois) pacientes em 6/05/2020<sup>20</sup>. Em 7/05/2020, 4 Estados e 8 Capitais brasileiras já contam com ocupação de leitos de UTI superior a 90%<sup>21</sup>.

Conforme o Boletim Epidemiológico nº 15 do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-COVID-19) do Ministério da Saúde, com base nos dados coletados até 8 de maio de 2020, **o Brasil já era o 8º país do mundo em número de casos confirmados e o 11º em número de óbitos**<sup>22</sup>. Do mesmo modo, segundo o referido documento, **no que tange ao número de hospitalizações por Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) – que não se limita aos casos de COVID – até a semana epidemiológica 18 de 2019 e de 2020, “observou-se um incremento de mais de 600% em 2020 em relação ao mesmo período de 2019”**.

Segundo notícia publicada em 12/05/2020, o Brasil já teria ultrapassado a Alemanha e se tornado o sétimo país mais afetado pela Covid-19 no mundo<sup>23</sup>.

Para além dos números, imperioso destacar que a velocidade na taxa de propagação da doença, todavia, é muito grave, sobretudo quando considerada com: (i) a

19 <http://www.cepesp.io/estudo-mapeia-infraestrutura-e-necessidades-do-sus-para-enfrentar-o-covid-19/> Último acesso em 14/05/2020.

20 <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52568384>. Último acesso em 14/05/2020.

21 <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/quatro-estados-e-oito-capitais-tem-ocupacao-acima-de-90-de-leitos-de-uti.shtml>. Último acesso em 14/05/2020.

22 <https://portalquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/May/09/2020-05-06-BEE15-Boletim-do-COE.pdf>. Último acesso em 14/05/2020.

23 <https://oglobo.globo.com/sociedade/brasil-ultrapassa-alemanha-se-torna-setimo-pais-mais-afetado-pela-covid-19-24422959>, <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2020-05-12/brasil-ultrapassa-alemanha-e-se-torna-setimo-pais-mais-afetado-pela-covid-19.html>. Último acesso em 14/05/2020.



deficitária realização de testes da COVID-19 no território brasileiro; (ii) o fato de que os sintomas dessa doença podem surgir até duas semanas após o contágio – ou seja, muitos dos sintomáticos de meados de abril já fazem parte dos contaminados de hoje –; (iii) as estratégias de desaceleração até aqui adotadas.

#### IV.II – Das principais medidas adotadas para o combate à pandemia

Em razão da gravidade da doença e de sua disseminação global, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou emergência em saúde pública de importância internacional.

Nesse contexto, em face da característica de transmissibilidade elevada do SARS-CoV-2 e a fim de tentar controlar a disseminação da COVID-19, vários países passaram a adotar estratégias de distanciamento/isolamento social e restrição ao deslocamento de pessoas, avançando, progressivamente, conforme a gravidade da situação e o impacto sobre o sistema de retaguarda de saúde, para a redução do fluxo de aviões; o fechamento de fronteiras, o isolamento e a quarentena de bairros, cidades, estados e território nacional.

A principal recomendação da OMS para conter o contágio é justamente o isolamento/distanciamento social<sup>24</sup>, que, de acordo com evidências científicas, é capaz de achatar a curva numérica de pessoas infectadas, fazendo com que haja um menor número de pessoas infectadas em curto espaço de tempo<sup>26</sup>.

No Brasil, pode-se destacar, entre outras, as seguintes medidas adotadas em face da pandemia: **em 3 de fevereiro**, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 188/GM/MS, declarou emergência em saúde pública de importância nacional e, no mesmo mês, apresentou o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus; **em 6 de fevereiro**, editou-se a Lei nº 13.979, dispondo sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus; **em 11 de março**, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 356, dispondo sobre a regulamentação e operacionalização do

24 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/26/oms-reforca-proposta-de-isolamento-social-contra-coronavirus.htm>, último acesso em 14/05/2020.

25 <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/strategies-plans-and-operations>, último acesso em 14/05/2020.

26 <https://www.dw.com/pt-br/por-que-isolar-grupos-contra-o-novo-coronav%C3%A9rus-n%C3%A3o-%C3%A9-vi%C3%A1vel-no-brasil/a-52933336>, último acesso em 14/05/2020.



disposto na Lei nº 13.979/2020; **em 20 de março de 2020**, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6, 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; **em 20 de março**, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 454, declarando, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus; **em 20 de março**, o Presidente da República expediu o Decreto nº 10.282, dispondo sobre os serviços públicos e as atividades essenciais; **em 22 de março**, foi editada a medida provisória nº 927, dispondo sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do problema; e **em 07 de maio de 2020**, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 106, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

Nessa linha, o Ministério da Saúde divulgou uma série de diretrizes para enfrentamento da pandemia, sendo a principal delas o distanciamento/isolamento social<sup>27</sup>. Em seus boletins epidemiológicos e em manifestações oficiais, o órgão federal vem frisando que as medidas de distanciamento/isolamento objetivam, principalmente, reduzir a velocidade da transmissão do vírus<sup>28</sup>. Ela não impede a transmissão. No entanto, a transmissão ocorrerá de modo controlado em pequenos grupos (*clusters*) intradomiciliares. Com isso, o sistema de saúde terá tempo para reforçar a estrutura com equipamentos (respiradores, EPI e testes laboratoriais) e recursos humanos capacitados (médicos clínicos e intensivistas, enfermeiros, fisioterapeutas, bioquímicos, biomédicos, epidemiologistas etc.).

Nesse sentido, cumpre citar o seguinte trecho do Boletim Epidemiológico nº 8 do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública 27 *“Questionado sobre a possibilidade do Brasil entrar em lockdown, ou seja, bloqueio total da movimentação, o secretário do ministério da Saúde, Wanderson Oliveira afirmou que ainda não é hora de adotar essa medida mais radical, porém, para que o Brasil não precise adotar tal medida, é necessário que a população respeite o isolamento horizontal. ‘Esperamos que não tenhamos que tomar essa medida em nenhum lugar do Brasil. Por isso pedimos que as pessoas sigam no isolamento social, em especial em Manaus, Fortaleza, Rio de Janeiro e São Paulo’, que são os estados mais afetados pelo covid-19”* (disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/saude/ao-vivo-ministerio-da-saude-atualiza-os-casos-de-coronavirus-no-brasil-2/>, último acesso em 14/05/2020).  
28 No dia 4/05/2020, o atual Ministro da Saúde declarou que *“A gente tem deixado claro que não existe uma mudança de política em relação ao distanciamento social, tem de ser mantido (...) Neste momento a política de distanciamento não foi mudada”*. Dados disponíveis em <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/05/teich-defende-distanciamento-social-um-dia-apos-bolsonaro-atacar-distanciamento-social.shtml>. Último acesso em 14/05/2020.



(COE-COVID-19) do Ministério da Saúde<sup>29</sup>:

*Intervalos da pandemia*

(...)

*Dados científicos recentes constataam que a transmissão da COVID-19 pode ocorrer mesmo antes do indivíduo apresentar os primeiros sinais e sintomas. Por esse motivo, o Ministério da Saúde passou a recomendar o uso de máscaras faciais para todos. No entanto, diante da insuficiência de insumos, foi solicitado aos cidadãos para que produzam a sua própria máscara de tecido, com materiais disponíveis no próprio domicílio. **Esse fato, por si só, demonstra a gravidade da situação e a necessidade de manutenção das medidas de distanciamento social ampliada que foi adotada por diversos gestores estaduais e municipais. Esse é o único instrumento de controle da doença disponível no momento** (...)*

*O coronavírus vem apresentando padrão de alta transmissibilidade em algumas áreas geográficas.*

(...)

*Este evento representa um risco significativo para a saúde pública, entretanto sua magnitude (número de casos) não é igualmente significativa em todos os municípios brasileiros no mesmo momento. Mesmo em estados com número importante de casos (SP, RJ, CE, AM,DF), há municípios e/ou regiões de baixa evidência de transmissão, na qual o cenário de maior risco pode acontecer semanas ou meses à frente. **Desta forma, políticas e estratégias de distanciamento social e isolamento domiciliar devem ser acionadas a partir de indicadores relacionados ao número de casos e de óbitos por COVID-19 em cada município e/ou região em equilíbrio com a capacidade do sistema de saúde em absorver as pessoas com casos leves e graves.***

*A mesma política restritiva em locais de nível de risco diferente não trará benefício à população dos locais de menor risco e, ainda por cima, trará o desgaste inevitável de medidas restritivas antes do momento em que as mesmas sejam efetivas para conter a transmissibilidade. Em trabalho integrado entre as equipes das Secretarias de Vigilância em Saúde, de Atenção Primária à Saúde e da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, baseado na revisão da totalidade da literatura científica internacional relativa a medidas não-farmacológicas de contenção de epidemias e/ou pandemias, incluindo recomendações recentes da OCDE, **propõem-se as seguintes medidas para conter o risco da COVID-19:***

- *Envolvimento de toda sociedade em medidas de higiene para redução de transmissibilidade (lavagem das mãos, uso de máscaras, limpeza de superfícies);*
- *Suspensão de aulas em escolas e universidades, com reavaliação mensal;*
- *Distanciamento social para pessoas acima de 60 anos, com reavaliação mensal;*
- *Distanciamento social para pessoas abaixo de 60 anos com*

<sup>29</sup> Disponível em <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/09/be-covid-08-final-2.pdf>, último acesso em 14/05/2020.



doenças crônicas, com reavaliação mensal;

- *Distanciamento social no ambiente de trabalho - reuniões virtuais, trabalho remoto, extensão do horário para diminuir densidade de equipe no espaço físico, etc, com reavaliação mensal;*

- *Isolamento domiciliar de sintomáticos e contatos domiciliares (exceto de serviços essenciais assintomáticos);*

- *Proibição de qualquer evento de aglomeração (shows, cultos, futebol, cinema, teatro, casa noturna etc), com reavaliação mensal;*

- *Diminuição da capacidade instalada de bares, restaurantes e afins, com reavaliação mensal.*

**Fundamental ressaltar que tais medidas devem ser implantadas em diferentes momentos, em diferentes locais, de acordo com nível de risco medido localmente.** Além disso, após implantação das

mesmas é fundamental monitoramento do risco e que, frente a diminuição do risco, haja período de transição no qual as medidas acima serão reduzidas gradativamente.

**Importante não esquecer que a implantação de medidas não-farmacológicas tem apenas um objetivo: preparar o sistema de saúde para a assistência de um grande número de casos de COVID-19. Esta preparação inclui estratégias de telemedicina e de Atenção Primária à Saúde - APS para casos leves e estratégias de cuidado intensivo em hospitais e UTIs para casos graves. Não há possibilidade de evitar a epidemia, há somente a possibilidade de diminuir o pico epidêmico em número de casos e distribuí-los ao longo do tempo a fim de preparar o sistema de saúde. Instituir medidas não-farmacológicas e não providenciar o aumento de capacidade de absorção de casos leves e graves pelo sistema de saúde é medida inefetiva.** A Pandemia de COVID-19 afeta principalmente as cidades com maior densidade demográfica, onde as aglomerações decorrentes do período mais frio (outono-inverno) no sul e sudeste do país exigem uma maior atenção e ampliação de leitos e estrutura de suporte ventilatório. **A capacidade laboratorial do Brasil ainda é insuficiente para dar resposta a essa fase da epidemia. (...)**

(...)

**Os leitos de UTI e de internação não estão devidamente estruturados e nem em número suficiente para a fase mais aguda da epidemia. Apesar de alguns medicamentos serem promissores, como a Cloroquina associada à Azitromicina, ainda não há evidência robusta de que essa metodologia possa ser ampliada para população em geral, sem uma análise de risco individual e coletivo. Nunca foi utilizada dessa maneira em larga escala. Precisa-se de mais duas a três semanas para que os resultados sejam efetivamente robustos e apoiem a adoção dessa medida.** [g.n.]

Mais recentemente, por meio do Boletim Epidemiológico nº 14 do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-COVID-19) do



Ministério da Saúde<sup>3031</sup>, consignou-se o seguinte:

*“O Ministério da Saúde se solidariza com toda a sociedade e famílias afetadas pela COVID-19. Informa que em conjunto com as Secretarias de Saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal trabalha no aprimoramento das medidas de mitigação do impacto dessa pandemia. O Brasil é um país continental que possui diferenças regionais na densidade demográfica, urbanização, estrutura de saúde e aspectos sociais e econômicos que exigem medidas proporcionais e restritas aos riscos de cada município. Essas medidas não devem ser inflexíveis, mas como uma ‘mola’, elas podem exigir compressão (medidas restritivas) ou extensão (medidas de abertura). Para adoção dessas medidas, o Ministério da Saúde conta com uma rede de apoiadores que incluem especialistas nacionais e internacionais nas diversas áreas do conhecimento, além de representação dos diversos órgãos do governo e instituições públicas e privadas, organizadas em um esforço coletivo para que o país possa adotar ações de saúde que apoiem a retomada das atividades com responsabilidade, segurança e flexibilidade para ajustar de acordo com cada momento da epidemia em curso.*

*A resposta a uma epidemia não ocorre de modo linear. Começa mais sensível e se torna mais específica ao longo do tempo. No entanto, estamos construindo uma nova história na saúde pública. Essa é uma síndrome respiratória que apresenta uma série de questões que ainda não foram respondidas pela ciência. Muitas respostas surgiram ao longo desses 95 dias de resposta do SUS. Porém, ainda não foram suficientemente conclusivas para termos a certeza do curso da COVID-19 no território nacional.*

(...)

**Devido às limitações do conhecimento da doença e falta de uma**

30 Dados disponíveis em <<https://portal.arquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/27/2020-04-27-18-05h-BEE14-Boletim-do-COE.pdf>>. Último acesso em 14/05/2020.

31 No dia 11/05/2020, o Ministério da Saúde apresentou um documento contendo avaliação de riscos, diretrizes e instrumentos para apoio à tomada de decisão na resposta à pandemia de Covid-19 (cf. <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/May/11/11.05.2020.Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Diretrizes%20de%20distanciamento%20FINAL.pdf>, último acesso em 14/05/2020). Segundo noticiado, “O Ministério da Saúde apresentou ao Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e ao Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), as ‘Estratégia de Gestão de Riscos’. O documento visa auxiliar os estados e municípios na tomada de decisão na resposta à pandemia da COVID-19. O Ministério da Saúde aguarda uma resposta das entidades. A previsão é detalhar o plano na próxima quarta-feira (13). A partir da realização de avaliações quantitativa (Avaliação de Risco) e qualitativa, estados e municípios terão indicadores, que vão apontar o nível de risco local e irá nortear a adoção e ajuste de medidas de distanciamento social. (...) A Estratégia de Gestão de Riscos é uma diretriz nacional, uma recomendação do Ministério da Saúde para que o gestor tome a melhor decisão em relação ao distanciamento social. O documento é uma síntese das evidências científicas sobre medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. Entre as recomendações, o Ministério da Saúde também reforça o uso de outros instrumentos de apoio à gestão já existentes, como: Monitoramento de casos sintomáticos e contatos; Calculadora de pressão sobre os leitos; Simulador de estimativa de leitos clínicos e Unidade de Terapia Intensiva (UTI); e Painéis de monitoramento. Há também os painéis de monitoramento, já elaborados pelo Ministério da Saúde e disponibilizados aos estados e municípios para o subsídio no enfrentamento à pandemia pela COVID-19. São ferramentas que visam consolidar sistematicamente as informações gerais sobre coronavírus, situação epidemiológico atual de casos, óbitos de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) e COVID-19, resultados laboratoriais e insumos estratégicos distribuídos e oferta de leitos” (cf. <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46862-ministerio-da-saude-apresenta-diretrizes-para-auxiliar-na-decisao-sobre-distanciamento-social>, último acesso em 14/05/2020).







o Decreto nº 9.633, 13 de março de 2020, do Governador de Goiás (<https://bit.ly/coronavirusGOdecreto1>), o Decreto nº 46.970, de 13 de março de 2020, do Governador do Rio de Janeiro (<https://bit.ly/coronavirusRJdecreto1>), o Decreto nº 507, de 16 de março de 2020, do Governador de Santa Catarina (<https://bit.ly/coronavirusSCdecreto1>), o Decreto nº 40.539, de 19 de março de 2020, do Governador do Distrito Federal (<https://bit.ly/coronavirusDFdecreto1>) e o Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, do Governador do Estado de São Paulo (<https://bit.ly/coronavirusSPdecreto1>).

Sobre esse último ponto, vale transcrever as seguintes excertos do Boletim Epidemiológico nº 8 do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-COVID-19) do Ministério da Saúde<sup>33</sup>:

***“Conclusão da avaliação de risco nacional em 04/04/2020***

***Considerando que a pandemia de COVID-19 é dividida em quatro fases epidêmicas: transmissão localizada, aceleração descontrolada, desaceleração e controle, e que no momento o país se encontra na fase de transmissão localizada (comunitária), com alguns locais passando para a fase de aceleração descontrolada;***

***Considerando que as estratégias de distanciamento social aplicadas pelos Estados e Distrito Federal, estão de acordo com recomendações de órgãos internacionais como a OMS, bem como do próprio Ministério da Saúde;***

***Considerando que tais medidas apresentam efetividade e estão permitindo a estruturação da resposta dos serviços de saúde para o período de maior incidência da doença, que ocorrerá dentro de algumas semanas;***

*Considerando que questões logísticas de compra e distribuição de Equipamentos de Proteção Individual – EPI para trabalhadores saúde têm sido prejudicadas por questões comerciais internacionais, colocando esses trabalhadores num importante grupo de risco;*

*Considerando que a gestão do Sistema Único de Saúde - SUS é tripartite, com comando único em cada esfera de governo, e que o Ministério da Saúde vem construindo e pactuando junto ao Conselho Nacional dos Secretários de Saúde – CONASS e ao Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde – CONASEMS um documento que explicita condicionantes para que o Sistema Único de Saúde permita que os diferentes grupos sociais possam manter suas atividades produtivas, garantindo a esses mesmos grupos a retaguarda de saúde, quando precisarem do SUS. ***O Ministério da Saúde avalia que as estratégias de distanciamento social adotadas pelos estados e municípios, contribuem para evitar o colapso dos sistemas locais****

33 Disponível em <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/09/be-covid-08-final-2.pdf>, último acesso em 14/05/2020.



de saúde, como vem sendo observado em países desenvolvidos como EUA, Itália, Espanha, China e recentemente no Equador. Ao tempo, essas medidas temporárias, permitem aos gestores tempo relativo para estruturação dos serviços de atenção à saúde da população, com consequente proteção do Sistema Único de Saúde. Avalia-se que as Unidades da Federação que implementaram medidas de distanciamento social ampliado devem manter essas medidas até que o suprimento de equipamentos (leitos, EPI, respiradores e testes laboratoriais) e equipes de saúde (médicos, enfermeiros, demais trabalhadores de saúde e outros) estejam disponíveis em quantitativo suficiente, de forma a promover, com segurança, a transição para a estratégia de distanciamento social seletivo”

Ainda sobre as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que impuseram, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas de distanciamento/isolamento social, imperioso transcrever a seguinte decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19:

*“Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.*

*Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade.*

(...)

*A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção 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. No presente momento, existe uma ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, saúde e bem estar da população.*

*A gravidade da emergência causada pela pandemia do 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 e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.*

(...)

*Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, ‘para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração’.*

*A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.*

*Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

*Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos,*



inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de 'maneira explícita', como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, 'no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente'.

Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The GlobalImpact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores).

Presentes, portanto, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII;30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIENCIA DE



**ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente**. [g.n.]

Do mesmo modo, ainda sobre a mesma temática, cumpre rememorar que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 641, interposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT com a finalidade de ver declarada a incompatibilidade parcial, com a Constituição Federal, da Medida Provisória n.º 926/2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º, *caput*, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei n.º 13.979/2020, assentou que suas disposições não tem o condão de afastar a competência concorrente e a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em questões relacionadas à Saúde.

#### **IV.IV – Do dever estatal de garantir proteção suficiente a direitos fundamentais, de evitar riscos à saúde e de adotar medidas de distanciamento/isolamento social de combate à pandemia**

É cediço que, como decorrência do próprio princípio da proporcionalidade, é defeso ao Estado adotar medidas de proteção deficiente a direitos fundamentais.

Segundo Vieira de Andrade, pelo princípio da proibição da proteção deficiente (*Untermaßverbot*), o Estado se obriga a assegurar um nível mínimo adequado de tutela dos direitos fundamentais, responsabilizando-se pelas omissões legislativas que impliquem o não cumprimento dessa imposição constitucional (ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 4ª ed., Almedina: Coimbra, 2009, p. 140).

Ainda sobre o referido princípio, cumpre citar a seguinte prédica de Ingo Sarlet<sup>34</sup>:

*“Deixando de lado considerações de ordem terminológica (mesmo que estas não tenham cunho meramente cosmético), o que importa destacar no contexto é que*

34 SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e de insuficiência. Revista da Ajuris, ano XXXII, no. 98, junho/2005, p. 107.



*o princípio da proporcionalidade, para além da sua habitual compreensão como proibição de excesso, abrange outras possibilidades, cuja ponderada aplicação, inclusive na esfera jurídico-penal, revela um amplo leque de alternativas. Que tanto o princípio da proibição de excesso, quanto o da proibição de insuficiência (já por decorrência da vinculação dos órgãos estatais aos deveres de proteção) vinculam todos os órgãos estatais, de tal sorte que a problemática guarda conexão direta com a intensidade da vinculação dos órgãos estatais aos direitos fundamentais e com a liberdade de conformação do legislador penal (não é à toa que se fala que houve uma evolução – pelo menos no que diz com a proporcionalidade como proibição de excesso - da concepção de uma reserva legal para o de uma reserva da lei proporcional), e os limites impostos pelo sistema constitucional aos órgãos jurisdicionais também nesta seara resulta evidente, mas convém ser permanentemente lembrado. Da mesma forma, verifica-se a existência de substancial convergência quanto à circunstância de que diferenciada a vinculação dos diversos órgãos estatais (legislador, administração e judiciário) ao princípio da proporcionalidade, já que aos órgãos legiferantes encontra-se reservado um espaço de conformação mais amplo e, portanto, uma maior (mas jamais absoluta e incontrolável) liberdade de ação do que a atribuída ao administrador e os órgãos jurisdicionais, bem como diversa a intensidade da vinculação em se cuidando de uma aplicação da proibição de excesso ou de insuficiência, que, especialmente quando em causa uma omissão, obedece a parâmetros menos rigorosos, mas, de qualquer modo e em todo caso, não permite (e importa que tal seja suficientemente sublinhado) que se fique aquém de um mínimo em proteção constitucionalmente exigido.*

Lado outro, os princípios da prevenção e da precaução são costumeiramente estudados no Direito Ambiental e indicam que danos ambientais, porque graves e muitas vezes irreversíveis, devem ser prevenidos, seja quando se tem certeza do risco de dano, seja na ausência de evidências científicas. Em suma, a incerteza científica milita, dada a gravidade do dano potencial, em favor da proibição de condutas arriscadas.

Por razões idênticas, numa sociedade de risco<sup>35</sup>, e considerando que a proteção da vida é pilar do Estado Democrático de Direito, os princípios da prevenção e da precaução também devem ser aplicados no âmbito do direito à saúde.

Tal raciocínio deflui diretamente do próprio texto constitucional, quando, em seu art. 196, dispõe que “*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 ou-*

35 Beck, Baumann, Giddens.



*tros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.*

Por isso, por exemplo, a aprovação e a incorporação de novas tecnologias ao sistema de saúde dependem de rigorosa análise da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias – CONITEC. Como triste lembrança das razões que impõem a prevenção e a precaução, basta lembrar, como exemplos, da talidomida (prescrito para mulheres grávidas para evitar enjoos e que causou má formação em milhares de fetos)<sup>36</sup> e do rofecocibe - vi-ox (indicado para tratar artrite e que aumentou o risco de ataques cardíacos ou acidentes vasculares cerebrais).

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o princípio de proibição insuficiente e o dever estatal de prevenir riscos a direitos fundamentais no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.501-Distrito Federal. Observe-se o voto do Ministro Edson Fachin:

*“Como adverte o e. Ministro Gilmar Mendes em obra doutrinária (MENDES, Gilmar Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 641): É fácil ver que a ideia de um dever genérico de proteção alicerçado nos direitos fundamentais relativiza sobremaneira a separação entre a ordem constitucional e a ordem legal, permitindo que se reconheça uma irradiação dos efeitos desses direitos (Austrahlungswirkung) sobre toda a ordem jurídica. Assim, ainda que se não reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, **tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutz-gebote). Haveria, assim, para utilizar expressão de Canaris, não apenas a proibição do excesso (Übermassverbote) mas também a proibição de proteção insuficiente (Untermassverbote). E tal princípio tem aplicação especial no âmbito dos direitos sociais. Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção: a) dever de proibição (Verbotspflicht), consistente no dever de se proibir determinada conduta; b) dever de segurança (Sicherheitspflicht), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante adoção de medidas diversas; c) dever de evitar riscos (Risikopflicht), que autoriza o Estado a atuar com objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a ado-***

<sup>36</sup> “Era um caso clássico de priorização de lucro, e não dos pacientes. Não importava quão seriamente malformadas eram as crianças nem quantas eram, contanto que a empresa conseguisse antes os relatórios secretos.” (GOTZSCHE, Peter. Medicamentos mortais e crime organizado: como a indústria farmacêutica corrompeu a assistência médica. Tradução Ananyr Porto Fajardo. Porto Alegre: Bookman, 2016, p. 50. Título original: Deadly medicines and organised crime: how big pharma has corrupted healthcare.



*ção de medidas de proteção ou de prevenção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico. Discutiu-se intensamente se haveria um direito subjetivo à observância do dever de proteção ou, em outros termos, se haveria um direito fundamental à proteção. A Corte Constitucional acabou por reconhecer esse direito, enfatizando que a não observância de um dever de proteção corresponde a uma lesão do direito fundamental previsto no art. 2º, II, da Lei Fundamental'. Há, nesse sentido, uma obrigação positiva, na linha do que ressaltou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e também no que assentou o e. Ministro Celso de Mello, em diversos julgados desta Corte: 'DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO – MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO. O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um 'facere' (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse 'non facere' ou 'non praestare', resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadas, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental'"(RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)". [g.n.]*

O Estado tem o dever de evitar riscos a direitos fundamentais. Na **dúvida**, não se deve expor a risco a saúde das pessoas. E sendo possível sanar a dúvida, deve-se exigir **evidências científicas** que afastem o risco ao direito fundamental à saúde.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade supracitada, o Supremo Tribunal Federal, além de reconhecer a aplicação do princípio da precaução no direito à saúde, firmou ainda sua posição sobre ao conceito de **reserva de administração**.

A reserva de administração se faz presente nas situações em que, **na motivação de atos administrativos, critérios técnicos devam preponderar sobre razões de índole política, ficando o gestor público limitado pela ciência**.



Neste sentido, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5592-Distrito Federal, em 2019, o Supremo Tribunal Federal assentou que, para a aprovação do mecanismo de dispersão por aeronaves de substâncias químicas para combate ao mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika, é necessária a “aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a comprovação científica da eficácia da medida”.

Assim, o Supremo Tribunal Federal submeteu a constitucionalidade do método de prevenção ao zikavírus a dois testes, ambos deferentes ao conhecimento técnico-científico: (i) aprovação pela autoridade técnica competente e (ii) comprovação científica da eficácia da medida<sup>37</sup>.

Trazido o conceito de reserva de administração ao contexto do combate ao coronavírus, tem-se que qualquer medida referente à política de enfrentamento da pandemia é ato que depende de adequada fundamentação técnico-científica.

A medicina baseada em evidências recomenda para o combate à COVID-19 (critério técnico reconhecido pela Organização Mundial da Saúde) medidas de distanciamento/isolamento social, as quais não podem ser livremente manipuladas com base em razões meramente políticas.

Nesse cenário, é importante lembrar que, como é sabido, **não existe tratamento para a COVID-19**. Os médicos somente tratam os sintomas, para evitar agravamento da doença, reduzir desconforto e evitar complicações que levem a óbito<sup>38</sup>.

A principal recomendação da OMS para conter o contágio é justamente o isolamento/distanciamento social<sup>39,40</sup>, que, de acordo com evidências científicas, é capaz de achatar a curva numérica de pessoas infectadas, fazendo com que haja um menor número de pessoas infectadas em curto espaço de tempo<sup>41</sup>.

Conquanto alguns países, em face do cenário interno relativo à pandemia, venham adotando algumas medidas de relaxamento das medidas de

37 DAUD, Felipe. O Direito no combate ao coronavírus. In: <https://www.jota.info/especiais/o-direito-no-combate-ao-coronavirus-03042020>. Último acesso em 14/05/2020.

38 <https://coronavirus.saude.gov.br/index.php/sobre-a-doenca>, último acesso em 14/05/2020.

39 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/26/oms-reforca-proposta-de-isolamento-social-contra-coronavirus.htm>, último acesso em 14/05/2020.

40 <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/strategies-plans-and-operations>, último acesso em 14/05/2020.

41 <https://www.dw.com/pt-br/por-que-isolar-grupos-contra-o-novo-coronav%C3%A9rus-n%C3%A3o-%C3%A9-vi%C3%A1vel-no-brasil/a-52933336>, último acesso em 14/05/2020.



isolamento/distanciamento social, a OMS, em 16 de abril de 2020, emitiu Recomendação Temporária (*Interim Guidance*) sobre requisitos e critérios que a retirada de tais medidas possam ocorrer no contexto da Covid-19<sup>42</sup>, com vigência por dois anos.

Segundo o dispositivo cogente do Regulamento, a não aplicação das recomendações da OMS deve formalmente estar fundamentada em princípios científicos; evidências científicas; informações fornecidas pela OMS ou outros entes intergovernamentais ou internacionais relevantes; ou em qualquer orientação ou diretriz específica da OMS disponível. Em síntese, a OMS listou na Recomendação Temporária os seguintes critérios que cada país deve atender antes de suspender o distanciamento social:

- Se a transmissão da covid-19 está controlada
- Se o sistema de saúde é capaz de identificar, testar, isolar e tratar todos os pacientes e as pessoas com as quais eles tiverem entrado em contato
- A capacidade dos ambientes de trabalho e demais locais em proteger as pessoas, à medida que elas retomarem suas atividades
- A capacidade de lidar com os casos importados de pessoas que venham de fora do país
- Se os riscos de surtos estão controlados em locais sensíveis, como postos de saúde ou casas de repouso
- Se as comunidades estão conscientes, engajadas e capazes de prevenir o contágio e adotar as medidas preventivas, que deverão passar a ser vistas como o "novo normal".

A OMS afirmou que as restrições devem ser removidas estrategicamente, e não simultaneamente<sup>43</sup>. Também reforçou que isso só vale para países onde o número

42 Os trechos citados a seguir são tradução livre do original. Publicada somente em inglês. Consultar em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331773/WHO-2019-nCoV-Adjusting\\_PH\\_measures-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331773/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Último acesso em 14/05/2020..

43 No dia 11/05/2020, segundo noticiado, a **OMS pediu cautela para países que estão flexibilizando as medidas de lockdown**. Segundo noticiado, "**Países como Alemanha, China e Coreia do Sul registraram novos casos da Covid-19 após relaxamento das medidas de isolamento social** Estadão Conteúdo [redacao@metropoles.com](mailto:redacao@metropoles.com) 12/05/2020 11:09, atualizado 12/05/2020 11:09. O diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, fez um novo alerta nessa segunda-feira (11/05), para que os países que estejam flexibilizando os confinamentos e lockdowns impostos no início da pandemia o façam de maneira gradual e cautelosa, pois é um processo difícil, sem resultados conhecidos e que requer aprendizagem diária. Tedros citou que, no fim de semana, foram vistos os primeiros desafios de reduzir as medidas de restrição de movimentação de pessoas em países como Alemanha, China e Coreia do Sul, com novos casos ressurgindo. "No fim de semana, vimos sinais dos desafios que podem surgir pela frente. Na Coreia do Sul, bares e clubes foram fechados porque um caso de Covid-19 foi confirmado e houve muitos contatos rastreados. Em Wuban, foi identificado o primeiro cluster de casos desde que o lockdown foi suspenso. E a Alemanha também relatou aumento de casos desde o alívio das restrições", disse. **Tedros destacou que os países precisam responder três perguntas antes de pensar na flexibilização: a epidemia está sob controle? O sistema de vigilância de saúde pública é capaz de detectar e gerenciar novos casos e identificar um ressurgimento da pandemia? O sistema de saúde pode lidar com os novos casos que eventualmente surjam após o relaxamento de medidas? Ele disse que os três países têm sistemas para detectar e**



de casos está em queda. E, mesmo nessas condições, regras rígidas de distanciamento social e de higiene devem continuar a vigorar no longo prazo.

As Recomendações Sanitárias da Organização Mundial da Saúde estão disciplinadas no recentemente aprovado Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, o qual promulgou o Regulamento Sanitário Internacional, tratado internacional acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005<sup>44</sup>.

Por se tratar de tratado internacional promulgado, possui eficácia de lei ordinária, impondo-se ao Poder Executivo em todos os níveis federativos seu cumprimento. Transcrevem-se abaixo os dispositivos do Regulamento Sanitário Internacional que regem as Recomendações Temporárias da Organização Mundial da Saúde, bem como seu cumprimento ou não acatamento pelos países a ela obrigados:

*“Artigo 1 Definições*

*1. Para os fins do Regulamento Sanitário Internacional (doravante denominado “RSI” ou “Regulamento”):*

*(...)*

*“recomendação permanente” significa uma orientação de natureza não-vinculante emitida pela OMS consoante o Artigo 16, com referência a riscos para a saúde pública específicos existentes, e relativa às medidas de saúde apropriadas, de aplicação rotineira ou periódica, necessárias para prevenir ou reduzir a propagação internacional de doenças e minimizar a interferência com o tráfego internacional;*

*“recomendação temporária” significa uma orientação de natureza não-vinculante emitida pela OMS consoante o Artigo 15, para aplicação por tempo limitado, baseada num risco específico, em resposta a uma emergência de saúde pública de importância internacional, visando prevenir ou reduzir a propagação internacional de doenças e minimizar a interferência com o tráfego internacional;*

*(...)*

*Artigo 3 Princípios*

*(...)*

*4. Os Estados possuem, segundo a Carta das Nações Unidas e os princípios de direito internacional, o direito soberano de legislar e implementar a legislação a fim de cumprir suas próprias políticas de saúde. **No exercício desse direito, deverão observar o propósito do presente Regulamento.***

*(...)*

*Artigo 15 Recomendações temporárias*

*1. Caso se determinar, em conformidade com o Artigo 12, a ocorrência de uma emergência de saúde pública de importância internacional, o Diretor-Geral publicará recomendações temporárias, segundo o procedimento estabelecido no Artigo 49. Tais*

*atuar contra o ressurgimento dos casos, mas esse pode não ser o caso de outras nações. “Uma redução das medidas lenta e constante é essencial para estimular as economias e vigiar o vírus, de modo que medidas de controle possam ser implementadas rapidamente (caso necessário)” [g. n.].*

*44 O objeto do Regulamento Sanitário Internacional “prevenir, proteger, controlar e dar uma resposta de saúde pública contra a propagação internacional de doenças, de maneiras proporcionais e restritas aos riscos para a saúde pública, e que evitem interferências desnecessárias com o tráfego e o comércio internacionais” (art. 2º)*



*recomendações temporárias poderão ser modificadas ou prorrogadas, segundo as circunstâncias, mesmo depois de ter sido determinado o término da emergência de saúde pública de importância internacional, ocasião em que outras recomendações temporárias poderão ser emitidas, conforme as necessidades, a fim de evitar ou detectar prontamente sua recorrência.*

(...)

*Artigo 42 Implementação das medidas de saúde*

*As medidas de saúde tomadas consoante este Regulamento serão iniciadas e concluídas sem demora e aplicadas de maneira transparente e não discriminatória.*

*Artigo 43 Medidas adicionais de saúde*

*1. Este Regulamento não impede que os Estados Partes implementem medidas de saúde, em conformidade com sua legislação nacional relevante e as obrigações decorrentes do direito internacional, em resposta a riscos específicos para a saúde pública ou emergências de saúde pública de importância internacional, que:*

*(a) confirmam um nível de proteção à saúde igual ou superior ao das recomendações da OMS, ou*

*(b) sejam proibidas em outras circunstâncias, nos termos do Artigo 25, Artigo 26, parágrafos 1º e 2º do Artigo 28, Artigo 30, parágrafo 1º (c) do Artigo 31, e Artigo 33, desde que tais medidas sejam, em outros aspectos, consistentes com este Regulamento.*

*Tais medidas não deverão ser mais restritivas ao tráfego internacional, nem mais invasivas ou intrusivas em relação às pessoas do que as alternativas razoavelmente disponíveis que alcançariam o nível apropriado de proteção à saúde.*

*2. Ao decidir implementar ou não as medidas de saúde de que trata o parágrafo 1º deste Artigo ou as medidas adicionais de saúde contempladas no parágrafo 2º do Artigo 23, parágrafo 1º do Artigo 27, parágrafo 2º do Artigo 28 e parágrafo 2º(c) do Artigo 31, os Estados Partes basearão suas determinações em:*

*(a) princípios científicos;*

*(b) evidências científicas disponíveis de risco para a saúde humana ou, quando essas evidências forem insuficientes, informações disponíveis, incluindo informações fornecidas pela OMS e outras organizações intergovernamentais e organismos internacionais relevantes; e*

*(c) qualquer orientação ou diretriz específica da OMS disponível.”*

[g. n.]

Nos termos literais do Regulamento Sanitário Internacional – tratado internacional promulgado pelo País –, embora não seja obrigatória a aplicação de recomendação da OMS, sua não aplicação deverá necessariamente estar fundamentada. Vale dizer, portanto, que há norma positivada em nosso ordenamento jurídico que condiciona a adoção ou rejeição a determinada medida de interesse sanitário à observância de parâmetros técnicos devidamente embasados.

Dessa forma, devem ser recusadas e revisadas quaisquer medidas sem



embasamento científico que coloquem em risco as estratégias recomendadas pela OMS, ou em algum momento pelo Ministério da Saúde, sob pena de enfrentarmos um verdadeiro colapso nos sistemas de saúde e a morte de milhões de brasileiros, de todas as idades e classes sociais

Eventual sobrecarga do sistema de saúde impede não apenas tratamento adequado dos acometidos da COVID-19, **como também de toda a demanda habitual do sistema**, tanto público quanto privado.

A nota técnica “*Necessidades de Infraestrutura do SUS em Preparo ao COVID-19: Leitos de UTI, Respiradores e Ocupação Hospitalar*” apontou que “*em um cenário de 20% da população infectada, e 5% dos infectados necessitando cuidados em UTI por 5 dias, 294 das 436 regiões de saúde do país ultrapassariam a taxa de ocupação de 100%. Em particular, 53% delas necessitariam ao menos o dobro de leitos-dia em relação a 2019 para tratar os casos mais críticos*”<sup>45</sup>.

As medidas de distanciamento/isolamento social, além de interromper a cadeia de transmissão, possui consequências reflexas que ajudam o sistema de saúde<sup>46</sup>, como a diminuição de acidentes de trânsito e de pessoas feridas<sup>47</sup>. Havendo menor número de feridos, existirão menos pessoas ocupando leitos hospitalares, que poderão ser utilizados para tratamento de pacientes com COVID-19.

É conhecida já a comparação dos impactos da pandemia em razão das medidas de afastamento social adotadas pelas províncias italianas de Bérgamo e Lodi. Foram encontradas evidências de redução da curva de transmissão da COVID-19 na província italiana de Lodi – que adotou medidas severas de restrição de mobilidade (em 23/02/20), em comparação com a província de Bérgamo que as adotou 15 dias depois, em 08/03/20<sup>48</sup>;

45 <http://cebes.org.br/2020/03/estudo-mapeia-leitos-de-uti-respiradores-e-ocupacao-hospitalar-e-necessidades-do-sus-para-enfrentar-o-covid-19/>, último acesso em 14/05/2020.

46 Neste particular, vale citar tradução de artigo científico em que se evidencia o quanto o isolamento social também pode auxiliar no ganho de tempo para preparação de enfrentamento da pandemia por parte de gestores públicos: <https://medium.com/altru%C3%ADsmo-eficaz-brasil/corona-v%C3%ADrus-o-martelo-e-a-dan%C3%A7a-d396553e928b>. Último acesso em 14/05/2020.

47 [https://www.jornalnh.com.br/noticias/especial\\_coronavirus/2020/03/25/pandemia-faz-movimento-da-maioria-das-rodovias-cair-mais-da-metade-na-regiao.html](https://www.jornalnh.com.br/noticias/especial_coronavirus/2020/03/25/pandemia-faz-movimento-da-maioria-das-rodovias-cair-mais-da-metade-na-regiao.html), último acesso em 14/05/2020.

48 [https://osf.io/wqnga/?view\\_only=c2f00dfc3677493faa421fc2ea38e295](https://osf.io/wqnga/?view_only=c2f00dfc3677493faa421fc2ea38e295) - BergamoLodi.jpg, último acesso em 14/05/2020.





a maneira como o trabalhador é tratado pelo empregador ou tomador de serviço e pelos próprios colegas de trabalho”<sup>50</sup>.

Nesse sentido, pontua RAIMUNDO SIMÃO MELO<sup>51</sup> que “o meio ambiente do trabalho adequado e seguro é um dos mais importantes direitos do cidadão trabalhador, o qual, se desrespeitado, provoca agressão a toda sociedade, que, no final das contas, é quem custeia a Previdência Social”, sendo certo ainda que “no Direito do Trabalho, o bem ambiental envolve a vida do trabalhador como pessoa integrante da sociedade, devendo ser preservado por meio da implementação de adequadas condições de trabalho, higiene e medicina do trabalho” (p. 34).

Acerca do tema de saúde e segurança no trabalho, a Constituição da República Federativa do Brasil prevê que:

*Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

**XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança**

Vale destacar que a convenção 155 da OIT impõe, como dever jurídico, a adoção de medidas necessárias para a promoção da segurança no trabalho, com o objetivo de prevenir acidentes e danos para a saúde (arts. 3º e 4º).

A corroborar a proteção, em documentos internacionais, do meio ambiente de trabalho, registre-se que o PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS estabelece como obrigatórias, em seu art. 12º, medidas necessárias para “A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente” e seu artigo 7º assegura aos trabalhadores “a segurança e a higiene no trabalho”.

A ordem econômica, por sua vez, funda-se na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, sendo assegurado a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da defesa do meio ambiente, da função social da propriedade e da busca do pleno emprego, entre outros insertos na disposição do art. 170 da Carta Magna de 1988.

Com o propósito de dar concreção à finalidade de proteção ao meio ambiente de trabalho, os arts. 155 e 200 da CLT outorgaram ao Ministério do Trabalho

50 MELO. Raimundo Simão de. *Direito Ambiental do Trabalho e Saúde do Trabalhador*. 5ª Edição. São Paulo: LTR, 2013, p. 29.

51 Op. cit., p. 32.



e Emprego a elaboração de Normas Regulamentadoras, as quais dispõem de um plexo de deveres do empregador quanto à garantia da saúde e segurança no trabalho.

Tais normas regulamentadoras consubstanciam o mínimo a ser observado nas relações de trabalho, sendo que sua transgressão implica violação, por tabela, ao direito constitucional da integridade do meio ambiente, no qual está inserido o meio ambiente laboral. Assim é que as normas regulamentadoras (NRs) que integram os anexos das correspondentes portarias possuem plena normatividade, devendo ser obedecidas por todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que contratem trabalhadores.

**Acresça-se que aos servidores públicos foi assegurado o direito consistente na redução dos riscos do trabalho, conforme art. 39 § 3º, c/c art. 7º, XXII, CF/88, de modo que cabe ao ente público assegurar as medidas para a garantia de um meio ambiente de trabalho saudável.**

Daí porque o mesmo raciocínio de proteção ao trabalhador deve se aplicar à Administração Pública quando provedora da relação laboral, sendo ainda mais exigível do Estado o cumprimento das normas de medicina e segurança por ele editadas, pois a prestação do serviço público deve ser ampla e contínua.

No aspecto individual, a saúde do trabalhador é premissa indispensável e inarredável à efetivação dos demais direitos referentes à vida, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

#### **IV.VI – Da ilegal omissão da Administração Pública Federal quanto à efetiva implementação do regime de teletrabalho e ao monitoramento dos casos de Covid-19 entre o pessoal civil**

Conforme desenvolvido acima, o mundo enfrenta uma crise sanitária sem precedentes, decorrente da pandemia causada pelo coronavírus (SARS-CoV-23 ou HcoV-19).

A doença apresenta alta taxa de letalidade, intensa velocidade de propagação e crescimento exponencial, havendo um esforço global, capitaneado pela Organização Mundial de Saúde, para combater a doença e evitar milhões de mortes.

Do mesmo modo, por não haver vacina ou tratamento eficaz,



cientificamente demonstrado, para a doença, e pelo fato de os sistemas de saúde não estarem preparados para garantir o atendimento a todos os pacientes que seriam infectados e deles necessitariam na ausência de intervenções estatais, a solução, por ora, é tentar conter o ritmo de transmissão/contágio da doença e manter a demanda (inclusive relativa a outras doenças de maior incidência em uma situação normal de mobilidade social) em níveis suportáveis pelos sistemas de saúde.

Nesse cenário, as medidas de distanciamento/isolamento social representam a principal estratégia para o combate à pandemia.

No Brasil, o Ministério da Saúde e os entes federativos têm somado esforços para, na linha do que orienta a OMS, promover diversas medidas de distanciamento/isolamento social e reduzir a velocidade de transmissão do vírus enquanto reorganizam o sistema de saúde e incrementam sua capacidade laboratorial, estrutural e de pessoal. No entanto, mesmo com a adoção de tais medidas, os índices da doença no Brasil são graves e preocupantes.

Considerando a primazia do direito à vida, o poder público tem o dever de evitar riscos à saúde da população e adotar todas as medidas de distanciamento/isolamento social que, em cotejo com a capacidade de resposta do sistema de saúde, possam contribuir para o combate à doença. Qualquer medida de enfrentamento da pandemia – e seu relaxamento<sup>52,53</sup> (inclusive na linha da recomendação temporária da OMS emitida em 16 de abril de 2020 e nos termos do Decreto nº 10.212/2020, que promulgou o Regulamento Sanitário Internacional, tratado internacional acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005) – deve ser baseada em critérios técnicos e evidências científicas.

Diante de todas essas circunstâncias, do direito social do trabalhador à redução dos riscos inerentes ao trabalho e das próprias características da transmissão<sup>54</sup>,

<sup>52</sup><https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/04/14/interna-brasil.844601/interromper-isolamento-social-sem-criterio-so-retarda-colapso-diz-pes.shtml>, último acesso dia 14/05/2020.

<sup>53</sup> DAUD, Felipe. O Direito no combate ao coronavírus. In: <https://www.jota.info/especiais/o-direito-no-combate-ao-coronavirus-03042020>. Último acesso em 14/05/2020.

<sup>54</sup> Nesse sentido, a NOTA TÉCNICA GVIMS/GGTES/ANVISA Nº 04/2020 informa que a transmissão do vírus *“ocorre por meio de gotículas respiratórias (expelidas durante a fala, tosse ou espirro) e também pelo contato direto com pessoas infectadas ou indireto por meio das mãos, objetos ou superfícies contaminadas, de forma semelhantes com que outros patógenos respiratórios se espalham.”* Dados disponíveis em <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33852/271858/Nota+T%C3%A9cnica+n+04-2020+GVIMS-GGTES-ANVISA/ab598660-3de4-4f14-8e6f-b9341c196b28>. Último

55

Documento assinado eletronicamente por ANDREA SILVA ARAUJO em 16/05/2020 às 15:02:32. Endereço para verificação do documento: [http://www.pje1g.trf1.jus.br/val/validacao\\_documento.asp?chave=86571D18:D1ED5A1E:36F82DC5:58D1F9A01](http://www.pje1g.trf1.jus.br/val/validacao_documento.asp?chave=86571D18:D1ED5A1E:36F82DC5:58D1F9A01)



não há como negar que o teletrabalho/trabalho remoto<sup>55</sup>, **nas hipóteses em que, de fato, pode ser adotado sem prejuízos à realização dos respectivos serviços ou atividades e aos imperativos de interesse público, sobretudo nas localidades onde esteja em vigor norma estadual, distrital ou municipal (ou haja determinação judicial) de isolamento/distanciamento social**, é medida que se impõe adotar como a principal estratégia de distanciamento social relativa ao ambiental laboral.

Da leitura das informações colhidas pelo *Parquet* nos apuratórios já mencionados, verifica-se que o Governo Federal determinou a realização do teletrabalho/trabalho remoto apenas em relação aos trabalhadores integrantes do grupo de risco. É o que deflui das disposições da Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, que 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). *In verbis*:

*“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 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).*

*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,*

acesso em 14/05/2020.

55 Sobre a orientação internacional de se promover o teletrabalho nas organizações, conferir: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/getting-workplace-ready-for-covid-19.pdf>, último acesso em 14/05/2020.



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.

*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).*

*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.*

*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.*

#### Hipóteses específicas de trabalho remoto

*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):*

#### I - os servidores e empregados públicos:

*a) com sessenta anos ou mais;*

*b) com imunodeficiências ou com doenças preexistentes crônicas ou graves, relacionadas em ato do Ministério Saúde;*

*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*

*d) que apresentem sinais e sintomas gripais, enquanto perdurar essa condição.*

#### II - as servidoras e empregadas públicas gestantes ou lactantes.

*§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.*

*§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.*

*§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.*

*§3º A prestação de informação falsa sujeitará o servidor ou*



*empregado público às sanções penais e administrativas previstas em Lei.*

*§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.*

*§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.*

*Eventos e reuniões*

*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).*

*§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.*

*§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.*

*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*

*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:*

*I - adoção de regime de jornada em:*

*a) turnos alternados de revezamento; e*



**b) trabalho remoto, que abranja a totalidade ou percentual das atividades desenvolvidas pelos servidores ou empregados públicos do órgão ou entidade;**

***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***

***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.***

***§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.***

***§2º A adoção de quaisquer das medidas previstas no caput ocorrerá sem a necessidade de compensação de jornada e sem prejuízo da remuneração.***

***§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.***

**§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.**

**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).**

***§2º Caso ambos os pais sejam servidores ou empregados públicos, a hipótese do caput será aplicável a apenas um deles.***

***§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.***

***§4º A prestação de informação falsa sujeitará o servidor ou empregado público às sanções penais e administrativas previstas em Lei.***

***Registro em folha de ponto***

***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".***

**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:

*I - nas hipóteses dos art. 4º, art. 4º-A, art. 4º-B e art. 6º-B; ou*

*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.*

*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.*

*Formulários periódicos para avaliação e controle*

*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)*

*Parágrafo único. As informações serão prestadas às sextas-feiras, por meio do canal eletrônico "<http://gestao.planejamento.gov.br/covid19/>*

*Disposições finais*

*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.*

*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.*

*Art. 7º-B O disposto nesta Instrução Normativa aplica-se, no que couber, ao contratado temporário e ao estagiário.*

*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" [g.n.]*

Como se pode observar, embora o Governo Federal tenha adotado algumas medidas para mitigar os riscos no ambiente de trabalho e tenha, inclusive, previsto, no art. 6º-A da referida instrução normativa, a **possibilidade** de a autoridade máxima de cada entidade federal adotar o trabalho remoto que abranja a totalidade das atividades desenvolvidas, o fato é que, até o presente momento – sobretudo diante do





aspectos, para que pudesse justificar a não adoção de tal regime em determinadas circunstâncias.

No entanto, o que o órgão destinatário não enfrentou foi a circunstância de que, no atual modelo, o teletrabalho – salvo para alguns grupos específicos – está apenas autorizado, não demandando, nos termos das instruções normativas expedidas, qualquer justificativa para a sua não adoção em relação aos demais.

A única coisa que o *Parquet* pretendeu, com a referida recomendação, e pretende, com esta demanda (que poderia se revelar desnecessária se aquela fosse lida com os olhos voltados para os seus próprios termos e notadamente para os crescentes índices de contaminação entre servidores na esfera pública federal) é que, no atual quadro de pandemia, sobretudo nas localidades onde esteja em vigor norma estadual, distrital ou municipal (ou haja determinação judicial) de isolamento/distanciamento social, o regime de trabalho presencial na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional se torne a exceção.

Por outro lado, quanto às decisões judiciais referidas pela Nota Técnica SEI nº 16339/2020/ME insta observar que: (a) são ainda precárias; (b) não abordam os fundamentos de fato e de direito articulados nesta petição inicial; (c) de qualquer forma, apontam a necessidade de tratamento uniforme da matéria e a existência de fundado temor, por parte de diversas categorias profissionais, em relação as condições vigentes de trabalho.

Frise-se, mais uma vez, que, a despeito de expressamente questionado, pelo Ministério Público Federal, antes mesmo da expedição da referida recomendação conjunta, se todos os servidores e empregados públicos federais que exercem atividades e prestam serviços que podem ser realizados de forma remota estariam em teletrabalho, notadamente no que tange àqueles que exercem atividades e prestam serviços não definidos como essenciais pelo Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, e, em caso negativo, qual a justificativa para a não implementação de tal medida diante do atual contexto de pandemia do Coronavírus, das informações constantes dos boletins epidemiológicos do Ministério da Saúde e das medidas restritivas impostas pelos governadores e prefeitos das respectivas localidades onde os serviços e atividades são prestados, o gestor não respondeu adequadamente ao



questionamento nem apresentou justificativa plausível para a não adoção do teletrabalho como regra. Na oportunidade, por meio da Nota Técnica SEI nº 13839/2020/ME, limitou-se a destacar que “*esse tipo de informação somente seria possível de coletar através de consultas junto a cada órgão ou entidade, a depender ainda da situação vivenciada no momento e do estágio de maturidade de cada organização, por isso, de maneira a não sobrecarregar os órgãos/entidades neste momento difícil e garantir a viabilidade de uma coleta célere de dados sobre a atual situação de emergência, que fossem capazes de subsidiar minimamente as decisões e ações imediatas necessárias ao enfrentamento, o formulário semanal de que trata o Ofício-Circular nº 971/2020, se propôs a identificar valores totais sobre o número agregado de servidores em trabalho remoto, detalhando por órgão/entidade; e por cada hipótese de ‘afastamento’ previsto na Instrução Normativa nº 19, de 2020. 7. Ademais, relembre-se a competência orientadora e normativa desta SGP, nos termos do art. 138, inc. III, do Anexo I ao Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, alterado pelo Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2020. Nesse sentido, a identificação dos riscos serve de base para decisões a serem tomadas no que diz respeito às ações de prevenção e controle, de eliminação ou redução dos riscos identificados, na busca de estratégias que possam melhorar as condições e os processos de trabalho, cabendo aos órgãos e entidades do SIPEC avaliarem suas situações e adotarem as medidas cabíveis para o enfrentamento do coronavírus (COVID-19), em conformidade com as orientações que vem sendo expedidas por esta SGP*”.

Por meio da mesma nota, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, informou que “*(...) considerando todas as dificuldades e justificativas apresentadas acima e com o agravante de que apenas 46,2% (quarenta e seis vírgula dois por cento) das unidades administrativas de gestão de pessoas, que respondem por 47,6% (quarenta e sete vírgula seis por cento) da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, responderam ao formulário, até o último período de coleta, em 10 de abril de 2020, somos capazes apenas de produzir uma estimativa de que 53,9% (cinquenta e três vírgula nove por cento) dessa força de trabalho permanece realizando atividades presencialmente. 9. Cabe ainda ressaltar que a estimativa não levou em consideração as Instituições Federais de Ensino, uma vez que o Ministério da Educação disponibilizou os valores referentes a essas organizações no portal: <http://portal.mec.gov.br/coronavirus>”.*



Foi diante de tais dados, de todas as informações obtidas pelo Ministério Público do Trabalho – inclusive após a expedição de recomendações –, da necessidade de obstar uma proteção deficiente da saúde do pessoal civil da Administração Pública Federal e da informação de que, segundo nota divulgada em 22 de abril de 2020<sup>56</sup>, conforme dados ainda incompletos e apurados na semana de 13 a 17 de abril, foi registrado que apenas 46,13% dos servidores estariam em trabalho e que haveria 285 casos da Covid-19 confirmados – **o que representava um aumento de mais de 72% de casos de Covid-19 em uma semana entre os servidores públicos federais**<sup>57</sup> – que foi expedida a referida recomendação conjunta.

Ocorre que, mesmo após a sua expedição, com todas as explicações necessárias, a resposta do Ministério da Economia indica inegável recalcitrância na adoção do regime de teletrabalho como regra.

Observe-se que, mesmo em relação à recomendação para que o Ministério da Economia adotasse as providências necessárias para que os órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, em sua integralidade, efetivamente apresentassem – e mantivessem atualizados – os dados relativos ao levantamento de informações sobre o trabalho remoto e casos confirmados da Covid-19 no âmbito do Poder Executivo Federal Civil, solicitados por meio de ferramenta online disponibilizada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal

<sup>56</sup> Segundo a nota o Ministério da Economia informou o seguinte: **“Balanço registra 46,13% dos servidores em trabalho remoto e 285 casos da Covid-19 confirmados Os dados são da semana de 13 a 17 de abril coletados junto às unidades de gestão de pessoal dos órgãos públicos federais civis A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/ME) atualizou as informações coletadas na pesquisa sobre o trabalho remoto e casos confirmados da Covid-19 no âmbito do Poder Executivo Federal Civil. Os dados apurados na semana de 13 a 17 de abril apontam 46,13% dos servidores públicos federais civis trabalhando em casa. Os casos confirmados de Covid-19 registrados no sistema aumentaram de 165 para 285 de uma semana para outra. Esses números não incluem as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), uma vez que o Ministério da Educação divulga o retrato da situação dessas instituições. Excetuando-se as Ifes, mais da metade (51,67%) das unidades administrativas de gestão de pessoas encaminharam os dados à SGP referentes à semana de 13 a 17 de abril. Esse montante corresponde a 168,4 mil servidores ativos, o que equivale a 60,35% dos servidores públicos federais ativos (sem as Ifes). Engajamento A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal tem reforçado às unidades gestoras dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal a importância do engajamento na atualização semanal dos dados, por meio da ferramenta online que foi disponibilizada. A SGP também mantém a Campanha #contecomigo #suavizeacurva. Toda semana, os cerca de 600 mil servidores públicos federais recebem mensagens de motivação, dicas para o trabalho remoto e de saúde e bem estar. Na página virtual da Campanha também estão todas as Instruções Normativas já publicadas com as orientações sobre a gestão de pessoal durante o período de isolamento social”** [g.n.]. Dados disponíveis em <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/balanco-registra-46-13-dos-servidores-em-trabalho-remoto-e-285-casos-da-covid-19-confirmados>>. Último acesso em 14/05/2020.

<sup>57</sup> Cf. <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/23/casos-de-coronavirus-entre-servidores-federais.htm>>, último acesso em 14/05/2020.





**Governo registra 487 casos da covid-19 em servidores federais**

**Em uma semana 137 servidores foram infectados**

*O Ministério da Economia informou hoje (6) que 51% dos servidores federais civis estão em trabalho remoto e há 487 casos confirmados da covid-19. As informações foram coletadas na semana de 27 de abril a 1º de maio.*

*Os casos confirmados da covid-19 registrados no sistema aumentaram de 317 para 487 de uma semana para outra. Esses números não incluem as instituições federais de Ensino Superior, que têm dados divulgados pelo Ministério da Educação.*

*Excetuando-se o Ifes, mais da metade (52%) das unidades administrativas de gestão de pessoas encaminharam os dados à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) do Ministério da Economia referentes à semana de 27 de abril a 1º de maio. Esta parcela abrange 167.430 servidores ativos. Sem considerar as Ifes, esse montante representa 60,4% dos servidores públicos federais.*

*O ministério esclareceu que a coleta de dados, no âmbito do Poder Executivo Federal Civil, é feita por meio de uma ferramenta online disponibilizada aos órgãos e entidades da administração pública federal. E que a gestão dessas informações está sendo realizada de forma descentralizada.*

*‘A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal tem buscado ao máximo a colaboração dessas unidades gestoras, para a atualização semanal dos dados e para obter informações sobre a totalidade dos servidores’, informou o ministério.” [g.n.]*

Conquanto não se desconsidere a complexidade do problema, não se pode negar que a não adoção do trabalho remoto como regra contribui, de modo significativo, para os resultados apontados.

Como se já não bastasse, em 12/05/2020, foi noticiado o seguinte<sup>59</sup>:

**Apesar do avanço da Covid-19, ministério suspende home office a servidores**

**A pasta da Cidadania publicou uma minuta que informa a volta das atividades. Permanecem de casa apenas funcionários do grupo de risco**

(...)

**No dia em que o Brasil registrou número recorde de 881 mortes em 24 horas em decorrência do novo coronavírus, o governo federal, ao menos em um de seus ministérios, se planeja para acabar com o teletrabalho dos servidores e voltar às atividades na semana que vem.**

**O Secretaria Executiva do Ministério da Cidadania publicou uma minuta nesta terça-feira (12/05), à qual o Metrôpoles teve acesso, que prevê o fim do home office geral a partir da próxima segunda (18/05). Permanecerão de casa apenas funcionários do grupo de**

59 Disponível em <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/apesar-do-avanco-da-covid-19-ministerio-suspende-home-office-a-servidores>>, Último acesso em 14/05/2020.



**risco.**

*O documento cita os critérios para permanecer no trabalho à distância: ter 60 anos ou mais; com doenças crônicas ou imunodeficiência; responsável pelo cuidado de ao menos uma pessoa com suspeita ou testada positiva à Covid-19; gestantes; pessoa com sintomas de gripe e aquelas que fizeram um viagem internacional.*

*Mais sobre o assunto*

*De acordo com a minuta assinada pelo secretário-executivo Antônio José Barreto de Araújo Júnior, as reuniões presenciais “estão restritas àquelas as quais os assuntos sejam estritamente necessários”, mas videoconferências devem ser feitas “sempre que possível”.*

*A partir de agora, viagens internacionais estão suspensas por 30 dias. Já os deslocamentos nacionais ainda podem ser realizados, desde que sejam necessários. A participação de servidores em treinamentos presenciais, congressos e eventos também foi proibida durante o mesmo período.*

*Além das novas diretrizes, a pasta ainda incluiu recomendações de prevenção ao coronavírus, como a higiene das mãos, o uso de máscaras de álcool em gel” [g. n.]*

Como já desenvolvido acima, é incompatível com a ordem constitucional qualquer medida de proteção deficiente de direitos fundamentais, sendo imperativo ao Poder Público lançar mão de todos os instrumentos e recursos de que disponha para a devida tutela de tais direitos.

Em verdade, para além de os referidos dados estarem a indicar que as autoridades máximas de cada entidade do Poder Executivo Federal não estão se desincumbindo do dever de prestar informações ao órgão central – que, por sua vez, também não tem adotado as medidas necessárias para lograr isso – e de proteger o seu pessoal no exercício da referida faculdade, o fato é que o Governo Federal, embora admitindo a mera possibilidade de extensão, adotou como regra, no ambiente de trabalho, a estratégia do isolamento vertical (isto é, isolar apenas grupos de risco) no trabalho.

É cediço que, na atual quadra, não bastam as medidas de isolamento parcial. Isso porque, além de tal proceder se revelar contrário às orientações da OMS, do Ministério da Saúde e de inúmeros atos normativos editados pelas Unidades Federadas, é evidente que, se o vírus se espalhar mais rapidamente no resto da população, inevitavelmente atingirá os idosos e demais integrantes do grupo de risco. Não apenas seria ineficiente, mas impraticável no país, tendo em vista que incontável número de idosos residem muitas vezes com crianças e jovens, sendo inviável separá-los das famílias, que podem trazer o vírus para dentro de casa e contaminá-los.



Reforçando esse ponto, a Congregação da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP) lançou nota sobre a evolução da pandemia de Covid-19 no Brasil, na qual refere<sup>60</sup>:

*O isolamento exclusivo de pessoas em maior risco não é uma medida viável, especialmente em um país com as características do Brasil, com elevados índices de doenças crônicas não transmissíveis que constituem comorbidades relevantes diante da incidência do novo coronavírus. É importante ressaltar que a Covid-19 pode ser assintomática, tem largo potencial de propagação e, como bem revelam os dados de outros países, pode acometer igualmente jovens saudáveis que, com a sobrecarga dos serviços de saúde públicos e privados, podem vir a engrossar as estatísticas de óbitos evitáveis. Ademais, a experiência de outros países demonstra que, na falta de isolamento, parte significativa dos profissionais de saúde está sendo infectada por transmissão comunitária, ou seja, em seu convívio social, reduzindo o contingente de trabalhadores disponíveis, em prejuízo da saúde desses profissionais e de toda a sociedade.*

Nesse contexto, não adotar ou simplesmente admitir que não se adote o trabalho remoto para aqueles serviços e atividades que, por sua própria natureza, se revelam compatíveis com o teletrabalho e em que a adoção de tal regime não implique prejuízo aos imperativos de interesse público, é cancelar a tese equivocada de que seria suficiente para a proteção da coletividade o isolamento apenas dos grupos de risco.

Em complemento a tudo quanto já desenvolvido acima, cumpre registrar que, para além de o trabalho remoto constar entre as medidas de distanciamento social no ambiente de trabalho recomendadas pelo Ministério da Saúde<sup>61</sup>, diante da sua relevância como uma das medidas para o enfrentamento da pandemia, o próprio Poder Executivo, na Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020, dedicou-lhe um capítulo específico, disciplinando-a no âmbito das relações trabalhistas.

Insta frisar, ainda, que a não adoção ampla do regime de teletrabalho poderá, também, ter implicações econômicas, visto que o Supremo Tribunal Federal, em 29 de abril de 2020, em sessão realizada por videoconferência suspendeu a eficácia do art. 29 da MP nº 927, que dispunha que “*Os casos de contaminação pelo coronavírus (covid-19) não serão considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação do nexo causal*”. Prevaleceu o entendimento de que, o referido dispositivo, “*ao prever que casos de*

<sup>60</sup> Disponível em: <<https://www.fsp.usp.br/site/noticias/mostra/19357>>. Último acesso em 14/05/2020.

<sup>61</sup> Conferir Boletim Epidemiológico nº 8 do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública do Ministério da Saúde (disponível em <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/09/be-covid-08-final-2.pdf>, último acesso em 14/05/2020).



*contaminação pelo coronavírus não serão considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação de nexos causal, ofende inúmeros trabalhadores de atividades essenciais que continuam expostos ao risco*<sup>62</sup>

Em suma, diante do atual quadro da grave crise sanitária pelo qual o país e mundo estão passando, das próprias características inerentes ao vírus em questão (transmissão por gotículas respiratórias ou contato próximo, velocidade exponencial do contágio, período de incubação de 2 a 14 dias, letalidade, demanda por leitos de UTI etc), de todos os imperativos constitucionais, legais e infraconstitucionais de proteção à vida e à saúde das pessoas e da circunstância de o trabalho representar um determinante social que não pode ser esquecido (artigo 3º da Lei nº 8.080/1990) na política nacional de enfrentamento da COVID-19, resulta inafastável a adoção do trabalho remoto, como regra, no presente momento, nos termos ora pleiteados.

Poder-se-ia argumentar, contrariamente, que a questão de se adotar ou não o teletrabalho estaria adstrita à esfera de discricionariedade administrativa do gestor; que os serviços e atividades essenciais não podem ser interrompidos e que, nas localidades onde não há medidas de isolamento/distanciamento social impostas pelo Poder Executivo estadual, distrital ou municipal, os serviços e atividades não essenciais poderiam ser prestados sem a necessidade de teletrabalho. No entanto, tais alegações não se sustentam.

Com efeito, aqui, não cabe falar em discricionariedade do órgão como fundamento para a não adoção do teletrabalho, nos casos que não se enquadrem nos pedidos ora formulados, como medida necessária para o enfrentamento da pandemia.

Vale lembrar que a **discricionariedade administrativa** somente existe quando o administrador público tem diante de si opções indiferentes entre si sob o prisma do ordenamento jurídico<sup>63</sup>, o que não ocorre no âmbito das políticas públicas que têm por finalidade concretizar o direito à saúde, devendo sempre ser escolhida aquela que, conforme critérios técnicos, melhor atenda ao direito, **sendo possível o controle social, legislativo e principalmente jurisdicional de atos administrativos praticados de modo infundado.**

62 Cf. <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442355>>. Último acesso em 14/05/2020.

63 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas-Ramon. Curso de Derecho Administrativo. Primera edición, Madrid: Civitas-Revista de Occidente, 1974, p. 36 e p.38.



Não é por outro motivo que a liberação de determinada atividade (e, pelo mesmo raciocínio, a não adoção de determinada medida de contenção do contágio) durante o enfrentamento da pandemia deve ser **condicionada a uma análise técnica e científica rigorosa sobre o potencial da liberação para a transmissão da doença**. Em outras palavras, **há um ônus técnico a ser superado, no qual os fatores preponderantes de análise são sanitários, não econômicos**<sup>64</sup>.

Ademais, o **dever de motivação** dos atos administrativos é imperativo estruturante da administração pública no Estado Democrático de Direito (Constituição Federal, art. 1º), uma vez que garante ao povo, titular primeiro dos poderes instrumentais concedidos ao gestor público (Constituição Federal, art. 1º, parágrafo único), **aceso a informações públicas**, permitindo o necessário e devido **controle social e jurisdicional da administração pública**.

Qualquer flexibilização irrefletida (ou adoção deficiente) da política de enfrentamento da pandemia da COVID-19 **viola o direito à informação e o direito fundamental a receber justificativas do Poder Público** quanto aos motivos que justificam a edição ou não de determinado ato.

Conforme ensina Ana Paula de Barcellos, o conteúdo do princípio do devido processo legal compreende o dever de um proponente de uma norma pública apresentar as razões pelas quais a norma está sendo editada e as informações que as fundamentam<sup>65</sup>. Tal justificativa deve abordar três temas básicos: i) qual problema a norma pretende resolver; ii) qual o resultado final esperado com sua execução; iii) quais são os custos e impactos antecipados em consequência da norma.

Segundo a professora titular da UERJ, o **direito fundamental a receber justificativas** está atrelado ao fato de que as normas produzidas pelo Poder Público afetam os indivíduos direta ou indiretamente, relacionando-se ao direito à informação (art. 5º, XIV e XXXIII) e ao dever de publicidade e de prestação de contas (art. 37, caput, § 3º, II, e § 8º, II; art. 49, IX; art. 84, XI e XXIV; art. 74, I e II).

Por tais razões, e por tudo quanto já aduzido anteriormente, impende

64 DAUD, Felipe. O Direito no combate ao coronavírus. In: <https://www.jota.info/especiais/o-direito-no-combate-ao-coronavirus-03042020>. Último acesso em 14/05/2020.

65 BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 74.



reconhecer que não há margem de discricionariedade para não se adotar o teletrabalho para todo serviço ou atividade que, por sua natureza, e sem prejuízo aos imperativos de interesse público, possam ser desempenhados remotamente, sobretudo nas localidades onde esteja em vigor norma estadual, distrital ou municipal (ou haja determinação judicial) de isolamento/distanciamento social.

Quanto à questão da essencialidade do serviço ou atividade, expressamente reportada na Lei nº 13.979/2020, no Decreto nº 10.282/2020 e nos normativos locais (onde existentes), faz-se mister observar que tal circunstância não tem o condão de, por si, obstar a adoção do teletrabalho. Em verdade, a característica de essencialidade do serviço ou atividade foi destacada na lei para que as medidas previstas no art. 3º resguardassem o seu exercício e funcionamento, nos termos do quanto previsto no § 8º.

Assim, a discussão sobre a essencialidade de um serviço revela-se operante para os casos em que esteja em debate a sua suspensão ou não – ou mesmo, a ocorrência de obstáculos ou prejuízos à sua execução. Todavia, como se pode observar, o teletrabalho é uma modalidade de execução do próprio trabalho, com garantias de segurança e redução de riscos para o trabalhador.

Da própria leitura do extenso rol do art. 3º do Decreto nº 10.282/2020 é possível inferir que diversos serviços e atividades ali previstos não são incompatíveis com a sua execução remota. Ademais, conforme já explicado, mesmo com a procedência da presente ação, da forma como os pedidos seguem formulados, resguarda-se uma margem de decisão para que o gestor, de modo técnico e motivado, justifique a não adoção do teletrabalho, seja quanto a sua incompatibilidade com a execução de determinado serviço ou atividade, seja quanto aos imperativos de interesse público.

A questão relacionada à essencialidade do serviço ou atividade reportada na Lei nº 13.979/2020, no Decreto nº 10.282/2020 e nos normativos estaduais, distrital ou municipais (onde existentes), revela-se operante apenas quando a não adoção do teletrabalho – pelas referidas razões – vier acompanhada da determinação de sua realização presencial. Nessa hipótese, o gestor deverá, obviamente, respeitar a legislação sobre a essencialidade do











considerado não essencial por qualquer uma das normas aplicáveis (Lei nº 13.979/2020, Decreto nº 10.282/2020 e respectivos normativos estaduais, distrital ou municipais, quando existentes), tudo sob pena de **multa** cominatória não inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por dia e sem prejuízo de responsabilidade pessoal em caso de violações intencionais e injustificadas;

a.3) OBRIGAR a **UNIÃO** a adotar as providências necessárias para que, no prazo de 5 (cinco) dias, todos os órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, efetivamente apresentem e mantenham atualizados todos os dados relativos ao levantamento de informações sobre o trabalho remoto e casos confirmados da Covid-19 no âmbito do Poder Executivo Federal Civil, solicitados por meio de ferramenta *online* disponibilizada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, conferindo ampla divulgação aos referidos dados;

b) A **CITAÇÃO** da demandada, por meio de seu representante legal, para, querendo, contestar a presente demanda no prazo legal;

c) Ao final, pedem o julgamento do feito com a **PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS** para CONFIRMAR os pleitos antecipatórios e condenar a UNIÃO, em caráter definitivo, nos termos ali requeridos.

Requerem a juntada dos documentos digitalizados que seguem anexos.

Protestam provar por todos os meios em direito admitidos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para efeitos simbólicos.

Brasília-DF, 15 de maio de 2020.

**ANDRÉA SILVA ARAÚJO**  
Procuradora da República

**ANNA PAULA COUTINHO DE BARCELOS MOREIRA**  
Procuradora da República

**CAIO VAEZ DIAS**  
Procurador da República

**FELIPE FRITZ BRAGA**  
Procurador da República







MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Assinatura/Certificação do documento **IC 000742.2020.10.0/0 Termo de convênio, acordo de cooperação ou análogo nº 000094.2020**

.....  
Signatário(a): **Renata Coelho Vieira**

Data e Hora: **15/05/2020 15:28:17**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **Marici Coelho de Barros Pereira**

Data e Hora: **15/05/2020 15:35:12**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **Paula de Ávila e Silva Porto Nunes**

Data e Hora: **15/05/2020 15:42:35**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **Joaquim Rodrigues Nascimento**

Data e Hora: **15/05/2020 16:01:40**

Assinado com login e senha

.....  
Endereço para verificação do documento original: [http://www.pt10.mpt.mp.br/servicos/autenticidade-de-documentos?view=autenticidades/processoEletronico/consultas/valida\\_assinatura.php?m=2&id=1824358&ca=WVQ9MJWYJMNQBZH5](http://www.pt10.mpt.mp.br/servicos/autenticidade-de-documentos?view=autenticidades/processoEletronico/consultas/valida_assinatura.php?m=2&id=1824358&ca=WVQ9MJWYJMNQBZH5)

Assinado digitalmente em 15/05/2020 16:10. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 86571D18.D1ED5A1E.36F82DC5.E84F7A01





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-DF-00039328/2020 PETIÇÃO nº 120-2020**

.....  
Signatário(a): **MARIO ALVES MEDEIROS**

Data e Hora: **15/05/2020 16:14:28**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **FELIPE FRITZ BRAGA**

Data e Hora: **15/05/2020 16:35:23**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **MARCIA BRANDAO ZOLLINGER**

Data e Hora: **15/05/2020 16:40:33**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **CAIO VAEZ DIAS**

Data e Hora: **15/05/2020 16:11:45**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ANNA PAULA COUTINHO DE BARCELOS MOREIRA**

Data e Hora: **15/05/2020 16:45:19**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **MELINA CASTRO MONTOYA FLORES**

Data e Hora: **15/05/2020 16:38:28**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **PAULO ROBERTO GALVAO DE CARVALHO**

Data e Hora: **15/05/2020 16:38:27**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ANDREA SILVA ARAUJO**

Data e Hora: **15/05/2020 16:51:37**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **WILSON ROCHA DE ALMEIDA NETO**

Data e Hora: **15/05/2020 16:10:51**

Assinado com certificado digital

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 86571D18.D1ED5A1E.36F82DC5.E84F7A01

