



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA**

**PARECER ASTEC/AUDIN-MPU Nº 407/2020**

Referência : Correio eletrônico. PGEA nº 0.02.000.000074/2020-23.  
Assunto : Administrativo. Impactos das medidas de enfrentamento do COVID-19 nos contratos administrativos.  
Interessado : Gabinete. Procuradoria Regional do Trabalho da 7ª Região – CE.

A Excelentíssima Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Regional do Trabalho da 7ª Região – CE, considerando os severos impactos que a pandemia do COVID-19 trouxe sobre as relações jurídicas, inclusive nos contratos administrativos, e, tendo em vista o advento da Medida Provisória nº 927/2020 e da Medida Provisória nº 936/2020, bem como o que dispõe a Portaria ME nº 139/2020, haja vista a iminência dos vencimentos dos prazos dos pagamentos mensais nos contratos em curso, solicita manifestação desta Auditoria Interna sobre as seguintes indagações:

- 1 - Vindo a empresa a aderir aos termos da Medida Provisória nº 927/2020 e da Portaria ME nº 139, de 03 de abril de 2020, como deve a Administração proceder quanto aos repasses a título de FGTS e contribuição previdenciária nos meses de que trata tais normas? Deve a Administração suspender os repasses correspondentes a esses meses?
- 2 - Em caso de suspensão, quais os procedimentos para operacionalizar essas retenções, uma vez que não trabalhamos com conta vinculada?
- 3 - Como devemos proceder se a empresa, aderindo aos termos da Medida Provisória nº 936/2020, reduzir os salários ou suspender temporariamente o contrato de trabalho?

2. Preliminarmente ao estudo do mérito, cabe registrar que as consultas direcionadas a esta Unidade de Auditoria Interna devem observar as disposições do Ofício Circular nº 002/2016/AUDIN-MPU, de 14/6/2016. Os pedidos de orientação deverão ser encaminhados após o efetivo esgotamento do tema, acompanhados de manifestações conclusivas da área executora e da assessoria jurídica competentes, todavia, considerando a urgência do caso apresentado e com a finalidade de colaborar com os trabalhos da Unidade, manifestaremos, excepcionalmente, sobre a questão apresentada.

3. Em exame, convém, a princípio, ressaltar a situação de calamidade pública, declarada em razão da pandemia, mediante o Decreto Legislativo nº 6/2020<sup>1</sup>, e, ainda, a velocidade de propagação do novo Coronavírus, assim como a necessidade de tempo para o desenvolvimento de técnicas e vacina para o combate a esse problema. Assim sendo, faz-se necessário que os órgãos públicos também estejam alertas às medidas de isolamento social, zelando pela obrigação de garantir a todos, de forma igualitária, o direito à vida, à saúde e a sustentabilidade dos contratos.

4. Nesse sentido, foi editada legislação específica sobre a matéria, da qual, para facilitar a análise da situação trazida pela i. Consultante, podemos destacar:

1. Lei nº 13.979, de 6.2.2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
2. Medida Provisória nº 927/2020, dispõe sobre as medidas trabalhistas para o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19), e dá outras providências.
3. Medida Provisória nº 936, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid -19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.
4. Portaria ME nº 139/2020, que prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais na situação que especifica em decorrência da pandemia relacionada ao Coronavírus.

---

<sup>1</sup> Reconhece, para 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 de Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

5. No âmbito do Ministério Público da União, a Portaria PGR/MPU nº 75, de 19 de março de 2020, estabeleceu:

Art. 1º As atividades incompatíveis com o teletrabalho ficam suspensas, dispensando-se o comparecimento presencial nas unidades do Ministério Público da União a partir do dia 19 de março de 2020.

Parágrafo único. Para fins da manutenção integral do funcionamento do Ministério Público da União, os membros, servidores, estagiários e colaboradores deverão ficar de sobreaviso para atendimento preferencialmente remoto.

6. Note-se que as recomendações para enfrentamento da pandemia, no âmbito do MPU, não fazem distinção entre membros, servidores, estagiários e **colaboradores** à atuação presencial, privilegiando o teletrabalho, devendo as atividades essenciais serem reduzidas àquelas que são necessárias ao funcionamento do órgão público, e ainda em patamar mínimo, a fim de atender as orientações médico sanitárias.

7. Eis que o advento desta pandemia inaugurou um período de incertezas para todos, em especial aos gestores de contrato, haja vista que a legislação até então vigente, talvez não fosse eficaz para todas as situações que possivelmente a Administração Pública irá enfrentar, a exemplo das implicações da Medida Provisória nº 927/2020, referente ao diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de serviço – FGTS, conforme os seguintes dispositivos:

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

I - o teletrabalho;

II - a antecipação de férias individuais;

III - a concessão de férias coletivas;

IV - o aproveitamento e a antecipação de feriados;

V - o banco de horas;

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

VII - o direcionamento do trabalhador para qualificação; e

**VIII - o diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. (grifo acrescido)**

(...)

Art. 19. Fica suspensa a exigibilidade do recolhimento do FGTS pelos empregadores, referente às competências de março, abril e maio de 2020, com vencimento em abril, maio e junho de 2020, respectivamente.

Parágrafo único. Os empregadores poderão fazer uso da prerrogativa prevista no caput independentemente:

- I - do número de empregados;
- II - do regime de tributação;
- III - da natureza jurídica;
- IV - do ramo de atividade econômica; e
- V - da adesão prévia.

Art. 20. O recolhimento das competências de março, abril e maio de 2020 poderá ser realizado de forma parcelada, sem a incidência da atualização, da multa e dos encargos previstos no art. 22 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

§ 1º O pagamento das obrigações referentes às competências mencionadas no caput será quitado em até seis parcelas mensais, com vencimento no sétimo dia de cada mês, a partir de julho de 2020, observado o disposto no caput do art. 15 da Lei nº 8.036, de 1990.

§ 2º Para usufruir da prerrogativa prevista no caput, o empregador fica obrigado a declarar as informações, até 20 de junho de 2020, nos termos do disposto no inciso IV do caput do art. 32 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e no Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, observado que:

I - as informações prestadas constituirão declaração e reconhecimento dos créditos delas decorrentes, caracterizarão confissão de débito e constituirão instrumento hábil e suficiente para a cobrança do crédito de FGTS; e

II - os valores não declarados, nos termos do disposto neste parágrafo, serão considerados em atraso, e obrigarão o pagamento integral da multa e dos encargos devidos nos termos do disposto no art. 22 da Lei nº 8.036, de 1990.

8. Da leitura da Medida Provisória sobredita, verifica-se que foi facultado aos empregadores fazer uso da prerrogativa de adiar o recolhimento do FGTS, nos meses de março, abril e maio de 2020, podendo os valores referentes as competências mencionadas serem parcelados em até seis parcelas mensais, sem a incidência de atualizações, multas e outros encargos.

9. Com o mesmo objetivo, a Portaria ME nº 139/2020 também posterogou o prazo para recolhimento dos tributos federais, em decorrência da pandemia relacionada ao Coronavírus, a exemplo da contribuição previdenciária e da contribuição para o PIS/PASEP e da contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, nos seguintes termos:

Art. 1º As contribuições previdenciárias de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, devidas pelas empresas a que se refere o inciso I do caput e o parágrafo único do art. 15 da Lei nº 8.212, de 1991, e a contribuição de que trata o art. 24 da Lei nº 8.212, de 1991, devida pelo empregador doméstico, relativas às competências março e abril de 2020, deverão ser pagas no prazo de vencimento das contribuições devidas nas competências julho e setembro de 2020, respectivamente.

Art. 2º Os prazos de recolhimento da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS de que tratam o art. 18 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, o art. 10 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o art. 11 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, relativas às competências março e abril de 2020, ficam postergadas para os prazos de vencimento dessas contribuições devidas nas competências julho e setembro de 2020, respectivamente.

10. Sendo assim, acerca do primeiro questionamento – possibilidade de a Administração suspender os repasses a título de FGTS e contribuições previdenciárias nos meses de que tratam as normas citadas –, caso a contratada resolva fazer uso desta prerrogativa, cabe lembrar que a suspensão proporcionada corresponde a uma moratória tão somente da exigibilidade do crédito, e não do próprio crédito tributário. Portanto, caso se configure um futuro inadimplemento da contratada, no momento do retorno da exigibilidade de tais créditos, resultará em penalidades tributárias.

11. Em decorrência, caso a empresa contratada resolva aderir as prerrogativas de adiamento, como forma de precaução, caberá ao gestor público, considerando as peculiaridades do caso concreto, uma vez recebida a nota fiscal correspondente à integralidade dos valores devidos, privilegiar o diferimento dos repasses, previamente acordado com a contratada, conforme o planejamento desta para adimplemento do FGTS e das determinações do prazo de postergação dos tributos federais.

12. Sobre o procedimento para viabilizar a suspensão dos repasses no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), informamos que é necessário acrescentar na aba **Dedução**, do documento hábil de liquidação da despesa, a situação DOB035 (Retenção de Depósitos sobre Fornecedores – OB), no valor total do FGTS e tributos federais adiados. Esse montante ficará registrado na conta 21311.04.00 (Contas a Pagar Credores Nacionais) aguardando a liberação da Administração. Quando o valor retido for liberado à empresa contratada, a unidade gestora deverá acessar o documento hábil de liquidação da

despesa e incluir um Pré-Doc, realizando esse pagamento pela transação GERCOMP, com a opção “R”, em caso de pagamento total, ou “P”, no caso de valor parcial.

13. No tocante ao último questionamento, acerca da possibilidade de adesão pela contratada aos termos da Medida Provisória nº 936/2020, atinente à redução dos salários ou suspensão temporária do contrato de trabalho, cumpre identificar que, a partir da publicação dessa MP, além das soluções jurídicas trabalhistas inauguradas pela MP nº 927/2020, foram acrescentadas às alternativas do acordo individual para redução proporcional da jornada de trabalho e de salários, assim como para a suspensão temporária do contrato de trabalho pelo prazo máximo de até 90 dias, a fim de preservar o emprego e a renda do trabalhador.

14. Nas situações acrescentadas, a União contribuirá com a remuneração do empregado que tiver aceitado o acordo proposto, por intermédio do pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, consoante especificado na Medida Provisória nº 936/2020, ora transcritas parcialmente:

Art. 5º Fica criado o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, a ser pago nas seguintes hipóteses: (Vide pela Medida Provisória nº 959, de 2020)

I - redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e

II - suspensão temporária do contrato de trabalho.

§ 1º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será custeado com recursos da União.

§ 2º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será de prestação mensal e devido a partir da data do início da redução da jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária do contrato de trabalho, observadas as seguintes disposições:

I - o empregador informará ao Ministério da Economia a redução da jornada de trabalho e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho, no prazo de dez dias, contado da data da celebração do acordo;

II - a primeira parcela será paga no prazo de trinta dias, contado da data da celebração do acordo, desde que a celebração do acordo seja informada no prazo a que se refere o inciso I; e

III - o Benefício Emergencial será pago exclusivamente enquanto durar a redução proporcional da jornada de trabalho e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho. (grifo acrescido)

15. Em consequência, o empregador que concretizar acordo individual com seus empregados deixará de arcar sozinho com o custo de sua folha de pagamento e passará a usufruir da ajuda do governo, no período preestabelecido no acordo. Nessas condições, caso a contratada faça a opção por esta medida – redução proporcional da jornada de trabalho do empregado ou suspensão temporária do contrato de trabalho –, passará a contar com a colaboração da União.

16. Dessa forma, embora não caiba ao contratante dos serviços ingerir nas decisões dos terceirizados, a fim de equalizar os interesse da Administração e do contratado, haverá de se chegar a um consenso, devendo o gestor esclarecer sobre as implicações dessa decisão, no sentido de que a Administração Pública somente poderá arcar com os custos incorridos pela contratada. Assim, a adesão aos ditames do art. 5º da MP nº 936/2020 refletirá no preço ajustado contratualmente, com a correspondente adequação na planilha de custos e formação de preços.

17. Faz-se necessário salientar que o Ministério Público da União, em seus contratos terceirizados, tem se pautado pela razoabilidade da manutenção da remuneração das empresas contratadas em sua totalidade<sup>2</sup>, com o objetivo de cumprir com sua função social e preservar a higidez financeira da empresa, com a consequente manutenção dos empregos dos trabalhadores, parte mais vulnerável da situação. Sendo assim, embora as atividades tenham sido reduzidas ou suspensas, o contratado deverá permanecer com toda a mão de obra à disposição, nos moldes estabelecidos no contrato, pois, quando as condições sanitárias estiverem favoráveis, certamente haverá a retomada normal das atividades.

18. Disso se extrai que, nos casos de contratação de serviços terceirizados com alocação de mão de obra, em havendo a manutenção das condições normais de contratação por parte da Administração, esta é, por si, a medida de auxílio à iniciativa privada, pois preserva a remuneração, custos e encargos fixados no momento da licitação. Em havendo qualquer

---

<sup>2</sup> Com a glosa dos valores correspondentes ao vale-transporte e a permanência do vale-alimentação.

desoneração da contratação por parte da contratada, seja por impacto das relações trabalhistas, seja por benefício fiscal, esses devem ser refletidos na planilha de composição do preço a ser pago.

19. Essa opção parece ser a mais adequada, em se tratando da calamidade pública declarada pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, em razão da pandemia do Covid-19. Considerando as incertezas atuais, impõe-se, também, à Administração Pública zelar pela saúde e bem-estar, justificando a adoção de medidas excepcionais para contribuir com a manutenção dos vínculos empregatícios dos colaboradores e a garantia da saúde pública.

20. Por derradeiro, ressalte-se que, neste momento, o contratado deverá ponderar as decisões tomadas e suas respectivas implicações e o gestor do contrato deverá estar atento as soluções possíveis, mais adequadas a realidade social e às disposições da legislação vigente, considerando as especificidades do caso concreto, privilegiando o princípio da motivação dos atos.

21. Em face do exposto, somos de parecer que:

1. Caso a contratada faça a opção pelo diferimento do recolhimento do FGTS e dos tributos federais, entende-se mais adequada a suspensão dos repasses desses mesmos itens pela Administração Pública;
2. A suspensão desses repasses ocorrerá no SIAFI por meio do uso da situação DOB035 (Retenção de Depósitos sobre Fornecedores – OB) na aba **Dedução**, do documento hábil de liquidação da despesa. O valor total suspenso ficará registrado na conta 21311.04.00 (Contas a Pagar Credores Nacionais), aguardando a liberação da Administração;
3. Atinente à questão de a contratada aderir aos termos da MP 936/2020, reduzindo os salários dos empregados ou suspendendo totalmente, tendo em vista que o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda é custeado



pela União, deverá restar claro ao contratado a impossibilidade de a Administração pagar à contratada por um custo não incorrido, devendo a planilha de custos e formação de preços refletir esta situação.

É o parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 25 de maio de 2020.

SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI  
Analista do MPU/Gestão Pública

ANTÔNIO PEREIRA DE CARVALHO  
Coordenador de Controle e Análise Contábil

De acordo com o Parecer ASTEC/AUDIN-MPU N° 407/2020.  
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

ANDRÉ FELIPE FLORES DA SILVA  
Assessor-Chefe

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ  
Secretário de Orientação e Avaliação

Aprovo o Parecer ASTEC/AUDIN-MPU N° 407/2020.

Encaminhe-se à SG/MPF.  
Em 25/5/2020.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO  
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA  
Auditor-Chefe



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001376/2020 PARECER nº 407-2020**

.....  
Signatário(a): **SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI**

Data e Hora: **25/05/2020 17:00:14**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **25/05/2020 16:50:10**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **25/05/2020 16:50:47**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **25/05/2020 16:48:31**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ANTONIO PEREIRA DE CARVALHO**

Data e Hora: **25/05/2020 16:53:03**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave B3768A33.ECB0F14B.14A250F8.EC6646EF