

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 017.111/2014-5

Natureza: Denúncia.

Unidade: Companhia Docas do Pará – CDP.

Denunciante: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Advogado: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. TERCEIRIZAÇÃO IRREGULAR DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA PORTUÁRIA. COMPETÊNCIA DA GUARDA PORTUÁRIA. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará – Secex/PA, acolhida pelos dirigentes da unidade:

“Cuidam os autos de denúncia versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na Companhia Docas do Pará referentes à terceirização da prestação de serviços de vigilância portuária em portos administrados pela companhia, a despeito de haver candidatos aprovados em concurso público, iniciado em 2012 e concluído em 2014, para provimento de cargos de guarda portuário do quadro da referida estatal.

HISTÓRICO

1. Em termos gerais, a denúncia acostada à peça 1 versa sobre três pontos: a) realização de curso de formação para candidatos aprovados em concurso público para o preenchimento de vagas para o cargo de guarda portuário, destinados à formação de cadastro de reserva; b) prejuízo causado aos candidatos aprovados e ainda não convocados; e c) terceirização irregular de serviços de vigilância portuária nos portos administrados pela CDP.
2. Instrução acostada à peça 7 concluiu, em relação ao curso de formação destinado a candidatos que fariam parte de cadastro de reserva, pela não ofensa à legalidade ou economicidade, inexistindo vedação normativa à seleção de candidatos para compor tal cadastro em concurso que incluía etapa de curso de formação.
3. Em relação ao prejuízo dos candidatos aprovados e não convocados, concluiu-se tratar de matéria estranha à competência deste Tribunal.
4. De outra sorte, a instrução consignou que as evidências constantes dos autos corroboram, em juízo inicial, os argumentos dos denunciante relativamente à terceirização irregular de serviços de vigilância portuária nos portos administrados pela CDP.
5. No entanto, entendeu-se haver carência de documentos nos autos que permitisse a identificação dos agentes responsáveis pela licitação e contratação dos serviços terceirizados, bem como pela condução do processo de preenchimento das vagas de guarda portuário da empresa.
6. Assim, propôs-se diligência à CDP em busca de elementos necessários à identificação dos agentes que concorreram para a prática do suposto ilícito, bem como para a avaliação das circunstâncias fáticas que levaram à contratação inquinada de irregular.
7. Tal medida preliminar materializou-se por meio das peças 11 e 12, sendo as respostas ofertadas por meio das peças 13-76.
8. Em 29/01/2015, Fabrício da Silva Pinto obteve cópia eletrônica dos autos (peças 77, 78 e 81).

9. Em 23/01/2015, anexou-se ao processo auto de infração da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Pará – MTE, lavrado em 25/11/2014 (peças 79-80).

EXAME TÉCNICO

10. A CDP informou dispor de 115 vagas no cargo de guarda portuário, sendo que 101 delas encontram-se preenchidas (peça 15, p. 1). Anexou, ainda, quadro de distribuição de guardas portuários e vigilantes nos portos administrados pela CDP, conforme tabela abaixo (peça 16):

Porto	Belém	Vila do Conde	Santarém	Miramar	Outeiro	Altamira	Itaituba	Óbidos	Total
Guarda portuário	9	5	2	5	2	0	1	0	24
Vigilante	8	11	6	4	4	1	1	1	36
Supervisor /Inspetor	2	2	2	1	1	0	0	0	8
Total	19	18	10	10	7	1	2	1	
Total geral									68

11. Juntou documentação acerca do pregão 2/2011, da homologação e adjudicação do objeto à empresa Vidicon Serviços de Vigilância Ltda. (peça 17, p. 1-202; peça 18; peça 20, p. 1-201; peça 21, p. 1-201; peça 22, p. 1-201; peça 23, p. 1-200; peça 24; peça 25, p. 1-21; peça 26, p. 1-201; peça 27; peça 29, p. 1-202; peça 30, p. 1-202; peça 31, p. 95, p. 102-103 e p. 123-128).

12. O contrato 35/2011, cujo objeto é a prestação de serviços de vigilância armada e desarmada nas dependências da CDP, firmado com a empresa vencedora em 01/07/2011, possui seis termos aditivos, sendo que o último, datado de 01/07/2014, prorrogou o contrato para 01/07/2015 (peça 69, p. 45-74; peça 70, p. 18-39).

13. Anexou vasta documentação acerca de pagamentos efetuados no período de agosto de 2011 a outubro de 2014, referentes ao serviço de vigilância (peças 17, 19-23, 25-26, 28-40, 43-54, 57, 58-62, 63-68, 70-76).

14. Consulta ao sitio eletrônico da CDP revela que houve até o momento três convocações referentes ao concurso público para o provimento de cargos de guarda portuário, chamando respectivamente 12, 8 e 1 candidatos. A documentação referente à primeira convocação encontra-se à peça 14. Vale lembrar que o concurso previa o provimento de 20 cargos e formação de cadastro de reserva de 38 vagas.

15. Vale destacar relevantes elementos carreados aos autos pelos denunciante:

a) termo de compromisso de ajustamento de conduta, firmado junto ao Ministério Público do Trabalho em 11/05/2006, por meio do qual a CDP se comprometeu, no prazo de 180 dias, a se abster de utilizar trabalhadores terceirizados para realizar a vigilância e controle de acesso da área do porto, sob pena de multa de R\$ 2.000,00 por trabalhador encontrado em situação irregular (peça 1, p. 55-60);

b) aditivo ao termo de compromisso de ajustamento de conduta, firmado junto ao Ministério Público do Trabalho em 29/05/2008, por meio do qual a CDP se comprometeu a não utilizar trabalhadores terceirizados nas atividades que importem no controle e vigilância de acesso e trânsito de pessoas, veículos e cargas nas áreas primárias portuárias (peça 6, p. 13-14);

c) auto de infração 1023-5 da Superintendência de Fiscalização e Coordenação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – SFC/ANTAQ, de 13/8/2014, e parecer técnico instrutório de 3/11/2014 sugerindo a aplicação de multa no valor de R\$ 165.000,00, em decorrência da utilização de segurança terceirizada para o exercício de atividades de competência da Guarda Portuária (peça 6, p. 4-8 e peça 80, p. 18-20);

d) informações prestadas pela CDP ao MPT em 08/09/2014, na qual menciona não haver descumprimento do Termo de Compromisso firmado em 2006, tampouco do Concurso Público 2/2012 (peça 6, 10-11);

e) Ata de audiência 28604.2014, do dia 03/11/2014, na qual se reuniram membros do MPT, do MTE, da CDP, da ANTAQ, do Sindicato dos Portuários do Pará e Amapá (SINDIPORTO), do Sindicato dos

Guardas Portuários do Estado do Pará e Amapá (SINDIGUAPOR), e representantes dos candidatos aprovados no concurso público da guarda portuária da CDP (peça 6, p. 25-28);

f) auto de infração 20.532.032-5, da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Pará/Ministério do Trabalho e Emprego – SRTE/PA/MTE, de 25/11/2014, referente à terceirização ilícita de 125 empregados exercendo atividade típica da guarda portuária (peça 79, p. 3-35 e peça 80, p. 1-17); e

g) ata da audiência 2705.2015, de 19/01/2015, ocorrida na sede do Ministério Público do Trabalho - MPT, ocasião em que a CDP comprometeu-se a se manifestar no prazo de 20 dias acerca da redução do número de terceirizados e sua substituição pelos candidatos aprovados no último concurso público (peça 80, p. 24-26).

16. Preliminarmente, observa-se que a atuação do MPT, da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Pará – MTE e da Superintendência de Fiscalização e Coordenação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, não tem surtido o resultado esperado no tocante à substituição dos terceirizados da CDP que exercem a atividade de vigilância portuária por guardas pertencentes ao quadro permanente da instituição.

17. Pelo contrário, a documentação disposta nos autos evidencia que desde 2006, ano em que se firmou o Termo de Compromisso com o MPT, apenas 21 guardas portuários foram convocados, por meio do concurso público 2/2012, havendo, ainda, aproximadamente 125 terceirizados exercendo atividades de vigilância.

18. Não se tem notícia nos autos de que a CDP foi penalizada pelo descumprimento do Termo de Compromisso firmado em 11/05/2006 (peça 1, p. 55-60). Tampouco há informações disponíveis acerca dos efeitos produzidos pelos autos de infração 1023-5, de 13/08/2014, e 20.532.032-5, de 25/11/2014, lavrados respectivamente pela SFC/ANTAQ e pela SRTE/PA/MTE. Deve-se destacar que todas essas ações conciliatórias e repressivas dizem respeito à mesma irregularidade: terceirização de serviços que deveriam ser executados exclusivamente pela guarda portuária.

19. A audiência ocorrida em 19/01/2015 na sede do MPT revela que as ações adotadas pela CDP com vistas a eliminar a terceirização dos serviços de vigilância caminham a passos lentos. O MPT parece não adotar medidas enérgicas em face da morosidade e inadimplência da CDP, haja vista que desde 2006 até a data presente a situação pouco evoluiu. Vale lembrar que o Termo de Compromisso visa evitar a proposição de uma ação civil pública, oferecendo ao empregador a oportunidade de cumprir obrigações inadimplidas ou deixar de fazer algum ilícito considerado prejudicial à coletividade de trabalhadores.

20. A CDP defende-se alegando que inexistente irregularidade quanto à terceirização, uma vez que cumpre o aditivo ao Termo de Compromisso, firmado em 29/05/2008 (peça 6, p. 13-14). Segundo a companhia, o aditivo reza que “a CDP deverá abster-se de utilizar trabalhadores terceirizados nas atividades que importem no controle e vigilância de acesso e trânsito de pessoas, veículos e cargas nas áreas primárias portuárias”, de modo que estaria autorizada a realizar a segurança patrimonial com terceirizados.

21. Não se deve perflhar esse entendimento: a lei 8.630/1993 e o decreto 6.620/2008, vigentes até junho e outubro de 2013, respectivamente, não faziam a distinção de serviços entre segurança patrimonial e controle e vigilância de acesso e trânsito de pessoas, veículos e cargas. Tampouco a lei 12.815/2013, que revogou a lei 8.630/1993, a faz.

22. O art. 17, caput e §1º, inciso XV, da Lei 12.815/2013, dispõem:

‘Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária:

(...) e

XV - organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente.’

23. Tal dispositivo é regulamentado pela Portaria 350 da Secretaria de Portos, de 1º/10/2014, a qual substitui em parte a Portaria 121, de 13/5/2009, que dispunha sobre as diretrizes e organização das

Guardas Portuárias tendo em vista o art. 33, § 1º, da Lei 8.630/1993, revogada pela Lei 12.815/2013, de 5/6/2013, e o art. 7º, § 2º, do Decreto 6.620, de 29/10/2008, revogado pelo Decreto 8.033/2013, de 27/6/2013.

24. Vale lembrar que a terceirização dos serviços de vigilância somente é autorizada no caso dos beneficiários de concessões, permissões e autorizações, bem como de arrendamentos de instalações portuárias na área do porto organizado, os quais poderão ter os seus próprios serviços de vigilância, condicionando-se, contudo, a prestação de tais serviços terceirizados à orientação da Guarda Portuária, de forma a não interferirem em suas atividades, bem assim à devida aprovação da Administração do Porto (art. 6º da Portaria SEP 121/2009).

25. Assim, tem-se que as normas de regência da matéria proíbem a terceirização dos serviços de vigilância e segurança portuária, sendo necessário que as Autoridades Portuárias, a exemplo da CDP, desempenhem tais atribuições diretamente por intermédio de seu quadro de pessoal, devendo sempre respeitar a exigência constitucional de concurso público para contratação de pessoal pela Administração Pública (art. 37, inciso II, da Constituição da República). Nesse sentido já se pronunciou este Tribunal de Contas (Acórdãos 8.555/2012-TCU-Segunda Câmara, 3.560-TCU-Segunda Câmara, e 6.824/2014-TCU-Segunda Câmara).

26. Verifica-se que o contrato 35/2011 contém seis termos aditivos, conforme tabela abaixo:

Contrato/T A	Assinatura	Objeto	Localização
Contrato 35/2011	01/07/2011	Prestação de serviços de vigilância armada e desarmada conforme termo referência pregão 2/2011, ao valor global de R\$ 6.838.437,24 e mensal de R\$ 569.869,77.	Peça 69, p. 45-51
1º TA ao contrato 35/2011	29/06/2012	Prorrogação da vigência do contrato por mais 12 meses. Redução de 8 postos de vigilância. Novo valor global de R\$ 6.709.464,96 e mensal de R\$ 559.122,08.	Peça 69, p. 55-57
2º TA ao contrato 35/2011	07/08/2012	Novo valor global de R\$ 6.633.808,68 e mensal de R\$ 552.819,39, retroagindo à data do 1º TA (29/06/2012).	Peça 69, p. 59-60
3º TA ao contrato 35/2011	28/06/2013	Prorrogação da vigência do contrato por mais 12 meses. Possibilidade de redução de 21 postos de vigilância. Novo valor global de R\$ 7.990.857,12 e mensal de R\$ 665.904,76.	Peça 69, p. 62-65
4º TA ao contrato 35/2011	16/10/2013	Acréscimo de 2 postos de vigilância no Porto de Itaituba/PA. Acréscimo ao valor global de R\$ 416.249,76 e mensal de R\$ 34.687,48. Valor global passa a ser R\$ 8.407.106,88 e o mensal R\$ 700.592,24.	Peça 69, p. 67-69
5º TA ao contrato 35/2011	02/12/2013	Pagamento de R\$ 366.229,11, a título de revisão de preço, decorrente da Lei 12.740/12.	Peça 69, p. 71-73
6º TA ao contrato 35/2011	01/07/2014	Prorrogação da vigência do contrato por mais 12 meses. Estipulação do valor mensal em R\$ 608.015,34 e limite anual de R\$ 7.296.184,08, em decorrência de repactuação, considerando redução de 9 postos e novas condições dispostas na convenção coletiva 2014/2015.	Peça 70, p. 21-22

27. Desse modo, a despeito das disposições legais contrárias mencionadas e da atuação de diversos órgãos fiscalizadores e controladores, a CDP insiste na manutenção do contrato de terceirização de vigilância desde 2011, o que enseja a audiência dos gestores signatários do contrato 35/2011 e respectivos aditivos.

28. Nesse sentido, os instrumentos foram firmados pelos seguintes membros da CDP:

Contrato/TA	Assinatura	gestores

Contrato 35/2011	01/07/2011	Carlos José Ponciano da Silva, e Olívio Antonio Palheta Gomes
1º TA	29/06/2012	Carlos José Ponciano da Silva, e Olívio Antonio Palheta Gomes
2º TA	07/08/2012	Carlos José Ponciano da Silva, e Maria do Socorro Pirâmides Soares
3º TA	28/06/2013	Carlos José Ponciano da Silva, e Olívio Antonio Palheta Gomes
4º TA	16/10/2013	Carlos José Ponciano da Silva, e Maria do Socorro Pirâmides Soares
5º TA	02/12/2013	Carlos José Ponciano da Silva, e Olívio Antonio Palheta Gomes
6º TA	01/07/2014	Jorge Ernesto Sanchez Ruiz, e Olívio Antonio Palheta Gomes

CONCLUSÃO

29. Considerando-se as leis 8.630/1993 e 12.815/2013, os Decretos 6.620/2008 e 8.033/2013, e as Portarias SEP 121/2009 e 350/2014, bem como o art. 37, inciso II, da Constituição de 1988, e pronunciamentos deste Tribunal (Acórdãos 8.555/2012-TCU-2ª Câmara, 3.560-TCU-2ª Câmara, e 6.824/2014-TCU-2ª Câmara), normativos e entendimentos contrários à terceirização dos serviços de vigilância e segurança portuária, entende-se necessária a audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa que esclareçam os motivos da permanência da contratação terceirizada desde 2011.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) ouvir em audiência o Sr. Olívio Antonio Palheta Gomes, CPF 259.413.132-68, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 dias, apresente razões de justificativa quanto à seguinte conduta praticada na condição de Diretor Administrativo Financeiro da CDP:

Conduta:

Assinar o contrato 35/2011 em 01/07/2011, referente à prestação de serviços de vigilância armada e desarmada nas dependências do Prédio Sede da CDP e dos portos de Belém, Santarém, Vila do Conde, Itaituba, Altamira, Óbidos, Terminal de Outeiro e Terminal Petroquímico de Miramar, em afronta à Lei 8.630/1993 e à Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos, as quais rezam que compete à administração do Porto a organização e regulamentação da guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto.

Assinar os termos aditivos 1, 3, 5 e 6 ao Contrato 35/2011, respectivamente em 29/06/2012, 28/06/2013, 02/12/2013 e 01/07/2014, em afronta às Leis 8.630/1993, 12.815/2013 e à Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos, as quais rezam que compete à administração do Porto a organização da guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto.

Dispositivos violados:

Art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988; art. 33, inciso IX, da Lei 8.630/1993; art. 17, § 1º, inciso XV, da Lei 12.815/2013; arts. 2º, 4º e 5º da Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

b) ouvir em audiência o Sr. Jorge Ernesto Sanchez Ruiz, CPF 270.670.170-68, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 dias, apresente razões de justificativa quanto à seguinte conduta praticada na condição de Diretor Presidente da CDP:

Conduta:

Assinar o 6º Termo Aditivo ao contrato 35/2011 em 01/07/2014, referente à prestação de serviços de vigilância armada e desarmada nas dependências do Prédio Sede da CDP e dos portos de Belém, Santarém, Vila do Conde, Itaituba, Altamira, Óbidos, Terminal de Outeiro e Terminal Petroquímico de Miramar, em afronta à Lei 12.815/2013 e à Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos, as quais

rezam que compete à administração do Porto a organização da guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto.

Dispositivos violados: art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988; art. 17, §1º, inciso XV, da Lei 12.815/2013; arts. 2º, 4º e 5º da Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

c) ouvir em audiência o Sr. Carlos José Ponciano da Silva, CPF 557.168.657-04, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 dias, apresente razões de justificativa quanto à seguinte conduta praticada na condição de Diretor Presidente da CDP, à época dos fatos:

Conduta:

Assinar o contrato 35/2011 em 01/07/2011, referente à prestação de serviços de vigilância armada e desarmada nas dependências do Prédio Sede da CDP e dos portos de Belém, Santarém, Vila do Conde, Itaituba, Altamira, Óbidos, Terminal de Outeiro e Terminal Petroquímico de Miramar, em afronta à Lei 8.630/1993 e à Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos, as quais rezam que compete à administração do Porto a organização e regulamentação da guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto.

Assinar os termos aditivos 1, 2, 3, 4 e 5 ao Contrato 35/2011, respectivamente em 29/06/2012, 07/08/2012, 28/06/2013, 16/10/2013 e 02/12/2013, em afronta às Leis 8.630/1993 e 12.815/2013, e à Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos, as quais rezam que compete à administração do Porto a organização da guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto.

Dispositivos violados: art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988; art. 33, inciso IX, da Lei 8.630/1993; art. 17, §1º, inciso XV, da Lei 12.815/2013; arts. 2º, 4º e 5º da Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

d) ouvir em audiência a Sra. Maria do Socorro Pirâmides Soares, CPF 593.825.116-87, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 dias, apresente razões de justificativa quanto à seguinte conduta praticada na condição de Diretora de Gestão Portuária:

Conduta:

Assinar o 2º e o 4º Termo Aditivo ao contrato 35/2011 em 07/08/2012 e 16/10/2013, respectivamente, referente à prestação de serviços de vigilância armada e desarmada nas dependências do Prédio Sede da CDP e dos portos de Belém, Santarém, Vila do Conde, Itaituba, Altamira, Óbidos, Terminal de Outeiro e Terminal Petroquímico de Miramar, em afronta às Leis 8.630/1993 e 12.815/2013, e à Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos, as quais rezam que compete à administração do Porto a organização da guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto.

Dispositivos violados: art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988; art. 33, inciso IX, da Lei 8.630/1993; art. 17, §1º, inciso XV, da Lei 12.815/2013; arts. 2º, 4º e 5º da Portaria 121/2009 da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

e) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 13, parágrafo único, da Resolução-TCU 170/2004, que o não atendimento à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, e que a rejeição das razões de justificativa poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.”

É o relatório.