

**TC 014.776/2006-8**

**Apenso:** TC 018.225/2006-0

**Tipo:** Prestação de Contas – 2005 (recurso de reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Petrobras Transporte S.A.

**Recorrente:** Petrobras Transporte S.A.

**Advogado:** Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298), peça 9, p. 4-6 e substabelecimento à p. 27-29.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Prestação de Contas do exercício de 2005. Julgamento pela regularidade com ressalva das contas de alguns responsáveis e pela regularidade, com quitação plena, de outros. Determinações. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Não Provimento. Ciência.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração em sede de prestação de contas do exercício de 2005 da Petrobras Transporte S.A. – Transpetro.

## HISTÓRICO

2. Para subsidiar a instrução deste processo foi realizada inspeção com o intuito de dirimir dúvidas, ter acesso mais rápido à documentação e sanear diversos processos com temas semelhantes de forma coesa e conjunta.

3. Com relação às contas de 2005, foram fiscalizados os dois pontos objetos de ressalva no Parecer do Órgão de Controle Interno, quais sejam: (i) a contratação de empresas de terceirização de mão-de-obra para intermediar a contratação de funcionários que ocuparam cargos permanentes constantes do Plano de Cargos e Salários da Transpetro - PCS e (ii) a realização de horas-extras em excesso e de forma recorrente, caracterizando habitualidade. Além disso, foram também verificadas algumas informações prestadas à Ouvidoria em manifestações, referentes a supostas irregularidades envolvendo a (iii) necessidade de inscrição junto à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, (iv) contratação no Terminal de Santos e (v) terceirização indevida.

4. Por meio do Acórdão 4969/2012 - TCU - 2ª Câmara, o Tribunal deliberou sobre a referida prestação de contas. Reproduz-se a seguir a decisão naquilo que interessa para o deslinde da questão (peça 3, p. 202):

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea "a"; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em julgar regulares com ressalva as contas do responsável José Sérgio de Oliveira Machado (108.841.497-49), dando-lhe quitação, e nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea "a"; 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno/TCU, julgar regulares as contas dos demais responsáveis relacionados no item 1.2, dando-lhes quitação plena, e arquivar o processo, com fulcro no artigo 40, inciso V, da Resolução 191/2006, sem prejuízo de fazer as determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

(...)

1.5. Determinações:

1.5.1. determinar à Petrobras Transporte S.A. que:

1.5.1.1. não terceirize serviços para execução de atividades relacionadas a cargos que constem no Plano de Cargos e Salários, conforme orientação do DIP TRANSPETRO/PRES 9/2005, a não ser em situações excepcionais, com justificativa pormenorizada, que deverá ser arquivada no processo de contratação para comprovação em fiscalizações posteriores por parte do TCU e da CGU, nos termos do Acórdão n. 576/2012-Plenário;

1.5.1.2. abstenha-se de aditar contratos de terceirização que tenha como objeto atividade relacionada a cargos que constem no Plano de Cargos e Salários da Transpetro, salvo em situações excepcionais, com justificativa pormenorizada, que deverá ser arquivada no processo de contratação para comprovação em fiscalizações posteriores por parte do TCU e da CGU, nos termos do Acórdão n. 576/2012-Plenário;

1.5.1.3. realize estudo fundamentado de forma a estabelecer metas para a primeirização total, com cronograma detalhado, justificando o tempo em que ainda se fizer necessária a utilização de mão de obra terceirizada, e evidenciar a diminuição dessa mão-de-obra através do Sistema de Controle de Contratados - SICONT;

1.5.1.4. faça constar de seus normativos internos a obrigatoriedade de inscrição na Agência Nacional de Transporte Aquaviários (Antaq) para empresas que prestarão serviços de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo, nos termos dos arts. 1º e 2º, inc. V, da Resolução nº 52/ANTAQ;

1.5.1.5. adote medidas para regularização dos contratos de serviços de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo firmados com empresas que eventualmente não estejam inscritas junto à Antaq, considerando inclusive a possibilidade de rescisão desses contratos;

1.5.1.6. apure se houve vazamento das estimativas no caso dos Contratos nºs 4600003111, 4600003177 e 4600002912, para, se for o caso, sejam adotadas as providências administrativas e/ou judiciais cabíveis em relação às pessoas e empresas envolvidas.

1.5.2. determinar à 1ª Secex que dê ciência desta deliberação à Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), aos responsáveis e à Agência Nacional de Transporte Aquaviários (Antaq), acompanhada da instrução de fls. 543/560 do volume 2. (grifos acrescentados)

5. Inconformada com o referido *decisum*, a recorrente interpôs o presente recurso de reconsideração.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

6. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 16), ratificado à peça 19 pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes, que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto pela Petrobras Transporte S.A. contra o Acórdão 4969/2012 - TCU - 2ª Câmara, suspendendo o efeito dos subitens 1.5.1.1 a 1.5.1.3 do referido *decisum*.

7. Passa-se ao exame técnico do recurso interposto.

#### **PRELIMINAR**

##### Argumentos

8. A recorrente, inicialmente, resume os fatos do presente processo.

9. Em seguida, a indigitada coloca sua insatisfação com o teor das determinações contidas nos subitens 1.5.1.1 a 1.5.1.3 do *decisum* recorrido.

10. Explica que os processos 015.842/2010-0, 013.347/2010-1, 021.110/2009-8, que tratavam de terceirização na Transpetro, foram apensados ao TC 023.627/2007-5, onde se analisa o citado instituto no âmbito de toda a Administração Pública. Coloca que tal fora realizado para evitar decisões contraditórias.

11. Assevera que o Acórdão 2.132/2010 – Plenário fixou regras e prazos para as diversas entidades da Administração Pública regularizarem a sua situação no que tange à terceirização indevida.

12. Diz que, mediante o Ofício 703/DEST-MP, foram estabelecidas as diretrizes para as empresas estatais, o que estaria sendo monitorado no âmbito do TC 027.911/2010-1. Explica, ainda,

que foi estabelecido o prazo de setembro/2013 para envio do plano de substituição, o que, a seu ver, vai de encontro ao estabelecido pela decisão ora recorrida.

13. Ademais, considera que o *decisum* vergastado não se coaduna com as últimas decisões desta Corte no sentido de reunir todos os processos relativos à terceirização nos processos 023.627/2007-5 e 027.911/2010-1. Nessa linha, requer que o tema terceirização tratado no presente processo de contas seja apreciado em processo apartado e apensado aos processos citados. Considera a melhor solução no sentido de uniformizar o tratamento do tema para toda a Administração Pública Federal.

14. A recorrente faz analogia aos arts. 103-105 do CPC que trata de ações conexas, quando tem em comum objeto ou causa de pedir, podendo o magistrado determinar de ofício ou a requerimento das partes a reunião das ações propostas.

15. Por fim, requer também sejam afastadas as determinações recorridas.

#### Análise

16. Informe-se, desde já, não assistir razão à recorrente. Explica-se.

17. Importante reproduzir o Acórdão 2.303/2012 – TCU – Plenário proferido no âmbito do TC 027.911/2010-1, em 29/8/2012, ou seja, posteriormente à interposição do presente recurso de reconsideração (13/8/2012):

9.1. com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, **fixar em 30/11/2012** a data limite para que as empresas estatais federais, à exceção de Furnas Centrais Elétricas S.A., remetam ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/MP, no formato do quadro abaixo, plano detalhado de substituição de terceirizados irregulares de que trata o subitem 9.1.1.3 do Acórdão nº 2.132/2010-Plenário, que deve estar acompanhado das providências preliminares a que se referem os subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 do referido *decisum*, reiteradas nesta oportunidade:

9.1.1. levantamento, em todos os níveis de negócio, mediante análise criteriosa de rotinas e procedimentos, das atividades passíveis de terceirização, separadas de acordo com sua natureza (v.g. conservação, limpeza, segurança, informática, assessoramento, consultoria, e outras), à luz das disposições do Decreto nº 2.271/1997 e do Enunciado nº 331 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho – TST; e

9.1.2. confronto dos objetos de todos os contratos de prestação de serviços em andamento com as atividades identificadas a partir do levantamento anterior, e identificação do número de trabalhadores terceirizados que se enquadrem em alguma das seguintes situações irregulares: ocupação de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; exercício de atividade-meio e presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; e exercício de atividade-fim;

Empresa:									
Número total de terceirizados irregulares:									
número de terceirizados a substituir por ano									
2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%

9.2. **fixar em 28/2/2013 a data limite** para que o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, por intermédio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/MP, envie a este Tribunal, no formato abaixo apresentado, o plano consolidado de substituição de terceirizados irregulares de que trata o subitem 9.1.2 do Acórdão nº 2.132/2010-Plenário:

Número total de terceirizados irregulares nas empresas estatais federais (empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto):		
Empresa/vinculação	número de terceirizados a substituir por ano	Total

ministerial	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
-										
-										
-										

9.3. determinar à 8ª Secex que extraia cópia das peças deste processo referentes às empresas do **Sistema Petrobras**, e as encaminhe à 9ª Secex, que deverá autuar processo apartado para monitorar a substituição de trabalhadores terceirizados em situação irregular nas empresas do grupo citado, sem prejuízo de que a coordenação dos trabalhos fique a cargo da 8ª Secex;

**9.4. dar ciência às empresas estatais federais listadas neste relatório de monitoramento, no que couber, de que:**

**9.4.1. a terceirização de atividades finalísticas e/ou de funções contempladas nos planos de cargos configura ato ilegítimo e não encontra amparo no art. 25, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, cuja interpretação deve se amoldar à disciplina do art. 37, inciso II, da Constituição Federal;**

9.4.2. segundo a jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdãos nºs 1.443/2007, 3.840/2008, 852/2010, 3.070/2011 e 3.071/2011, do Plenário), a terceirização de serviços de natureza jurídica somente é admitida para atender a situações específicas devidamente justificadas, de natureza não continuada, quando não possam ser atendidas por profissionais do próprio quadro do órgão ou entidade;

**9.4.3. o descumprimento de determinações do TCU enseja a aplicação de multa aos agentes públicos faltosos, com base no art. 58, inciso VII, da Lei nº 8.443/1992.**

9.5. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da notificação, dê ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, às empresas estatais federais;

9.6. reiterar, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o alerta contido no subitem 9.3. do Acórdão nº 576/2012 – TCU – Plenário;

9.7. alertar o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), visando a que, no exercício de suas competências previstas no art. 6º, II, g, e XI, do Anexo I do Decreto nº 7675/2012, aquele órgão subordinado oriente os gestores públicos das estatais federais de que **não será considerada de boa-fé por este Tribunal a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salários do órgão/entidade por contrariar o art. 37, II, da Constituição Federal e, ainda, poder implicar futuros prejuízos ao Erário**, decorrentes do possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados, garantindo-lhes o direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, na esteira da Orientação Jurisprudencial nº 383 SDI-1 do TST; (grifos acrescidos)

18. Primeiramente, cumpre informar à indigitada que o prazo requerido por ela e informado em sua peça recursal de 30/9/2013 não fora acatado pela decisão acima reproduzida, tendo sido prorrogado até a data de 30/11/2012. Note-se que o recurso ora analisado fora interposto anteriormente à decisão acima citada.

19. Importante, ainda, reproduzir trecho do voto condutor do Acórdão 2.303/2012 – TCU – Plenário que assim analisou a situação do grupo Petrobras:

14. Em vista do pedido de prorrogação de prazo formulado pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), até 30/9/2013, propõe que seja analisado pela 9ª Secretaria de Controle Externo (9ª Secex), apartando-se as análises relativas a essa estatal do presente processo, à semelhança do caso "Furnas Centrais Elétricas S.A.", conduzido no TC-032.732/2011-2 por aquela secretaria de controle externo localizada na cidade do Rio de Janeiro, a qual tem, como clientela

específica, entre outros órgãos e entidades (v.g. Eletrobras, Eletronuclear, FURNAS, BNDES etc.), a quase totalidade do referido grupo petrolífero.

15. Abro parêntese para consignar que, na esfera do mencionado processo, esta Corte recentemente prolatou o Acórdão nº 576/2012-Plenário, por meio do qual se manifestou quanto os acordos judiciais celebrados entre Furnas, a Federação Nacional dos Urbanitários e o Ministério Público do Trabalho, nos autos do Mandado de Segurança STF nº 27.066, concernentes à substituição de empregados terceirizados por concursados.

16. Creio que a constituição de apartado relativo à Petrobras pela 9ª Secex é alternativa inteligente sob o ponto de vista da eficiência e da celeridade processual. Avalio que essa opção não deve afastar a coordenação dos trabalhos por parte da 8ª Secex, responsável por conduzir o processo mais abrangente. Interessante, nesse pensar, que as unidades, de forma coordenada pela Segecex, troquem informações e experiências continuamente, a fim de que as análises e propostas caminhem de forma conexa.

17. Quanto à solicitação de ampliação de prazo para atendimento do acórdão em foco, formulada pela companhia, entendo que deva ser apreciada nesta oportunidade.

18. Embora reconheça uma certa plausibilidade das razões externadas pela peticionária, ao expor a numerosidade e complexidade dos contratos de terceirização em andamento nas empresas do Sistema Petrobras, bem como algumas ações em andamento no intuito de cumprir o acórdão do TCU, **considero excessiva, à primeira vista, a prorrogação requerida, uma vez que se passariam dois anos do prazo final resultante do acórdão monitorado.**

19. Dessa forma, em busca de uma solução ponderada, que privilegie a efetividade do controle e ao mesmo tempo não imponha às estatais obrigação de fazer desarrazoada e desproporcional, reconhecendo as dificuldades inerentes a um levantamento deste porte - que, pelas informações contidas nos autos, inclusive a solicitação de prorrogação de prazo da estatal, depreendo já estar sendo levado a efeito há cerca de 18 meses -, arbitro o termo final em 30/11/2012.

20. **Não é demais enfatizar que o novo prazo a ser fixado supera em um ano e dois meses o último prazo previsto no Acórdão nº 2.132/2010-Plenário, sendo por demais razoável.**

21. Por questão de isonomia, cabe atender ao pedido feito pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), no sentido de estender essa prorrogação de prazo, provocada pela Petrobras, a todas as empresas estatais, facultando-lhes o mesmo benefício.

22. É oportuno ressaltar que, no âmbito do presente monitoramento, poderão as unidades técnicas, se necessário, realizar inspeções ou outros procedimentos de fiscalização com o fito de atestar a confiabilidade das informações a serem encaminhadas pelas estatais. Em caso de inobservância do comando de liberatório, reputo, em virtude da importância da matéria, que haja agilidade no chamamento dos responsáveis em audiência, para o eventual fim de aplicação de sanção, ante o disposto no art. 58, inciso VII, da Lei nº 8.443/1992. (grifos acrescidos)

20. Atente-se, ainda, que as determinações ora atacadas ao serem proferidas por esta Corte de Contas consideraram o teor do Acórdão 576/2012 – Plenário, cujos termos se assemelham em parte ao Acórdão 2.303/2012- Plenário, senão veja-se o seguinte subitem daquela decisão:

9.3. alertar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visando a que, no exercício de suas competências previstas no art. 1º, VIII e IX, do Decreto nº 7675/2012, aquele órgão oriente os gestores públicos de que não será considerada de boa-fé por este Tribunal a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salários do órgão/entidade por contrariar o art. 37, II, da Constituição Federal e, ainda, poder implicar futuros prejuízos ao Erário, decorrentes do possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados, garantindo-lhes o direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, na esteira da Orientação Jurisprudencial nº 383 SDI-1 do TST; (grifos acrescidos)

21. Leitura atenta dos excertos acima em confronto com as determinações ora questionadas pela indigitada (item 4 desta instrução) permite verificar não ter ocorrido qualquer contraposição de

comandos emanados desta Corte de Contas, que é uníssona quanto ao seu entendimento acerca da terceirização como exposto na decisão acima.

22. Note-se que a decisão vergastada considerou as peculiaridades da Transpetro, tendo em vista se tratar de processo de contas específico dessa estatal e admitiu, excepcionalmente, se devidamente justificado nos autos da contratação, a terceirização de atividade relacionada a cargos que constem no Plano de Cargos e Salários. Ademais, determinou a elaboração estudo fundamentado de forma a estabelecer metas para a primeirização total, com cronograma detalhado, justificando o tempo em que ainda se fizer necessária a utilização de mão de obra terceirizada, e a evidenciar a diminuição dessa mão-de-obra através do Sistema de Controle de Contratados – SICONT.

23. Em momento posterior foi prolatado o Acórdão 2.303/2012 – TCU – Plenário que alertou acerca da gravidade das terceirizações ilegítimas bem como do descumprimento de determinações desta Corte Contas. Assim, não foram verificadas dissonâncias como receava a recorrente.

24. Atente-se, ainda, que, o referido *decisum* determinou que a 9ª Secex, atual SecexAIRJ, realizará o monitoramento da primeirização do grupo Petrobras, o que vai ao encontro das determinações propostas pela referida unidade técnica e acatadas por esta Corte na decisão vergastada, já que serão também por ela monitoradas.

25. Nessa linha, é possível constatar sintonia entre as decisões desta Corte de Contas.

26. Assim, as alegações recursais ora enfrentadas não possuem o condão de afastar as determinações proferidas pela decisão recorrida.

#### **CONCLUSÃO**

27. Os argumentos apresentados pela recorrente não lograram êxito em reformar o Acórdão 4.969/2012 - TCU - 2ª Câmara, devendo este ser mantido em seus exatos termos.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

28. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pela Petrobras Transporte S.A., com amparo no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento mantendo em seus exatos termos o Acórdão 4969/2012 - TCU - 2ª Câmara;

b) comunicar à recorrente da decisão que vier a ser adotada bem como aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 19/02/2013.

Érika de Araujo Almeida  
Auditora Federal de Controle Externo  
Matrícula 6487-4