

INFRAESTRUTURA



LEVANTAMENTO SOBRE O ÓRGÃO GESTOR DE MÃO DE OBRA PORTUÁRIA (OGMO)

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A fiscalização tratou de levantamento, com o objetivo de obter uma visão aprofundada sobre o órgão gestor de mão de obra portuária – OGMO, entidade de direito privado, criada por determinação legal, em cada porto organizado, a fim de realizar a gestão da mão de obra avulsa nos portos públicos. Buscou-se, assim, realizar um diagnóstico acerca da influência do marco regulatório aplicável e do contexto de operação desse objeto, sobre as operações portuárias, considerando aspectos relacionados à eficiência portuária.

O QUE FOI CONSTATADO?

A estrutura legal de governança do OGMO favorece a eficiência portuária com exceção da comissão paritária.

A gestão compartilhada da mão de obra avulsa por parte dos operadores portuários, prevista no Capítulo VI da Lei 12.815/2013, mostra-se, em tese, capaz disponibilizar aos seus associados mão de obra qualificada e eficiente. No entanto, condições, barreiras e imposições de ordem legal dificultam que seja realizada, de fato, a efetiva gestão da mão de obra por parte do OGMO.

A comissão paritária entre operadores e trabalhadores, por exemplo, dificulta que haja a punição do trabalhador portuário avulso (TPA) que cometa irregularidades. A impunibilidade configura o risco moral (moral hazard), pelo qual se estimula, ainda que indiretamente, um comportamento menos diligente por parte dos TPA.

Ademais, foi identificada boa prática realizada pelo OGMO-ES, no sentido de reservar um assento na estrutura de governança daquele órgão a um representante da autoridade portuária, o que se mostrou oportuno, dada a relevância e o impacto do OGMO sobre a eficiência das operações portuárias.

A exclusividade prevista no artigo 40, §2º, da Lei 12.815/2013 prejudica a eficiência portuária e o trabalho

regular em desacordo com os preceitos da Convenção 137 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A obrigatoriedade de utilização do registro do OGMO para a contratação de trabalhadores com vínculo, ainda que não haja interesse desses trabalhadores nas vagas de emprego regular, resulta na existência de vagas de emprego não preenchidas, situação altamente temerária para o Brasil, que convive com taxas de desemprego acima das desejáveis.

Além do impacto no mercado de trabalho, a existência de vagas não preenchidas prejudica a eficiência das operações, ao demandar dos terminais e dos operadores portuários ações que equilibrem a deficiência de pessoal, como o pagamento de horas-extras e o maior tempo de processamento das cargas dos navios.

O excesso de aspectos relativos ao trabalho portuário submetidos à negociação coletiva (artigo 43 da Lei 12.815/2013) prejudica a eficiência das operações.

O fato de o tamanho e a composição das equipes serem determinados mediante a contraposição de interesses entre operadores e trabalhadores afeta negativamente a eficiência portuária ao passo que tendem a estabelecer equipes em quantitativos superiores aos mínimos necessários, para exercer as atividades fixadas, porquanto não há interesse do operador em estabelecer equipes em quantitativos insuficientes para realizar as tarefas, mas há interesse dos trabalhadores em superdimensionar as equipes, a fim de aumentar a renda total e diminuir a quantidade de tarefas por trabalhador.

De maneira similar, a submissão das regras de assiduidade e compulsoriedade à negociação coletiva possibilita a existência de um cenário, factualmente observado, no qual existe a demanda por TPA, existe a disponibilidade de TPA para prestar os serviços solicitados, mas não há o engajamento efetivo no trabalho, ficando o operador sem a mão de obra necessária, evidenciando mais um foco de ineficiência portuária.

Por fim, cumpre relatar a inexistência da renda mínima garantida ao trabalhador avulso, também objeto de negociação coletiva, prevista tanto na Lei 12.815/2013 quanto na Convenção 137 da OIT, destinada à subsistência do TPA na ocasião de ocorrerem períodos sem disponibilidade de trabalho.

Os recursos recolhidos pelo setor portuário para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo – FDEPM – não retornam para o setor em ações de capacitação. Ademais, tais ações mostram-se defasadas, obsoletas e incapazes de acompanhar o avanço tecnológico do setor.

Grande parte dos recursos recolhidos pelo setor para o FDEPM são contingenciados ou utilizados em outras finalidades, no âmbito do Ensino Profissional Marítimo – EPM. Assim, o que é recolhido pelos portuários, diretamente ou pelo OGMO, retorna para o setor, em termos de ações de treinamento e capacitação, em percentual inferior a 5%.

Ademais, stakeholders consultados durante a fiscalização foram unânimes, ao apontar que os cursos promovidos para os TPA são obsoletos e insuficientes para garantir que o trabalho portuário seja realizado com qualidade e eficiência.

A inflexibilidade legal do OGMO para gerir seu quadro de TPA diminui a eficiência das operações portuárias.

Conforme preceitua a Lei de Portos, o registro do TPA extingue-se somente em circunstâncias alheias à governabilidade do OGMO. Assim, não lhe é facultado, em qualquer hipótese, excluir trabalhadores do registro para fins de gestão de quadro de pessoal.

Desta maneira, trabalhadores que eventualmente não se adaptam às constantes mudanças no setor permanecerão trabalhando, ainda que de forma ineficiente, indefinidamente.

Em contrapartida, importa observar que tal cancelamento deve ser feito, a fim de minimizar os prejuízos para os trabalhadores nos termos da Convenção 137 da OIT, razão pela qual a recomendação mencionou a possibilidade de pagamento de indenização ao TPA.

A solidariedade do órgão gestor de mão de obra portuária com o operador portuário, quanto à remuneração devida e à indenização por acidente de trabalho, onera os bons operadores ao invés dos maus.

O mecanismo da solidariedade, previsto no artigo 33, §2º, da Lei de Portos, também favorece a existência do risco moral (moral hazard), porquanto possibilita que operadores portuários infratores compartilhem os ônus dessas infrações com os demais associados ao OGMO, uma vez que, na maior parte dos casos, o trabalhador opta por cobrar a dívida do OGMO e não a quem a conferiu.

O QUE O TCU DECIDIU?

Recomenda-se ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) que avalie a conveniência e a oportunidade de submeter projeto de lei, no sentido de:

- I. extinguir a comissão paritária;
- II. conferir representatividade à autoridade portuária na governança e na gestão do OGMO;
- III. substituir a exclusividade prevista no artigo 40, §2º, da Lei 12.815/2013, pela prioridade;
- IV. possibilitar que os operadores portuários definam o tamanho e a composição das equipes necessárias para realizar suas atividades;
- V. possibilitar que o órgão gestor de mão de obra portuária estabeleça regras acerca de assiduidade e compulsoriedade para o trabalhador portuário avulso;
- VI. estabelecer mecanismos para que o OGMO seja capaz de cancelar registros compulsoriamente;
- VII. extinguir a solidariedade prevista no artigo 33, §2º, da Lei de Portos.

QUAIS SÃO OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Espera-se que, se implementadas, as alterações no marco regulatório possibilitem aos terminais e aos operadores portuários ganhos de eficiência, diminuindo os custos das cadeias logísticas nacionais.

DADOS DA DELIBERAÇÃO



Acórdão: 622/2024-TCU-Plenário
Data da sessão: 3/4/2024
Relator: Ministro Antônio Anastasia
TC: 021.614/2023-7
Unidade Técnica: AudPortoFerrovia