



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA**

**PARECER AUDIN-MPU Nº 465/2020**

Referência : Memorando nº 992/2020/SSIS/SG. PGEA nº 0.02.000.000090/2020-16.

Assunto : Cobertura de testagens para detecção do SARS-CoV 2.

Interessado : Secretaria de Serviços Integrados de Saúde. Ministério Público Federal.

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Serviços Integrados de Saúde do Ministério Público Federal, em que solicita orientação desta Auditoria Interna do MPU, por intermédio do Memorando nº 992/2020/SSIS/SG, quanto aos procedimentos a serem adotados para fins de cobertura da testagem para detecção do SARS-CoV 2.

2. A consulente esclarece que a Portaria PGR/MPU nº 83/2020 acrescentou ao rol de exames elencados no Programa de Exame Periódico de Saúde (PEPS) o “Teste molecular para detecção do SARS-CoV 2, por RT-PCR em amostras clínicas respiratórias-swab de nasofaringe e saliva, e outros métodos que possam advir”, informando ainda que o programa em questão prevê a cobertura de consultas clínicas e exames a todos os integrantes do MPF, com periodicidade anual/bienal.

3. Considerando as informações apresentadas, bem como o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, questiona:

- 1) A possibilidade de realização do exame acima mencionado para o mesmo membro e/ou servidor com periodicidade inferior à anual;
- 2) A possibilidade de cobertura de testagens para detecção do SARS-CoV 2, quando solicitadas pela instituição, pelo Plan Assiste/MPF, para a totalidade dos integrantes do órgão, independentemente de ser beneficiário ou não do Programa de Saúde?
- 3) A viabilidade de destinar verba específica para testagens para detecção do SARS-CoV 2, por motivo de segurança de autoridades à Secretaria Nacional que se responsabiliza pela mesma – Secretaria de Segurança Institucional (SSIN).

4. Em preliminar, com o fito de delimitar o escopo da presente manifestação, é de se ressaltar que não se põe à discussão a instrução de possível contratação de exames para detecção do SARS-CoV 2, mas sim momento prévio a essa questão, tangenciando a própria viabilidade, ou não, de que a Administração forneça tal procedimento, bem como seus limites.

5. Nesse contexto, é de se perquirir o motivo que leva o administrador a propor ações dessa natureza – identificação de membros, servidores, estagiários e colaboradores infectados com SARS-CoV 2, bem como o contexto em que essa situação se insere.

6. Em plano mais amplo, cabe relevar que qualquer medida social estabelecida, seja por agente público ou privado, para enfrentamento da crise retrata, em verdade, política de gestão de risco. Veja-se, por exemplo, o afastamento social e a dita “quarentena”, práticas que não se constituem medidas de tratamento direto à doença, mas medidas profiláticas, que visam mitigar, diminuir o risco de contágio em massa, de modo que se otimizem as possibilidades de tratamento, caso necessário.

7. Não se pretende aqui trazer à baila a dimensão e a gravidade da pandemia que se enfrenta, pois forçaria ao transbordo da discussão para esferas sociais, familiares, psicológicas, sanitárias, etc., mas sim restringir a análise ao impacto no bom funcionamento das atividades do Ministério Público da União.

8. Nesse viés, parece elucidador citar a definição que consta no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União ao se referir sobre o processo de gestão de riscos, donde se extrai tratar-se de:

(...) um processo de trabalho de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, aplicável em qualquer área da organização e que contempla as atividades identificar riscos, analisar riscos, avaliar riscos, decidir sobre estratégias de resposta a riscos, planejar e executar ações para modificar o risco, bem como monitorar e comunicar, com vistas ao efetivo alcance dos objetivos da instituição.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/gestao-de-riscos/>>. Acesso em 5/6/2020.

9. Por certo que a situação enfrentada hodiernamente é inédita, e o MPU, como qualquer outra instituição, pública ou não, ainda não havia mapeado esse fator de risco, de sorte a já dispor de medidas para seu enfrentamento. Contudo, a rotina se impõe no presente momento.

10. Nesse sentido, a primeira questão a ser tratada pela Administração é a identificação sobre a quais riscos suas atividades estão expostas no enfrentamento ao Covid-19. A título de exemplo, tem-se a situação básica de contaminação de um membro, servidor, estagiário ou colaborador, a exigir seu afastamento das atividades.

11. Como desdobramento da situação apresentada, há de se considerarem diversos cenários envolvendo o agente, podendo-se considerar, entre outros, tratar-se de:

- 1 – membro com atuação estratégica, que integra a alta gestão do órgão
- 2 – servidor essencial à unidade de pagamento do órgão, cujo conhecimento e atuação impacta diretamente nos prazos e no fechamento da folha;
- 3 – servidor em regime de teletrabalho, cuja demanda de produção pode ser absorvida/redirecionada para outro;
- 4 – colaborador que já está desmobilizado, em regime de sobreaviso, sem exigência de comparecimento presencial, cujo trabalho não seria incompatível com o teletrabalho.

12. O exemplo acima posto propõe análise face aos diversos cenários. Nesse sentido, a gestão de risco deve considerar o apetite ao risco e a aceitação, por parte da Administração, à exposição frente aos possíveis danos.

13. Sem pretender aprofundar na teoria de gestão de riscos (para a qual existe farto conteúdo disponível), mas tão somente conformar a situação em comento a esse ambiente, recorta-se do mesmo ambiente eletrônico do TCU:

Nesse sentido, a gestão de riscos visa preparar a organização para, em determinadas situações, se antecipar na escolha das alternativas mais viáveis a fim de que determinada ocorrência negativa seja minimizada ou até mesmo evitada. Ao mesmo tempo, propicia condições para que as oportunidades sejam melhor exploradas e aproveitadas. Ao identificar e avaliar essas situações com antecedência a organização estará em melhor posição para tomar decisões mais acertadas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/gestao-de-riscos/>>. Acesso em 5/6/2020.

14. A própria campanha anual de vacinação contra a gripe é medida preventiva de risco, mesmo que sem um entrelaçamento entre o aparato teórico de gestão de risco e a situação fática, pois se impõe mediante o cotejo entre a exposição e a contaminação à doença e o impacto com o consequente afastamento de servidor. Ocorre que, frente ao possível fator de risco, o tratamento (do risco) é a vacinação, buscando a mitigação das consequências (diminuição da força de trabalho, afetando o bom funcionamento do Órgão).

15. No caso específico do enfrentamento ao Covid-19, várias são as medidas que já se vem adotando para mitigar os riscos no âmbito do MPU, algumas com custos diretos, outras com custos indiretos, sejam monetários ou não. Cite-se o regime de teletrabalho, a dispensa do ponto, o aumento da rotina de higienização, a utilização de máscaras e a priorização de reuniões telepresenciais.

16. Olhadas uma a uma, podem parecer ações isoladas, de sorte que, para a otimização dos resultados e maior eficiência, é recomendável que integrem uma política de enfrentamento.

17. Os contornos são tão amplos e o impacto da epidemia tão grande que a interação do MPU com outros órgãos para trocar experiências é medida de boa prática que se impõe. Veja-se que o Governo do Distrito Federal não se ateu ao tratamento físico da doença, expedindo cartilha intitulada “A saúde mental em meio à pandemia Covid-19”, sobre os efeitos psicológicos decorrentes no novo contexto vivido<sup>3</sup>.

18. É nesse contexto que a realização de exames de detecção de agentes infectados deve ser prevista e se justifica, ao propiciar um isolamento seletivo daqueles agentes que tenham sido infectados e dos que com ele mantiveram contato próximo, como medida que contribuirá para que o MPU continue a prestar regularmente seus serviços, minimizando o impacto que a epidemia poderá ter sobre sua atuação.

19. Veja-se, por exemplo, que o Governo do Distrito Federal vem ponderando entre as consequências do distanciamento social (quarentena), que diminui o ritmo de

---

<sup>3</sup> Disponível em [http://www.saude.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/03/Mate%CC%81ria-Site\\_Sau%CC%81de-Mental-e-a-Pandemia-COVID-19-para-SESDF.pdf](http://www.saude.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/03/Mate%CC%81ria-Site_Sau%CC%81de-Mental-e-a-Pandemia-COVID-19-para-SESDF.pdf) Acesso em 5/6/2020.

contágio, e o fechamento total do comércio, ao que optou por uma reabertura gradual, mediante ações que reduzam o contágio. Por certo que é previsto o aumento das infecções, contudo, foram ponderadas pelo governo as consequências econômicas e sociais advindas do fechamento do comércio.

20. Disso se tem, por exemplo, dentre os inúmeros reflexos, a oneração dos comerciantes com protocolos que perpassam tanto pela adequação de suas instalações, como pela aquisição de produtos de limpeza e testes a seus funcionários. O custo a mais imputado ao comerciante é justificado pelo seu interesse na manutenção de sua atividade.

21. No âmbito da administração pública, na esfera dos serviços essenciais, veja-se a medida implementada pela Lei Distrital nº 6.554, de 23 de abril de 2020, que determina os procedimentos durante a pandemia de coronavírus, e estabelece que os profissionais de saúde passarão por testagem a cada 15 dias, mesmo que assintomáticos.

22. Estabelecido esse contexto, parece claro que o viés que se põe é estritamente ligado ao funcionamento do órgão, em nada devendo se confundir com anseios pessoais dos agentes envolvidos, ou seja, trata-se o tema sob o enfoque da política institucional de gestão de risco e necessidade de continuidade dos serviços, em perfeita consonância com o disposto no Decreto nº 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

23. Nessa toada, para além do estabelecimento e manutenção de política que enfrente nas diversas frentes a epidemia que assola, é de se fixar as balizas para que os ditos exames sejam realizados. Ou seja, a Alta Administração, após avaliar os possíveis impactos que a contaminação pelo SARS-CoV 2 pode trazer, deve estabelecer os critérios para a realização dos exames, preferencialmente ouvido o corpo de profissionais da área médica, de sorte a estabelecer um ponto de controle e evitar discricionariedade excessiva na autorização dos procedimentos, ou seja, deve haver análise do custo benefício, pois quanto custa os testes e quanto custaria uma pandemia dentro das unidades do Ministério Público Federal? Lembra-se ainda de que se deve avaliar não só o impacto financeiro de ausência por contaminação, mas a hipótese de perdas de vidas e, até, o impacto à imagem do MPF.

24. Quanto à atuação do Plan-Assiste na referida política, parece que deva se dar no estrito suporte à elaboração das políticas de enfrentamento ao vírus, oferecendo seu *know-how*, mas não atuando o custeio da ação, pois é um plano de saúde de autogestão de atendimento a membros, servidores e dependentes, que é patrocinado também pelos usuários e deve primar por seu equilíbrio atuarial. Nesse sentido, não caberia imputar ao usuário a utilização do plano para políticas estritamente institucionais.

25. Dessa forma, a cobertura de testagens por parte do Plan-Assiste deve se dar nos termos previstos pelo regulamento do plano, ou seja, aos beneficiários do programa, atendidas as demais exigências estabelecidas.

26. Ademais há situações específicas como a dos dependentes que vertem recursos ao plano e em nada se relacionam com a realização de exames para a manutenção das atividades do Órgão.

27. Já colaboradores essenciais (membros, servidores, estagiários e terceirizados não beneficiários), que podem ter que realizar o exame, não participam do custeio do plano.

28. No que toca à realização dos exames no âmbito dos exames Programa de Exame Periódico de Saúde, essa parece constituir abordagem não recomendável como política de enfrentamento à atual situação. Nos termos do Catálogo Nacional de Serviços de Saúde do MPF<sup>4</sup>, o PEPS:

Consiste na realização de consultas médicas e exames que variam de acordo com o cargo, a idade e o gênero do servidor e do membro, com o objetivo de diagnosticar precocemente doenças, além de promover políticas de saúde para estes, embasada nas informações obtidas.

29. Percebe-se, assim, que o programa em referência não se destina ao diagnóstico específico de uma doença, mas à preservação da saúde dos membros e servidores no ambiente de trabalho de uma forma mais abrangente e menos pontual. Por esse motivo, inclusive, o estabelecimento da periodicidade anual ou bienal da participação no programa, de acordo com os riscos inerentes à atividade exercida pelos participantes e/ou das respectivas idades e características pessoais.

---

<sup>4</sup> Disponível em <https://portal.mpf.mp.br/intranet/areas-tematicas/administrativas/saude/varios-pdf/catalogo-de-servicos-de-saude.pdf/view>. Acesso em 5/6/2020.

30. Contudo, não parece haver óbice que se exija, preventivamente, a realização deste tipo de exame por ocasião do PEPS (na periodicidade ordinária), mas a política ostensiva de enfrentamento deve ser mais pontual e específica para os riscos às atividades do MPF.

31. Por fim, a questão relativa à segurança das autoridades deve ser tratada e estabelecida junto da política de enfrentamento à epidemia e dentro dos critérios a serem estabelecidos para a realização dos exames.

32. Nesse sentido, somos de parecer de que:

i) é possível a contratação de exames para identificar agentes infectados pelo Covid-19, contanto que no âmbito de política que vise tratar risco identificado, e os testes se realizem de acordo com critérios previamente estabelecidos.

ii) as contratações deverão observar as regras próprias que regem a Administração Pública.

iii) a contratação de exames dentro da política institucional de enfrentamento ao Covid-19 não deve onerar o Plan-Assiste;

iv) podem ser previstos exames de detecção de Covid-19 para realização por ocasião do PEPS, desde que respeitado o fim para o qual o programa foi estabelecido e não como meio principal de implementação dessa ação.

v) não entendemos ser razoável que a Secretaria de Segurança Institucional seja a detentora e definidora de políticas de testagens, podendo participar, mas a definição de tal política cabe, precipuamente, à Secretária de Serviços Integrados de Saúde.

vi) sugere-se tanto à Secretaria de Serviços Integrados de Saúde que se produza norma específica para autorização de medidas extraordinárias de atendimento à saúde, como é o caso do Covid-19.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 5 de junho de 2020.

MARILIA DE OLIVEIRA TELLES  
Coordenadora de Análise de Atos de Gestão  
de Pessoal

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO  
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA  
Auditor-Chefe



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001530/2020 PARECER nº 465-2020**

.....  
Signatário(a): **MARILIA DE OLIVEIRA TELLES**

Data e Hora: **05/06/2020 13:30:24**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **05/06/2020 14:11:47**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **05/06/2020 13:12:06**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 945DB2F2.777C0096.B27DE8FC.EE742740