



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO Nº 11/2012
OS nº 2012/143

EXERCÍCIO: 2011

UNIDADE/ENTIDADE: Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA

CÓDIGO SIAFI: 399002

PROCESSO Nº: 2010/2012

MUNICÍPIO/UF: Vitória/ES



SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO:	3
II – DO ESCOPO DOS EXAMES	3
III – DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS	3
III.1 – AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS DE QUE TRATA O ART. 13 DA IN TCU Nº 63/2010.	3
III.2 – AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO.	4
III.3 – AVALIAÇÃO DOS INDICADORES INSTITUÍDOS PELA UNIDADE.	4
III.4 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS.	4
III.5 – AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE CONTROLES INTERNOS	5
III.6 – AVALIAÇÃO ACERCA DA ADERÊNCIA A CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL.	6
III.7 – AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI).	6
III.8 – AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS MEDIANTE CONVÊNIO OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES.	6
III.9 – AVALIAÇÃO, POR AMOSTRAGEM, DA REGULARIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS.	7
III.10 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO USO DOS CARTÕES DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL.	7
III.11 – AVALIAÇÃO DOS REGISTROS DE PASSIVOS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DE CRÉDITOS OU DE RECURSOS.	7
III.12 – AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DA MANUTENÇÃO DO REGISTRO DE VALORES EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS.	8
III.13 – IRREGULARIDADES QUE RESULTARAM EM DANO OU PREJUÍZO.	8
III.14 – FALHAS E IRREGULARIDADES CONSTATADAS QUE NÃO RESULTARAM EM DANO OU PREJUÍZO.	8
III.15 – AVALIAÇÃO INDIVIDUALIZADA SOBRE AS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS SOBRE AS IRREGULARIDADES VERIFICADAS NA AUDITORIA DE GESTÃO E INCLUÍDAS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO DO EXERCÍCIO.	8
III.16 – AVALIAÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS NA LEI Nº 8.730/1993, RELACIONADAS À ENTREGA E AO TRATAMENTO DAS DECLARAÇÕES DE BENS E RENDAS.	8
III.17 – AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO.	8
III.18 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA UNIDADE SOBRE AS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS PRATICADAS.	9
III.19 - OUTRAS SITUAÇÕES QUE AFETAM O JULGAMENTO DA GESTÃO.	9
IV – CONCLUSÃO	9
ANEXO I AO RELATÓRIO Nº 11/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES RELEVANTES	10
CONSTATAÇÃO 1: INABILITAÇÃO DE CONCORRENTE BASEADA EM CONDIÇÃO RESTRITIVA	10
ANEXO II AO RELATÓRIO Nº 11/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES DE CARÁTER FORMAL	12
CONSTATAÇÃO 1: FRAGILIDADES NA GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI)	12
CONSTATAÇÃO 2: IMPROPRIEDADE NA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO.	13
CONSTATAÇÃO 3: IMPROPRIEDADES EM PROCESSOS LICITATÓRIOS	14
CONSTATAÇÃO 4: CUMPRIMENTO PARCIAL DAS OBRIGAÇÕES RELACIONADAS À ENTREGA DAS DECLARAÇÕES DE BENS E RENDAS	23
CONSTATAÇÃO 5: PENDÊNCIAS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	25
ANEXO III AO RELATÓRIO Nº 11/2012 - INFORMAÇÕES	27
INFORMAÇÃO 1: DIVERGÊNCIAS DO RELATÓRIO DE GESTÃO DA CODESA	27
INFORMAÇÃO 2: AVALIAÇÃO DA GESTÃO.	28
INFORMAÇÃO 3: ANÁLISE DOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS INTERNOS.	30
INFORMAÇÃO 4: ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO	33
INFORMAÇÃO 5: CONDUÇÃO DO PREGÃO Nº 6/2011.	38
ANEXO IV AO RELATÓRIO Nº 11/2012 – CARTA DE RECOMENDAÇÕES	41

I - INTRODUÇÃO:

1. Este Relatório apresenta os resultados da ação de controle de auditoria realizada no período de 11 a 15/6/2012 na sede da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, localizada em Vitória-ES, em cumprimento ao contido na Ordem de Serviço nº 2012/143. O objetivo do trabalho foi analisar os aspectos definidos pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do Anexo III da Decisão Normativa nº 117, de 19/10/2011, de modo a avaliar a gestão do exercício de 2011.

2. No primeiro dia de campo foi apresentada a metodologia de trabalho à Unidade e, ao final, foram expostas as conclusões preliminares e informado que os resultados serão apresentados por meio do Relatório de Auditoria de Gestão. Importante ressaltar que todas as constatações de auditoria estão suportadas por evidências e que a Unidade foi informada de modo a manifestar-se, dando-se, assim, ampla possibilidade de apresentação de novos elementos à equipe de auditoria. Os papéis de trabalho que dão suporte às análises encontram-se arquivados nesta Secretaria de Controle Interno/SG-PR.

3. Os trabalhos foram conduzidos em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas as técnicas de análise documental, entrevistas, indagação escrita, conferência de cálculos e inspeção física. Não nos foi imposta qualquer restrição aos trabalhos.

4. As avaliações conclusivas resultantes dos exames efetuados se encontram, de forma resumida, no **Capítulo III** e estão devidamente suportadas pelas constatações relevantes, constatações de caráter formal e informações, consignadas, respectivamente, nos Anexos I – “*Demonstrativo de Constatações Relevantes*”, II – “*Demonstrativo de Constatações de Caráter Formal*” e III – “*Informações*”. No Anexo IV estão consignadas nossas recomendações à Unidade e no Anexo V apresentamos cópia do Relatório de Monitoramento COAUD nº 6/2011.

II – DO ESCOPO DOS EXAMES

5. O Escopo dos trabalhos abrangeu os itens 1 a 18 do Anexo III – “*Conteúdo do Relatório de Auditoria de Gestão*”, da Decisão Normativa nº 117, de 19/10/2011. Os escopos específicos estão detalhados nos respectivos itens deste Relatório e Anexos.

III – DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS

6. Do trabalho realizado, segundo o escopo definido no Capítulo II deste Relatório, verificamos situações, detalhadas nos Anexos I a III. A seguir apresentamos, por item definido no Anexo III da Decisão Normativa nº 117, de 19/10/2011, as análises conclusivas que possuem suporte nas constatações e informações relatadas nos referidos anexos.

III.1 – Avaliação da conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN TCU nº 63/2010.

7. Quanto às peças de responsabilidade da CODESA, verificamos que essas foram devidamente elaboradas. Quanto ao formato e aos conteúdos obrigatórios de cada peça, verificamos divergências do Relatório de Gestão da CODESA em relação ao que dispõe a Decisão Normativa TCU nº 108/2010 e a Portaria-TCU nº 123/2011, que estão consignadas **Informação 1 do Anexo III**.



III.2 – Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

8. A Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA) é uma sociedade de economia mista, com capital autorizado, regendo-se pela legislação das sociedades por ações, no que lhe for aplicável, e pelo seu Estatuto, tendo por objeto social exercer as funções de Autoridade Portuária previstas na legislação específica e realizar a administração e exploração comercial dos portos organizados de Vitória, Praia Mole, Barra do Riacho e demais instalações portuárias localizada no Estado do Espírito Santo, que lhe forem incorporadas.

9. Para a realização de seus objetivos, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) e com os normativos expedidos pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a CODESA gere recursos próprios e recursos repassados pelo Tesouro Nacional para investimentos, sob a forma de aumento de capital.

10. Quanto à gestão da CODESA em 2011, sob os aspectos orçamentário, financeiro e operacional, verificamos que a empresa apresentou resultados razoáveis, apresentando algumas oportunidades de melhoria, conforme detalhado na **Informação 2 do Anexo III**.

III.3 – Avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade.

11. Verificamos que, no exercício sob análise, a Unidade se valeu de indicadores operacionais, econômico-financeiros e orçamentários. Nossa opinião é de que esses: i) são razoavelmente capazes de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir; ii) têm a capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; iii) as fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador são confiáveis; iv) não demandam custos significativos para obtenção do indicador.

12. Diametralmente, nossos exames revelaram que a divulgação desses indicadores junto ao público em geral, viabilizando o controle social e não apenas visando os órgãos de controle ou às instituições às quais esteja subordinada, é falha.

13. Ademais, compreendemos que ainda se fazem necessárias maior padronização e sistematização no que concerne às rotinas de atualização dos dados publicados, bem como uma melhor indicação de onde se encontrar os diversos tipos de dados registrados no site. Evitando-se, com isso, a pulverização de tais informações, que pode dificultar ou mesmo inviabilizar os acessos e as pesquisas por parte do público em geral.

III.4 – Avaliação da gestão de pessoas.

14. A auditoria abordou os aspectos relacionados ao quantitativo de pessoal nos últimos três exercícios, com o objetivo de expor a série histórica do quantitativo de servidores, demonstrada no **Quadro 01**.

Quadro 01 – Força de trabalho

Tipologia	Quantidade		
	2009	2010	2011
Celetistas (ocupantes de cargos efetivos)	355	387	378
Cargos efetivos exclusivamente	317	352	339
Ocupantes de cargos em comissão / função de confiança	19	16	19
Diretores	1	1	2
Aposentados por invalidez	18	18	18
Cargos em Comissão (não ocupantes de cargos efetivos)	19	19	17

Cargos de confiança	16	16	15
Diretores	3	3	2
Estagiários	33	28	32
Cedidos sem ônus para a UJ	1	1	1
Total	408	435	428

Fonte: CODESA

15. Quanto aos ocupantes de cargo efetivo, de uma lotação total autorizada de 470 empregados, 378 se encontravam em efetivo exercício em dezembro de 2011, que corresponde a 80,42% do total autorizado.

16. Segundo informações da CODESA, em 2011 não foram efetivadas cessões e/ou requisições.

17. No que diz respeito aos requisitos legais para provimento de cargos, verificamos, após realizar pesquisa no sistema SISACnet/TCU, que os atos de admissão não estavam disponibilizados para esta Secretaria, visto que ainda estavam vinculados à Controladoria-Geral da União. Diante do exposto, foi enviado, por mensagem eletrônica, solicitação à CODESA para que promovesse solicitação junto ao TCU com vistas a vincular a esta Ciset o respectivo código de jurisdição.

18. Em consequência da não-vinculação da CODESA a esta Setorial de Controle Interno, no âmbito do SISACnet, não foi possível avaliar o cumprimento de prazo estabelecido no art. 7º da IN TCU nº 55/2007, assim como não foram avaliadas as legalidades dos atos, visto que estamos aguardando sua disponibilização para análise conclusiva.

19. Quanto à consistência das informações prestadas pela CODESA em seu Relatório de Gestão, quando do atendimento ao item 5 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 108/2010, não identificamos inconsistências nas informações contidas nos Quadros XI à XX do referido relatório, exceto no que se refere ao quantitativo de estagiários.

20. Em resposta à Diligência COAUD nº 120/2012, a CODESA informou que, em 31/12/2011, havia 32 contratos de estágio vigentes, o que diverge da informação contida no Quadro XV do Relatório de Gestão (43 contratos vigentes).

III.5 – Avaliação da estrutura de controles internos

21. Em atenção ao item 5 do Anexo III à Decisão Normativa TCU nº 117/2011, foram selecionadas a área que desempenha atividades referentes à licitações, sob responsabilidade da Coordenação de Suprimentos (CODSUP), e a que atua na gestão de recursos humanos, sob responsabilidade da Coordenação de Recursos Humanos (CODRHU).

22. A escolha dessas áreas deveu-se ao volume de recursos geridos por essas unidades. Em 2011, a CODSUP foi responsável por licitações no valor aproximado de R\$ 14 milhões, e a CODRHU geriu recursos da ordem de R\$ 55 milhões. O total gerido por essas coordenações, aproximadamente R\$ 69 milhões, representa 67% das despesas realizadas pela CODESA em 2011.

23. Como resultado da nossa avaliação, que foi realizada com base na metodologia “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada”, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO, e que se encontra detalhada na **Informação 3 do Anexo III**, verificamos, no que se referem às áreas selecionadas, fragilidades dos controles internos administrativos existentes.

24. Quanto à confirmação do posicionamento assumido pela unidade jurisdicionada no Relatório de Gestão quando do atendimento do item 9 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº



108/2010, não emitiremos opinião, pois nossos exames não abrangeram a Unidade como um todo, mas as áreas responsáveis pelas atividades descritas no parágrafo 21 deste Relatório.

III.6 – Avaliação acerca da aderência a critérios de sustentabilidade ambiental.

25. Conforme informado pela CODESA, em resposta à Diligência COAUD nº 135/2012, “a empresa, até o presente momento, ainda não estabeleceu uma estratégia global de sustentabilidade para todas suas licitações e compras”.

26. Com relação ao destino dado aos bens considerados ociosos, em especial aos equipamentos de TI, a Unidade informou, por meio da CA/DIRPRE/CL/294/12, que, em 12/1/2011, aprovou o “Regulamento de Ativo Imobilizado – REATI” (Resolução nº 3/2011), que estabelece, em seu item 8.1, o destino dos bens baixados (leilão ou doação).

27. No tocante ao tratamento de resíduos recicláveis, constatamos que a Unidade, no exercício de 2011, não atendeu ao disposto no Decreto nº 5.940/2006, pois ainda não realiza coleta seletiva. Todavia, a CODESA deu início, em 2012, às tratativas, com a Prefeitura de Vitória, para a doação desses resíduos às associações de catadores.

28. Quanto à confirmação do posicionamento assumido pela unidade jurisdicionada no Relatório de Gestão quando do atendimento do item 10 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 108/2010, nossa opinião é de que o Quadro XXVI do Relatório de Gestão reflete, em parte, a posição da Unidade quanto à sua gestão ambiental. Nossa opinião é embasada pela análise dos processos licitatórios auditados, cujos editais e/ou termos de referência não apresentaram evidências capazes de confirmar as informações dispostas nos itens 4, 9 e 10 do referido quadro.

III.7 – Avaliação sobre a gestão de tecnologia da informação (TI).

29. Verificamos que a gestão de tecnologia da informação da CODESA possui fragilidades relevantes, que estão detalhadas na **Constatação 1 do Anexo II**.

30. Nossa avaliação foi realizada com base: i) no modelo Control Objectives for Information and Related Technology 4.1 (Cobit 4.1); ii) nas Normas ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005 – Código de Prática para a Gestão de Segurança da Informação e NBR ISO/IEC 38500:2009 – Governança Corporativa de Tecnologia da Informação; iii) na Instrução Normativa nº 4/2010 - SLTI/MPOG, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

31. Quanto à confirmação do posicionamento assumido pela unidade jurisdicionada no Relatório de Gestão quando do atendimento do item 12 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 108/2010, nossa opinião é de que o Quadro XXVII do Relatório de Gestão não reflete a posição da Unidade quanto à sua gestão de tecnologia da informação. Os pontos que julgamos estarem conflitantes com o que foi apurado em campo estão relacionados na **Constatação 1 do Anexo II**.

III.8 – Avaliação da situação das transferências mediante convênio ou instrumentos congêneres.

32. A CODESA, no exercício de 2011, não transferiu recursos por meio de convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, bem como, não identificamos transferências firmadas em anos anteriores e ainda vigentes em 2011.

33. Em que pese a ausência de instrumentos que têm por objeto a transferência de recursos, em 2010 a CODESA celebrou convênio com a Prefeitura de Vitória, que tem por objeto “*prover o Porto de Vitória de um receptivo de navios e cruzeiros, nas dependências do Armazém nº 05, no Cais Comercial, para a realização de atividades artísticas, culturais e de lazer*”, sem atentar para o disposto no Art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, conforme detalhado na **Constatação 2 do Anexo II**.

III.9 – Avaliação, por amostragem, da regularidade dos processos licitatórios.

34. Os processos, incluindo os atos de dispensas e inexigibilidades, foram selecionados com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade e o exame contemplou os aspectos relativos a: motivação da contratação, adequabilidade da modalidade, objeto e valor da contratação, fundamentação da dispensa ou inexigibilidade e identificação do contratado.

35. Para avaliar a regularidade dos procedimentos licitatórios, foi definida uma amostra correspondente a 63,85% do montante total homologado pela Unidade durante o exercício de 2011, conforme **Quadro 02**.

Quadro 02 – Processos analisados

Valores em R\$ 1,00

Classificação	Valor Homologado Total	Amostra	% da Amostra	Processos Analisados
Dispensa	690.202,87	66.410,32	9,62	ASEs nº 48, 49 e 60/2011.
Inexigibilidade	39.733,00	24.745,00	62,28	ODF nº 59/2011 e ASE nº 64/2011.
Pregão Eletrônico	6.895.011,07	5.002.668,73	72,55	Pregões nº 6, 10, 11, 19, 21, 22, 33 e 35/2011.
Tomada de Preços	499.745,36	355.492,43	71,13	Tomadas de Preço nº 1 e 7/2011
Concorrência	13.458.891,79	8.331.209,42	61,90	Concorrências nº 1, 2 e 5/2011
Total	21.583.584,09	13.780.525,90	63,85	

36. Da análise dos processos da amostra, ficou evidenciado que as formalidades legais foram observadas, exceto quanto à constatação relevante descrita na **Constatação 1 do Anexo I** e à constatação de caráter formal descrita na **Constatação 3 do Anexo II**.

III.10 – Avaliação da gestão do uso dos Cartões de Pagamento do Governo Federal.

37. A unidade não faz uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF).

III.11 – Avaliação dos registros de passivos sem previsão orçamentária de créditos ou de recursos.

38. Observamos que não ocorreram, na gestão examinada, passivos sem a consequente previsão orçamentária de créditos ou de recursos. Entretanto, esta equipe de auditoria se abstém de opinar, em especial, quanto aos valores referentes ao passivo trabalhista, diante da falta de conclusão relativa ao levantamento detalhado sobre seu montante, por parte do gestor, conforme observado na Nota Explicativa nº 11 das Demonstrações Contábeis de 2011, e a consequente incerteza quanto ao valor correto a ser provisionado.

III.12 – Avaliação da conformidade da manutenção do registro de valores em restos a pagar não processados.

39. Não identificamos valores inscritos em restos a pagar na UG de responsabilidade da CODESA (UG 399002 – Gestão 39817).

III.13 – Irregularidades que resultaram em dano ou prejuízo.

40. Não constatamos irregularidades que resultaram em dano ou prejuízo na gestão examinada.

III.14 – Falhas e irregularidades constatadas que não resultaram em dano ou prejuízo.

41. As impropriedades relacionadas nos **Quadros 03 e 04** não resultaram em dano ou prejuízo e encontram-se detalhadas, respectivamente, nos *Anexos I e II - “Demonstrativo de Constatações Relevantes/de Caráter Formal”*.

Quadro 03 – Demonstrativo de constatações relevantes que não resultaram dano ou prejuízo

Constatação 1 – Anexo I	Inabilitação de concorrente baseada em condição restritiva
-------------------------	--

Quadro 04 – Demonstrativo de constatações de caráter formal que não resultaram dano ou prejuízo

Constatação 1 – Anexo II	Fragilidades na Gestão de TI
Constatação 2 – Anexo II	Impropriedade na celebração de convênio
Constatação 3 – Anexo II	Impropriedades em processos licitatórios
Constatação 4 – Anexo II	Cumprimento parcial das obrigações relacionadas à entrega das declarações de bens e rendas
Constatação 5 – Anexo II	Pendências relacionadas à transparência pública

III.15 – Avaliação individualizada sobre as justificativas apresentadas pelos responsáveis sobre as irregularidades verificadas na auditoria de gestão e incluídas no relatório de auditoria de gestão do exercício.

42. Essa avaliação está consignada no Anexo I, após as manifestações exaradas pela CODESA referente à constatação apontada.

III.16 – Avaliação sobre o cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/1993, relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas.

43. Verificamos que a Unidade cumpriu parcialmente, em 2011, os requisitos da Lei nº 8.730/93, no que se refere à entrega e tratamento das declarações de bens e rendas. As formalidades em desacordo com a referida lei encontram-se consignadas na *Constatação 4 do Anexo II*.

III.17 – Avaliação sobre a gestão do patrimônio imobiliário.

44. Quanto à gestão do patrimônio imobiliário, verificamos que a unidade possui estrutura satisfatória para a consecução dessa tarefa, havendo equipe e sistemas dedicados. Cumpre destacar que, no período de nossos trabalhos em campo, o software de gestão patrimonial estava em processo de migração para o sistema de ERP que está sendo implantado pela Companhia (Contrato nº 70/2011, firmado com a MD Sistemas de Computação Ltda.).

45. No tocante ao registro dos imóveis sob responsabilidade da CODESA no SPIUnet, verificamos que todos (RIPs nº 5611 00017.500-6, 5703 00075.500-8, 5703 00076.500-3, 5703 00077.500-9, 5705 00386.500-5 e 5705 00387.500-0) encontram-se com as avaliações vencidas.
46. Por fim, quanto a imóveis locados, não identificamos nenhum contrato de locação vigente.

III.18 – Avaliação da gestão da Unidade sobre as renúncias tributárias praticadas.

47. A CODESA não é responsável pela arrecadação de tributos.

III.19 - Outras situações que afetam o julgamento da gestão.

48. Estão consignadas na *Informação 4 do Anexo III* as medidas adotadas pela Unidade para atendimento às recomendações emanadas do órgão de controle interno em 2011, e as respectivas análises quanto à adequabilidade das mesmas.
49. A *Constatação 5 do Anexo II* apresenta as pendências verificadas quanto à divulgação de dados e informações, por parte da CODESA, no que se refere a sua execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens.
50. A Lei nº 12.353/2010 dispõe sobre a participação de empregados nos Conselhos de Administração das empresas públicas e sociedades de economia mista. Conforme Parecer nº 0125 - 1.9/2012/FNF/CONJUR-MP/CGU/AGU, o § 1º do art. 2º da referida Lei não se aplica às empresas estatais federais concessionárias de portos, por considerar que a Lei nº 8.630/93, por ser mais específica, não foi revogada pela lei posterior. Assim, a participação de empregados se dá por meio de representante indicado pelo CAP – Conselho de Autoridade Portuária, e não por eleição específica.

IV – CONCLUSÃO

51. Uma vez abordados os pontos requeridos pela legislação e normas aplicáveis, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, de agosto de 2012

De acordo.

À consideração do Senhor Secretário de Controle Interno.

Em, de agosto de 2012.

Coordenador-Geral /COAUD/CISET/SG/PR





PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA

ANEXO I AO RELATÓRIO Nº 11/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES RELEVANTES

CONSTATAÇÃO 1: Inabilitação de concorrente baseada em condição restritiva

Fato:

Ao analisar o processo referente à concorrência nº 1/2011 (processo nº 1934/2010), do tipo técnica e preço, que tem como objeto o fornecimento de “Sistema de Gestão Empresarial Integrado (ERP), Recursos Humanos” e serviços de implantação, atualização, suporte técnico e manutenção, constatamos que uma das duas participantes do certame foi desclassificada com base nos seguintes argumentos:

- a) *“identificamos que a proponente não possui estrutura de atendimento local – helpdesk e que nenhum dos técnicos informados na proposta técnica estavam trabalhando no local, não atendendo assim as exigências obrigatórias previstas no edital”* (fls. 1.454)
- b) *“manifestou ainda que a proponente não possui nenhuma integração com os equipamentos do fabricante Telemática”* (fls. 1469)

Quanto ao disposto no subitem “a”, a jurisprudência do TCU é pacífica ao afirmar que não pode ser exigido da licitante, na fase de habilitação, custos que só deveriam ser suportados após a contratação. Nesse sentido reproduzimos, a seguir, excerto do Relatório e do Acórdão nº 6462/2011 – 1ª Câmara:

Relatório:

19. Na compreensão da unidade técnica, essa Corte de Contas já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de que a exigência de filial no local da contratação, ainda na fase de apresentação das propostas, contraria o art. 3º, § 1º, I, da Lei de Licitações e Contratos. (grifamos)

Acórdão:

9.4.8. Nos próximos certames licitatórios, atente para o fato de que a exigência de a licitante possuir sede ou filial no local da contratação, ainda na fase de apresentação das propostas, contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, por restringir indevidamente o caráter competitivo da licitação;

No tocante ao subitem “b”, entendemos que a CODESA se contradiz em seu edital, pois todos os módulos do sistema ERP possuem um prazo para o desenvolvimento de suas funcionalidades (conforme disposto no Anexo V – Pontuação e Nota da Proposta Técnica), exceto o sistema de controle de acesso. Ademais, não identificamos uma justificativa para essa exceção nos autos do processo.

Manifestação da Unidade:

Por meio da CA/DIRPRE/CL/294/12, a CODESA alegou que:

“Esclarecemos que a COINFO adotou os procedimentos corretos, conforme exponho a seguir:

Elaboração do Termo de Referência, que foi aprovado em DIREXE, em sua 1337ª Reunião, e ratificado pelo CONSAD em sua 364ª reunião.

O Edital de Concorrência nº 001/2011 foi publicado no DOU em 19/1/2011, definindo a data do certame para 17/3/2011, quando ocorreu a primeira reunião da comissão designada pela Resolução nº 28/2010.

Foram habilitadas as empresas TOTVS SA e a MD Sistemas de Computação Ltda. O resultado foi publicado no DOU, em 6/4/2011.

A licitante MD Sistemas obteve 14.828 pontos, enquanto a TOTVS obteve 13.889, porém, a CPL acompanhou a opinião da área técnica (COINFO), a qual opinou pela desclassificação desta empresa. O resultado foi publicado no DOU, em 5/8/2011.

A licitante TOTVS impetrou recurso administrativo tempestivamente, solicitando sua habilitação, porém, a COINFO manteve sua posição citando o art. 3º, da Lei 8.666/93. A CPL solicitou ao DIRPRE respaldo jurídico, o qual foi feito através do Parecer nº 246/2011, de 21/9/2011, mantendo o indeferimento do recurso.

Em 7/10/2011, foram abertos os envelopes “C” – Proposta Comercial.

Em 26/10/2011, sendo classificada a licitante MD Sistemas pelo não atendimento ao item 4.6, letra “c”, do edital e concedido o prazo legal de 8 dias úteis para apresentação de nova proposta.

Em 4/11/2011, quando a nova proposta da MD Sistemas, no valor de R\$ 691.450,00, foi classificada.

A publicação no DOU ocorreu em 9/11/2012.

O resultado foi homologado e adjudicado ao vencedor em 21/11/2011 pelo DIRPRE.

O extrato do Contrato nº 70/2011, assinado em 28/11/2011, foi publicado no DOU, em 12/12/2011.

A Ordem de Início de Serviços foi dada em 15/1/2012.”

Análise da Equipe:

A Unidade se absteve de entrar no mérito da constatação apontada, limitando-se a descrever os atos praticados na condução do procedimento, sendo que estes já estavam registrados nos autos e foram observados por esta equipe. Diante da ausência de novas informações, a constatação será mantida.

Evidências:

- Processo nº 1934/2010;



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA

ANEXO II AO RELATÓRIO Nº 11/2012 - DEMONSTRATIVO DAS CONSTATAÇÕES DE CARÁTER FORMAL

CONSTATAÇÃO 1: Fragilidades na gestão de tecnologia da informação (TI)

Fato:

Avaliamos, nos termos do item III.7 deste Relatório de Auditoria, a gestão de tecnologia da informação da CODESA. Nossa avaliação abordou os seguintes aspectos: planejamento de TI; recursos humanos da área de TI; procedimentos para a salvaguarda da informação; desenvolvimento e produção de sistemas; e procedimentos para a contratação e gestão de bens e serviços de TI.

Quanto ao planejamento de TI, verificamos que a Companhia não possui um Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI), nem tampouco um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). Ademais, não há Comitê Gestor de TI instituído. Dessa forma, discordamos com a informação apresentada no item 2 do Quadro XXVII do Relatório de Gestão, que afirma ser “parcialmente válida” a existência de planejamento estratégico para a área de TI em vigor.

Atualmente a CODESA possui 3 empregados, sendo um coordenador, atuando na área de TI. Nossa opinião é de que esse quantitativo é insuficiente para o desempenho das atividades demandadas, tendo em vista que não há contrato de prestação de serviços continuados de TI vigente. Ou seja, toda a demanda por serviços de TI é suportada pelo quadro próprio da CODESA. Destaca-se ainda que não há um plano de capacitação específico para os empregados que atuam nessa área.

No tocante aos procedimentos para salvaguarda da informação, não identificamos uma Política de Segurança em vigor, em que pese a existência de rotinas automatizadas de back-up. Portanto, também entendemos divergente a informação constante do item 7 do Quadro XXVII do Relatório de Gestão, que afirma ser “parcialmente válida” a existência de política de segurança em vigor que tenha sido instituída mediante documento específico.

Quanto à metodologia para desenvolvimento e produção de sistemas, a CODESA, em resposta à Diligência COAUD nº 136/2012, informou que não possui metodologia formalizada para tal fim. Essa posição vai de encontro ao que a Unidade informou no item 9 do Quadro XXVII de seu Relatório de Gestão.

No que se refere aos procedimentos para a contratação de bens e serviços de TI, verificamos, como consequência da ausência de um PDTI vigente, que as contratações não são planejadas, sendo realizadas mediante requisições pontuais das áreas envolvidas.

Por fim, quanto à gestão de contratos de TI, verificamos que a Unidade não possui um processo específico com essa finalidade e que este poderia ser baseado nas disposições contidas na Seção III do Capítulo II da Instrução Normativa nº 4/2010/SLTI/MPOG.

Manifestação da Unidade:

Após tomar conhecimento desse Relatório de Auditoria, em sua versão preliminar, a CODESA, por meio da CA/DIRPRE/CL/294/12, informou que: i) o planejamento de TI existente adota as diretrizes do PDTI para o período 2012-2014; ii) aguarda o novo concurso público para manter o quantitativo de recursos humanos; iii) será implantado, em 2012, o Comitê Gestor de TI; iv) existe um procedimento de segurança com uma política de backup implementada; v) a gestão do contrato é feita de acordo com as premissas informadas no termo de referência.

Análise da Equipe:

A manifestação da unidade não apresentou fatos novos capazes de modificar o entendimento desta Ciset, pelo contrário, o corroborou.

Evidências:

- Relatório de Gestão;
- Resposta à Diligência COAUD nº 136/2012;
- CA/DIRPRE/CL/294/12.

CONSTATAÇÃO 2: Improriedade na celebração de convênio

Fato:

Ao analisar o processo nº 5274/2010, referente ao Convênio nº 2/2010, firmado com a Prefeitura de Vitória, e que tem por objeto *“prover o Porto de Vitória de um receptivo de navios e cruzeiros, nas dependências do armazém nº 5, no Cais Comercial, para a realização de atividades artísticas, culturais e de lazer”*, verificamos que não foi elaborado Plano de Trabalho, conforme exigido pelo art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, reproduzido a seguir:

“§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.”

Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012, a CODESA informou que:

“Realmente o Plano de Trabalho não foi localizado nos autos. Sendo assim, por solicitação da SUPGER, pedimos à PMV que nos apresente tal documento, que será anexado ao processo visando sua regularização.”

Análise da Equipe:

A efetiva apresentação do Plano de Trabalho deverá ser feita por ocasião da apresentação da manifestação ao Relatório Preliminar e será objeto de avaliação por esta Ciset.

Manifestação da Unidade após o Relatório Preliminar:

A CODESA informou que:

“... a Prefeitura Municipal de Vitória, por meio do Ofício 031-SEMTUR/SE, de 3/7/2012, encaminhou o Plano de Trabalho em razão do Convênio firmado com a CODESA, o qual foi anexado ao processo 5274/2010.”

Análise Final da Equipe:

Entendemos que a impropriedade não foi sanada, pois o referido Plano de Trabalho não foi encaminhado a esta Ciset para análise, em que pese a solicitação constante na versão preliminar deste Relatório de Auditoria.

Evidências:

- Processo nº 5274/2010;
- Resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012.

CONSTATAÇÃO 3: Impropriedades em processos licitatórios

Fato 1: Ausência de parecer jurídico em dispensas de licitação

O art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993 determina que:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Ao analisar os processos referentes às ASEs nº 48/2011 (serviços de vistoria e testagem de 6 guindastes elétricos da CODESA, equipamentos de guindar e os acessórios neles utilizados para içamento de cargas) e nº 49/2011 (manutenção corretiva no elevador de canecos EL03 do Silo Vertical em Capuaba), não identificamos a emissão de pareceres jurídicos acerca da dispensa de licitação.

Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012, a CODESA informou que:

“... entendo que o Art. 38 inc. VI não determina a obrigatoriedade de pareceres técnicos ou jurídicos para a efetivação da contratação direta, mas, que os mesmos, se existirem, deverão ser anexados ao processo. A CODESA procede as suas contratações por dispensa de licitação com base na Resolução 067/2002, em vigor, de maneira que os processos citados atenderam à referida resolução e foram instruídos com pesquisa de mercado, autorização do Diretor da área, comprovação de regularidade fiscal da empresa contratada (INSS e FGTS) e CADIN, conforme tem 1.2-III da mesma Resolução 067/2002.”

Análise da Equipe:

A resposta apresentada pela CODESA não encontra respaldo na jurisprudência do TCU, reproduzida a seguir, e com a qual compartilhamos o entendimento.

Acórdão 11.907/2011 – 2ª Câmara

“9.5. determinar à Prefeitura Municipal de Coari/AM que:

9.5.1. observe, nos futuros procedimentos licitatórios custeados com recursos públicos federais, o disposto no art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei 8.666/1993, quanto à obrigatoriedade de se constar dos processos os pareceres jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como a obrigatoriedade de emissão de pareceres jurídicos em relação às minutas dos editais de licitação e dos contratos;”

Acórdão 6.375/2009 – 1ª Câmara

1.5. Determinar à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Sergipe que:

[...]

1.5.8. observe nas contratações por dispensa e por inexigibilidade de licitação o art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, com a emissão e juntada de parecer jurídico quanto à legalidade e legitimidade dos processos.

Acórdão 846/2008 – 2ª Câmara

Determinações:

*1. à Gerência de Manutenção da Regional Centro-Leste:
1.1. adotar todas as formalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, em especial no art. 26, parágrafo único e art. 38, inciso VI, previamente aos processos de dispensa de licitação.*

Ou seja, entendemos não haver exceção no que dispõe a legislação supra, tratando-se o parecer jurídico de um documento vinculante, que deve constar em todos os processos de licitação,

bem como naqueles destinados à subsidiar as aquisições diretas, seja por meio de dispensa ou inexigibilidade.

Manifestação da Unidade após o Relatório Preliminar:

A CODESA, por meio da CA/DIRPRE/294/2012, alega que:

“[...]

A Lei nº 8.666/93 não estabelece quais são as atribuições do órgão jurídico da Administração em relação aos diversos atos que integram o processo de contratação pública. Basicamente, o legislador no parágrafo único do art. 38 atribuiu à Assessoria Jurídica a função de examinar e aprovar as minutas de editais de licitação, bem como a dos contratos, acordos, convênios ou ajustes.

O citado mandamento não abarca em sua redação que a Administração submeta o procedimento de dispensa e inexigência de licitação em função do valor, para anterior análise e aprovação da assessoria jurídica. Há uma razão muito especial para que o legislador tenha assim agido, é que as atribuições da Assessoria Jurídica são definidas pelos atos que instituem ou disciplinam o funcionamento interno dos órgãos e entidades que integram a estrutura da Administração. Desse modo, o que o legislador fez foi evitar imiscuir-se em questões próprias de cada ente. Então, a questão da rotina no procedimento de contratação por dispensa e inexigência de licitação nos casos previstos no parágrafo único e nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, deve ser tratada no plano interno da Administração, mais especificamente em suas normas e em seu regimento interno, documento em que estão definidas as atribuições de cada setor da Administração (leia-se CODESA).

Contratações diretas com base no valor apresentam maior simplicidade, tanto em torno do objeto a ser executado quanto em vista das obrigações contratuais que se formam como um todo, logo, a própria situação faz algumas exigências tornarem-se desnecessárias.

O TCU, sobre esse tipo de contratação para assegurar a satisfação do interesse público, não recomenda o excesso de formalismo e de exigências desnecessárias, em nome dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. O TCU assim entende:

“As contratações tratadas neste recurso são de pequena monta e, regra geral, referem-se a situações urgentes ou imprevistas, além de envolverem objetos de extrema simplicidade. Criar exigências para esse tipo de contratação significa, a meu ver, afrontar os princípios da eficiência e da proporcionalidade. Impor ao gestor que cumpra, nesses casos, fases preliminares de verificação de habilitação acrescenta pesado ônus ao interesse público, tanto de satisfação de objeto, quanto financeiro, que não encontram justificativas na exata compreensão dos dispositivos constitucionais e legais mencionados. Diante de eventuais obstáculos, que, na verdade, não têm qualquer relevância perante o diminuto objeto que se pretende ver satisfeito, os diversos interesses devem ser sopesados para, em nome dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, assegurar a satisfação do interesse essencial que deve ser suprido, no caso, o público.” (TCU, Acórdão nº 2.616/2008 – Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, julgado em 19.11.2008)

Com relação a racionalidade nos trabalhos administrativos, assim preceitua o art. 14, do Decreto-Lei 200/67, in verbis:

“Art. 14 – O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.”

[...]

A Resolução nº 37/2012, constante do processo administrativo nº 4655/1999, colocou em vigência a Norma de Compras e Serviços exclusivamente para os casos de dispensa em função do valor, disciplinando a rotina no sequenciamento eficaz dos procedimentos desde a solicitação de autorização para a contratação até a elaboração do contrato simplificado.

Para que houvesse a garantia da consonância entre os fundamentos jurídicos privilegiados na legislação, na doutrina e na jurisprudência do TCU, a Norma de Compras e Serviços foi encaminhada para exame da Coordenação Jurídica da CODESA, que após proceder a sua aprovação, a carimbou e a rubricou.

Entendo que em todas as vezes em que for realizada uma contratação observando-se as disposições da Norma de Compras e Serviços não fica caracterizado que a Administração absteve-se da devida análise do departamento jurídico da Companhia, uma vez que todos os procedimentos a serem realizados estão descritos de forma explícita na Norma anteriormente analisada e aprovada pelo setor jurídico. Vale ressaltar também que a Coordenação de Auditoria Interna já se manifestou.

[...]

Na ocorrência de fatos não previstos na Norma, caberá à autoridade competente, se entender necessário, determinar que o órgão técnico de Assessoria Jurídica que se pronuncie em relação aos atos que serão expedidos através de um parecer, que deverá ser colacionado aos autos, da forma como previsto no inciso VI do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Entendo também que abster-se de realizar compras diretas ou contratação direta de serviços sem a devida análise do departamento jurídico da Companhia para os casos de dispensa de licitação em razão do valor, não se constitui ofensa aos ditames legais, uma vez que as regras a serem seguidas na Norma foram avalizadas pela Coordenação Jurídica.”

Análise Final da Equipe:

Entendemos que há fundamento nas alegações apresentadas pela CODESA, principalmente em observância aos princípios da eficiência e proporcionalidade. Por outro lado, como órgão de controle, não podemos nos abster de questionar procedimentos que julgamos estar em discordância com legislação.

No caso em tela, na nossa opinião, em que pese a razoabilidade do que foi alegado pela CODESA, não há dispositivo legal que abone essa conduta. Com o intuito de ilustrar nosso raciocínio citamos a Instrução Normativa nº 4/2010 – SLTI/MPOG, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação. Referida IN, em seu art. 1º estabelece que:

“Art. 1º As contratações de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP serão disciplinadas por esta Instrução Normativa.”

Posteriormente, em 15/2/2012, a SLTI/MPOG publicou a IN nº 2/2012, que altera a IN nº 4/2010, nos seguintes termos:

Art. 1º A Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes modificações:

"Art. 1º As contratações de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP serão disciplinadas por esta Instrução Normativa.

Parágrafo único. O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica:

I - às contratações em que a contratada for órgão ou entidade, nos termos do art. 24, inciso VIII da Lei nº 8.666, de 1993, ou Empresa Pública, nos termos do art. 2º da Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970, modificado pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e

II - às contratações cuja estimativa de preços seja inferior ao disposto no art. 23, inciso II, alínea "a" da Lei nº 8.666, de 1993."

Ou seja, em respeito ao princípio da legalidade, que estabelece que o administrador só pode fazer aquilo expressamente disposto em lei, entendemos que o procedimento adotado pela CODESA deveria ser balizado por algum dispositivo legal.

Ademais, conforme citado em nossa análise inicial, há na jurisprudência do TCU casos em que o Tribunal determinou, literalmente, que o disposto no inciso VI, do art. 38, da Lei nº 8.666/1993 seja observado nos processos de dispensa de licitação.

Por todo o exposto, manteremos a constatação apontada para que seja apreciada pela Corte de Contas, levando em consideração que esta também já se pronunciou com entendimento distinto, como citado pela CODESA em sua alegação.

Evidências:

- Processos nºs 776 e 3386/2011;
- Resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012.

Fato 2: Ausência de justificativa de preço em inexigibilidade de licitação

O art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 estabelece que:

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

III - justificativa do preço."

Entretanto, constatamos, após a análise dos processos referentes à ASE nº (serviço de treinamento da versão mais recente do sistema Q-Jurídico e módulo de integração do BB, sistema Q-Jurídico Empresarial – processo nº 1216/2008) e à ODF nº 59/2011 (consultoria por escrito em licitações e contratos; acesso ao WEB licitações e contratos – processo nº 2993/2011), a inexistência, nos processos, da justificativa para o preço praticado.

Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012, a CODESA informou que:

"Com relação ao PE 1216/2008, o mesmo não tramitou pela CODSUP. A contratação referenciada se deu pelo processo 4859/2008, com fulcro no Art. 25 Inc. I da Lei

8666/93, e seguindo o normativo interno (Resolução 067/2002) tendo o processo 2993/2011 contratado da mesma forma.”

Análise da Equipe:

Em que pese o argumento relacionado ao fato das contratações terem sido processadas com fulcro no art. 25, I, da Lei de Licitações (inexigibilidade), o art. 26 da Lei nº 8.666/1993 é claro quanto à necessidade de que o preço contratado por esse procedimento seja justificado e, portanto, não permite que o exposto pela CODESA afaste a constatação apontada.

Nesse ponto cabe destacar a Orientação Normativa nº 17 da Advocacia-Geral da União, de 1º/4/2009:

“É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.”

Ou seja, a AGU orienta que a justificativa de preço pode ser realizada com base na comparação dos preços praticados pela Contratada para outros Contratantes, sejam eles da esfera pública ou privada.

Manifestação da Unidade após o Relatório Preliminar:

A CODESA, por meio da CA/DIRPRE/294/2012, alega que:

“As contratações por meio de inexigibilidade são baseadas em pareceres jurídicos emitidos pelo órgão específico da CODESA e em todas são justificadas os preços, inclusive nos dois processos citados, a Coordenação Jurídica justificou os preços.”

Análise Final da Equipe:

NNão identificamos, nos autos, documento capaz de atestar que o preço contratado esteja compatível com o de mercado, nos moldes do que preconiza a Orientação Normativa nº 17 da Advocacia-Geral da União, citada em nossa análise inicial. Portanto, mantemos o entendimento.

Evidências:

- Processos nºs 1216/2008 e 2993/2011;
- Resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012.

Fato 3: Ausência de pesquisa de preço

Ao analisar o processo referente à concorrência nº 1/2011, que tem por objeto o fornecimento de “Sistema de Gestão Empresarial Integrado (ERP), Recursos Humanos” e serviços de implantação, atualização, suporte técnico e manutenção, verificamos que a contratação não foi precedida de uma efetiva pesquisa de preços de mercado, o que contraria diversos normativos afetos ao assunto (artigo 15, § 1º e artigo 43, inciso IV, ambos da Lei nº 8.666/1993) e jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 2.361/2009 - Plenário, 2.410/2009 - Plenário, 47/2011 - Plenário, 915/2011 - 2ª Câmara, 381/2011 - Plenário).

Uma das cotações que constam do processo é referente ao up-grade do sistema utilizado pela CODESA à época (R\$ 603.760,00), diferente, portanto, do objeto da licitação. As duas outras

cotações, fornecidas pela mesma empresa, são de produtos distintos (Microsoft – R\$ 800.000,00 e SAP – R\$ 1.200.000,00) e que foram solicitadas antes da elaboração do projeto básico que determina as premissas do sistema a ser adquirido.

Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012, a CODESA informou que:

“Todas as pesquisas são realizadas durante a elaboração do projeto.”

Análise da Equipe:

A resposta apresentada pela CODESA não esclarece o fato de não ter havido uma efetiva pesquisa de preços de mercado.

Manifestação da Unidade após o Relatório Preliminar:

A CODESA, por meio da CA/DIRPRE/294/2012, traz informação de sua Coordenação de Informática (COINFO) no sentido de que *“consta no referido processo auditado as respectivas cotações de preços”*.

Análise Final da Equipe:

Assim como ocorrido na Constatação 1 do Anexo I, a CODESA novamente se absteve de discutir o mérito da constatação. Ao descrevermos o fato, deixamos claro que não houve uma **efetiva** pesquisa de preços de mercado, em nenhum momento citamos que não constavam dos autos as três cotações de preço.

Não obstante, na nossa opinião, essas cotações, pelos motivos já expostos em nossa análise preliminar, não seriam capazes de subsidiar a contratação pretendida.

Evidências:

- Processo nº 1934/2010;
- Resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012.

Fato 4: Ausência, nos autos, de comprovante de prestação de garantia

O art. 56 da Lei nº 8.666/1993 determina que: *“A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras”*.

Ao analisar os processos referentes aos Pregões nº 22/2011 (manutenção de ar condicionado, no valor de R\$ 71.995,00) e nº 33/2011 (manutenção do sistema de rede lógica, no valor de R\$ 421.999,98), não identificamos, nos autos, a comprovação de prestação de garantia prevista nos editais dos supracitados pregões.

Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012, a CODESA informou que:

“Providenciado e anexado ao processo. Segue, em anexo, cópia do citado documento.”



Análise da Equipe:

Conforme depreende-se da análise dos documentos apresentados, a CODESA só exigiu a prestação da garantia após ter sido questionado por essa Ciset, tendo em vista que os recolhimentos ocorreram em 21/6/2012. Dessa forma, a constatação será mantida como alerta para futuras contratações.

Manifestação da Unidade após o Relatório Preliminar:

A CODESA, por meio da CA/DIRPRE/294/2012, informou que *“as garantias foram apresentadas e anexadas aos referidos processos e as áreas envolvidas estarão atentas para o ponto destacado”*.

Análise Final da Equipe:

Reiteramos nosso entendimento inicial e avaliaremos, em futuros trabalhos, a adequação dos controles internos referentes a esse assunto.

Evidências:

- Processos nºs 2033 e 3147/2011;
- Resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012.

Fato 5: Ausência de detalhamento do BDI da Contratada

O § 7º, do art. 127 da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) determina que:

“§ 7º O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e pessoalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.”

Ao analisar o processo referente ao Pregão nº 19/2011 (reforma das portarias nºs 4 e 5, no valor de R\$ 88.098,00), não identificamos, nos autos, a descrição pormenorizada de cada componente do BDI, contrariando o que dispõe o Projeto Básico da contratação em tela e a legislação supra.

Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012, a CODESA informou que:

“Conforme edital, a planilha de composição do BDI é meramente auxiliar. Esta, de caráter declaratório por parte da empresa, se presta a auxiliar no julgamento da proposta mais vantajosa, de maneira que a contratada apresentou planilha de composição de BDI às folhas 588 do PE 4637/2010 em conformidade com o modelo

proposto pela área técnica da CODESA, assim como poderia ter apresentado planilha com percentuais diferentes do modelo.”

Análise da Equipe:

Ao contrário do exposto pelo gestor, não identificamos, nos autos do processo nº 4637/2010, a descrição pormenorizada do BDI da Contratada. O que verificamos foi a informação de que o BDI adotado seria de 27,74%, o mesmo adotado na formação do preço pela CODESA.

Nossa opinião é de que a simples reprodução do percentual final do BDI adotado como referência não nos permite afirmar que suas composições sejam idênticas (BDI de referência e BDI da contratada), daí a necessidade prevista no § 7º, do art. 128 da LDO 2011. Ou seja, é imperioso que o contratado discrimine qual sua taxa de rateio da administração central, suas taxas de risco, seguros e garantia, e seu lucro. Ademais, é necessário verificar se os tributos foram detalhados de forma correta.

Manifestação da Unidade após o Relatório Preliminar:

A CODESA, por meio da CA/DIRPRE/294/2012, alegou que:

“[...]

No caso em voga, a licitante não deixou de apresentar o percentual do BDI. O apresentou em sua planilha de custos, exatamente o mesmo percentual do BDI estimado pela CODESA, mesmos algarismos nas casas das dezenas, unidades, dos décimos e dos centésimos, ou seja, o BDI estimado pela CODESA foi 27.74% e o BDI indicado nas planilhas da licitante também foi 27,74%.

Certamente a licitante o fez por concordar tanto com o percentual, como também com a composição do BDI estimado pela CODESA. Entendo dessa forma em razão do disposto na alínea “d” do subitem 9.1 do Edital.

[...]

Em todos os processos licitatórios referentes a serviços de engenharia, inclusive os realizados na modalidade de Pregão Eletrônico, a CODESA tem disponibilizado o BDI aberto e cobrado dos licitantes que apresentem planilha detalhada do mesmo. Nesse Pregão nº 19/2011, acreditou-se que em razão do citado anteriormente, pela coincidência exata do percentual, a composição da CODESA teria sido usada além de modelo como também a própria planilha da licitante, por isso, por não sido utilizado o rigor costumeiro. Nesse caso em tela, no afã de sermos mais eficazes, ainda que tenhamos comprometido a formalidade no julgamento e a nossa costumaz eficiência, temos a certeza que em momento algum esse ato acarretou qualquer tipo de prejuízo para a CODESA ou para os demais licitantes, ou ainda que deixamos de observar os princípios e as leis que regem as licitações.”

Análise Final da Equipe:

Discordamos da CODESA por entender que a Administração não pode conduzir suas contratações com base em inferências quanto ao comportamento dos contratados.

Com base nos documentos constantes dos autos, não há garantia, por exemplo, de que a despesa financeira da contratada corresponda a 1% ou que a as despesas indiretas correspondam a 6%, como consta no BDI de referência apresentado pela CODESA.

Em termos práticos, no caso da contratada posteriormente solicitar um reequilíbrio do contrato, alegando que, em função de medidas econômicas tomadas pelo Governo, sua despesa financeira dobrou, passando de 3% para 6% do valor do contrato, como a CODESA estaria resguardada? Não estaria, pois não consta dos autos nenhum documento que ateste que suas despesas financeiras, no momento da contratação, corresponderiam a 1% do valor contratado, como infere a CODESA em suas alegações.

Ou seja, a contratada pleitearia um acréscimo de três pontos percentuais no montante do BDI, baseada na real demonstração analítica deste, enquanto a CODESA defenderia um acréscimo de apenas um ponto percentual (de 1% para 2%), com base em uma inferência.

Por fim, ressaltamos que a ausência do detalhamento do BDI, em regra, não acarreta prejuízos aos demais licitantes, mas pode acarretar prejuízos à Administração no decorrer da execução contratual, conforme exemplo citado.

Evidências:

- Processo nº 4637/2010;
- Resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012.

CONSTATAÇÃO 4: Cumprimento parcial das obrigações relacionadas à entrega das declarações de bens e rendas

Fato:

O inciso VII, do art. 1º, da Lei nº 8.730/1993 determina que:

“Art. 1º É obrigatória a apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos adiante indicados:

VII - todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União. (grifamos)

Ademais, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 5.483/2005, no *caput* dos arts. 2º e 3º, estabelece que:

Art. 2º A posse e o exercício de agente público em cargo, emprego ou função da administração pública direta ou indireta ficam condicionados à apresentação, pelo interessado, de declaração dos bens e valores que integram o seu patrimônio, bem como os do cônjuge, companheiro, filhos ou outras pessoas que vivam sob a sua dependência econômica, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

Art. 3º Os agentes públicos de que trata este Decreto atualizarão, em formulário próprio, anualmente e no momento em que deixarem o cargo, emprego ou função, a declaração dos bens e valores, com a indicação da respectiva variação patrimonial ocorrida. (grifamos)

Conforme exposto nos dois normativos reproduzidos acima, resta clara a obrigação de todos os empregados da CODESA apresentarem e/ou atualizarem suas declarações de bens e valores, com indicação das fontes de renda.

Entretanto, conforme resposta à Diligência COAUD nº 124/2012, a Companhia informou que exige apenas que os ocupantes de cargos de livre provimento e exoneração apresentem suas declarações. Ademais, em nossos exames em campo, verificamos que metade dos membros do Conselho Fiscal e a totalidade dos suplentes dos Conselhos de Administração e Fiscal não apresentaram suas declarações de bens e rendas referentes ao exercício de 2011.

Manifestação da Unidade:

A CODESA, por meio da CA/DIRPRE/294/2012, alegou que:

“[...]”

Quanto à posição mais alargada, para também assim se exigir de qualquer outro empregado (efetivo-concursado não ocupante de cargo em comissão/gerencial), somos do entendimento que tal exigência ofende interesses dos empregados comuns, e que não há respaldo na melhor interpretação da CF/88, e demais leis subalternas, para eventualmente exigirmos do empregado celetista, de empresa de economia mista (que se equipara às empresas privadas nos termos do art. 173 da CF), o que aparentemente se deseja no relatório de auditoria em comento. Registra-se, que acolhe a interpretação que ora levamos a efeito manifestação já promovida pelo SINAL – Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central do Brasil (junto àquele empregador), inclusive com análise aos dispositivos legais mencionados na auditoria.”

Análise da Equipe:

Inicialmente transcrevemos o art. 13 da Lei nº 8.429/1992, conhecida como “Lei de Improbidade Administrativa” e regulamentada pelo já citado Decreto nº 5.483/2005:

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será **anualmente atualizada** e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo. (grifamos)

Não resta dúvida que a Lei de Improbidade Administrativa é uma lei de efeitos penais. Superada essa questão, passamos a analisar a quem se destina este normativo, para tanto nos valem de sua ementa e de seus arts. 1º e 2º:

“LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Sobre esse mesmo tema, o Código Penal, em seu art. 173, é cristalino ao estabelecer que, para efeitos penais, todos que exerçam cargo, emprego ou função pública são considerados funcionários públicos. Portanto, resta claro que os dispositivos supracitados se aplicam aos empregados da CODESA, em que pese sua condição de celetistas.

Desta forma, entendemos que carece de fundamento a alegação apresentada pela CODESA de que “*não há respaldo na melhor interpretação da CF/88, e demais leis subalternas, para eventualmente exigirmos do empregado celetista, de empresa de economia mista, o que aparentemente se deseja no relatório de auditoria em comento*”.

Por fim, quanto à citada manifestação promovida pelo SINAL quanto ao tema, destacamos que esta não nos foi encaminhada pela CODESA quando da apresentação de sua manifestação ao Relatório Preliminar. Ademais, entendemos que tal manifestação, promovida por uma entidade sindical, desacompanhada de uma decisão judicial, não tem o condão de alterar o que está descrito nos normativos supracitados.

Evidências:

- Relatório de Gestão;
- Resposta à Diligência COAUD nº 124/2012.

CONSTATAÇÃO 5: Pendências relacionadas à transparência pública.

Fato:

Em pesquisa realizada na página da transparência da CODESA, verificamos que: i) as informações referentes à execução orçamentária apresentam apenas os dados referentes aos investimentos realizados com recursos da União, sem detalhamento da execução do Plano de Dispendios Globais (PDG) da Companhia; ii) quanto às licitações, não são disponibilizadas informações referentes às contratações diretas, seja por meio de dispensa ou por inexigibilidade de licitação; iii) no tocante aos contratos, são disponibilizadas apenas as informações referentes àqueles contratos custeados com recursos da União.

Manifestação da Unidade:

A CODESA, por meio da CA/DIRPRE/294/2012, esclareceu que:

“... as informações relacionadas às contratações diretas, sejam por dispensa ou por inexigibilidade de licitação, são publicadas no site da CODESA (O Porto/ Dados Anuais/Prestação de Contas Anual). Com relação aos contratos, os procedimentos adotados seguiram orientação da CGU à época. Cabe ressaltar que o assunto está sob apreciação do responsável pelo monitoramento da Lei de Acesso à Informação (art. 40 da Lei 12.527/2011).

Análise da Equipe:

Discordamos dos esclarecimentos da CODESA e manteremos a constatação, pelos seguintes motivos:

Quanto à publicação das contratações diretas no site da CODESA, o formato utilizado não atende ao que dispõe o art. 5º da Portaria Interministerial nº 140/2006.

Por fim, no que se refere aos contratos, não questionamos os procedimentos nem a forma de apresentação dos dados, que estão de acordo com o disposto na portaria interministerial supra. Nossa constatação diz respeito à ausência de informações dos contratos custeados com recursos próprios da CODESA, o que não encontra amparo nos normativos afetos ao tema.

Evidências:

- Link “Transparência Pública” no site do CODESA, pesquisado em 18/7/2012.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA

ANEXO III AO RELATÓRIO Nº 11/2012 - INFORMAÇÕES

INFORMAÇÃO 1: Divergências do Relatório de Gestão da CODESA

Identificamos as divergências relacionadas a seguir no conteúdo do Relatório de Gestão da CODESA, em relação ao que dispõe a Decisão Normativa TCU nº 108/2010 e a Portaria-TCU nº 123/2011:

- O Quadro II do Relatório de Gestão não demonstra a execução dos programas de Governo sob a responsabilidade da UJ, nele consta informações de uma única ação, em discordância com o que dispõe o Quadro A.2.1 da Portaria TCU nº 123/2011;
- O Quadro III do Relatório de Gestão contempla apenas a ação 3E79, não havendo informações referentes às outras 9 ações constantes do Programa 1458, em discordância com o que dispõe o Quadro A.2.2 da Portaria TCU nº 123/2011;
- Não identificamos informação de que a UJ não seja UO e não tenha UGO consolidada ou agregada, em discordância com o que dispõe o item 2.4.1 da Portaria TCU nº 123/2011;
- Não identificamos a análise crítica acerca da gestão de restos a pagar, em discordância com o que dispõe o item 4.2 da Portaria TCU nº 123/2011. Ademais, não identificamos a origem dos dados informados no Quadro X do Relatório de Gestão, tendo em vista que a CODESA não é usuária do SIAFI e sua contabilidade não prevê esse tipo de contabilização;
- Não identificamos informações sobre indicadores gerenciais de recursos humanos ou informação de que a Unidade não os possui, em discordância com o que dispõe o item 5.6 da Portaria TCU nº 123/2011;
- Não identificamos as informações referentes à entrega das declarações de bens e rendas, conforme modelo disposto no Quadro A.8.1 da Portaria TCU nº 123/2011. Ademais, a Declaração constante do Anexo III.A.8.1 do Relatório de Gestão vai de encontro com o que verificamos em campo, conforme disposto na **Constatação 4 do Anexo II**;
- Na nossa opinião, o disposto no item 15 do Relatório de Gestão da CODESA não atende ao que dispõe o Item 15 da Parte “A” do Anexo II da DN TCU nº 108/2011, pois não expõe quais deliberações foram ou não atendidas e não apresenta as informações no modelo dos Quadros A.15.1, A.15.2, A.15.3 e A.15.4 constantes da Portaria TCU nº 123/2011;

- Não identificamos a análise crítica acerca das demonstrações contábeis apresentadas, em discordância com o que dispõe o item 19.1 da Portaria TCU nº 123/2011;
- Não identificamos o descritivo constante do item 25.1 da Portaria TCU nº 123/2011, que diz respeito à remuneração paga aos administradores;
- Não identificamos as informações referentes ao patrocínio de entidade fechada de previdência complementar (PORTUS), conforme dispõe o Item 36 da Parte “B” do Anexo II da DN TCU nº 108/2011.

Manifestação da Unidade:

A CODESA, por intermédio da CA/DIRPRE/CL/294/12, de 17/8/2012, alegou, em suma, que as informações supra constam de seu Relatório de Gestão, ainda que não estejam sob a forma exigida pela Portaria TCU nº 123/2011. Informou ainda que, no próximo Relatório de Gestão, efetuará a adequação do conteúdo dos itens mencionados ao padrão indicado pelo Tribunal.

Análise da Equipe:

Mantemos nossa opinião de que o Relatório de Gestão apresentado pela CODESA apresenta divergências materiais e formais em relação ao que dispõe a Decisão Normativa TCU nº 108/2010 e a Portaria-TCU nº 123/2011.

INFORMAÇÃO 2: Avaliação da Gestão

No que se refere ao aspecto orçamentário, verificamos que a CODESA executou 52,21% do previsto para o exercício de 2011, conforme detalhado no Quadro 05:

Quadro 05 – Execução orçamentária

Categoria	Previsto (R\$)	Realizado (R\$)	Execução (%)
De Capital	123.043.686	19.130.376	15,55
Correntes	109.675.786	102.375.635	93,34
TOTAL	232.719.472	121.506.011	52,21

Fonte: Relatório de Gestão da CODESA

Ao detalhar a execução das despesas de capital, observamos que a rubrica de investimentos com recursos do Tesouro foi a que apresentou o maior impacto negativo na execução orçamentária, conforme demonstrado no Quadro 06:

Quadro 06 – Detalhamento das despesas de capital

Despesas de Capital	Previsto (R\$)	Realizado (R\$)	Execução (%)
Amortizações de empréstimos e financiamentos	1.213.702	1.199.322	98,82
Investimentos c/ Recursos da União	119.404.167	17.073.383	14,30
Investimentos c/ Recursos Próprios	2.425.817	857.671	35,36

Fonte: Relatório de Gestão da CODESA

Quanto ao orçamento de investimento, o detalhamento de 98% do valor previsto para ser executado em 2011 se encontra no SIGPLAN (Programa 1458 – Vetor Logístico Leste), que sob responsabilidade da CODESA apresenta as ações descritas no Quadro 07:

Quadro 07 – Ações sob a responsabilidade da CODESA inseridas no SIGPLAN

Ação	Descrição	Metas Físicas	Metas Financeiras
-------------	------------------	----------------------	--------------------------



		Previsto	Realizado	%	Previsto	Realizado (Liquidado)	%
10QR	Recuperação da Plataforma Operacional dos Berços 201 e 202 do Cais de Capuaba no Porto de Vitória (ES)	56	0	0,00	15.500.000,00	0,00	0,00
11LY	Implantação de Sistema de Iluminação e Sinalização do Porto de Barra do Riacho (ES)	12	0	0,00	1.250.000,00	0,00	0,00
121Q	Adequação da Estrada de Acesso ao Cais de Capuaba no Porto de Vitória (ES)	3	0	0,00	5.341.219,00	0,00	0,00
12LJ	Estudos e Projetos para Implantação do Porto de Águas Profundas - No Estado do Espírito Santo	1	0	0,00	2.001.869,00	41.992,00	2,10
1J79	Implantação do Sistema de Segurança Portuária (ISPS - CODE) no Porto de Vitória - (ES)	16	0	0,00	4.720.541,00	1.526.961,00	32,35
20BA	Prevenção, Preparação e Enfrentamento para a Pandemia de Influenza	25	0	0,00	507.000,00	0,00	0,00
3503	Ampliação e Recuperação das Instalações do Porto de Vitória (ES)	51	0	0,00	1.687.129,00	1.687.129,00	100,00
3E77	Recuperação do Sistema Viário Interno no Cais de Capuaba (ES)	100	0	0,00	4.173.443,00	0,00	0,00
3E79	Obras de Contenção e Ampliação do Cais do Porto de Vitória (ES)	48	0	0,00	73.723.704,00	12.568.723,00	17,05
6504	Estudos e Projetos para Racionalização da Operação Portuária e Proteção ao Meio-Ambiente	10	0	0,00	10.499.262,00	1.248.578,00	11,89

Fonte: SIGPLAN

Observa-se do Quadro 07 que, exceto quanto à ação 3503, as demais apresentaram uma baixa execução financeira. As causas para essas baixas realizações não constam do Relatório de Gestão elaborado pela unidade, dessa forma, por meio da Diligência COAUD nº solicitamos as justificativas para tal resultado. A resposta encontra-se reproduzida a seguir:

“Ação 10QR - Edital de Concorrência 006/2011 (reforma geral da plataforma operacional dos berços 201 e 202) foi impugnado, o que necessitou de uma revisão orçamentaria. A revisão orçamentaria foi concluída e o edital deveria ter sido republicado em jun/2012

Ação 11LY - Ação cancelada, tendo em vista o interesse da Petrobras na região. Recurso já redirecionado no orçamento 2012.

Ação 121Q - Adequação do projeto não iniciada devido ao efetivo reduzido da CODESA. Atualmente está sendo realizado um convênio para adequação e revisão deste projeto, previsão de contratação da obra em novembro de 2012

Ação 12LJ - Longo processo licitatório, devido ao grande número de empresas interessadas. O contrato já foi assinado e os serviços iniciaram em abril de 2012

Ação 1J79 – Não foi fornecida nenhuma informação

Ação 20BA – contrato nº 33/2012 (implantação dos autoclaves) só foi assinado em 11/5/2012

Ação 3E77 - Edital de Concorrência 006/2011 (reforma geral da plataforma operacional dos berços 201 e 202) foi impugnado, o que necessitou de uma revisão orçamentaria. A revisão orçamentaria foi concluída e o edital deveria ter sido republicado em jun/2012

Ação 3E79 - Obra paralisada pelo TCU e retomada em setembro/2011.

Ação 6504 - Vários projetos tiveram um processo licitatório extenso, como o Projeto Básico para o Cais no berço 207 e o efetivo reduzido impediu a contratação de outros projetos como, por exemplo, ampliação da área de manobra de navios e beira mar, pátio de estocagem de cargas pesadas em Vitória entre outros. Além disso, alguns projetos foram cancelados, como a construção da nova Sede. O orçamento de 2012 já foi

redimensionado conforme capacidade de execução e conforme tempo necessário para contratação de estudos e Projetos.”

Em suma, é possível afirmar que a dificuldade na condução dos processos licitatórios foi o principal fator que influenciaram esses resultados. Em nossa opinião, trata-se de uma consequência das fragilidades dos controles internos administrativos utilizados pela área responsável por esses processos, conforme descrito na **Informação 2 do Anexo III**.

Quanto à gestão financeira, em que pese o resultado negativo de 24,82 MR\$, em função do provisionamento de 57,75 MR\$ referentes a ações judiciais cíveis e trabalhistas, em atendimento às Normas Internacionais de Contabilidade (CPC – 25), a CODESA apresentou uma evolução significativa em seu EBITDA (lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização), que totalizou 22,79 MR\$, que corresponde a um crescimento de 96,17% se comparado ao exercício anterior.

Por fim, quanto à gestão operacional, o Porto de Vitória (terminais CODESA) alcançou em 2011 um novo recorde de movimentação de cargas, ao registrar um movimento de 7,99 milhões de toneladas. Detalhes dos resultados operacionais alcançados encontram-se consignados às fls. 29-30 do Relatório de Gestão 2011 da CODESA.

Entretanto, em que pese os resultados alcançados, a não realização de ações previstas, em especial das ações 10QR, 121Q, 3E79 e 6504, podem se configurar como um entrave para que a CODESA continue melhorando seus resultados operacionais.

INFORMAÇÃO 3: Análise dos Controles Administrativos Internos

Avaliamos, nos termos do item III.V do Relatório, os aspectos da atual estrutura dos controles administrativos internos das áreas de licitação e de gestão de recursos humanos, nos moldes da metodologia ditada pelo *Committee of Sponsoring Organizations – COSO*, constante do estudo de Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, abrangendo cinco componentes.

Os resultados de nossos exames, para as duas áreas selecionadas, estão descritos nos Quadros 08 e 09.

Quadro 08 – Avaliação do ambiente de controle da área de licitação.

Item	Subitem	Análise da Ciset
Ambiente de Controle	Valores éticos da organização	A CODESA possui código de ética (Resolução nº 33/2002). Não identificamos a instituição de Comissão de Ética no âmbito da CODESA.
	Competência e desenvolvimento de pessoal	Não há uma Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Empregados da Companhia, tampouco uma política específica para aqueles que atuam na área de licitações. Conforme verificamos, a capacitação do pessoal que atua nessa área ocorre mediante solicitações pontuais da chefia. Em 2011, por exemplo, realizaram apenas dois cursos, com carga total de 48 hs.
	Filosofia da administração para a gestão de riscos	Não há.

	Forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades	A única menção está no Regimento Interno, nos seguintes termos: “À CODSUP compete coordenar a execução das políticas de suprimento de materiais e de bens patrimoniais e de contratação da CODESA”. Não há documento formal que atribua alçadas e responsabilidades no âmbito da Coordenação, mesmo porque, não há, na estrutura da Companhia, uma subdivisão das coordenações em setores e/ou divisões. A responsabilidade se concentra no Coordenador.
Avaliação de Risco	Metodologia de avaliação de risco	Não há
Procedimentos de Controle	Rotinas administrativas	Regidas basicamente pelas Resoluções 67/2002 e 38/2009. Ademais, verificamos a existência de fluxogramas capazes de detalhar as rotinas existentes quando da realização de licitações e compras diretas.
	Limites operacionais e decisórios para cada nível de cargo/função.	No PCS da Empresa consta a descrição detalhada de todos os cargos, funções de cada empregado, enquadrados como TNS ou TNM e lotados nos diversos setores.
	Avaliação sistemática de adequação e/ou desempenho em relação às metas e objetivos traçados.	Não há.
	Segregação de funções.	As funções de solicitação (demanda), contratação (condução do processo licitatório), pagamento e gestão dos contratos são segregadas na CODESA.
Informação e Comunicação	Fluxo de informação do processo.	Não há um fluxo de informação formalizado.
Monitoramento	Realização de avaliações, gerenciais ou independentes, para acompanhar suas atividades de controle operacionais e administrativas.	O único monitoramento formal é aquele realizado pela Auditoria Interna.

Quadro 09 – Avaliação do ambiente de controle da área de gestão de recursos humanos.

Item	Subitem	Análise da Ciset
Ambiente de Controle	Valores éticos da organização	A CODESA possui código de ética (Resolução nº 33/2002). Não identificamos a instituição de Comissão de Ética no âmbito da CODESA.
	Competência e desenvolvimento de pessoal	A CODRHU disciplina a utilização do Incentivo Educacional concedido pela CODESA aos seus empregados em atividade. A CODESA informou que esse incentivo é parte integrante do Programa de Desenvolvimento do Empregado – PDE, entretanto, esse não nos foi disponibilizado para análise.

	Filosofia da administração para a gestão de riscos	Não há.
	Forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades	<p>A única menção está no Regimento Interno, nos seguintes termos: “À CODRHU compete analisar, propor, coordenar e orientar a execução das políticas e estratégias de gestão de recursos humanos da CODESA, supervisionando as atividades de seleção, recrutamento, desligamento, treinamento e desenvolvimento, avaliação de desempenho, pagamento de pessoal, além de respectivos encargos legais, plano de cargos, carreiras e salários, programa de alimentação do trabalhador e demais benefícios previstos em legislação e ACTs.”</p> <p>Não há documento formal que atribua alçadas e responsabilidades no âmbito da Coordenação, mesmo porque, não há, na estrutura da Companhia, uma subdivisão das coordenações em setores e/ou divisões. A responsabilidade se concentra no Coordenador.</p>
Avaliação de Risco	Metodologia de avaliação de risco	Não há.
Procedimentos de Controle	Rotinas administrativas	<p>Estabelecidas nos seguintes normativos:</p> <p>Manual de Pessoal, aprovado pela 614ª Reunião da DIREXE e Deliberação n.º 002/97 do CONSAD. Alterado pelas Resoluções 075/99, 015/02 e 016/02 e respectivos anexos; Norma de Frequência – Resolução 020/2012; Norma do Incentivo Educacional – Resolução nº 022/2011.</p>
	Limites operacionais e decisórios para cada nível de cargo/função.	No PCS da Empresa consta a descrição detalhada de todos os cargos, funções de cada empregado, enquadrados como Técnico de Nível Superior ou Técnico de Nível Médio e lotados nos diversos setores.
	Avaliação sistemática de adequação e/ou desempenho em relação às metas e objetivos traçados.	Não existe uma avaliação sistematizada e formalizada em relação às metas e objetivos. Entretanto, existe um monitoramento das horas extras trabalhadas por setor, carga horária de capacitação, absenteísmo, custo per capita do Plano de Saúde, etc, cujos índices de avaliação de resultado são encaminhados à COGEMP até o dia 10 de cada mês.
	Segregação de funções.	<p>Em função de não haver subdivisões na CODRHU, as funções são segregadas de maneira informal.</p> <p>Não há um documento formal que detalhe quem é responsável pela área de benefícios, capacitação, admissão/desligamento, pagamento, etc.</p>
Informação e Comunicação	Fluxo de informação do processo.	Utiliza-se da Intranet e da Assessoria de Comunicação que repassa a todos os empregados as informações e comunicados do interesse geral, tanto dos servidores, quanto da Empresa, além do uso do Boletim Eletrônico.
Monitoramento	Realização de avaliações, gerenciais ou independentes, para acompanhar suas atividades de controle operacionais e	O único monitoramento formal é aquele realizado pela Auditoria Interna.

	administrativas.	
--	------------------	--

INFORMAÇÃO 4: Atendimento às recomendações do Controle Interno

A análise quanto às constatações e/ou recomendações contidas no Relatório de Auditoria de Gestão nº 12/2011 e no Relatório de Auditoria de Monitoramento nº 6/2011, se encontra consolidada no Quadro 10, a seguir.

Quadro 10 – Atendimento às recomendações do Controle Interno emitidas em exercícios anteriores

Nº	Item	Constatação do Controle Interno	Análise da Ciset
Relatório de Auditoria de Gestão nº 12/2011	1	Cessão de diversas áreas da CODESA a terceiros, sem licitação.	<p>As medidas propostas pela CODESA em seu Plano de Providências (determinar aos setores competentes da Companhia que seja observado o disposto nas Leis 8666/93 e 8630/93, qual seja, cessão de imóveis a terceiros mediante licitação) não são suficientes para solucionar o problema.</p> <p>Além de passar a observar as disposições legais para novos contratos, entendemos que a Unidade deverá examinar, caso a caso, os contratos vigentes, regularizando aqueles possivelmente eivados de irregularidades e comunicando os resultados a esta Setorial. O assunto poderá vir a ser objeto de futuras ações de controle.</p> <p>Salientamos que, em pelo menos três contratos, há medidas a serem tomadas pela Codesa: os contratos relativos a cessões de áreas às empresas Multilift Operadora Portuária Ltda, Petrobras SA e Sulnorte Serviços Marítimos Ltda já haviam sido objeto de exames por esta Secretaria, que concluiu pela procedência das denúncias e considerou os argumentos contidos nos autos insuficientes para justificar a inobservância à legislação quando da autorização de uso de bens públicos a particulares sem o indispensável processo licitatório.</p>
	2	Arrendamento de área para ampliação de terminal da empresa Prysmian Cabos e Sistemas AS, sem regularização da área originalmente ocupada dentro da poligonal do Porto de Vitória.	<p>Não foram apresentados novos elementos que alterassem nosso entendimento. Já havíamos alertado, no relatório de gestão do exercício 2010, que a Resolução ANTAQ não foi cumprida nos seus exatos termos, visto que não foi incluída no EVTE a área de 6.000 m² originalmente ocupada.</p> <p>Salientamos, como também já relatado, que o Acórdão nº 26/2011 determinou a inscrição dessa área de 6.000 m² na Secretaria do Patrimônio da União em nome da Autoridade Portuária, processando-se a ocupação nos termos do art. 4º, inciso I da Lei nº 8.630/93 (arrendamento), o que não foi observado pela CODESA. Esse ponto, no entanto, conforme consta do Acórdão nº 2944/2011 (item 16 do voto do Relator), está sendo discutido no âmbito do TC-013.576/2009-7 (contas da Antaq).</p>

Nº	Item	Constatação do Controle Interno	Análise da Ciset
	3	Irregularidades na concessão de área à Unisam Offshore e Agência Marítima Ltda.	<p>A CODESA informou que não mais subsiste a autorização de uso da área de 400 mts quadrados localizada no armazém 5.</p> <p>Verificamos em nossos exames que atualmente a área do armazém 5, num total de 1.096 m², foi cedida à Prefeitura Municipal de Vitória, por meio do Convênio 2/2010, que tem por objeto “prover o Porto de Vitória de um receptivo de navios e cruzeiros, nas dependências do Armazém nº 05, no Cais Comercial, para a realização de atividades artísticas, culturais e de lazer, dentro do Projeto “Boas Vindas – receptivo turístico de Navios” e “Projeto Estação Porto”, desenvolvido pelo município, com parceria da CODESA”. A vigência do convênio é de 1º/1/2011 a 31/12/2012.</p>
	4	Falhas na elaboração do projeto básico do Pregão Eletrônico nº 54/2010 (PE 8057/2009)	<p>Em suas considerações no Plano de Providências apresentado a esta Ciset, a Unidade não se manifestou quanto à ausência de cotação de preços, pela Codesa, relativo aos itens do aditivo (a cotação foi realizada pela própria empresa contratada). Entendemos que cabem medidas para verificar a ocorrência de possíveis prejuízos.</p> <p>Também não foram propostas medidas para evitar que futuras contratações se processem com base em projetos deficientes.</p>
	5	Contrato com saldo a executar, com vigência expirada	<p>Em suas considerações no Plano de Providências apresentado a esta Ciset, a CODESA alega que, <i>“salvo melhor juízo, com base na legislação, entendemos que o prazo da avença não estava com vigência vencida, pois a paralisação interrompe o prazo de vigência do contrato”</i>.</p> <p>Prossegue a CODESA afirmando que <i>“desta forma, caso não ocorresse a paralisação do contrato, não haveria outra forma e tempo de proceder na solicitação de aditivo. Em muitas ocasiões o aditivo se faz necessário e somente com a paralisação do contrato é possível solicitar o mesmo”</i>.</p> <p>Todavia, reiteramos nosso entendimento de que a vigência do contrato se extingue 120 dias após a emissão, em 10/11/2010, da ordem de serviço, portanto em 11/3/2011.</p> <p>Dessa forma, divergimos do entendimento da CODESA de que “somente com a paralisação do contrato é possível solicitar o mesmo (aditivo)”. Essa afirmativa somente demonstra ineficiência da Companhia na gestão contratual.</p>
	6	Liquidação indevida de serviços não executados do Contrato nº 119/2010.	<p>Conforme manifestação da Codesa em seu Plano de Providências, até o momento, mesmo decorrido mais de um ano do seu pagamento, a instalação das duas torres restantes não ocorreu.</p> <p>Também não foram prestadas informações quanto à sua localização e guarda. Recomendamos que sejam adotadas medidas para apuração de responsabilidade, pelo pagamento sem o ateste da fiscalização do contrato.</p>

Nº	Item	Recomendação do Controle Interno	Análise da Ciset
Relatório de Auditoria de Monitoramento nº 6/2011	a	Tornar os serviços de manutenção corretiva e preventiva dos sistemas de CA e CFTV contínuos, não visando apenas a obtenção da certificação ISPS-Code	Em visita à CODESA, por ocasião dos trabalhos de campo referente à auditoria de gestão 2011, observamos que os serviços de manutenção estão sendo realizados. Não obstante, cumpre destacar que a CODESA ainda não obteve sua certificação ISPS-Code.
	b	Instruir os processos de contratação de serviços de acordo com que estabelece a IN SLTI/MPOG nº 2/2008, em especial no que se refere à remuneração por postos de trabalho, ao Acordo de Níveis de Serviços (ANS) e à solicitação de garantia para execução contratual;	Na análise dos processos que fizeram parte da amostra para a auditoria de gestão 2011 observamos: i) ausência de ANS em contrato de prestação de serviço (contrato nº 19/2012 - serviços de manutenção no sistema de rede lógica); ii) ausência de solicitação e/ou prestação de garantia em contratos de prestação de serviços e/ou de grande vulto (contratos nº 70/2011 – implantação do sistema de ERP; nº 17/2012 – dragagem de manutenção; nº 19/2012 - serviços de manutenção no sistema de rede lógica; nº 29/2012 - serviços de comunicação de dados, voz e imagem, fornecimento de acesso a internet com redundância e fornecimento de ambiente de alta disponibilidade).
	c	Exigir da contratada a substituição do técnico subcontratado por um técnico constante de seu quadro de funcionários, conforme cláusula 11.1, item “f” do contrato nº 11/2011.	Verificamos que foi regularizada a situação.
	d	Estabelecer um controle dos prazos de execução das manutenções corretivas, exigindo da contratada o fornecimento do número do protocolo para cada chamado aberto.	A CODESA informou que ajustou os procedimentos para melhor controle dos prazos das manutenções corretivas. A efetividade desses procedimentos serão avaliadas em novas ações de controles a serem realizadas na CODESA.

Manifestação da Unidade:

Em manifestação, após tomar conhecimento da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a CODESA apresentou as seguintes considerações com relação aos comentários contidos no Quadro 10:

Itens 1 e 2:

“A CODESA já disponibilizou farta documentação a respeito do assunto, comprovando a fundamentação técnica e jurídica, incluso e motivação e necessidade dos atos à época em que foram celebrados.

Há de se ressaltar que os atos referentes a Multilift e Sul Norte já não estão mais vigentes.

No tocante a Petrobras S/A, não foi celebrado Contrato de Autorização de Uso, mas Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, bem como Contrato de Adesão com a Antaq, na forma da legislação vigente, razão pela qual entendemos que não há irregularidade.

Quanto à citação relativa a ato pertinente a Prysmian, informamos que o assunto encontra-se regulamentado pelo Contrato de Arrendamento nº 01/2010.

Por fim, no tocante ao uso de área no porto para colocação de contêiner e para armazenagem de carga off shore, cabe salientar que, desde 2010 estão fundamentadas

em tarifas públicas, devidamente aprovadas pela Antaq e CAP, conforme documentação anexa. (Deliberações CAP nº 0011/2010, de 16/9/2010; e nº 007/2010, de 10/9/2010)."

Item 4:

"Segue justificativa da CODMAN, informando as providências tomadas para contratação de futuras obras e confirmando que não houve prejuízo para a CODESA, nas propostas obtidas.

Para instalação das 2 torres de iluminação, foi contratado com o PE 3881/2011, em novembro de 2011, o projeto executivo da fundação das torres de iluminação através da ASE (autorização de serviço) nº 065/2011. Com esta contratação foi elaborado o projeto executivo para a fundação das 2 torres, e após a entrega do projeto executivo com ART, foi iniciado no mesmo processo PE 3881/2011, o procedimento para abertura do pregão eletrônico (009/2012) para a execução da obra de fundação da base das torres e montagem com instalação das mesmas.

Com isso queremos demonstrar que a contratação da obra de fundação, montagem e instalação das torres, somente foi realizada após a contratação e conclusão do projeto executivo, mostrando que este será o procedimento a ser seguido, sendo primeiramente a contratação do objeto e, somente após, a contratação da obra.

Os preços das cotações dos blocos (Gelo Baiano) obtidas em 2010 estão dentro dos valores praticados no mercado."

Item 5:

"Segue justificativa da CODMAN para a execução de paralisação do contrato, com a finalidade de continuidade do mesmo.

O art. 57, § 1º, inc. III, da Lei nº 8.666/93 permite a prorrogação do prazo de execução dos contratos quando houver a "interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho, por ordem e no interesse da Administração". Conjuntamente, o art. 79, § 5º, preceitua que "ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo".

Como se pode notar, ocorrendo paralisação na execução do contrato, surge para o particular o direito de ver o prazo de execução prorrogado, o que, a rigor, ensejará a prorrogação do prazo de vigência do contrato.

Em análise introdutória, pois, parece não haver óbice legal a concluirmos que a consequência da paralisação, por fato atribuível à Administração Pública, seria a prorrogação automática do cronograma de execução, devolvendo-se o prazo à contratada que, afinal, não está inadimplente e conserva íntegro seu direito, adquirido após regular processo licitatório, de contratar com a Administração Pública. O cronograma da CODESA estimou em 120 dias o prazo para execução dos serviços.

A norma simplesmente oferece a alternativa de prorrogação do cronograma de execução, já que, afinal, foi esta suspensão exclusivamente por razões de interesse público, não sendo atribuída qualquer falha ao contratado. Essa devolução do prazo se coaduna com fatos corriqueiros que, não raramente, afligem a Administração Pública. O Tribunal de Contas da União, na Decisão nº 606 do Plenário reconheceu expressamente de que forma sempre se operou a devolução de prazo nessa hipótese:

"A bem da verdade, impende frisar que a questão do prazo máximo de duração dos contratos previstos nas normas atinentes às licitações e contratos sempre se operou, no que diz respeito à construção de obras e serviços de engenharia, computando-se, para efeito de contagem de tempo, as devoluções das interrupções de responsabilidade da Administração, que via de regra patrocina as tão

conhecidas e combatidas “obras paralisadas ou inacabadas” muitas vezes fruto da insuficiência de dotação orçamentária gerado pelos constantes contingenciamentos de recursos feitos pelo Governo Federal ...” (TCU, TC-008.151/94-6, Plenário. DOU de 15.10.1996. p. 20931)

Dessa forma, o período de paralisação temporária prorroga automaticamente o cronograma executório devolvendo ao contratado o prazo correspondente ao período de suspensão, para que se ajuste o prazo às paralisações ordenadas pelo ente público, em respeito ao princípio da continuidade do serviço.

Sobre essa matéria o doutrinador J. T. P. J. assim leciona:

“Em verdade, o § 5º destina-se à preservação do contrato em casos de impedimento, paralisação ou sustação temporária de sua execução, fato que não leva, necessariamente, à rescisão, nem pode ser considerado, a rigor, hipótese de inexecução porque contratante e contratado mantêm a disposição de dar cumprimento ao avençado, temporariamente obstaculizado. Tais impedimentos, paralisação e sustação correspondem às situações descritas nos incisos XIV, XV e XVI do art. 78, em que a execução do contrato enfrenta vicissitudes decorrentes de fatos da Administração que podem ser transitórios, daí a lei prover solução que representa alternativa à rescisão, com a cautela de impor-lhe limite temporal; prorroga-se o cronograma por tempo igual àquele previsto; esgotado tal prazo, que duplica o tempo originariamente estabelecido para a execução, estará o contratado liberado do esforço de salvação do contrato e promoverá as medidas tendentes à sua rescisão. Note-se que a prorrogação aqui versada dispensa previsão editalícia ou contratual, ocorrendo “automaticamente”, em face do impedimento, de paralisação ou da sustação, isto é, sem depender de ato da Administração ou de requerimento do contratado.” (P.J. J. T. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 4. Ed. Renovar, 1997. P. 530).

[....]

Em nosso entendimento interpretamos que o art. 57, § 1º, inc. III, da Lei nº 8.666/93 que permite a prorrogação do prazo de execução dos contratos quando houver a “interrupção da execução do contrato”, da seguinte forma: A prorrogação do cronograma de execução ser automática, demonstra que a paralisação sustou a execução do contrato, mas não o extinguiu que somente ocorrerá após ter cumprido o prazo previsto no cronograma físico financeiro. Se o contrato houvesse encerrado não poderia haver por parte da Administração nenhum procedimento, quer seja pela prorrogação automática quer seja pela elaboração de Termo Aditivo.

Dessa forma, lembrando que não somos profissionais do direito, interpretamos a legislação que somente será imprescindível a elaboração de termo aditivo para formalizar a alteração de prazo de vigência inicialmente estipulado no cronograma físico financeiro, somente após a devolução automática do prazo, o qual deverá ser publicado no imprensa oficial para que surta os respectivos efeitos. Baseado nessa interpretação é que procedemos a elaboração dos Termos Aditivos. Entendemos também que em nenhum momento fomos de encontro aos princípios e à legislação que regem os contratos administrativos.”

Item 6:

“Seguem informações da CODMAN referente a instalações de duas torres metálicas tubulares:

As torres serão instaladas na retro-área do Cais de Capuaba, e o edital para contratação do serviço de instalação das duas torres está aberto. (Pregão Eletrônico nº 009/2012 – PE nº 3881/2011).

Com relação a guarda das torres, são apresentadas fotos mostrando o local onde as duas torres estão armazenadas.”

Análise da Equipe:

Na nossa opinião, essas considerações não apresentam novos fatos capazes de alterar as constatações apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão nº 12/2011, que ainda não foi apreciado pelo TCU (processo nº 033.391/2011-4). Desta forma, nos absteremos de emitir nova opinião a respeito do assunto e aguardaremos o posicionamento da Corte de Contas acerca dessas constatações e respectivas análises.

INFORMAÇÃO 5: Condução do Pregão nº 6/2011

Quando da análise do processo nº 280/2011, referente a licitação de cartão para alimentação (pregão nº 6/2011), observamos no processo que o precedeu (nº 7097/2007) o que se segue:

- que o Contrato nº 23/2008 fora firmado, em 17/3/2008, tendo previsão para término em 16/3/2009;
- que o 1º termo aditivo teve como objeto a prorrogação do Contrato nº 23/2008, por mais 12 meses, a partir de 17/3/2009;
- que o 2º termo aditivo veio a prorrogar o referido contrato por mais 12 meses, contados a partir de 17/3/2010;
- que no Parecer nº 30/2011 observou-se a necessidade de acrescentar termos, que já deveriam ter sido postos no Termo de Referência, tais como: “...*descrição detalhada dos serviços a serem executados, encargos da contratante e contratada, critério de aceitação do objeto, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado..., procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, sanções por inadimplemento, natureza do serviço (se continuado ou não), afirmação se o serviço enquadra-se ou não como serviço comum para fins do disposto no art.4º do Decreto 5.450/2005, metodologia de avaliação da qualidade dos serviços executados, critérios para apresentação das propostas, com as condições para classificação ou desclassificação, índice de reajuste do contrato...*”;
- que o 3º termo aditivo, sem data, acresceu o valor do referido contrato em R\$ 417.656,00;
- que, em 10/2/2011, sugeriu-se à Diretoria, por meio de Despacho, que: “...*interceda junto ao Presidente do CONSAD para permitir a abertura da Licitação, “ad referendum” do CONSAD, para evitar fazer um contrato emergencial, quando se poderá fazer o contrato definitivo, de uma só vez, após licitação. Creio que o teor da mensagem ...está refletindo bem imperativa necessidade desta “intervenção da Diretoria..”*”;
- que, em 11/2/2011, observou-se, por meio de Despacho, que: “...*Não é contrato emergencial. É termo aditivo de prorrogação. É uma prorrogação de prazo de 60 dias. O pedido de prorrogação com o valor correspondente deve vir no PE para a CONJURI providenciar o Termo Aditivo.*”;

- que, por meio de Despacho, de 10/2/2011, observa-se o que segue: *“Após organizar o PE nº 7097/07 conforme resolução 067/02 e aprovar o Termo de Referência para nova licitação do Vale-Alimentação (conforme Parecer CONJURI) em DIREXE realizada no dia 24/1/2012, a DIRAFI encaminhou o referido PE à SECONS para aprovação do CONSAD, haja vista que o valor da licitação é superior a R\$ 650.000,00. Ocorre que na data de ontem fui informado que a reunião do CONSAD, que estava prevista inicialmente para 1º/2/2011, foi novamente adiada, dessa vez para o dia 18/2/2011. Ao consultar a CODSUP se após a aprovação do CONSAD no dia 18/2 haveria tempo hábil para finalizar a licitação, fui informado que com menos de um mês (o contrato vence em 16/3/2011) não há tempo para finalizar a licitação. Ao mesmo tempo, o Secretário dos Conselhos questionou o presidente do conselho sobre a possibilidade de aprovar o TR “ad referendum” para que fosse dada a continuidade a contratação. A resposta foi negativa. A fim de evitar que a CODESA tenha que celebrar contrato de emergência para pagar ticket alimentação do mês de março (em cumprimento ao Acordo Coletivo), gostaria de solicitar que a DIREXE intercedesse junto ao CONSAD para a aprovação do TR “ad referendum”;*
- que, em decisão DIREXE, lê-se o que se segue: *“...contudo a CODSUP informou que não haverá tempo hábil para finalizar a licitação com menos de um mês, visto que o contrato vence em 16/3/2011. O parecer favorável da COJURI encontra-se às folhas...A CODFOR informou que fora anotado o valor de... Decisão: A DIREXE aprovou a prorrogação do Contrato 023/2008, por prazo de 60 dias, conforme parecer jurídico, e determinou o encaminhamento do presente PE à COJURI para a elaboração do termo aditivo...”;*
- que o 4º termo aditivo teve como objeto a prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 23/2008 por 60 dias, contados a partir de 18/3/2011;
- que, em Decisão DIREXE, observou-se que: *“... no tocante ao aditamento do Contrato 23/08, cujo prazo de vigência se encerra em 18/5/2011. Foi informado que embora o Pregão Eletrônico tenha sido concluído em 3/5/2011, tendo sido vencedora a licitante Vale Mais, existe a possibilidade de não haver tempo hábil para a assinatura e publicação do novo contrato. Assim solicita a CODRHU o aditamento contratual por 30 (trinta) dias, até que se solucionem as pendências burocráticas pertinentes ao novo contrato a ser assinado...”;*
- que o 5º termo aditivo teve como objeto a prorrogação de vigência do Contrato 23/2008 por 30 dias, conforme decisão Direxe.

Após análise dos autos, destacando os pontos anteriormente elencados, encaminhamos a Solicitação de Auditoria nº 4/2012, solicitando maiores esclarecimentos quanto às dificuldades enfrentadas pelo gestor que vêm levando a sucessivos adiamentos no tocante a licitação em pauta, em matéria tão importante para os funcionários, de valor elevado (da ordem de R\$ 3,2 milhões) e com prazos de há muito conhecidos.

Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2012, o gestor informou que:

“A Coordenação de Recursos Humanos – CODRHU informa que as questões citadas sobre os Processos n.º 7097/2007 e 280/2011 já foram discutidas em âmbito

administrativo, bem como junto à equipe de auditoria da COAUD/CISET, quando de sua última vista à CODESA, na semana de 11 a 15 /06/2012.

Informamos ainda que a CODRHU tem buscado promover a adequada e tempestiva utilização dos recursos orçamentários, evitando que, por falta de planejamento, sejam deixadas para o final do exercício as devidas providências, o que cria, artificialmente, situações de emergência e atropelos de prazos legais.

As situações apontadas pela COAUD/CISET ocorreram, justamente, no momento de uma inesperada troca de toda a equipe do setor responsável. Além disso, observou-se que o cumprimento da cláusula 35ª do Acordo Coletivo de Trabalho 2009/2011 ficou prejudicado, uma vez que já existia um acréscimo anterior, o que ultrapassaria, se repetido, o limite permitido pelo Contrato n.º 23/2008, Aditivo: 14, Processo: 7097/2007, vigência: 17/03/2010 até 16/03/2011, conforme orientação da Coordenação Jurídica – COJURI.

O mencionado acréscimo no valor do contrato refere-se ao benefício alimentação extra concedido pela Empresa, com base no ACT 2009-2011 e num Termo de Acordo Administrativo, beneficiando aos empregados abrangidos pelo SUPORT-ES, em Dezembro de 2009 e 2010, vez que não estava previsto, inicialmente, no contrato com a empresa fornecedora do benefício alimentação. Desta forma, tal benefício não previsto, acabou por impactar financeiramente o valor do contrato.

Outro acréscimo extraordinário não previsto, refere-se ao processo trabalhista 0000100-10.2010.5.17.000 que estendeu aos Guardas Portuários ligados ao SINDGUAPOR os mesmos benefícios antes alcançados apenas aos empregados vinculados ao SUPORT-ES. Tais situações extraordinárias bem se prestam para justificar algumas das dificuldades enfrentadas pela CODRHU, acima mencionadas, informando, porém, que sempre foram respaldadas pelas orientações emanadas da Coordenação Jurídica – COJURI.

A fase de planejamento de um processo licitatório deve ser sucessivamente refinado até alcançar o pleno atendimento de seus objetivos e da legislação em vigor, guardando a devida compatibilidade entre os custos e os prazos do planejamento com o valor e a importância do bem ou serviço pretendido e os riscos envolvidos na contratação. Por isso, diante das considerações apresentadas pela COAUD/CISET/SG-PR, a Coordenação de Recursos Humanos – CODRHU intensificará o investimento em treinamentos e cursos de reciclagem dos colaboradores ligados à parte operacional de fiscalização do contrato referente ao benefício alimentação.

Urge salientar ainda, que apesar de todas as dificuldades enfrentadas por esta Coordenação, o Processo n.º 7097/2007 foi concluído com sucesso, extinguindo-se o contrato anterior com a Policard, seguido da contratação da nova empresa para fornecimento de benefício alimentação, através da licitante vencedora Empório Card-Vale Mais, no bojo do Processo n.º 280/2011, que se encontra em plena vigência desde 11/05/2011, pelo Contrato n.º 019/2011- Pregão Eletrônico: 06/2011.”

Análise da Equipe:

O gestor se manifestou no sentido de haver compreendido as falhas de procedimento sob análise e informou estar trabalhando na intenção de corrigir os problemas que o levaram a tamanho atraso e contínuos aditamentos, que por sua vez, postergaram, em muito, o processo licitatório em tela. Assim, diante da resposta encaminhada, com as providências em andamento, cabe-nos acatar as explicações fornecidas a esta equipe de auditoria, sem prejuízo de novos levantamentos, quando de próxima auditoria na empresa.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA

ANEXO IV AO RELATÓRIO Nº 11/2012 – CARTA DE RECOMENDAÇÕES

Diante das Constatações inseridas no Relatório de Auditoria, apresentamos, a seguir, recomendações de caráter sugestivo com vistas a auxiliar o gestor na correção dos problemas apontados:

- a) Observar os normativos do TCU quando da elaboração de seu Relatório de Gestão;
- b) Aperfeiçoar a divulgação de seus indicadores de gestão;
- c) Aprimorar seus controles internos administrativos no que se refere a ambiente e procedimentos de controle;
- d) Implementar controles internos administrativos no que se refere à gestão de risco, informação e comunicação e monitoramento;
- e) Estabelecer uma política corporativa de sustentabilidade em suas licitações e contratos;
- f) Atender o que dispõe o Decreto nº 5.940/2006, no que se refere ao tratamento de resíduos recicláveis;
- g) Estabelecer a destinação dos bens considerados ociosos, em especial, os de informática;
- h) Elaborar e implementar Plano Diretor de TI;
- i) Instituir e executar procedimentos para salvaguarda da informação;
- j) Instituir e executar metodologia para desenvolvimento e produção de sistemas;
- k) Instituir e executar procedimentos para gestão de contratos de TI;
- l) Abster-se de celebrar convênios sem a prévia apresentação de Plano de Trabalho, conforme dispõe o art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;
- m) Abster-se de exigir, na fase de habilitação, itens que importem em custos aos licitantes, o que caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, conforme jurisprudência do TCU;
- n) Abster-se de realizar compras diretas sem a devida análise do departamento jurídico da Companhia;
- o) Abster-se de realizar compras diretas, por meio de inexigibilidade, sem a devida justificativa de preço;

- p) Abster-se de realizar licitações sem a devida pesquisa de preços;
- q) Exigir a prestação da garantia no prazo estipulado em contrato e/ou edital;
- r) Exigir que as propostas para realização de obras e serviços de engenharia sejam acompanhadas de seu BDI detalhado, conforme dispõe o § 7º, do art. 127 da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011);
- s) Concluir o levantamento do passivo trabalhista;
- t) Atender o que dispõe a Lei nº 8.730/1993 e o Decreto nº 5.483/2005, no que se refere à entrega das declarações de bens e rendas, bem como instaurar os procedimentos apuratórios exigidos no art 5º do decreto supracitado, em relação aos que deixarem de cumprir a norma;
- u) Atualizar as informações dos imóveis sob sua responsabilidade no sistema SPIUnet;
- v) Apresentar, em sua totalidade, as informações relacionadas à execução orçamentária, contratos e licitações, em sua página da transparência.

Brasília, de agosto de 2012.

Coordenador-Geral /COAUD/CISET/SG-PR