



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 17/1205-0001203-6

PARECER Nº 17.578/19

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EMISSÃO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE, DA CARTEIRA DE NOME SOCIAL E DAS CARTEIRAS FUNCIONAIS. TERCEIRIZAÇÃO DO ATENDIMENTO AO PÚBLICO.

Juridicamente viável que a contratação de solução tecnológica integrada a ser levada a efeito pelo IGP com vistas à emissão das carteiras de identidade, de nome social e funcionais alcance a terceirização do serviço de atendimento ao público para coleta de informações (atividade inicial do processo de identificação dos indivíduos, consistente na captura das imagens das impressões digitais, da face do indivíduo e da assinatura), uma vez que se trata de atividade-meio e não há confusão ou sobreposição com atribuições típicas de cargo do quadro geral dos servidores públicos ou do quadro próprio do IGP.

AUTORA: ADRIANA MARIA NEUMANN

Aprovado em 12 de abril de 2019.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO_.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

12/04/2019 12:09:48





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº

**INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS.
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EMISSÃO
DA CARTEIRA DE IDENTIDADE, DA CARTEIRA
DE NOME SOCIAL E DAS CARTEIRAS
FUNCIONAIS. TERCEIRIZAÇÃO DO
ATENDIMENTO AO PÚBLICO.**

Juridicamente viável que a contratação de solução tecnológica integrada a ser levada a efeito pelo IGP com vistas à emissão das carteiras de identidade, de nome social e funcionais alcance a terceirização do serviço de atendimento ao público para coleta de informações (atividade inicial do processo de identificação dos indivíduos, consistente na captura das imagens das impressões digitais, da face do indivíduo e da assinatura), uma vez que se trata de atividade-meio e não há confusão ou sobreposição com atribuições típicas de cargo do quadro geral dos servidores públicos ou do quadro próprio do IGP.

Vem para exame expediente administrativo eletrônico aberto pelo Instituto-Geral de Perícias para a finalidade de licitar a contratação de empresa que atue nos serviços de identificação civil (emissão da carteira de identidade, da carteira de nome social e das carteiras funcionais).

Diante da abrangência da contratação pretendida, que prevê como objeto, simultaneamente, a emissão de carteiras de identificação, a adequação do espaço a ser utilizado pela empresa contratada e o fornecimento de mão de obra destinada à



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

execução do contrato, conforme Termo de Referência (fls. 324-489), o expediente foi encaminhado a esta Procuradoria-Geral para exame da viabilidade.

A Equipe de Consultoria da Procuradoria do Domínio Público Estadual pronunciou-se sobre a matéria de sua competência por meio da Informação nº 015/19/PDPE e sugeriu encaminhamento a esta Equipe de Consultoria para exame da viabilidade da terceirização prevista no contrato, em face da previsão de contratação, pela contratada, além da equipe de gestão de solução (abrangendo funções de Gerente Geral, Supervisor ou Chefe Operacional, Chefe de Produção, técnicos de suporte, operadores de manufatura, administrativo, atendente de call center, analista de suporte, analista de sistemas) e de vigilantes, também dos atendentes para os postos de identificação.

A Secretaria da Segurança Pública, diante da restituição do expediente sem a sugerida oitiva desta Equipe de Consultoria, reencaminhou o processo, que veio a mim distribuído para exame e manifestação.

Relatei.

O Instituto-Geral de Perícias pretende a contratação de empresa especializada no fornecimento de soluções tecnológicas integradas, com objetivo de modernização dos processos de emissão da carteira de identidade, da carteira de nome social e das carteiras funcionais e de profissionalização do atendimento ao cidadão em grandes centros de atendimento. Como forma de operacionalizar o trabalho de emissão e entrega dos documentos, constituem objeto da contratação a adequação do espaço físico e a disponibilização de pessoal para a execução das atividades.

E é sobre a viabilidade da terceirização dos serviços, especialmente o fornecimento de mão de obra destinada ao atendimento ao público, que repousa a dúvida a ser examinada na presente manifestação.

Note-se que a terceirização trabalhista - organização do processo de trabalho em que se transfere a execução de parte das atividades de uma pessoa jurídica para a responsabilidade de outra empresa – constitui, no direito pátrio, matéria de veras



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

controversa. E as recentes alterações legislativas na matéria igualmente estão a suscitar outras tantas controvérsias (como demonstra o ajuizamento de diversas ADIs contra a Lei nº 13.429/17 e contra as novas alterações efetuadas pela Lei nº 13.467/17, como as ADIs 5.685, 5.686, 5.687, 5.695, 5.735), de modo que a conduta da Administração Pública há de ser norteada pela cautela até que a pacificação jurisprudencial aponte o caminho mais seguro a ser trilhado.

Ainda assim, no intuito de orientar o proceder da Administração, releva destacar que a normatização da terceirização é fenômeno relativamente recente na legislação pátria. Assim, a Consolidação das Leis do Trabalho não disciplinava (e ainda não disciplina) a matéria, tendo o Governo Federal editado o primeiro diploma que, para promover a descentralização administrativa, orientava a contratação de serviços de apoio, de forma indireta (Decreto-lei 200/67, art. 10). Na esfera privada, a terceirização das relações de trabalho somente era admitida nas hipóteses de contratação temporária disciplinadas na Lei nº 6.019/74 e, depois, na contratação para vigilância ostensiva e transporte de valores de estabelecimentos financeiros (Lei nº 7.102/83), conforme sedimentado na Súmula 256 do TST, de 30 de setembro de 1986:

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - LEGALIDADE. Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.

Porém, nos anos 90 a terceirização foi ganhando espaço, o que acabou conduzindo ao cancelamento da mencionada Súmula 256 e na edição da Súmula 331 pelo TST, que assim passou a sintetizar a matéria da terceirização no ordenamento jurídico brasileiro nos seguintes termos:

Súmula nº 331 do TST- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Portanto, restou autorizada pela Súmula 331 do TST a terceirização para a prestação de serviços de vigilância, conservação e limpeza, bem como serviços assemelhados que se relacionem à atividade-meio do tomador de serviço, condicionada ainda à inexistência de personalidade e subordinação entre o trabalhador e o tomador de serviços, e vedada a terceirização da atividade-fim.

No ano de 2017, porém, a antes mencionada Lei nº 6.019/74 foi alterada pela Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, que modificou a disciplina do trabalho temporário e passou a regular a terceirização em geral mediante o acréscimo dos artigos 4º-A, 4º-B, 5º-A, 5º-B, 19-A, 19-B e 19-C à Lei nº 6.019/74, nos seguintes termos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 2º A Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 4º-A, 4º-B, 5º-A, 5º-B, 19-A, 19-B e 19-C:

"Art. 4º-A. Empresa prestadora de serviços a terceiros é a pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos.

§ 1º A empresa prestadora de serviços contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços.

§ 2º Não se configura vínculo empregatício entre os trabalhadores, ou sócios das empresas prestadoras de serviços, qualquer que seja o seu ramo, e a empresa contratante."

"Art. 4º-B. São requisitos para o funcionamento da empresa de prestação de serviços a terceiros:

I - prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - registro na Junta Comercial;

III - Capital Social compatível com o número de empregados, observando-se os seguintes parâmetros:

a) empresas com até dez empregados - capital mínimo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

b) empresas com mais de dez e até vinte empregados - capital mínimo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais);

c) empresas com mais de vinte e até cinquenta empregados - capital mínimo de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais);

d) empresas com mais de cinquenta e até cem empregados - capital mínimo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e

e) empresas com mais de cem empregados - capital mínimo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais)."

"Art. 5º-A. Contratante é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços determinados e específicos.

§ 1º É vedada à contratante a utilização dos trabalhadores em atividades distintas daquelas que foram objeto do contrato com a empresa prestadora de serviços.

§ 2º Os serviços contratados poderão ser executados nas instalações físicas da empresa contratante ou em outro local, de comum acordo entre as partes.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 3º É responsabilidade da contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato.

§ 4º A contratante poderá estender ao trabalhador da empresa de prestação de serviços o mesmo atendimento médico, ambulatorial e de refeição destinado aos seus empregados, existente nas dependências da contratante, ou local por ela designado.

§ 5º A empresa contratante é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços, e o recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991."

"Art. 5º-B. O contrato de prestação de serviços conterá:

I - qualificação das partes;

II - especificação do serviço a ser prestado;

III - prazo para realização do serviço, quando for o caso;

IV - valor."

"Art. 19-A. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeita a empresa infratora ao pagamento de multa.

Parágrafo único. A fiscalização, a autuação e o processo de imposição das multas reger-se-ão pelo Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943."

"Art. 19-B. O disposto nesta Lei não se aplica às empresas de vigilância e transporte de valores, permanecendo as respectivas relações de trabalho reguladas por legislação especial, e subsidiariamente pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943."

"Art. 19-C. Os contratos em vigência, se as partes assim acordarem, poderão ser adequados aos termos desta Lei."

Em seguida, a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, modificou a redação de alguns dos artigos inseridos pela Lei nº 13.429/17 na Lei nº 6.019/74, explicitando mais claramente a possibilidade de terceirização de quaisquer das atividades da empresa, inclusive de sua atividade-fim:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“Art. 2º - A Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º-A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

.....” (NR)

“Art. 4º-C. São asseguradas aos empregados da empresa prestadora de serviços a que se refere o art. 4º-A desta Lei, quando e enquanto os serviços, que podem ser de qualquer uma das atividades da contratante, forem executados nas dependências da tomadora, as mesmas condições:

I - relativas a:

- a) alimentação garantida aos empregados da contratante, quando oferecida em refeitórios;
- b) direito de utilizar os serviços de transporte;
- c) atendimento médico ou ambulatorial existente nas dependências da contratante ou local por ela designado;
- d) treinamento adequado, fornecido pela contratada, quando a atividade o exigir.

II - sanitárias, de medidas de proteção à saúde e de segurança no trabalho e de instalações adequadas à prestação do serviço.

§ 1º Contratante e contratada poderão estabelecer, se assim entenderem, que os empregados da contratada farão jus a salário equivalente ao pago aos empregados da contratante, além de outros direitos não previstos neste artigo.

§ 2º Nos contratos que impliquem mobilização de empregados da contratada em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) dos empregados da contratante, esta poderá disponibilizar aos empregados da contratada os serviços de alimentação e atendimento ambulatorial em outros locais apropriados e com igual padrão de atendimento, com vistas a manter o pleno funcionamento dos serviços existentes.”

“Art. 5º -A. Contratante é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços relacionados a quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal.

.....” (NR)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

“Art. 5º -C. Não pode figurar como contratada, nos termos do art. 4º-A desta Lei, a pessoa jurídica cujos titulares ou sócios tenham, nos últimos dezoito meses, prestado serviços à contratante na qualidade de empregado ou trabalhador sem vínculo empregatício, exceto se os referidos titulares ou sócios forem aposentados.

“Art. 5º -D. O empregado que for demitido não poderá prestar serviços para esta mesma empresa na qualidade de empregado de empresa prestadora de serviços antes do decurso de prazo de dezoito meses, contados a partir da demissão do empregado.”

Além disso, no âmbito do Supremo Tribunal Federal também se instalou, por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 324 e no Recurso Extraordinário 958.252, antes mesmo da edição das Leis nº 13.429/17 e 13.467/17, discussão sobre a inconstitucionalidade da interpretação adotada pela Justiça do Trabalho na Súmula 331 que, vedando a prática da terceirização, estaria desconsiderando as normas constitucionais que garantem às empresas liberdade para organizar suas atividades, a fim de obter melhor qualidade nos resultados.

E em 30 de agosto de 2018, o Supremo Tribunal Federal apreciou conjuntamente a matéria e decidiu:

Decisão: O Tribunal, no mérito, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido e firmou a seguinte tese: 1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: I) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e II) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. Nesta assentada, o Relator esclareceu que a presente decisão não afeta automaticamente os processos em relação aos quais tenha havido coisa julgada. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 30.8.2018.(acórdão ainda não publicado)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Portanto, o Supremo Tribunal Federal adotou entendimento de que a terceirização de todas as atividades empresariais, inclusive atividades-fim, é lícita e constitucional e que a vedação a essa prática viola os princípios da livre iniciativa e da liberdade contratual, se não estiver informada por parâmetro constitucionalmente legítimo.

Contudo, a tese fixada pelo STF nesse julgamento bem como a disciplina trazida pelas Leis nº 13.429/17 e 13.467/17 não fazem menção à regra constitucional do concurso público, posta no artigo 37, II, da Magna Carta e que demanda a necessidade de outro olhar quando se trata de aplicação da terceirização no âmbito da Administração Pública,.

Com efeito, ainda que os referidos diplomas legais não façam qualquer menção expressa, seja para afastar ou para admitir a ampla utilização da terceirização no âmbito da Administração Pública, uma leitura da matéria à luz da Constituição impõe o cotejo com o princípio constitucional do concurso público (artigo 37, II, da Magna Carta), princípio que pode acabar esvaziado de conteúdo pela adoção da terceirização irrestrita, como adverte João Trindade Cavalcante Filho, em trabalho doutrinário do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, ao exame do Projeto de Lei (PL) nº 4.330, de 2004, em que proposta a terceirização de atividades-fim de órgãos e entidades da Administração Pública:

De acordo com a teoria do núcleo essencial, embora nenhum princípio possa ser considerado absoluto, a restrição incidente sobre ele não pode ser de tal monta que termine por esvaziar seu conteúdo. Em outras palavras: a restrição é possível, mas não pode ser tão profunda que torne inócuo o princípio.

Permitir a terceirização das atividades-fim de órgãos e entidades da Administração Pública configura uma violação ao núcleo essencial do princípio constitucional do concurso público.

Com efeito, admitir a terceirização nas atividades-meio restringe a aplicação do princípio do concurso. Trata-se, porém, de restrição pontual e, portanto, admissível, uma vez que lastreada em razão justificada. Entretanto, a aplicação dessa prática às atividades-fim terminaria por tornar letra morta a regra do concurso público. Afinal, para que o administrador público contrataria servidores concursados, assumindo a Administração o ônus previdenciário (e, no



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

caso dos celetistas, trabalhista), se pudesse contratar uma empresa que terceirizasse a prestação desses serviços?

A terceirização de atividades-fim no âmbito administrativo significaria, portanto, a redução drástica das vagas em concursos públicos, ou da própria realização dessa espécie de certame. O inciso II do art. 37 passaria, de regra, a exceção.

Há mais: o cerne, o núcleo essencial do princípio do concurso público é a exigência de isonomia (CF, art. 5º, caput). A seleção em caráter impessoal assegura que os candidatos concorram em igualdade de condições, impedindo que preferências pessoais dos gestores públicos e agentes políticos influenciem na seleção de pessoal. Não é à toa que alguns mandatários manifestam predileção por cargos em comissão, em detrimento dos servidores titulares de cargos efetivos.

Nesse sentido, aliás, o concurso realiza os princípios maiores da moralidade administrativa e da impessoalidade (CF, art. 37, caput). (CAVALCANTE FILHO, J. T. Terceirização na Administração Pública e Princípio Constitucional do Concurso Público: considerações sobre o PL nº 4.330, de 2004. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2015 (Texto para Discussão nº 173). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 13 de março de 2019).

Por conseguinte, da determinação constitucional de admissão mediante concurso público para atividades que constituam as competências típicas da administração pública, e ressalvadas as exceções previstas no próprio texto constitucional (nomeações para cargos em comissão – art. 37, II, contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público – art. 37, IX, e contratação de agentes comunitários de saúde – art. 198, § 4º), decorre que a contratação indireta, em regime de terceirização, há de se dar em caráter subsidiário e excepcional, mediante licitação, como aliás expresso na própria Constituição (art. 37, inc. XXI).

E em razão desse caráter excepcional e instrumental, a terceirização na administração pública apenas se justifica em atividades auxiliares, de apoio administrativo ou de mera execução e não para as atividades finalísticas, o que, aliás, é corroborado pelo art. 6º, II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações e Contratos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Administrativos), que indica como serviços passíveis de contratação pela Administração “*conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.*”

Mas, mesmo na terceirização de atividades-meio, é preciso ter presente que, se a Constituição consagra o concurso público como meio de ingresso nos quadros da Administração Pública, homenageando os princípios da isonomia, impessoalidade, eficiência e moralidade, o trespasse de todas as atribuições de um cargo público a um terceiro se mostra como uma manifesta burla ao concurso público. Logo, a terceirização de serviços também não se revela lícita quando houver, nos quadros de pessoal da entidade contratante, cargo ou emprego ao qual incumba o desempenho das atividades objeto da contratação.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Como bem ponderou a Unidade Técnica, a terceirização no serviço público não é condenável, exceto quando implica a contratação de trabalhadores para o desempenho de atividades inerentes às categorias funcionais da entidade. No caso vertente, houve contratação de pessoal, por meio de empresa interposta, para provimento de cargos cujas atribuições se assemelham às daqueles que constam do seu quadro de pessoal, configurando burla à exigência constitucional do concurso público. (Acórdão 1.426/2009, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler) (grifou-se).

E esta Procuradoria-Geral já perfilhava essa mesma orientação, como se vê da ementa do Parecer nº 16.711/16:

SEAPI. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. ART. 24, INCISO IV, DA LEI Nº 8.666/93. "ATIVIDADES QUE FAZEM PARTE DO PLEXO DE FUNÇÕES DE CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS NÃO PODEM SER OBJETO DE TERCEIRIZAÇÃO, DESTINANDO-SE A SEREM



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

EXERCIDAS POR SERVIDORES APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO".
TERCEIRIZAÇÃO. PRECEDENTES PGE. INVIABILIDADE JURÍDICA.

Mais recentemente, já depois da decisão do STF na ADF 324 e no RE 958.252 e das modificações legislativas, essa orientação foi mantida, como se vê da Informação nº 021/18/GAB:

SECRETARIA DE SAÚDE. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES DE LOGÍSTICA DE ENTREGA DE MEDICAMENTOS. ANÁLISE DE EDITAL DE LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA DO TIPO PREÇO.

1. A contratação dos serviços de logística para a entrega de medicamentos mostra-se necessária no atual contexto do Estado, atendendo os princípios da economicidade e eficiência da Administração.

2. Na terceirização de atividade meio vinculada ao Poder Público não pode haver a supressão de cargos ou de atividades próprias do quadro de pessoal do órgão. In casu, tal não ocorre quanto às atividades vinculadas aos cargos de farmacêutico, especialista em saúde e técnico em saúde, devendo ser esclarecido pelo órgão consulente se há eventuais outros cargos cujas atribuições possam vir a ser afetadas pela terceirização. (grifou-se)

3. A responsabilidade técnica da operação por farmacêutico vinculado ao órgão contratante preserva a atividade do precitado cargo, inexistindo óbice à terceirização pretendida.

4. Por se cuidar de serviços de prestação continuada, recomenda-se seja feita alusão, na minuta contratual, ao art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

5. Justificado o não parcelamento do objeto do contrato, a fim de não haver descompasso entre as diversas atividades da cadeia logística, acarretando perda de eficiência. (grifei)

E, em que pese se tratar de diploma não aplicável no âmbito estadual, vale mencionar que a União Federal, ao recentemente editar o Decreto nº 9.507/2018 dispondo sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, igualmente adotou posição consentânea com esse entendimento, como se vê do artigo 3º do aludido decreto:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (g/n)

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta.

Nesse contexto, então, se faz necessário que a contratação pretendida e as atividades a serem desempenhadas pelo pessoal a ser disponibilizado pela empresa contratada sejam examinadas em face das atribuições do IGP e de seu quadro de pessoal.

Assim, a contratação pretendida envolve a *“Aquisição de Solução tecnológica integrada, voltada para a identificação de indivíduos, para o Departamento de Identificação do Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul (DI/IGP-RS), contemplando a captura das imagens das impressões digitais, da face e da assinatura dos indivíduos; readequação de espaço físico; logística de material e de documentos; recursos humanos para atendimento, assim como a manufatura do documento de identificação (emissão de Carteira de Identidade, de Carteira de Nome Social e de Carteiras Funcionais.”*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

E conforme consta do expediente, o IGP já celebrou, no ano de 2013, uma contratação tendo por objeto a prestação dos serviços de emissão de carteiras de identidade civil, identidade funcional e carteiras de nome social, sendo que a contratação que ora se pretende efetivar se distingue dessa anterior em 2 aspectos fundamentais, como explicitado na Informação nº 1867/2018, da Diretora-Geral do IGP (fl. 497-501): a inclusão da adequação da infraestrutura nas instalações do Departamento de Identificação (aspecto já examinado na Informação nº 015/19/PDPE) e a disponibilização de 66 funcionários para realização da coleta eletrônica de informações (atividade inicial do processo de identificação de indivíduos) nos quatro postos de atendimento existentes na Capital do Estado (PI – Azenha e 3 Postos Tudo Fácil – Centro, Zona Sul e Zona Norte).

A referida informação justifica a terceirização das posições de atendimento em alguns dos postos de identificação ao fundamento de que nestes postos o atendimento ao público é majoritariamente realizado por estagiários atualmente, por inexistência de servidores administrativos do quadro geral em número suficiente. Indica que há fatores negativos na utilização de estagiários em razão da grande rotatividade e na dificuldade de eventual responsabilização por serem muitas vezes menores de idade.

O restante do pessoal a ser disponibilizado pela contratada consiste em **1 Gerente Geral** (função de gestão da execução completa dos serviços contratados, sendo, também, o responsável pela interlocução da contratada com a contratante); **1 Supervisor ou Chefe Operacional** (supervisão das atividades de produção de sistemas de identificação, orientando os subordinados sobre prazos estabelecidos e execução dos serviços); **1 Chefe de Produção** (função de treinar, orientar e esclarecer dúvidas dos novos Operadores do sistema de Identificação); **Técnicos de suporte** (função de possibilitar que os usuários/colaboradores da Empresa disponham de equipamentos de TI em perfeitas condições de uso responsabilizando-se pela assistência técnica); **1 Administrativo** (função de executar todas as atividades administrativas da UED e da UCO); **Operadores de manufatura** (função de executar serviços de emissão de documentos de identificação, operando equipamentos específicos, para reprodução dos documentos solicitados); **Equipe de Atendentes de Call Center** (função de efetuar suporte nível 1 - reconhecimento do problema, desligar e ligar equipamentos); **1 Analista**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de Suporte (função de analisar, projetar, adquirir e coordenar a operação e manutenção dos elementos componentes da infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC); **1 Analista de Sistemas** (função de projetar o sistema, atuar com análise e projeto de sistemas) e **Vigilantes** (função de controlar as entradas e saídas do pessoal da UED e da UCO e de visitantes).

E consoante a legislação estadual (LC nº 10.687/96), ao IGP compete, dentre outras, a atribuição de realizar serviços de identificação civil e criminal, incumbindo, dentro da estrutura do IGP, ao Departamento de Identificação a realização dos exames periciais relativos à afirmativa da identidade, a elaboração de laudos periciais referentes a sua área de atuação, o processamento da identificação civil e criminal dos cidadãos, a elaboração e expedição de carteiras de identidade e a manutenção de cadastros de suspeitos de infração penal, de antecedentes criminais de indiciados, além da atualização de dados e a estatística criminal por meio de informática criminal (art. 10 da LC nº 10.687/96, na redação conferida pela LC nº 10.998/97).

Mas, considerando que a emissão das carteiras de identidade constitui atividade inerentemente estatal, resulta que a efetiva autorização de emissão do documento não pode ser objeto de terceirização, o que se tem por observado na proposta de contratação, uma vez que os dados coletados deverão ser necessariamente submetidos a uma análise papiloscópica por papiloscopistas do IGP, antes da liberação da emissão do documento, conforme consta a fl. 363. Logo, a contratação da emissão das carteiras não substituirá o IGP em sua atividade-fim, embora se mostre como fundamental para que o órgão possa executar com maior eficiência outras atividades, especialmente a realização dos exames periciais relativos à afirmativa da identidade, que não comportam execução indireta.

Já as atividades materiais e instrumentais inerentes ao processo de confecção das carteiras podem eventualmente ser objeto de execução indireta desde que, como antes exposto, não haja sobreposição com atribuições de cargos públicos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

E nesse ponto releva destacar que o quadro próprio de pessoal do IGP é composto atualmente pelas categorias funcionais de Auxiliar de Perícia, Fotógrafo Criminalístico, Papiloscopista, Perito Criminalístico Químico, Perito Químico-Toxicologista, Perito Criminalístico Engenheiro, Perito Criminalístico, Perito Médico-Legista, Perito Odonto-Legista, Perito Químico-Forense e Perito Criminal (conforme Lei nº 11.770/02), inexistindo, pois, cargos de serviços auxiliares ou meramente instrumentais.

Todavia, a Diretora-Geral do IGP informa, na antes mencionada Informação nº 1867/2018, que a atividade de atendimento ao público é atualmente realizada majoritariamente por estagiários porque o IGP nunca conseguiu o número mínimo necessário de servidores dos quadro geral para desempenho dessa atividade, do que se extrai que as atividades de atendimento ao público são realizadas tanto por integrantes do quadro geral – lei 14.324/14 – quanto por estagiários. Ocorre que, dentre as categorias funcionais remanescentes no quadro geral, não se vislumbra cargo cujas atribuições se identifique com as previstas para o atendente no termo de referência, o qual deverá executar atividades relacionadas com a operação de uma estação de captura ao vivo, quais sejam, captura das imagens das impressões digitais, da face do indivíduo e da assinatura.

Logo, como as atividades a serem realizadas pelos atendentes, a par de instrumentais, não se confundem nem se sobrepõem às atribuições típicas de cargo existente no quadro geral dos servidores públicos ou no quadro próprio do IGP, não há óbice para que a contratação a ser efetivada alcance também a prestação desse serviço.

E não é demasiado registrar que, quanto aos demais recursos humanos a serem alocados para a execução do objeto contratual, que, com exceção dos vigilantes (cujas viabilidade de terceirização é amplamente reconhecida), constituem equipe de gestão da própria solução tecnológica objeto da contratação, resta afastada a possibilidade de sobreposição com atribuições de cargos públicos, uma vez que a solução tecnológica não será desenvolvida pelo próprio Estado e seu gerenciamento demandará conhecimento especializado da ferramenta.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Face ao exposto, concluo ser juridicamente viável que a contratação de solução tecnológica integrada a ser levada a efeito pelo IGP com vistas à emissão das carteiras de identidade, de nome social e funcionais alcance a terceirização do serviço de atendimento ao público para coleta de informações (atividade inicial do processo de identificação dos indivíduos, consistente na captura das imagens das impressões digitais, da face do indivíduo e da assinatura), como proposto no Termo de Referência de fls. 324-489.

É o parecer.

Porto Alegre, 20 de março de 2019.

**ADRIANA MARIA NEUMANN,
PROCURADORA DO ESTADO**

PROA 17/1205-0001203-6



Nome do arquivo: 3_minuta_parecer_terceirizacao_igp2.pdf

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Adriana Maria Neumann	21/03/2019 16:54:17 GMT-03:00	58941029015	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 17/1205-0001203-6

Acolho as conclusões do Parecer da Procuradoria de Pessoal, de autoria da Procuradora do Estado ADRIANA MARIA NEUMANN.

Encaminhe-se à Secretaria da Segurança Pública, com vista prévia ao Agente Setorial.

**Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral do Estado.**

Documento Assinado Digitalmente



Nome do arquivo: 0.3580316380138914.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	11/04/2019 22:17:13 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.