

# Relatório de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República

Secretaria de Governo

Secretaria de Controle Interno

**Unidade Auditada: COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - Codesp**

**Exercício:** 2014

**Ordem de Serviço n°:** 226/2015

**Município/UF:** Brasília - DF

**Relatório nº:** 16/2015

**UCI Executora:** Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República – CISET/SG-PR

---

Senhor Coordenador-Geral,

1. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 226/2015, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual realizada pela Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp.

2. Registra-se, preliminarmente, que, em conformidade com o Manual de Auditoria Anual de Contas/2014, da Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o presente Relatório de Auditoria Anual de Contas compõe-se de duas partes. A primeira, denominada Análise Gerencial, contém, de forma sintética, as análises elaboradas pela equipe para os itens definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União e é assinada pelos membros da equipe de auditoria. A segunda parte constitui-se do Anexo I ao Relatório, denominado Achados de Auditoria, em que são discriminadas as informações e constatações evidenciadas e elaboradas pela equipe de auditoria, que dão suporte ao conteúdo da primeira parte do Relatório.

## ANÁLISE GERENCIAL

### **1. INTRODUÇÃO**

1. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 10/8/2015 a 21/8/2015, na sede da Codesp, localizada em Santos – SP, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir de informações apresentadas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.
2. Para a consecução do objetivo proposto e obtenção de evidências suficientes, adequadas, relevantes e úteis, foram utilizadas técnicas básicas de auditoria, quais sejam: análises documentais, entrevistas, indagações escritas, conferências de cálculos e inspeções físicas.
3. Ao longo deste Relatório, as referências às manifestações da Unidade Jurisdicionada – UJ são feitas com vinculação às respectivas solicitações de auditoria emitidas por esta equipe, pois a UJ, ao se manifestar, na maior parte das oportunidades, não gerou documento interno específico (carta, ofício, despacho).
4. Todas as análises estão suportadas por papéis de trabalho arquivados na Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República - CISET/SG-PR. Entre os papéis de trabalho arquivados e identificados, destacam-se as mencionadas respostas da Unidade Jurisdicionada a cada uma das solicitações de auditoria emitidas por esta equipe de auditoria.
5. Por fim, vale ressaltar a realização de Reunião de Busca Conjunta de Soluções por meio de videoconferência em 14/10/2015, com o propósito de ajustar as recomendações propostas por esta equipe de auditoria.

### **2. ESCOPO DOS EXAMES**

6. O escopo do trabalho compreendeu a avaliação da gestão 2014 da Unidade Auditada com base nas disposições propugnadas pelo Tribunal de Contas da União no Anexo IV da Decisão Normativa nº 140/2014, de 15/10/2014. Ressalta-se que, conforme previsto no art. 9º, §6º da DN TCU nº 140/2014, em comum acordo com a Secretaria de Controle Externo do TCU em São Paulo – Secex/SP ajustado por meio de videoconferência realizada em 3/12/2014, e em razão da necessidade de acompanhamento de aspecto específico e relevante da gestão da unidade, efetuaram-se ajustes no escopo da auditoria nas contas, de forma a excluir os seguintes itens previstos no Anexo IV da DN nº 140/2014: 5) Gestão das Transferências, 7) Avaliação de Passivos; 8) Gestão de Tecnologia da Informação; 9) Gestão do Patrimônio Imobiliário; 10) Gestão sobre Renúncias Tributárias; 12) Confiabilidade e Efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das Demonstrações Contábeis e de relatórios financeiros e 14) Política de Acessibilidade. Os ajustes de escopo foram registrados na ata da reunião realizada por videoconferência entre a Secex/SP e a CISET/SG-PR no dia 3/12/2014.

7. Ainda de acordo com o escopo ajustado com a Secex/SP, foram avaliados os estágios, desempenhos e resultados dos seguintes aspectos específicos do Programa Portos Eficientes: i) Projeto de Modernização da Gestão Portuária – consultoria; ii) Programa Nacional de Dragagem I e II; iii) Obras do PAC; e iv) Sistemas VTMIS (tráfego de navios para os portos), Portolog (tráfego de caminhões para os portos) e programa Porto 24 Horas (atuação de órgãos e entidades federais nos portos).

8. Também em relação ao escopo ajustado, a equipe de auditoria, em cumprimento ao acordado com a Secex/SP, realizou i) Avaliação da efetividade das providências da UJ sobre a

*atividade de Fiscalização Portuária frente ao novo marco legal do setor portuário (Lei nº 12.815/2013); ii) Avaliação da efetividade das providências da UJ referente ao constatado desequilíbrio entre as receitas portuárias e os custos dos correspondentes serviços; e iii) Avaliação da conformidade do pagamento de horas-extras em relação ao limite definido pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento – Dest/MP.* Esse último assunto, por causa de suas características, está registrado neste Relatório na análise do item de avaliação de Gestão de Pessoas.

### **3. RESULTADO DOS TRABALHOS**

9. Ante o exposto, foram efetuadas as seguintes análises:

#### **3.1 AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS**

10. A avaliação da conformidade de peças considerou as exigências estabelecidas na Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União – IN/TCU nº 63/2010, da Decisão Normativa-DN/TCU nº 134/2013, alterada pela DN/TCU nº 139/2014, da Portaria TCU nº 90/2014 e da DN/TCU nº 140/2014, todas relacionadas à apresentação e organização do relatório de gestão e das peças complementares que constituem o processo de conta da Unidade.

11. Diante da implantação do novo Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que entrou em vigor em março de 2015, o Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2014 foi encaminhado eletronicamente ao Tribunal de Contas da União no dia 25/06/2015, tendo sido realizada uma análise preliminar por esta equipe de auditoria, conforme prerrogativa estabelecida no item 4.3 da Portaria Ciset/SG-PR nº 6, de 13 de abril de 2015, bem como no item 4.2 da Portaria da Controladoria-Geral da União nº 650, de 28/3/2014.

12. A análise supracitada culminou na identificação de que alguns subitens não foram apresentados. Diante disto, a equipe de auditoria informou as ausências à Codesp. Porém, da análise da versão do documento inserido no sistema e-Contas, foi possível constatar que nem todas as falhas no documento foram sanadas.

13. Ademais, procedeu-se à conferência das datas dos atos de designação e exoneração no Rol de Responsáveis, que foi realizada de acordo com as Atas das reuniões do Consad e das Atas das Assembleias Gerais Extraordinárias e Assembleias Gerais Ordinárias, apresentadas no sítio eletrônico <<http://www.portodesantos.com.br/acessoinfo.php?pagina=institucional>>.

14. As falhas no Relatório de Gestão que não foram sanadas após a análise preliminar desta Ciset e as impropriedades nas demais peças estão registradas na **Constatação 1.1.1**.

#### **3.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO**

15. A Codesp é uma das sete Companhias Docas vinculadas à Secretaria de Portos da Presidência da República e é instituída sob a forma de sociedade e economia mista, em cuja participação, de acordo com a Assembléia Geral Extraordinária de 19/6/2015, a União tem quase 100% das ações societárias.

16. De acordo com o Estatuto da Codesp, a Companhia tem como objeto social exercer as funções de autoridade portuária no porto de Santos e dos demais portos ou instalações portuárias que estejam ou venham a ser incorporados à sua administração, a exemplo do porto de Laguna, em Santa Catarina. Para atingir esse objeto social, a companhia atende as orientações da Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, órgão ministerial supervisor, e gere recursos próprios e recursos da União repassados por meio de aumento de capital na sociedade.

17. Com base no objeto social da Codesp e a fim de atender ao escopo ajustado estabelecido em conjunto com a Secex/SP, a equipe de auditoria procurou analisar a eficácia e a eficiência e eventuais fragilidades que impactaram a execução das ações orçamentárias da LOA nos seguintes aspectos: i) desempenho qualitativo e quantitativo das ações da Lei Orçamentária Anual; e, consequentemente, o ii) alcance dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual – PPA para os programas temáticos da área Portuária.

18. Ainda em cumprimento ao escopo ajustado com o TCU, a análise empreendida pela equipe de auditoria também incluiu a avaliação quanto à: iii) implementação do planejamento estratégico da Unidade. Essa análise também cumpre ao item 1.7.3.1 do Acórdão TCU nº 6.477/2015 – 2ª Câmara, emitido em decorrência do julgamento das Contas do exercício de 2012 da Codesp:

1.7.3. Determinar à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR que nas próximas contas da Codesp informe:

1.7.3.1. a evolução na elaboração do planejamento estratégico e dos planos de metas e de ações;

**i) desempenho quantitativo e qualitativo das ações da LOA:**

19. O escopo ajustado com a Secex/SP considerou apenas a avaliação do Programa Temático da área portuária. Nesse caso, o Programa 2074 – Transporte Marítimo. Não obstante, também foram solicitadas informações quanto às duas ações do Programa 0807 – Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais Federais.

20. Dessa maneira, foi constatado que a Codesp executou R\$ 291.400.109,00, ou seja, 53,56% do total de R\$ 545.942.910,00 aprovados na Lei Orçamentária Anual – LOA/2014 e em seus créditos adicionais.

21. Ainda, com base na manifestação da UJ à Solicitação de Auditoria, foi possível analisar a execução de cada uma das dezessete ações do Programa 2074 e das duas do Programa 0807, conforme detalhado na **Informação 2.1.1**, e evidenciar as falhas cometidas pela UJ na execução da LOA 2104, como registrado na **Constatação 2.1.2**, em que também há a proposição de recomendações estruturantes.

22. Por fim, deve ser destacado positivamente que embora a Codesp tenha obtido uma execução de pouco mais da metade do valor total aprovado para as ações da LOA de 2014, tanto o percentual de 53,56% quanto o total executado de R\$ 291.400.109,00 foram superiores aos relativos às LOAs de 2013; 40,07% e R\$ 189.060.979,00; e de 2012, 30,80% e R\$ 116.144.347,00.

**ii) alcance dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual – PPA:**

23. Após análise, verificou-se que o PPA não estabeleceu objetivos a serem cumpridos pela UJ, tendo em vista que os objetivos do Programa Temático 2074 – Transporte Marítimo são de responsabilidade do órgão supervisor, a Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR. Além disso, as ações Programa 0807 – Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais não possuem objetivos de definidos no PPA.

**iii) implementação do planejamento estratégico da Unidade:**

24. A equipe de auditoria tomou conhecimento, através da entrevista nº 04/2015, que durante o exercício de 2014, a UJ não havia implementado o seu planejamento estratégico. No início de 2015, em parceria com a Fundação Dom Cabral, foi elaborado um planejamento estratégico para o período 2015/2020, com previsão de revisão a cada 18 meses ou, se necessário, em período menor. No documento, estão definidos missão, visão, mapa estratégico, objetivos estratégicos e indicadores de gestão. Da proposta apresentada, até o momento foram aprovados, por meio da Decisão Direxe nº 319/2014, apenas a missão, a visão, os valores e o negócio:

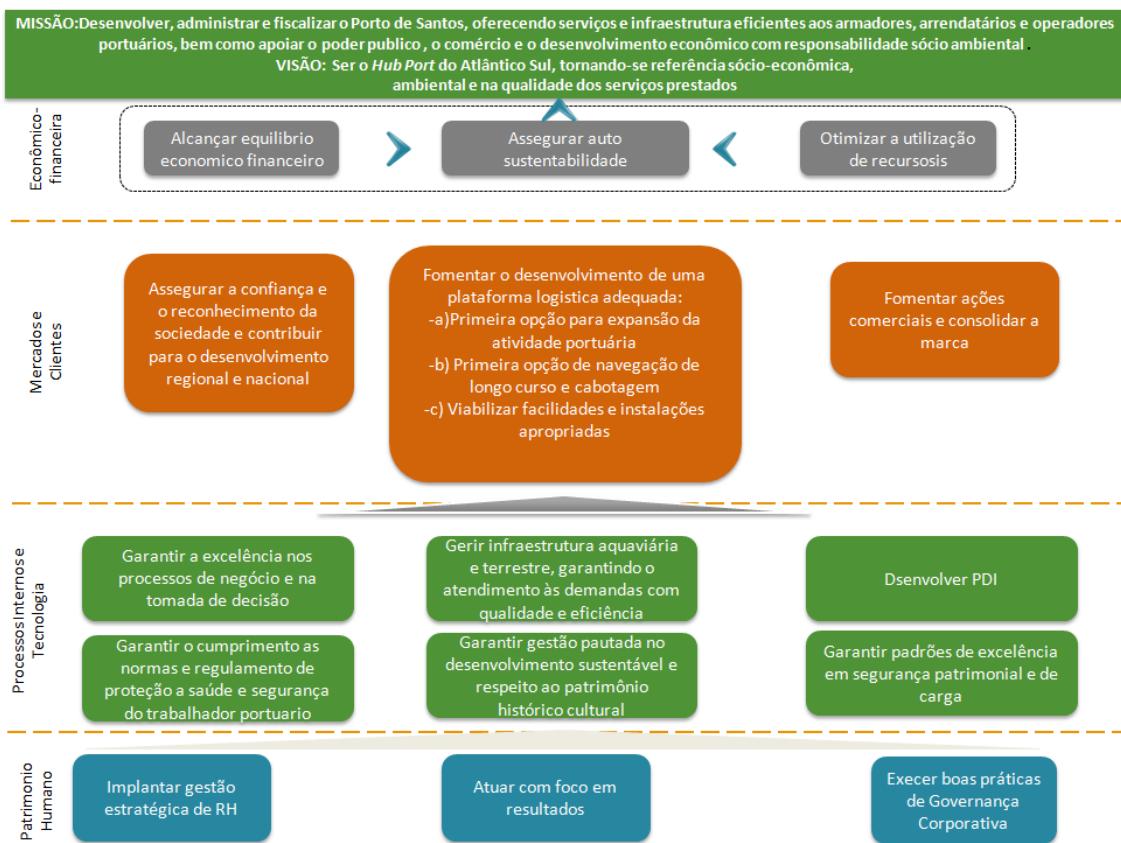
**Figura 1: Missão, visão, valores e negócio aprovados pela Decisão Direxe n° 395/2014 para o período 2015/2020.**



**Fonte:** Codesp, em resposta à Solicitação de Auditoria n° 2/2015.

25. Adicionalmente, verificou-se que a Unidade desenvolveu o mapa estratégico proposto pela parceria com a Fundação Dom Cabral, conforme figura abaixo. Todavia, esse mapa ainda não foi formalmente aprovado.

**Figura 2: Mapa estratégico, ainda não aprovado, para o período 2015/2020.**



**Fonte:** Codesp, em resposta à Solicitação de Auditoria n° 2/2015.

26. Conforme a **Figura 2**, verifica-se que foram propostos dezoito objetivos para quatro perspectivas de atuação da empresa.

27. A parceria com a Fundação Dom Cabral propôs, ainda, um conjunto de indicadores de gestão relacionados aos dezoito objetivos. Esse conjunto também aguarda aprovação da Direxe para passar a ser utilizado pela Companhia, como relatado no **item 3.3** deste Relatório de Auditoria de Contas.

28. Merece ser destacado que o planejamento estratégico recém aprovado e as propostas de mapa estratégico e de indicadores podem ser alterados em função do Plano de Modernização da Gestão Portuária (PMGP), atualmente em curso como consequência de um contrato firmado entre a SEP e a consultoria Deloitte Touche Tohmatsu, conforme detalhado no item 3.6 deste Relatório de Auditoria de Contas. Além disso, observou-se que a Unidade prevê que a revisão do planejamento, do mapa e dos indicadores deverá acontecer no segundo semestre de 2015.

29. Com isso, embora a Unidade ainda não tenha implementado por completo seu planejamento estratégico, os avanços da parceria com a Fundação Dom Cabral devem ser reconhecidos como fator positivo. Além disso, as mudanças estruturais por que passa a Unidade é aspecto que prejudica a definição e a implementação de planejamento estratégico em 2014 e em 2015.

### **3.3 AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO DA UNIDADE JURISDICIONADA – UJ**

30. De acordo com o escopo desta Auditoria de Contas, neste item caberia à equipe de auditoria avaliar a atualização/instituição, utilidade e confiabilidade dos indicadores de gestão eventualmente utilizados pela UJ para acompanhar o desempenho de seus processos finalísticos.

A avaliação proposta também aborda o determinado pelo TCU a esta CISET/SG-PR, por meio do item 1.7.3.1 do Acórdão nº 6.477/2015 – 2ª Câmara, como já mencionado no **item 3.2** deste Relatório.

31. Por meio de parceria firmada com a Fundação Dom Cabral, foi proposto um conjunto de indicadores de gestão relacionados aos dezoito objetivos. Entretanto, como consequência do momento de reestruturação por que passa, a Unidade ainda não aprovou esse conjunto de indicadores. Além disso, a Unidade já prevê a revisão desses indicadores no segundo semestre de 2015, com base nos produtos apresentados pela consultoria Deloitte que embasam a reestruturação da Empresa.

32. Portanto, esta equipe de auditoria entende pertinente aguardar a reestruturação em marcha para realizar a análise dos indicadores de gestão da Unidade.

### **3.4 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS NA GESTÃO DE PESSOAS E NA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES**

33. Com base no escopo ajustado com a Secex/SP, a análise empreendida por esta equipe de Auditoria de Gestão consistiu na avaliação dos controles internos administrativos instituídos para a gestão de recursos humanos e para a gestão de compras e contratações da Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp.

34. Previamente à análise, com o propósito de compreender melhor o objeto analisado, realizou-se um levantamento de informações que possibilitaram uma visão geral dos setores envolvidos, da força de trabalho atuante e da demanda existente, em 2014.

35. Diante do levantamento, conforme relatado na **Informação 3.1.1**, verificou-se que, para a gestão de compras e contratações, a Companhia contou com a força de trabalho de 12 pessoas lotadas na Gerência de Contratações, Compras e Licitações - GFL, que realizaram 636 processos de aquisição (por meio de contratação direta e procedimentos licitatórios); e, aproximadamente, 70 pessoas lotadas nas diversas diretorias da Codesp que atuaram na gestão/fiscalização dos 244 contratos vigentes no exercício. Para a gestão de recursos humanos, a força de trabalho atuante consistiu no quantitativo de 79 pessoas lotadas nas Gerências de Controle e Pagamento de Pessoal – GFP, de Relações Humanas e Treinamento – GEH e de Relações Trabalhistas e Sindiciais – GER. Essas 79 pessoas atuaram no gerenciamento dos 1.515 empregados da Codesp.

36. Conhecendo melhor o objeto analisado, passou-se à avaliação dos controles internos, utilizando-se a metodologia Estrutura Integrada de Controles Internos (*Internal Control – Integrated Framework*), desenvolvido pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras - COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*)<sup>1</sup>.

37. Cumpre ressaltar que, diante da incipiente cultura de planejamento estratégico, bem como a inexistência de política de gestão de riscos da Unidade, foram abordados apenas aspectos essenciais relacionados aos componentes de controle: *ambiente de controle, informação e comunicação, e atividades de controle*, consideradas, nesse último componente, as atividades de controle aplicadas aos processos licitatórios e de aquisição direta (dispensas e inexigibilidades de licitação), conforme amostra estabelecida pela equipe de auditoria apresentada na **Informação 3.1.2**.

---

<sup>1</sup> Pelo modelo Estrutura Integrada de Controles Internos um efetivo sistema de controles internos deve considerar 5 elementos integrados: ambiente de controle, informação e comunicação, atividades de controle, avaliação de riscos e atividades de monitoramento. Diante dos elementos mencionados é possível alcançar de forma eficiente os objetivos principais de uma organização, quais sejam: eficácia e eficiência das operações (operacional); a divulgação interna e externa, financeira e não financeira de informações (transparência); e a adequação às leis e regulamentos (conformidade).

38. Diante das informações apresentadas durante os trabalhos de auditoria, evidenciou-se que questões basilares permanecem deficientes, culminando na necessidade de melhorias significativas no que diz respeito: à implantação de política de Avaliação de Riscos (**Constatação 3.2.2**); à observância ao princípio da segregação de funções (**Constatação 3.2.3**); às disposições da legislação pertinentes às aquisições de bens e serviços da administração pública (**Constatações 3.2.1, 3.2.4, e 3.2.6**); à forma de apresentação da opinião da assessoria jurídica sobre os editais de aquisição e as minutas dos contratos celebrados (**Constatação 3.2.5**); e à qualidade das informações de reporte sobre as aquisições realizadas (**Constatação 3.2.8**).

39. Ainda, merece destaque a evidenciação de fracionamento de despesas por meio de diversas compras diretas, como registrado na **Constatação 3.2.7**. A análise consubstanciada naquela Constatação, ao evidenciar situação similar de falha de planejamento de compras e aquisições já detectada na avaliação da Gestão do exercício de 2012, atende ao disposto no item 1.7.3.2 do Acórdão TCU nº 6.477/2015 – 2ª Câmara:

1.7.3. Determinar à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR que nas próximas contas da Codesp informe:

(…)

1.7.3.2. se as medidas implementadas pela Gerência de Licitações e Contratos – GLC com vistas a aprimorar o planejamento de licitações e contratos tiveram resultados positivos.

40. Diante de todo o exposto, a avaliação, cuja análise consta registrada neste Relatório na forma da **Informação 3.1.3**, denota a necessidade de aprimoramento dos controles internos da Codesp instituídos para a gestão de compras e contratações, em especial no que tange aos componentes *ambiente de controle, atividades de controle e informação e comunicação*, destacando-se a necessidade de implementação de política de avaliação de riscos com objetivo de garantir maior eficiência na realização dos processos.

41. Importante mencionar que, diante do processo de modernização por qual vem passando a Companhia, conforme mencionado no item 3.6, ainda durante a elaboração deste Relatório de Auditoria, foram identificadas mudanças na estrutura e nos controles utilizados para o objeto de controle avaliado. Entretanto, considerando que o escopo dessa avaliação restringe-se ao exercício de 2014, as implementações efetivadas em 2015 serão devidamente acompanhadas e relatadas por esta CISET/SG-PR, caso se estabeleçam, em futura ação de controle da gestão 2015.

### **3.5 AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS QUANTO À DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO**

42. Em atendimento ao escopo ajustado com o Tribunal de Contas da União - TCU e com base no art. 7º da Lei 12.546/2011 e no art. 2º do Decreto nº 7.828/2012, esta equipe de auditoria avaliou a gestão da Unidade quanto à abrangência, à suficiência e aos resultados das medidas adotadas pela Codesp, relacionadas ao Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário, que trata dos reflexos da desoneração da folha de pagamentos nos contratos administrativos da Administração Pública Federal.

43. Nesse contexto, verificou-se que o Relatório de Gestão da Companhia apresenta um quantitativo de três contratos como sendo efetivamente repactuados, conforme levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Companhia por meio da Resolução DP nº 88.2014, de 16/06/2014. Porém, a equipe de Auditoria de Gestão apurou que apenas um dos três contratos apresentados está em processo de aditamento, o qual ainda não está finalizado, portanto não havendo até o momento aditivo formalizado. Em relação aos outros dois contratos, verificou-se que houve um equívoco em inclui-los no Relatório de Gestão, pois tais repactuações não foram decorrentes da desoneração abordada pelo Acórdão 1.212/2014-TCU-Plenário.

44. Durante os trabalhos de auditoria, evidenciou-se, conforme **Informação 4.1.4**, que as providências adotas pela Companhia ainda não foram concluídas. Dessa forma, não há contratos repactuados e resarcimentos efetivados até o momento.

45. Diante do apurado, verificou-se que, embora a Codesp tenha adotado medidas para atender o acórdão em comento, essas se mostraram incompletas e sem resultados, sendo necessário que a companhia complete os processos de negociações, com consequente formalização dos instrumentos de revisões contratuais e de resarcimento, como apresentado na **Constatação 4.1.2**.

### **3.6 PROGRAMA PORTOS EFICIENTES**

46. A fim de atender ao crescimento da demanda e tornar o país mais competitivo nos mercados externo e interno, em dezembro de 2012, a reforma do setor portuário ocorreu por meio da edição da Medida Provisória 595/2012 (MP 595/2012), posteriormente convertida na Lei 12.815/2013.

47. Diante desse novo cenário legal, a SEP, no final de 2013, lançou o programa Portos Eficientes. Este programa é resultado de grupo de trabalho instituído pela Casa Civil da Presidência da República, composto por representantes da SEP/PR, da ANTAQ, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda. O programa Portos Eficientes objetiva melhorias de estrutura estratégica, de gestão e de processo, mediante a implementação de um conjunto de ações imediatas e de curto, médio e longo prazos.

48. Ante o exposto, a equipe de auditoria da CISET/SG-PR, em atendimento ao escopo ajustado com a Secex/SP, buscou emitir opinião sobre o Programa Portos Eficientes, com foco nas seguintes iniciativas: i) Projeto de Modernização da Gestão Portuária; ii) Programas Nacionais de Dragagem Portuária e Hidroviária I e II; iii) obras do PAC; iv) sistemas VTMIS; v) sistema Portolog; e vi) programa Porto 24 Horas.

49. Para realizar a análise das iniciativas, esta equipe de Auditoria de Gestão atribui a cada uma delas aspectos específicos e, de modo geral, foi evidenciado que o programa ainda está em fase de desenvolvimento, o que impede, no momento, uma análise mais profunda.

50. Entretanto, com o que foi evidenciado pela equipe de auditoria, é possível afirmar que a Codesp conseguiu avanços em relação a quase todas as iniciativas. Por outro lado, atrasos na execução das obras do PAC não permitiu melhor desempenho em 2014. A análise de cada iniciativa estão registradas nas **Informações 5.1.1 a 5.1.7**.

### **3.7 ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO PORTUÁRIA**

51. De acordo com o escopo ajustado com a Secex/SP, esta equipe de auditoria avaliou a efetividade das providências adotadas pela Codesp para atualizar-se frente ao novo marco legal do setor portuário, a Lei nº 12.815/2013, quanto à avaliação dos normativos internos relativos à fiscalização.

52. Essa análise se justifica porque, com o novo marco legal, as atribuições de penalização aos usuários foram transferidas para a ANTAQ. Assim, restou às Autoridades Portuárias a obrigação de realizar as fiscalizações, mas com as devidas notificações à ANTAQ para os casos que possam resultar em aplicação de penalidade.

53. Nessa linha, a equipe de auditoria identificou a continuidade das seguintes falhas já identificadas durante a avaliação da gestão de 2013:

- Não atualização ao novo marco legal da Resolução DP nº 10/2012, que institui o regulamento geral de práticas de fiscalização e dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas às operações portuárias de que trata a Lei nº 8.630/1993, estabelece sanções administrativas e dá outras providências;

- Não atualização ao novo marco legal a Resolução DP nº 11/2012, que dispõe sobre o processo administrativo da fiscalização portuária, no âmbito da autoridade do porto organizado de Santos;
- Não instituição de programa de treinamento para os fiscais e os gestores das áreas da UJ responsáveis por realizarem fiscalizações; e
- Por meio da Gerência de Operações, a UJ continua a formalizar poucos autos de inspeção e a não encaminhar à ANTAQ todas as situações que podem resultar em aplicação de penalidades.

54. Entretanto, deve ser destacado positivamente o maior estreitamento entre a Codesp e a ANTAQ, o que resultou na proposta do Manual de Fiscalização Conjunta, documento que embasou os processos internos mapeados pela Deloitte no âmbito do projeto de Modernização Portuária, **item 3.6** deste Relatório.

55. Além de verificar o definido no escopo ajustado com a Secex/SP, esta equipe de Auditoria de Gestão também avaliou os controles internos utilizados pela Codesp nas atividades e na gestão de fiscalização e evidenciou falhas na emissão e no acompanhamento de notificações aos usuários, conforme detalhado na **Constatação 6.1.2**.

56. Igualmente de modo a expandir a avaliação ajustada com a Secex/SP, esta equipe de auditoria também identificou necessidades de ajustes na proposta do Manual de Fiscalização Conjunta para prever no documento algumas situações objeto das notificações aos usuários em 2014, como descrito na **Constatação 6.1.3**.

### **3.8 RECEITAS TARIFÁRIAS**

57. Na Auditoria de Gestão do exercício de 2013 realizada por esta CISET/SG-PR, foi registrado no Relatório de Auditoria de Gestão nº 19/2014 que os **custos dos serviços portuários** fornecidos pela Codesp eram maiores do que os valores arrecadados com as respectivas tarifas. A mesma situação está abordada no relatório que resultou no Acórdão TCU nº 940/2014 – Plenário.

58. Nessa esteira, no escopo ajustado com a Secex/SP em 3/12/2014, foi acordado que esta equipe de auditoria avalia a efetividade das providências adotadas pela Codesp em prol do reequilíbrio entre **as receitas das tarifárias portuárias e os custos dos respectivos serviços**.

59. De acordo com a análise efetuada, ficou evidenciado que a UJ adotou tempestivamente e na totalidade as providências que legalmente lhe cabem, já que desde a vigência do novo marco regulatório do setor portuário (MP nº 695/2011, convertida na Lei nº 12.815/2013), é de responsabilidade da ANTAQ, e não mais do Conselho da Autoridade Portuária – CAP de cada Companhia Docas, a definição e a aprovação de reajuste de tarifas portuárias.

60. Entretanto, a metodologia adotada pela ANTAQ para conceder o limite de aumento das tarifas portuárias da Codesp considerou o total das receitas e o total das despesas e investimentos, sem fazer distinção entre as tarifas portuárias, patrimoniais e etc. Dessa maneira, perdeu o sentido a comparação feita no Relatório de Auditoria de Gestão nº 19/2014 e no Acórdão TCU nº 940/2014 – Plenário de que os **custos dos serviços portuários** fornecidos pela Codesp eram maiores do que **os valores arrecadados com as respectivas tarifas**, conforme detalhado na **Informação 7.1.1**.

61. Como complemento ao escopo ajustado com a Secex/SP para a avaliação dos valores das tarifas portuárias, esta equipe de auditoria de gestão válido verificar os controles internos utilizados pela Codesp no fluxo da arrecadação das receitas, tanto decorrentes de tarifas portuárias quanto de receitas patrimoniais, as duas principais fontes de renda da Companhia em 2014, conforme exposto nas páginas 157 e 159 do Relatório Anual 2014 divulgado pela

Companhia em página específica de seu sítio eletrônico: <<http://www.portodesantos.com.br/relatorio.php>>.

62. Assim, na **Informação 7.1.2** estão os pontos positivos e os negativos evidenciados por esta equipe, bem como recomendações com o intuito de fortalecer esses controles.

### **3.9 PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS**

63. Diante de escopo ajustado com a Secex/SP, considerando o disposto no artigo 9º, § 6º da Decisão Normativa - TCU nº 140/2014, e em atendimento à determinação daquela Corte de Contas contida no Acórdão nº 838/2014 – Primeira Câmara, de 11/3/2014, avaliou-se o pagamento de horas extras realizado pela Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp, em especial no que concerne: (i) aos gastos efetuados com horas extras em 2014; (ii) à observância do limite de gasto no montante de 8,28% em relação à folha de pagamento; e (iii) aos resultados financeiros obtidos com a redução das horas extras em decorrência da implementação do Plano de Cargos e Salários a partir de agosto de 2013.

64. Sobre os valores despendidos pela Codesp com horas extras, no exercício de 2014, verificou-se que totalizaram R\$ 20.798.541,84 (vinte milhões, setecentos e noventa e oito mil, quinhentos e quarenta e um reais e oitenta e quatro centavos). Esse valor representa 11,65% do total gasto com a folha de pagamento dos empregados no período, qual seja R\$ 178.581.048,34 (cento e setenta e oito milhões, quinhentos e oitenta e um mil e quarenta e oito reais e trinta e quatro centavos).

65. Feita a verificação de valores por área da Codesp, concluiu-se que as áreas Superintendência de Auditoria – AUD, Diretoria de Administração e Finanças – DF e Diretoria de Planejamento Estratégico e de Controle – DE mantiveram-se dentro do percentual de limite de 8,28% em relação ao total gasto com a folha de pagamento de cada uma das áreas. Para as demais Diretorias (Diretoria Presidência-DP; Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras-DI; e Diretoria de Desenvolvimento Comercial – DC), entretanto, os gastos excederam o percentual limite mencionado, da mesma forma como ocorreu com os gastos relacionados aos empregados cedidos para Administração de Hidrovias, como apresentado na **Informação 8.1.1**; demonstrando a necessidade de providências por parte do gestor, conforme recomendações contidas na **Constatação 8.1.2**. Com a redução das horas extras, em decorrência da implementação do Plano de Cargos e Salários a partir de agosto de 2013, observou-se que os custos da folha de pagamento reduziram em aproximadamente R\$ 2.326.894,94 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, oitocentos e noventa e quatro reais e noventa e quatro centavos), conforme **Informação 8.1.1**, resultando em economia para a Companhia.

## **4. Conclusão**

66. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submete-se o presente Relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

67.

Brasília/DF, de novembro de 2015.

Relatório supervisionado e aprovado por:

**Coordenador-Geral da COAVA/CISET/SG-PR**



**ANEXO I**  
**ACHADOS DA AUDITORIA – Relatório nº 8/2015**

<b>1. CONFORMIDADE DAS PEÇAS APRESENTADAS PELA UNIDADE .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. RELATÓRIO DE GESTÃO 2014 .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1.1. CONSTATAÇÃO .....</b>	<b>15</b>
Inconsistência das informações apresentadas por meio do Relatório de Gestão 2014 e do Rol de Responsáveis.....	15
<b>2. RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. PROGRAMAS/AÇÕES DE GOVERNO SOB RESPONSABILIDADE DA UNIDADE .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1.1. INFORMAÇÃO .....</b>	<b>19</b>
Execução orçamentária das ações da LOA 2014.....	19
<b>2.1.2. CONSTATAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
Baixo desempenho quantitativo/qualitativo em ações orçamentárias, LOA 2014.....	25
<b>3. CONTROLES INTERNOS - GESTÃO DE PESSOAS E DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS – GESTÃO DE PESSOAS E DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1.1. INFORMAÇÃO .....</b>	<b>26</b>
Visão geral do objeto de controle.....	26
<b>3.1.2. INFORMAÇÃO .....</b>	<b>34</b>
Análise de processos licitatórios e de aquisições diretas (dispensas e inexigibilidades de licitação). ....	34
<b>3.1.3. INFORMAÇÃO .....</b>	<b>36</b>
Avaliação dos controles internos da Codesp para a gestão de pessoas e a gestão de compras e contratações.....	36
<b>3.2. FRAGILIDADES NA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES.....</b>	<b>42</b>
<b>3.2.1. CONSTATAÇÃO .....</b>	<b>42</b>
Falhas no planejamento licitatório quanto à não justificativa dos preços estimados. ....	42
<b>3.2.2. CONSTATAÇÃO .....</b>	<b>44</b>
Inexistência de política de gestão de riscos formalmente instituída para a execução dos processos da Codesp.....	44
<b>3.2.3. CONSTATAÇÃO .....</b>	<b>45</b>
Afronta ao princípio da segregação de funções quando da definição de autoridade e responsabilidade para a gestão de contrato. ....	45

3.2.4. CONSTATAÇÃO .....	47
Ausência de designação formal de empregados para a fiscalização dos contratos da Companhia.....	47
3.2.5. CONSTATAÇÃO .....	48
Deficiências no assessoramento jurídico para a aquisição de bens e serviços. ....	48
3.2.6. CONSTATAÇÃO .....	52
Utilização da modalidade licitatória adversa do pregão para aquisição de bens e serviços comuns.....	52
3.2.7. CONSTATAÇÃO .....	55
Evidências de fracionamento de despesas.....	55
3.2.8. CONSTATAÇÃO .....	61
Baixa qualidade nas transmissões das informações nos autos de processos de aquisições de bens e serviços. Incompletude dos autos de processos de aquisições de bens e serviços. ....	61
4. DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO .....	63
4.1. MEDIDAS ADOTADAS PELA CODESP.....	63
4.1.1. INFORMAÇÃO .....	63
Medidas adotadas com finas ao atendimento do Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário referente à desoneração da folha de pagamento. ....	63
4.1.2. CONSTATAÇÃO .....	66
Ineficácia e inoperância para o atendimento às determinações do Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário.....	66
5. PROGRAMA PORTOS EFICIENTES .....	68
5.1. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS INICIATIVAS DO PROGRAMA .....	68
5.1.1. INFORMAÇÃO .....	68
Caracterização do Programa Portos Eficientes e os aspectos utilizados pela equipe de Auditoria de Gestão para realizar a análise proposta. ....	68
5.1.2. INFORMAÇÃO .....	70
Projeto de Modernização Portuária. ....	70
5.1.3. INFORMAÇÃO .....	74
Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária I e II. ....	74
5.1.4. INFORMAÇÃO .....	81
Obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC .....	81
5.1.5. INFORMAÇÃO .....	84
<i>Vessel Traffic Management Information System – VTMIS</i> (Sistema de Gerenciamento de Tráfego de Navios). ....	84
5.1.6. INFORMAÇÃO .....	85
Sistema Portolog.....	85

5.1.7. INFORMAÇÃO .....	88
Programa Porto 24 Horas. ....	88
6. ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO PORTUÁRIA .....	89
6.1. AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES E DA GESTÃO DA FISCALIZAÇÃO REALIZADA PELA UJ.....	89
6.1.1. INFORMAÇÃO .....	89
Avaliação da efetividade das providências adotadas pela UJ sobre a atividade de fiscalização portuária frete ao novo marco legal do setor portuário.....	89
6.1.2. CONSTATAÇÃO .....	92
Fragilidade nos controles internos utilizados na gestão e nas atividades de fiscalização portuária.....	92
6.1.3. CONSTATAÇÃO .....	97
Necessidade de melhorias na atual proposta de Manual de Fiscalização Conjunta. ....	97
7. RECEITAS TARIFÁRIAS .....	99
7.1. ADEQUAÇÃO DOS VALORES DAS TARIFAS PORTUÁRIAS E DOS CONTROLES INSTITUÍDOS NO FLUXO INTERNO DOS PROCESSOS DE TARIFAÇÃO .....	99
7.1.1. INFORMAÇÃO .....	99
Avaliação da efetividade das providências adotadas pela UJ para reverter o desequilíbrio entre as receitas tarifárias e as despesas com as prestação dos respectivos serviços. ....	99
7.1.2. INFORMAÇÃO .....	102
Avaliação dos controles internos utilizados para a arrecadação das receitas tarifárias e patrimoniais. ....	102
8. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS.....	105
8.1. ADEQUAÇÃO AO LIMITE DE 8,28% DO TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTO	105
8.1.1. INFORMAÇÃO .....	105
Gastos com horas extras acima do limite de 8,28% da folha de pagamento dos empregados, no exercício de 2014. ....	105
8.1.2. CONSTATAÇÃO .....	112
Inobservância ao limite de 8,28% de gastos com horas extras em relação ao valor total da folha de pagamento, em desconformidade com as determinações do Acórdão TCU nº 838/2014 – 1ª Câmara.....	112
ANEXO II – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO.....	117

# **1. CONFORMIDADE DAS PEÇAS APRESENTADAS PELA UNIDADE**

## **1.1. RELATÓRIO DE GESTÃO 2014**

### **1.1.1. CONSTATAÇÃO**

#### **Inconsistência das informações apresentadas por meio do Relatório de Gestão 2014 e do Rol de Responsáveis.**

##### **Fato:**

1. Em atendimento à Decisão Normativa - TCU nº 143/2015, a Companhia Docas do Estado de São Paulo encaminhou ao Tribunal de Contas da União, em 25/06/2015, pelo sistema e-Contas, o Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2014. Previamente a esse encaminhamento, esta CISET/SF-PR havia verificado esta peça e dado orientações de ajustes à UJ, conforme prerrogativa estabelecida no item 4.3 da Portaria CISET/SF-PR nº 6, de 13 de abril de 2015, bem como no item 4.2 da Portaria CGU nº 650, de 28/3/2014.

2. Porém, com base nas disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, alterada pela Decisão Normativa TCU nº 139/2014, e da Portaria TCU nº 90/2014, foi verificado que a versão do Relatório de Gestão inserida no sistema e-Contas ainda tinha algumas inconformidades. Além disso, a análise das demais peças inseridas no sistema evidenciou outras falhas com base nos mesmos normativos do TCU, conforme listado a seguir:

##### **a) Ausência de subitens:**

3. O Relatório não apresentou os subitens: 6.1.1.1 (Análise crítica da programação orçamentária, originária e adicional), 6.1.3.1 (Despesas Totais por Modalidade de Contratação – Créditos Originários – Total), 7.1.5 (Riscos identificados na gestão de pessoas), 7.2.3 (Análise crítica dos itens 7.2.1 e 7.2.2).

##### **b) Incompletude de informações:**

4. O subitem 2.2 (Atuação da Unidade de Auditoria Interna), letra b, referente à apresentação de informações quantitativas e qualitativas das auditorias e/ou fiscalizações realizadas no exercício, apenas faz menção aos dados contidos na letra c, sobre a demonstração da execução do plano anual de auditoria.

5. O subitem 3.1 (Canais de acesso ao cidadão) não possui registros de dados gerenciais e estatísticos sobre a quantidade de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões recebidas e sobre o atendimento/encaminhamento das demandas apresentadas. Também não há análise dos resultados observados, que inclusive deveriam considerar registros de exercícios anteriores.

6. O subitem 3.6 (Medidas relativas à acessibilidade) não possui informações que permitam avaliar as medidas adotadas pela Codesp para garantir o cumprimento das normas relativas à acessibilidade.

##### **c) Ausência de informação na peça complementar – Rol de Responsáveis da Diretoria Executiva:**

7. Não foram apresentados, na peça complementar Rol de Responsáveis da Diretoria Executiva, os dados referentes ao Substituto, com o respectivo período de substituição do Diretor de Administração e Finanças. Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 21/2015, a UJ informou que o Sr. J. M. G. dos S. exerceu tal substituição entre 1/8/2014 e 20/8/2014.

Assim, ao Quadro que foi encaminhado ao TCU pelo sistema e-Contas, deve ser juntada a seguintes informação apresentada pela Unidade:

**Figura 3: Retificação quanto à substituição do Diretor de Administração e Finanças apresentada pela Codesp em resposta à Solicitação de Auditoria nº 21/2015:**

Nome	JOSÉ MANOEL GATTO DOS SANTOS			CPF:	972.902.628-91		
Endereço Residencial:	Rua Alfaya Rodrigues, 180						
Cidade:	Santos	UF:	SP	CEP:	11025-150		
Telefone:	(13) 3273-1277	Fax:	E-mail:	gatto@portodesantos.com.br			
<b>INFORMAÇÕES DO CARGO OU FUNÇÃO</b>							
Natureza de Responsabilidade (Art. 10 da IN TCU nº 63/2010)	Substituição						
Nome do Cargo ou Função:	Diretor de Administração e Finanças						
Ato de Designação	Ato de Exoneração		Período de gestão no exercício				
Nome e Número	Data	Nome e Número	Data	Início	Fim		
-	-			01-08-2014	20-08-2014		

**Fonte:** Codesp, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 15/2015.

**d) Incoerência nas informações apresentadas no quadro de remuneração do Conselho de Administração:**

8. Os conselheiros E. X. , J. P. C. e S. e A. C. e O. foram apresentados na peça complementar – Rol de Responsáveis do Conselho de Administração com períodos de gestão não condizentes com as remunerações apresentadas no Quadro 2.5.2 do Relatório de Gestão:

**Quadro 1: Períodos de Gestão e respectivos períodos de recebimento de remunerações – Conselho de Administração.**

Conselheiro	Período de Gestão	Remunerações Recebidas
E. X.	01/01 a 27/07/2014	Abril a julho/2014
J. P. C e S.	01/01 a 07/08/2014	Abril a julho/2014
A. C. e O.	01/01 a 31/12/2014	Abril a dezembro/2014

**Fonte:** Peça complementar - Rol de responsáveis do Conselho de Administração, e Quadro 2.5.2 do Relatório de Gestão do exercício de 2014 – Codesp.

9. Ademais, os conselheiros M. L. J. e J. M. G., que tiveram períodos de gestão encerrados no ano de 2013, foram apresentados no quadro de remuneração do Conselho de Administração - 2.5.2, com remunerações recebidas de janeiro a março de 2014. Porém, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 18/2015, por meio do documento DP-GD/456.2015, a Codesp informou que apesar da apresentação da informação no Relatório de Gestão, não houve, por parte daqueles conselheiros, recebimento de remuneração de janeiro a março de 2014, sendo assim, tratou-se de informação equivocada no documento.

**e) Incoerência nas informações apresentadas no quadro de remuneração do Conselho Fiscal:**

10. Os conselheiros H. M. M. L., V. C.S. e F.V.L. foram apresentados na peça complementar – Rol de Responsáveis do Conselho Fiscal com períodos de gestão não condizentes com as remunerações apresentadas no Quadro 2.5.2 do Relatório de Gestão:

**Quadro 2: Períodos de Gestão e respectivos períodos de recebimento de remunerações – Conselho Fiscal.**

Conselheiro	Período de Gestão	Remunerações Recebidas
H. M. M. L.	01/01 a 31/12/2014	Abril a dezembro/2014
V. C. S.	01/01 a 31/12/2014	Abril a dezembro/2014
F. V. L.	01/01 a 31/12/2014	Abril a dezembro/2014

**Fonte:** Peça complementar - Rol de responsáveis do Conselho de Administração, e Quadro 2.5.2 do Relatório de Gestão do exercício de 2014 – Codesp.

11. Ademais, os conselheiros B. S. C., P. G. e N.E.Y., que não foram apresentados na peça complementar – Rol de Responsáveis foram incluídos no quadro de remuneração do Conselho de Fiscal - 2.5.2, com remunerações recebidas de janeiro a março de 2014. Porém, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20/2015, por meio do documento DP-GD/483.2015, a Codesp informou que apesar da apresentação da informação no Relatório de Gestão, não houve, por parte daqueles conselheiros, recebimento de remuneração de janeiro a março de 2014, visto que os períodos das respectivas gestões foram encerrados em exercício anterior ao de 2014. Sendo assim, tratou-se de informação equivocada no documento.

**f) Incoerência do resultado apresentado no Relatório de Gestão referente à desoneração da folha de pagamento propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012:**

12. No subitem 7.3, as Unidades Jurisdicionadas deveriam informar o cumprimento das determinações com fins às revisões contratuais, com base no Acordão TCU nº 1.212/2014 – Plenário. Porém, a Codesp apresentou no Relatório de Gestão três contratos, dos quais dois não foram repactuados em decorrência das normais legais supracitadas referentes à desoneração da folha de pagamento, conforme detalhados no Quadro a seguir:

**Quadro 3: Contratos que sofreram desoneração por motivos diferentes dos determinados pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012.**

Empresa	CNPJ	Contrato
VILA RICA PARK LOCAÇÃO E COM. DE VEÍCULOS LTDA.	60.011.343/0001-83	DP/53.2010
NOWA CONST. SERV. LTDA	03.927.256/0001-37	DP/50.2013

**Fonte:** CISET/SG-PR, com base em informações apresentadas pela Codesp, conforme registrada na **Constatação 4.1.2** deste Relatório de Auditoria de Gestão.

13. Ademais, apesar do contrato DP/30.2012 estar relacionado como contrato aditivado no Relatório de Gestão, na realidade este se encontra em processo de aditamento, o qual ainda não está finalizado, portanto não havendo até o momento aditivo formalizado.

**g) Falhas de digitação na apresentação de dados na peça complementar Rol de Responsáveis:**

14. Após a conferência dos dados apresentados na peça complementar Rol de Responsáveis com os documentos pertinentes, observaram-se erros de digitação:

- Data do ato de designação do Conselheiro de Administração A. F. A. como 29/04/2011, porém o correto seria 26/04/2011;

- Data do período de gestão do substituto do Diretor Comercial e de Desenvolvimento, P. M. da S. V., como de 03/12 a 22/12/2014, porém o correto seria de 13/12 a 22/12/2014;

- O número da Ata do Consad que possui o ato de designação do Diretor Comercial e de Desenvolvimento, J. M. G dos S., que está como Ata Consad 465<sup>a</sup>, porém o correto seria Ata Consad nº 466<sup>a</sup>.

#### **Causas:**

15. Falhas nos Controles Internos.

16. Inobservância parcial aos normativos do Tribunal de Contas da União que estabelecem parâmetros para a confecção das peças das Contas de 2014.

#### **Manifestação da Unidade:**

17. Conforme consta ao longo desta constatação, a Unidade recebeu prévia análise desta CISET/SG-PR em relação ao Relatório de Gestão antes da inserção do documento no sistema do TCU e-Contas. Após a inserção no sistema, foram verificadas a continuidade de algumas impropriedades no documento, bem como falhas nas demais peças que geraram questionamentos por meio das Solicitações de Auditoria nº 18, nº 20 e nº 21/2015, cujas manifestações foram consideradas para a redação dos subitens “d”, “e” e “c”, respectivamente.

18. Após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a UJ, por meio da Carta DIRPRE-GD/561-2015, de 21/10/2015, apresentou concordância parcial com as falhas detalhadas por esta equipe de auditoria.

19. Dessa forma, em relação às impropriedades relatadas, a Companhia justificou que com referência ao item 6.1.2, este não deve constar do Relatório de Gestão, por não se aplicar à Unidade. Ademais, a UJ explicou a ausência do item 7.1.5 – Riscos Identificados na Gestão de Pessoas, informando que não houve mapeamento de riscos nesta área em 2014, mas que a partir de 2015, com a criação da Superintendência de Desempenho, Riscos e Conformidade, bem como da Gerência de Riscos e Controle, passarão a identificar essas situações.

20. Com relação ao item 7.2.3 – Análise crítica dos itens 7.2.1 e 7.2.2, a UJ alegou que a análise crítica não foi feita pelo fato de não ter havido nenhum registro de interrupção ou dificuldade relativa aos contratos citados nos referenciados itens, ou ainda, qualquer fato importante relativo ao desenvolvimento dos serviços contratados que merecesse ser consignado.

21. Sobre o item 2.2 (alínea b) – Atuação da Unidade de Auditoria Interna, foi reiterado de acordo com o plano de auditoria, já descrito na alínea c do item 2.2, do Relatório de Gestão.

22. Sobre o item 3.1 – Canais de Acesso ao Cidadão - foi justificada a ausência no Relatório de Gestão devido às informações, que se tornarem repetitivas, visto que aquelas seriam as mesmas disponibilizadas no item 3.4 do referido documento. No entanto, informou que incluiu na retificação do Relatório de Gestão informações complementares contendo tabelas e dados referentes ao trabalho desenvolvido pela auditoria.

23. Porém, apesar das discordâncias supracitadas, a UJ concordou com os demais apontamentos demonstrados por esta equipe de auditoria, portanto sem manifestações adicionais.

#### **Análise da equipe de auditoria:**



24. Com base na análise do presente Relatório e nas manifestações da Unidade, esta equipe de auditoria acata a manifestação da Companhia referente ao item 6.1.2, com a consequente atualização do subitem “a” desta Constatação e ratifica que houve falhas no atendimento aos normativos do TCU nos demais itens observados nesta relatoria. Essas falhas evidenciam a necessidade de melhor observação aos normativos que regem a elaboração das peças do Processo de Contas.

25. Por fim, destaca-se a necessidade de atendimento às recomendações propostas por esta equipe de auditoria.

#### **Recomendações:**

26. Recomendação 1: Proceder aos ajustes no Relatório de Gestão do exercício de 2014 referentes aos subitens “a” a “g” desta Constatação.

27. Recomendação 2: Ajustar com a Secretaria de Controle Externo do TCU em São Paulo – SP a substituição, no sistema e-Contas, do arquivo do Relatório de Gestão do exercício de 2014, comunicando à CISET/SG-PR quando da substituição efetiva; e

28. Recomendação 3: Instituir rotina de controle que de forma a observar devidamente os normativos do TCU que estabelecem parâmetros para a elaboração das peças do processo de contas.

## **2. RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS**

### **2.1. PROGRAMAS/AÇÕES DE GOVERNO SOB RESPONSABILIDADE DA UNIDADE**

#### **2.1.1. INFORMAÇÃO**

##### **Execução orçamentária das ações da LOA 2014.**

29. De acordo com consulta ao Siop, a Codesp teve sob sua responsabilidade a execução de 17 ações relativas ao Programa Temático 2074 – Transporte Marítimo e 2 ações relativas ao Programa 0807 – Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais.

30. Com o propósito de obter informações sobre a execução das ações orçamentárias dos dois programas, esta equipe de auditoria emitiu a SA nº 01/2015. No Quadro a seguir constam os questionamentos feitos ao gestor e as manifestações apresentadas, além de análises desta equipe, que geraram a redação da **Constatação 2.1.2.**

**Quadro 4: Execução das ações dos Programas 2074 e 0807 em 2014**

	Despesas	Dotação Atual	Execução	% da Execução
<b>Programa 2074 – Transporte Marítimo</b>				
<b>Ação</b>	122T - Estudos e Projetos de Infraestrutura de Acessos Terrestres do Porto de Santos (SP)			
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	7.081.758,00	4.373.460,00	61,76%
<b>Produto</b>	Estudo realizado (unidade)		5	1 20,00%
<b>Questionamento</b>	Justificar descompasso da execução financeira com a física da CISET			
<b>Resposta</b>	da	Concluída em 15/11/2014 a elaboração do Projeto Executivo das Obras da Passagem Subterrânea na Região do		



<b>Codesp</b>	Valongo (Mergulhão), através do Contrato DP/25.2013 – Consórcio Ebei – LPC – Setec. O projeto está atualmente em fase de análise pela SEP/PR, tendo em vista o valor elevado das obras.					
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b>	Depreende-se da manifestação apresentada a impossibilidade de realizar os cinco estudos no exercício, conforme previsto na LOA, o que configura falha de planejamento orçamentário.				
<b>Ação</b>	12LQ - Reforço de Cais para Aprofundamento dos Berços entre os Armazéns 12 e 23, no Porto de Santos (SP)					
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	81.174.104,00	1.149.801,00	1,42%		
<b>Produto</b>	Obra executada (percentual de execução física)	38	1	2,63%		
<b>Questionamento da CISET</b>	Justificar baixa execução financeira e física.					
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Reforço e restauração das estruturas do cais, para permitir a alteração da cota dos berços para -15m. O contrato para execução das obras foi firmado em 01/10/2014, após o equacionamento das demandas judiciais da licitação, estando as obras em plena execução.				
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b>	Esta equipe de Auditoria de Gestão acata o teor da manifestação apresentada.				
<b>Ação</b>	12LR - Adequação do Cais para Terminal de Passageiros, no Porto de Santos (SP)					
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	123.152.301,00	80.352.230,00	65,25%		
<b>Produto</b>	Obra executada (percentual de execução física)	39	25	64,10%		
<b>Questionamento da CISET</b>	Apresentar informações de execução da obra para a Copa do Mundo 2014 e a atual perspectiva de conclusão.					
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Em maio de 2014 foram concluídos os 512 metros de cais relativos à Matriz de Responsabilidades da COPA 2014. A conclusão dos 287 metros restantes da OS 1 será concluída em dezembro de 2015. O processo e as obras estão sendo auditados pelo TCU desde o procedimento licitatório.				
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b>	Esta equipe de Auditoria de Gestão acata o teor da manifestação apresentada.				
<b>Ação</b>	12LS - Construção de Pier com 2 Berços de Atração e de Ponte de Acesso no Terminal da Alamoá, no Porto de Santos (SP)					
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	0	0			
<b>Produto</b>	Obra executada (percentual de execução física)	-16	0			
<b>Questionamento da CISET</b>	Esclarecer a não previsão de recursos para a ação.					
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Projeto Executivo readequado, finalizado e enviado à SEP/PR em 17/06/2014, aguardando definição quanto às obras correspondentes.				
<b>Análise Equipe</b>	<b>da de</b>	Esta equipe de Auditoria de Gestão acata o teor da manifestação apresentada.				



Auditoria						
<b>Ação</b>	12NJ - Reforço do Píer de Acostagem no Terminal da Alamoá, no Porto de Santos (SP)					
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo		28.600.000,00	21.779.126,00	76,15%	
<b>Produto</b>	Obra executada (percentual de execução física)			55	42	76,36%
<b>Questionamento da CISET</b>	Apresentar informações de execução e a atual perspectiva de conclusão.					
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	A conclusão das obras está prevista para janeiro de 2016. Ao seu término o calado do Terminal será alterado para -14m, com consequente ganho operacional.				
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b>	Esta equipe de Auditoria de Gestão acata o teor da manifestação apresentada.				
<b>Ação</b>	12NK - Reforço dos Berços de Atração da Ilha de Barnabé, no Porto de Santos (SP)					
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo		17.400.000,00	0,00	0,00%	
<b>Produto</b>	Obra executada (percentual de execução física)			33	0	0,00%
<b>Questionamento da CISET</b>	Justificar a não execução física e financeira					
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Projeto Executivo doado, aprovado em outubro/2014 pela Diretoria da Codesp e pelo Consad. Publicado em 06/11/2014 o edital para a execução das obras (RDC). Licitação aberta em 15/12/2014 para o recebimento das propostas.				
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b>	Esta equipe de Auditoria de Gestão acata o teor da manifestação apresentada, pois a elaboração do projeto executivo por terceiro não possibilita afirmar que houve descompasso entre o planejamento orçamentário e a capacidade de execução da ação.				
<b>Ação</b>	143Y - Adequação de Instalações Gerais e de Suprimentos, no Porto de Santos (SP)					
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo		8.544.694,00	2.990.805,00	35,00%	
<b>Produto</b>	Obra executada (percentual de execução física)			16	6	37,50%
<b>Questionamento da CISET</b>	Justificar baixa execução física e financeira					
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	No tocante à implantação do sistema de energia elétrica foi realizado todo o investimento. Esta ação abrange também os investimentos referentes ao ISPS-CODE.				
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b>	O gestor não apresentou manifestação para a baixa execução verificada. Além disso, a manifestação do gestor demonstra possível inconsistência do planejamento orçamentário ao não considerar devidamente a capacidade de execução no exercício de 2014 da parte da ação relativa ao ISPS-Code.				



<b>Ação</b>	14KJ - Implantação de Sistema de Apoio à Gestão de Tráfego de Navios				
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	20.000.000,00	0,00	0,00%	
<b>Produto</b>	Sistema implantado (percentual de execução física)	76	0	0,00%	
<b>Questionamento da CISET</b>	Justificar a não execução física e financeira				
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b> Assinado em 30/11/2014 o contrato DP/61.2014 – Consórcio INBRA VTMIS SANTOS, para a implantação do Sistema.				
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b> A manifestação apresentada não demonstra os motivos de o contrato ter sido celebrado ao final do exercício, mas evidencia atraso na execução da ação.				
<b>Ação</b>	14KL - Implantação de Sistema de Apoio ao Gerenciamento da Infraestrutura Portuária				
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	1.750.000,00	1.291.379,00	73,79%	
<b>Produto</b>	Implantação realizada (percentual de execução física)	32	24	75,00%	
<b>Questionamento da CISET</b>	Apresentar informações de execução e a atual perspectiva de conclusão.				
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b> Adquiridos os servidores para dar suporte aos projetos da SEP/PR, bem como ao Sistema Solução ERP(SAP), através do contrato DP/11.2014 – DMSTOR Informática Ltda e do contrato DP/20.2014 – TEHA TRADE Comércio e Serviços Ltda.				
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b> Dada a execução física e financeira da ação de cerca de 75% do previsto, esta equipe de Auditoria de Gestão acata o teor da manifestação apresentada.				
<b>Ação</b>	14KM - Implantação de Sistema Portuário de Monitoramento de Cargas e da Cadeia Logística				
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	4.250.000,00	0,00	0,00%	
<b>Produto</b>	Implantação realizada (percentual de execução física)	33	0	0,00%	
<b>Questionamento da CISET</b>	Justificar a não execução física e financeira				
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b> Ação destinada à aquisição de equipamentos para implantação de Portais para o PORTOLOG, que são parte integrante do sistema “Porto sem Papel”. Licitação revogada em dezembro/2014.				
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b> Não foram apresentados esclarecimentos quanto aos motivos que levaram à não conclusão da licitação, motivo pelo qual restou impossibilitada a análise.				
<b>Ação</b>	14RC - Implantação do Programa de Conformidade do Gerenciamento de Resíduos Sólidos e Efluentes Líquidos nos Portos Marítimos				
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	13.500.000,00	0,00	0,00%	



<b>Produto</b>	Implantação realizada (percentual de execução física)		100	0	0,00%
<b>Questionamento da CISET</b>	Justificar a não execução física e financeira				
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Concluídos os trabalhos de campo em dezembro/2013 no Porto de Santos, entretanto a Codesp aguarda o recebimento dos resultados, tanto dos levantamentos de campo, como do diagnóstico finalizado. A ação está sob responsabilidade da SEP/PR, conforme Ofício nº 1728/2013/SEP/PR, de 24/10/2013.			
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b>	A manifestação apresentada não possibilita análise quanto à efetiva atuação da gestão contra as causas que motivaram o evidenciado atraso.			
<b>Ação</b>	14U5 - Construção da Passagem Inferior do Valongo (Mergulhão)				
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo		9.534.691,00	0,00	0,00%
<b>Produto</b>	Obra executada (percentual de execução física)		3	0	0,00%
<b>Questionamento da CISET</b>	Justificar a não execução física e financeira				
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Sem realização, tendo em vista que o Projeto Executivo foi concluído em 15/11/2014 e o mesmo encontra-se em análise pela SEP/PR em função do elevado valor das obras para implantação do empreendimento.			
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b>	A manifestação apresentada não possibilita análise quanto à efetiva atuação da gestão contra as causas que motivaram o evidenciado atraso.			
<b>Ação</b>	153M - Incorporação ao Patrimônio da Codesp de Obras Realizadas na Margem Direita do Porto de Santos – Alamoia				
<b>Localizador</b>	3908 - No Município de Santos – SP		142.544.124,00	162.130.207,00	113,74%
<b>Produto</b>	Obra construída (unidade)		100	100	100,00%
<b>Questionamento da CISET</b>	Esclarecer a execução financeira em valor superior ao previsto.				
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Incorporação ao Patrimônio da Codesp de investimentos realizados pelos arrendatários BTP (R\$ 142.544.124,00) e ECOPORTO (R\$ 19.586.083,00), valores esses compatíveis com os registrados no balanço da empresa. A extrapolação deve-se ao fato de que, embora a Codesp tenha solicitado à SEP/PR abertura de crédito de R\$ 162.130.207,00 nessa ação, na MP 666 de 30/12/14 constou somente R\$ 142.544.124,00.			
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da de</b>	Esta equipe de Auditoria de Gestão acata a manifestação apresentada.			
<b>Ação</b>	1C66 - Implantação da Avenida Perimetral Portuária no Porto de Santos - No Município de Guarujá (SP)				
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo		8.100.000,00	3.449.887,00	42,59%
<b>Produto</b>	Trecho pavimentado (percentual de execução física)		2	1	50,00%
<b>Questionamento da CISET</b>	Justificar baixa execução física e financeira				
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Esta ação é para a elaboração do Projeto Executivo da APME - 2ª Fase, através do contrato DP/01.2014 – Consórcio Enescil/ECR. A necessidade de readequação de parte da Avenida Santos Dumont resultou na solicitação de um aditivo de R\$ 311.836,17 para novos projetos e um acréscimo de prazo de + 90 dias, aprovado em 19/12/2014 pela Diretoria da Codesp.			



<b>Análise</b>	<b>da</b>	A manifestação apresentada não possibilita análise quanto à efetiva atuação da gestão contra as causas que motivaram o evidenciado atraso na execução da ação.
<b>Ação</b> 1C67 - Implantação da Avenida Perimetral Portuária no Porto de Santos - no Município de Santos (SP)		
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	14.613.717,00 2.458.919,00 16,83%
<b>Produto</b>	Trecho pavimentado (percentual de execução física)	4 1 25,00%
<b>Questionamento da CISET</b> Justificar baixa execução física e financeira		
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Obras concluídas no trecho entre a Praça Barão do Rio Branco e o Canal 4. Concluído o Projeto Executivo do trecho Alamoá/Saboó (Contrato DP/51.2013) em setembro/2014. O projeto executivo do trecho Canal 4 – Ponta da Praia, doado por arrendatários da região, foi concluído e aprovado pela Diretoria da Codesp e Consad em outubro/2014.O Edital para a execução das obras do trecho Canal 4 – Ponta da Praia foi publicado no DOU de 29/12/2014.
<b>Análise</b>	<b>da</b>	A manifestação apresentada não possibilita análise quanto à efetiva atuação da gestão contra as causas que motivaram o evidenciado atraso na execução da ação.
<b>Ação</b> 3E66 - Dragagem de Aprofundamento no Canal de Acesso, na Bacia de Evolução e Junto ao Cais no Porto de Santos (SP)		
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	28.137.521,00 7.128.179,00 25,33%
<b>Produto</b>	Dragagem realizada (percentual de execução física)	21 5 23,81%
<b>Questionamento da CISET</b> Justificar baixa execução física e financeira		
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Concluída a Dragagem de Implantação e Aprofundamento de acesso aos berços de novos terminais na área compreendida entre a Ilha do Barnabé e Alamoá, com a retirada de 2.423.340 m <sup>3</sup> de material dragado.
<b>Análise</b>	<b>da</b>	A manifestação do gestor não esclarece o questionamento feito, mas demonstra a incapacidade em executar no exercício toda a ação, o que configura falha de planejamento orçamentário.
<b>Ação</b> 7U39 - Implantação de Área de Apoio Logístico Portuário no Porto de Santos – SP		
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	28.560.000,00 0,00 0,00%
<b>Produto</b>	Projeto implantado (percentual de execução física)	52 0 0,00%
<b>Questionamento da Ciset</b> Justificar a não execução física e financeira		
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b>	Em estudos pela SEP/PR, conforme Ofício nº 1728/2013/SEP/PR, de 24/10/2013.
<b>Análise</b>	<b>da</b>	A manifestação do gestor denota a necessidade de melhorar o canal de comunicação com a SEP para a realização do planejamento orçamentário do exercício.
<b>Programa 0807 – Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais</b>		
<b>Ação</b>	4102 - Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	4.000.000,00 570.731,00 14,27%



<b>Questionamento</b>	Justificar baixa execução financeira da Ciset			
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b> Realizado 14,3% na aquisição de mobiliário e utensílio de escritório e de máquinas e equipamentos diversos. Algumas aquisições não foram efetuadas devido as licitações não terem sido concluídas em tempo hábil, entre elas aquisição de cabeços de amarração (R\$ 954,3 mil) e caminhão auto-bomba tanque (R\$ 1.380,0 mil)			
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da</b> A manifestação do demonstra a incapacidade em executar no exercício toda a ação, o que configura falha de planejamento orçamentário. <b>de</b>			
<b>Ação</b>	4103 - Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento			
<b>Localizador</b>	0035 - No Estado de São Paulo	5.000.000,00	4.725.385,00	94,51%
<b>Questionamento</b>	Apresentar a relação das manutenções e adequações realizadas em 2014 com recursos da ação.			
<b>da Ciset</b>				
<b>Resposta Codesp</b>	<b>da</b> Realizado 94,5% do total previsto, sendo R\$ 366,2 mil na Implantação da “Solução ERP”, R\$ 2.995,4 mil na aquisição de licença e migração do SGBD ORACLE, R\$ 1.363,8 mil na aquisição de equipamentos de informática, telefonia, som e imagem. <b>de</b>			
<b>Análise Equipe Auditoria</b>	<b>da</b> Justificativa acatada. <b>de</b>			

**Fonte:** Resposta à SA nº 01/2015

## 2.1.2. CONSTATAÇÃO

### Baixo desempenho quantitativo/qualitativo em ações orçamentárias, LOA 2014.

#### Fato:

31. De acordo com levantamentos feitos no Siop, a Codesp executou, em 2014, R\$ 287.103.993,00 referentes ao Programa Temático 2074 – Transporte Marítimo, o que representa 53,47% do total de R\$ 536.942.910,00 aprovados. Quanto ao Programa 0807 – Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais, a Codesp executou R\$ 5.296.116,00, ou 58,85% do total de R\$ 9.000.000,00 aprovados.

32. Ao considerar a execução dos dois programas, a UJ conseguiu executar, em relação à LOA de 2014, R\$ 292.400.109,00, valor relativo a 53,56% do total de R\$ 545.942.910,00. Esse percentual não indica uma boa execução orçamentária, mas representa evolução em comparação às porcentagens obtidas em 2013 e 2012, que foram de 40,07% e 30,80% dos totais aprovados para as ações das respectivas LOAs.

33. As informações sobre a execução de cada ação orçamentário da LOA 2014 e as respectivas análises desta equipe de auditoria estão registradas no **Quadro 4, Informação 2.1.1**. Desse quadro, é possível concluir que das dezenove ações previstas nos dois programas, a Codesp executou devidamente oito (12LO, 12LR, 12LS, 12NJ, 12NK, 14KM, 1C66 e 4103). Em relação a quatro ações (122T, 143Y, 3E66 e 4102), poderia ter sido feito melhor planejamento orçamentário com base na capacidade de execução da UJ, e em relação a outras cinco (14KJ, 14KR, 14US, 1C66 e 1C67), não foram evidenciadas atuações do gestor contra atrasos na execução. Ao final, restou uma ação (7U39) em que foi constada falha de comunicação com o órgão supervisor, a SEP/PR, inclusive com a possibilidade de contingenciamento e redirecionamento dos recursos para outras ações, e uma outra ação (14KM) cuja manifestação do gestor não foi suficiente para a análise da equipe de auditoria.



**Causa:**

34. Fragilidade dos controles internos administrativos afetos à gestão da execução orçamentária e financeira

**Manifestação da Unidade:**

35. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01/2015, a UJ apresentou as manifestações transcritas no **Quadro 4, Informação 2.1.1.**

**Análise da equipe de auditoria:**

36. A porcentagem de execução de 53,56% da LOA 2014 representa um avanço frente à execução da LOA de 2013, 40,70, e da LOA de 2012, 30,80%. Porém, essa porcentagem de 53,56% também evidencia que é possível continuar a aprimorar a execução das ações orçamentárias a cargo da Unidade, principalmente ao considerar a capacidade de execução ao propor as ações orçamentárias, ao tomar providências tempestivas para evitar atrasos na execução e ao estreitar os contatos com a SEP ao planejar e ao executar as ações.

37. Após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a UJ, por meio da Carta DIRPRE-DG/ 561-2015, de 21/10/2015, apresentou concordância com a análise e as recomendações desta equipe de auditoria: *De acordo com as recomendações. Encontram-se em andamento iniciativas para melhoria da execução orçamentária e do canal de comunicação com a SEP/PR, as quais resultaram em realização de 69% em agosto/2015 dos valores previstos para o ano.*

**Recomendações:**

38. Recomendação 1: Considerar a própria capacidade de execução das ações quando do planejamento orçamentário.

39. Recomendação 2: Adotar providências tempestivas para evitar ou minimizar atrasos na execução de ações orçamentárias.

40. Recomendação 3: Aprimorar o canal de comunicação com a SEP/PR durante a execução orçamentária, inclusive para possibilitar o contingenciamento de algumas ações e a realocação dos recursos em outras.

### **3. CONTROLES INTERNOS - GESTÃO DE PESSOAS E DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES**

#### **3.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS – GESTÃO DE PESSOAS E DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES**

##### **3.1.1. INFORMAÇÃO**

**Visão geral do objeto de controle.**

41. Com objetivo de avaliar a gestão de recursos humanos e a gestão de compras e contratações da Codesp, identificaram-se inicialmente: os setores envolvidos, a força de trabalho atuante e a demanda existente, em 2014.

**a) Gestão de Recursos Humanos na Codesp:****a.1) Setores envolvidos na gestão de recursos humanos:**

42. No início do exercício de 2014, conforme estabelecido no documento Estrutura Organizacional da Codesp<sup>2</sup>, as atividades relacionadas à gestão de recursos humanos estiveram a cargo da Superintendência de Administração – SFA, diretamente subordinada à Diretoria de Administração e Finanças – DF. A Superintendência de Administração atuou por meio das Gerências: i) Gerência de Controle e Pagamento de Pessoal – GFP; ii) Gerência de Relações Humanas e Treinamento – GFH; e iii) Gerência de Relações Trabalhistas e Sindicais – GFR.

43. Nesse contexto, as linhas de subordinação estavam desenhadas da seguinte forma:

**Figura 4: Linhas de subordinação das áreas envolvidas na gestão de recursos humanos – início de 2014**



**Fonte:** documento Estrutura Organizacional da Codesp encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015

44. Ao final do exercício, porém, tendo em vista o processo de modernização pelo qual a Companhia atravessa, como relatado no **item 3.6**, as linhas de subordinação foram alteradas<sup>3</sup> e passaram a ser desenhadas da seguinte forma:

**Figura 5: Linhas de subordinação das áreas envolvidas na gestão de recursos humanos – final de 2014**



**Fonte:** Documento Regimento Interno da Codesp encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015

45. A Gerência de Relações Humanas e Treinamento-GFH teve sua sigla alterada para GEH e passou a ser subordinadas à Superintendência de Logística Integrada e CTP/CENEP – SEL; a Gerência de Relações Trabalhistas e Sindicais-GFR teve sua sigla alterada GER e passou a ser subordinadas à Superintendência de Planejamento Estratégico – SEE. Dessa forma, as duas gerências deixaram de ser subordinadas à Diretoria de Administração e Finanças - DF e passaram a ser subordinadas à Diretoria de Planejamento Estratégico e Controle - DE.

46. A GFP esteve responsável por maior parte das atividades relacionadas à gestão de recursos humanos da Companhia, quais sejam: registros funcionais, controle de férias, controle

<sup>2</sup> Documento encaminhado pela CODESP em resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015

<sup>3</sup> Alteração implementada por meio da Resolução DP nº 152.2014, de 02/12/2014.

de frequência, controle dos descontos e benefícios concedidos a cada empregado, recebimento e processamento de licenças médicas, alimentação e manutenção de todo o banco de dados do sistema de folha de pagamento, elaboração e emissão de todos os processos relativos às folhas de pagamento mensal, atendimento aos funcionários e ao público em geral, etc. À GEH, de forma geral, coube a realização de atividades relacionadas à capacitação (sendo responsável pela gestão do Programa Anual de Capacitação), à proteção e bem estar dos recursos humanos da Companhia (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO; do Programa de Qualidade de Vida e Motivacionais, Programa de Conservação Auditiva – PCA, Seguro de vida, Serviço Social – Acompanhamentos e Orientações), etc. Por fim, à GER, competia a realização de atividades de atendimento e orientação dos empregados em assuntos relacionados às relações trabalhistas, bem como participa das negociações trabalhistas e instrui processos de aposentadoria, etc.

### **a.2) Força de trabalho atuante para a gestão de recursos humanos:**

47. Em 31/12/2014, a força de trabalho para a realização das atividades contava com 79 pessoas, conforme quadro a seguir:

**Quadro 5: Força de trabalho da área de gestão de recursos humanos-31/12/2014**

Lotação	Quantidade de empregados
GEH	31 <sup>(*)</sup>
GER	8
GFP	40
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>

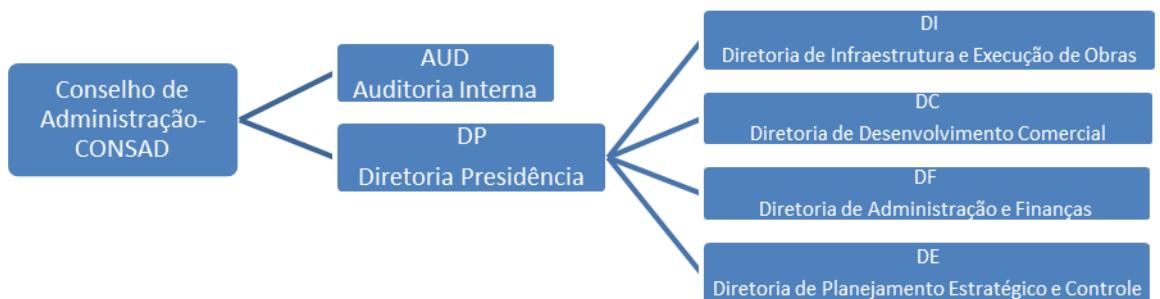
(\*) o quantitativo considerou 2 terceirizados atuantes na área em 31/12/2014

**Fonte:** Resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015

### **a.3) Demanda da gestão de recursos humanos:**

48. O quantitativo de recursos humanos da Companhia, em 31/12/2015, totalizava 1.515<sup>4</sup> empregados. Desses, 1.431 estiveram distribuídos entre as 5 Diretorias e a Auditoria Interna, conforme organograma, seguido do Quadro, abaixo:

**Figura 6: Organograma da Codesp em 2014**



**Fonte:** Sítio eletrônico da Codesp, consulta em 4/8/2015 (<http://www.portodesantos.com.br/organograma.html>)

<sup>4</sup> A CODESP possui empregados cedidos à outros órgãos que não estão lotados em nenhuma das Diretorias da Companhia.

**Quadro 6: Gratificações e funções da força de trabalho da CDC –31/12/2014**

	<b>AUD</b>	<b>DP</b>	<b>DI</b>	<b>DC</b>	<b>DF</b>	<b>DE</b>	<b>TOTAL</b>
Empregados (sem função ou gratificação)	8	470	163	327	116	100	1184
Empregados em cargos comissionados	1	10	10	8	9	9	47
Empregados em função de confiança	1	53	45	33	34	15	181
Ocupantes de cargo comissionado, sem vínculo	-	10	1	2	1	5	19
Ocupantes de função de confiança, sem vínculo	-	-	-	-	-	-	0
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>543</b>	<b>219</b>	<b>370</b>	<b>160</b>	<b>129</b>	<b>1431</b>

**Fonte:** Respostas às Solicitações de Auditoria nº 9/2015

49. Os 84 empregados restantes da Companhia estiveram cedidos para outros órgãos: Administração de Hidrovias-AH (cedidos para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT ou para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul); Administração do Porto de Laguna-APL (Termo de Convênio SEP 002/2007-DC, de 31/12/2007, em que constam os seguintes cargos comissionados: Administrador, Chefe de Núcleo de Apoio e Chefe de Núcleo de Manutenção); e a outras áreas da Administração Pública (Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Advocacia-Geral da União, Defensoria Pública da União, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), conforme quadro a seguir:

**Quadro 7: Empregados cedidos – 31/12/2014**

	<b>APL(*)</b>	<b>AH<sup>5</sup></b>	<b>OUTROS ÓRGÃOS<sup>6</sup></b>	<b>TOTAL</b>
Empregados (sem função ou gratificação)	3	56	22	81
Empregados em cargos comissionados	1	-	-	1
Empregados em função de confiança	-	-	-	0
Ocupantes de cargo comissionado, sem vínculo	2	-	-	2
Ocupantes de função de confiança, sem vínculo	-	-	-	0
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>56</b>	<b>22</b>	<b>84</b>

**Fonte:** Respostas às Solicitações de Auditoria nº 9/2015 e 19/2015

50. No que concerne ao quadro de pessoal próprio, embora a Portaria DEST<sup>7</sup> nº 1, de 05/01/2007, tenha definido o limite máximo do quadro de pessoal próprio da Companhia Docas do Estado de São Paulo em 1.675 (mil seiscentos e setenta e cinco) empregados, em 2014, o quantitativo esteve menor, totalizando 1.515 (mil, quinhentos e quinze)<sup>8</sup> empregados, entre efetivos e sem vínculo.

51. Em comparação aos exercícios anteriores, 2012 e 2013, observa-se que o quantitativo oscilou, embora em pequena proporção, conforme quadro a seguir:

**Quadro 8: Histórico da força de trabalho - período de 2012 a 2014**

<b>Tipologias dos Cargos</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>1. Empregados de carreira em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2+1.3+1.4)</b>	1.449	1.504	1496
1.1. Empregados de carreira vinculada ao órgão	1.447	1.503	1.494
1.2. Empregados de carreira em exercício descentralizado	-	-	-

<sup>5</sup> A resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015 apresentou para o campo Administração de Hidrovias o quantitativo de 55 empregados; contudo, a resposta à Solicitação de Auditoria 19/2015 apresentou o quantitativo de 56 empregados com os nomes e respectivos documentos de designação.

<sup>6</sup> A resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015 apresentou para o campo OUTROS ÓRGÃOS o quantitativo de 23 empregados; contudo, a resposta à Solicitação de Auditoria 19/2015 apresentou o quantitativo de 22 empregados com os nomes e respectivos documentos de designação.

<sup>7</sup> Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

<sup>8</sup> Embora a informação apresentada no Relatório de Gestão da Codesp relativo ao exercício de 2014, página 172, apresente o quantitativo de 1513 empregados foi informado pela Unidade que o quantitativo correto seria 1515 empregados.



1.3. Empregados de carreira em exercício provisório	-	-	-
1.4. Empregados requisitados de outros órgãos e esferas	2	-	2
<b>2. Empregados com Contratos Temporários</b>	-	-	-
<b>3. Empregados sem Vínculo com a Administração Pública</b>	17	16	19
<b>4. Total de Empregados (1+2+3)</b>	1.466	1.520	1.515

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015

52. A diferença de quantitativos entre os exercícios de 2013 e 2014 deveu-se ao ingresso de 22 pessoas e ao egresso de 29. Entre as 22 admissões, 4 correspondem a cargos de confiança (Gerente de Indicadores de Gestão; Superintendente de Chefia de Gabinete e Secretaria Geral, Superintendente de Planejamento Estratégico e Assessor do Diretor Presidente) e 18 referem-se a ex-empregados beneficiados com anistia pela Comissão Especial Interministerial, em conformidade com as disposições prevista na Lei nº 8.878/94<sup>9</sup>. Entre os 29 desligamentos, 5 resultaram de falecimentos, 6 de aposentadorias, 1 de abandono de emprego, 1 de exoneração sem justa causa e 16 de pedido dos próprios empregados.

### b) Gestão de Compras e Contratações na Codesp:

#### b.1) Setores envolvidos na gestão de compras e contratações:

53. Por gestão de compras e contratações, entende-se o acompanhamento de todo o processo de aquisição, de bem ou serviço, desde o procedimento realizado para a aquisição (procedimento licitatório ou aquisição direta) até a entrega efetiva do bem ou conclusão da prestação dos serviços (execução dos contratos).

54. Conforme estabelecido no documento Estrutura Organizacional da Codesp<sup>10</sup>, em 2014, as atividades relacionadas à gestão de compras e contratações estiveram a cargo da Superintendência de Administração – SFA, diretamente subordinada à Diretoria de Administração e Finanças – DF, que atuou por meio da Gerência de Contratações e Licitações – GFL e a Gerência de Compras e Serviços – GFS, conforme a seguir:

**Figura 7: linhas de subordinação das áreas envolvidas na gestão de compras e contratações – início de 2014**



Fonte: Documento Estrutura Organizacional encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015

<sup>9</sup> Art. 1º É concedida anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, tenham sido:  
I - exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal;  
II - despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo, convenção ou sentença normativa;  
III - exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizado, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

10 Documento encaminhado pela CODESP em resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015

55. Ao final do exercício, foram efetuadas alterações<sup>11</sup> na estrutura organizacional da Superintendência de Administração – SFA: a Gerência de Compras e Serviços – GFS passou a ser Gerência de Serviços e Almoxarifado – GFS, e a Gerência de Contratações e Licitações – GFL passou a ser Gerência de Contratações, Compras e Licitações – GFL; resultado do processo de modernização pelo qual vem passando a Companhia, relatado no **item 3.6**.



**Figura 8:** Linhas de subordinação das áreas envolvidas na gestão de compras e contratações - final de 2014  
**Fonte:** Documento *Estrutura Organizacional* encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015

56. Cabe destacar, porém, que, conforme informado<sup>12</sup> pelo gerente da GFL, embora a formalização da mudança só tenha ocorrido no final de 2014, durante o exercício a gerencia já atuava exercendo as funções até então exercidas pela Gerência de Compras e Serviços – GFS.

57. Nesse contexto, a GFL esteve responsável por planejar, dirigir e controlar as compras de materiais, equipamentos e serviços, conforme as necessidades de bens e serviços da companhia, estabelecendo critérios e responsabilidades para a seleção e formas de contratação, mediante procedimentos licitatórios e aquisições diretas.

58. Para a realização dos procedimentos licitatórios em 2014, a GFL contou com a Comissão Permanente de Licitação - CPL<sup>13</sup>, formalmente designada por meio da Resolução DP nº 83.2013<sup>14</sup>, de 15/7/2013 e alterada no primeiro quadrimestre de 2014 por meio da Resolução DP nº 67.2014<sup>15</sup>, 28/4/2014; e, em seguida, ao final do exercício, por meio da Resolução DP nº 128.2014<sup>16</sup>, 3/10/2014.

59. No que concerne à gestão e fiscalização da execução dos contratos, isso acontece de forma descentralizada. Conforme documento Estrutura Organizacional da Codesp<sup>17</sup>, seriam responsáveis para gestão dos contratos as áreas: Gerência de medições e fiscalização – GIM, Gerência de utilidades e serviços e manutenção – GIU, Gerência de controle e pagamento de

<sup>11</sup> Alteração implementada por meio da Resolução DP nº 152.2014, de 02/12/2014.

<sup>12</sup> Conforme informação disponibilizada em entrevista realizada com o Gerente de Contratações, Compras e Licitações-GFL da companhia, em 12/8/2015.

<sup>13</sup> A CPL foi inicialmente criada por meio da Resolução DP nº 102.2009, de 30/6/2009. A mencionada resolução traz informações relativas ao funcionamento da mencionada Comissão.

<sup>14</sup> O mencionado documento de designação sofreu alterações por meio das seguintes resoluções: Resolução DP nº 84.2013, de 15/7/2013; Resolução DP nº 12.2014, de 3/2/2014; Resolução DP nº 54.2014, de 27/3/2014.

<sup>15</sup> O mencionado documento de designação sofreu alterações por meio das seguintes resoluções: Resolução DP nº 68.2014, de 6/5/2014; Resolução DP nº 94.2014, de 16/7/2014; Resolução DP nº 104.2014, de 29/8/2014; Resolução DP nº 105.2014, de 29/8/2014;

<sup>16</sup> O mencionado documento de designação sofreu alterações por meio das seguintes resoluções: Resolução DP nº 129.2014, de 3/10/2014; Resolução DP nº 130.2014, de 3/10/2014; Resolução DP nº 131.2014, de 3/10/2014; Resolução DP nº 137.2014, de 30/10/2014; Resolução DP nº 138.2014, de 30/10/2014;

<sup>17</sup> Documento encaminhado pela CODESP em resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015

pessoal – GFP e Gerência de compras e serviços – GFS. Por vezes o termo contratual estabelece qual será a área responsável por realizar a gestão/fiscalização dos contratos.

60. Ante o exposto, e consideradas as informações apresentadas pela Companhia, evidenciou-se que atuaram na gestão de contratos, cumulativamente com a função específica de cada área, no exercício de 2014, as seguintes Superintendências:

- i) Superintendência Chefia de Gabinete e Secretaria Geral – SPG; Superintendência da Guarda Portuária – SPP; Superintendência de Saúde, Segurança e Meio Ambiente – SPM; e Superintendência Jurídica – SPJ – subordinadas à Diretoria Presidência – DP;
- ii) Superintendência de Logística Integrada e CTP/CENEP – SEL; Superintendência de Planejamento Estratégico – SEE; e Superintendência de Tecnologia Comunicação e Informação – SET – subordinadas à Diretoria de Planejamento Estratégico e Controle – DE;
- iii) Superintendência de Execução de Obras-SIO; e Superintendência de Infraestrutura e Utilidades – SIN – subordinadas à Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras – DI;
- iv) Superintendência de Mercados e Novos Negócios – SCM; e Superintendência de Gestão Portuária – SCP - subordinadas à Diretoria de Desenvolvimento Comercial – DC;
- v) Superintendência de Administração – SFA - subordinada à Diretoria de Administração e Finanças;
- vi) Superintendência de Auditoria – AUD; e
- vii) além dos contratos relativos ao Terminal Pesqueiro de Laguna – TPL, que encontram-se sob a gestão do Administrador do próprio terminal.

61. No atual modelo de gestão/fiscalização descentralizada de contrato, as áreas técnicas acompanham e fiscalizam os contratos correlatos a sua respectiva área de atuação, cabendo à Gerência de Contratações, Compras e Licitações – GFL auxiliar as áreas no controle da vigência dos contratos, informando-as quanto aos prazos de vencimentos.

#### **b.2) Força de trabalho atuante na gestão de compras e contratações:**

62. Ao final de 2014, a Gerência de Contratações, Compras e Licitações - GFL contou com a força de trabalho de 12 empregados, sendo um deles o Gerente da área.

63. Do mencionado quantitativo, excluído o gerente, três empregados encontravam-se designados como titulares da Comissão Permanente de Licitação – CPL, atuando na condução dos processos licitatórios. Os demais nove empregados atuaram na condução ou auxílio dos pregões eletrônicos, sendo que cinco desses acumularam às atividades mencionadas com outras relacionadas às aquisições diretas da Companhia.

64. Conforme informações do Gerente da GFL em entrevista realizada em 12/8/2015, a força de trabalho utilizada para as atividades relacionadas às aquisições, diretas ou mediante procedimentos licitatórios, apresentou-se de forma satisfatória e suficiente para o bom andamento dos referidos trabalhos.

65. Para a gestão e fiscalização das aquisições de bens e serviços, identificou-se o quantitativo, aproximado, de 70 pessoas atuando em 2014, conforme quadro a seguir:

**Quadro 9: Força de trabalho para a gestão/fiscalização de contratos da Companhia**

Diretoria	Superintendência	Força de trabalho (nº de pessoas)	Nº de contratos
Não tem	Superintendência de Auditoria	1	1
DP <sup>(*)</sup>	Não tem	1	3
	Superintendência Chefia de Gabinete e Secretaria Geral - SPG	2	2
	Superintendência da Guarda Portuária – SPP	2	2

	Superintendência de Saúde, Segurança e Meio Ambiente - SPM	12	17
	Superintendência Jurídica – SPJ	Não informado	16
DE (*)	Superintendência de Logística Integrada e CTP/CENEP - SEL	1	14
	Superintendência de Planejamento Estratégico – SEE	2	1
	Superintendência de Tecnologia Comunicação e Informação - SET	3	27
DI (*)	Superintendência de Execução de Obras-SIO	14	26
	Superintendência de Infraestrutura e Utilidades – SIN	15	33
DC (*)	Terminal pesqueiro de Laguna – TPL	1	44
	Superintendência de Mercados e Novos Negócios - SCM	1	181
	Superintendência de Gestão Portuária – SCP	3	2
DF (*)	Superintendência de Administração – SFA	12	29
	<b>TOTAL</b>	<b>70</b>	<b>235</b>

(\*) Diretoria Presidência – DP; Diretoria de Planejamento Estratégico e Controle – DE; Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras – DI; Diretoria de desenvolvimento Comercial – DC; Diretoria de Administração e Finanças – DF

**Fonte:** Resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015

66. Cumpre informar que não foi possível identificar precisamente o quantitativo da força de trabalho utilizada para essa atividade, tendo em vista a verificação das seguintes falhas na planilha<sup>18</sup> apresentada pela Companhia:

- i) não há identificação das pessoas que atuaram na fiscalização dos contratos que estiveram sob a gestão da Superintendência Jurídica – SPJ; e
- ii) não constam informações sobre os contratos DP/05.2009; DP/23.2013; DP/28A.2014; DP/29.2014; DP/30.2014; DP/31.2014; DP/34.2014; DP/36.2014; DP/70.2010 apresentados pela Companhia na planilha de contratos vigentes em 2014.

### b.3) Demanda da gestão de compras e contratações:

67. Diante das informações apresentadas pela Codesp<sup>19</sup>, evidenciou-se a realização, em 2014, de 84 procedimentos licitatórios, tendo sido 38 homologados no exercício:

**Quadro 10: Procedimentos licitatórios homologados em 2014**

Modalidade de licitação	Quantidade de procedimentos	Valor homologado (R\$)
Convite	7	357.073,00
Pregão Eletrônico	29	63.807.935,76
Tomada de Preços	2	581.727,00
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>64.746.735,76</b>

**Fonte:** Resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015

68. Evidenciou-se também a realização de 598<sup>20</sup> procedimentos de aquisição direta, sendo 23 por meio de inexigibilidade de licitação e 575 por meio de dispensa de licitação, fundamentadas conforme a seguir:

**Quadro 11: Aquisições diretas realizadas em 2014**

Modalidade de aquisição	Quantidade de procedimentos	Valor da aquisição (R\$)
Inexigibilidade de Licitação – art. 25, caput: Inviabilidade de competição*	14	2.192.294,00
Inexigibilidade de Licitação – art. 25, inciso I	6	806.362,89

<sup>18</sup> Referindo-se às respostas apresentadas pela Companhia, em função da Solicitação de Auditoria nº 8/2015.

<sup>19</sup> Conforme planilha apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015, dos 84 procedimentos licitatórios 24 foram revogados, 38 homologados e 22 permaneciam em andamento ao final do exercício.

<sup>20</sup> A planilha apresentada pela CODESP em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015 apresentou: 41 procedimentos de dispensa de licitação que resultaram em contratos, termos de cooperação e convênios e 542 procedimentos de dispensa de licitação que resultaram em pedidos de compra. Da listagem de 41, 8 não trouxeram ônus para a Companhia e por isso não serão considerados na contagem desse relatório de auditoria.



Inviabilidade de competição*		
Inexigibilidade de Licitação – art. 25, inciso II	3	155.446,11
Inviabilidade de competição*		
Dispensa de Licitação – art. 24, I: valor*	5	105.260,18
Dispensa de licitação – art. 24, II: valor*	546	2.391.046,65
Dispensa de licitação – art. 24, IV: emergência*	20	50.810.722,27
Dispensa de licitação – art. 24, V: licitação deserta*	1	75.150,00
Dispensa de licitação – art. 24, XIII: instituição brasileira de pesquisa*	2	98.150,00
Dispensa de Licitação – Lei 10.097/2000 (contratação de aprendiz por meio de entidade sem fins lucrativos)	1	85.608,42
<b>TOTAL</b>	<b>598</b>	<b>56.720.040,52</b>

(\*) Lei nº 8.666/1993

**Fonte:** Resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015

69. Ao final do exercício, considerados os procedimentos licitatórios e as aquisições diretas realizadas, foram celebrados 91 contratos<sup>21</sup>, que somados aos demais contratos celebrados em exercícios anteriores mas ainda em execução no exercício de 2014 totalizaram 244<sup>22</sup> contratos vigentes no exercício.

### 3.1.2. INFORMAÇÃO

#### Análise de processos licitatórios e de aquisições diretas (dispensas e inexigibilidades de licitação).

70. A Companhia Docas do Estado de São Paulo é uma Sociedade de Economia Mista vinculada à Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, conforme dispõe seu estatuto. Sendo assim, as aquisições de bens e serviços da Companhia devem ser realizadas mediante procedimento licitatório, dispensa ou inexigibilidade de licitação, em atendimento ao artigo 1º da Lei nº 8.666/1993. Logo, embora não existam objetivos estratégicos ou operacionais formalmente definidos para as diversas áreas da Companhia, diante da legislação existem objetivos de conformidade que devem ser perseguidos quando da realização de aquisições de bens ou de serviços.

71. Ante o exposto, com objetivo de subsidiar a avaliação dos controles internos instituídos pela Codesp para a gestão de compras e contratações, optou-se pela análise dos processos de aquisição da Companhia, para verificação da qualidade das atividades de controle instituídas para o alcance da conformidade legal.

72. A seleção da amostra para análise considerou a materialidade das aquisições e a relevância dos objetos envolvidos. Assim foram selecionados 8 processos de aquisição direta, que totalizaram R\$ 43.301.357,91, representando 76,46% do total de aquisições diretas em 2014;

<sup>21</sup> Dos 92 contratos celebrados, no exercício de 2014, 35 originaram-se de procedimentos licitatórios (Pregões eletrônicos-27; convite-5 e Tomada de Preços-3), 23 de procedimentos de inexigibilidade de licitação e 33 de procedimentos de dispensa. Vale ressaltar que das 600 aquisições diretas informadas pela CODESP a maior parte, ou seja, 542 dispensas de licitação (sendo 2 com fundamento no inciso IV e 540 com fundamento no inciso II, ambos do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993), não resultaram na celebração de termo contratual, mas sim em documento denominados *pedido de compras*.

<sup>22</sup> O valor considerou as informações apresentadas pela CODESP em duas planilhas: 1) a que apresentou os contratos vigentes em 2014; e 2) a que apresentou os nomes dos empregados responsáveis pela fiscalização dos contratos vigentes em 2014. Por apresentarem informações divergentes quanto ao quantitativo de contrato, foi feito o tratamento da informação pela equipe de auditoria identificando-se que a planilha 2 deixou de mencionar, entre os 235 apresentados, 9 contratos apresentados na planilha 1, quais sejam: DP/05.2009; DP/23.2013; DP/28A.2014; DP/29.2014; DP/30.2014; DP/31.2014; DP/34.2014; DP/36.2014; DP/70.2010. Logo, evidenciou-se a existência de 244 contratos vigentes no exercício.

bem como foram selecionados 7 processos de licitação, que totalizaram R\$ 51.702.547,48, perfazendo 80% do total de licitações homologadas no exercício analisado; conforme quadros a seguir:

**Quadro 12: Percentual da amostra de processos de aquisição diretas selecionada para análise**

Embasamento na Lei nº 8.666/1993 para a aquisição direta	Aquisições da Codesp em 2014		Amostra selecionada para análise		Percentual da Amostra	
	Qtd processos	valor da aquisição	Qtd processos	valor da aquisição	Qtd processos	valor da aquisição
Inexigibilidade – art. 25, caput	14	2.192.294,00	1	883.200,00	7,14%	40,29%
Inexigibilidade – art. 25, inciso I	6	806.362,89	1	137.692,78	16,67%	17,08%
Inexigibilidade – art. 25, inciso II	3	155.446,11	0	0,00	0,00%	0,00%
Dispensa - Art. 24, I	5	105.260,18	0	0,00	0,00%	0,00%
Dispensa - Art. 24, II	546	2.391.046,65	1	16.000,00	0,18%	0,67%
Dispensa - Art. 24, IV	20	50.810.722,27	5	42.264.465,13	25,00%	83,18%
Dispensa - Art. 24, V	1	75.150,00	0	0,00	0,00%	0,00%
Dispensa - Art. 24, XIII	2	98.150,00	0	0,00	0,00%	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>597</b>	<b>56.634.432,10</b>	<b>8</b>	<b>43.301.357,91</b>	<b>1,34%</b>	<b>76,46%</b>

**Fonte:** Resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015

73. Do Quadro 12, vale destacar a quantidade de aquisições diretas realizadas em 2014: 597, de que 546 para compras e contratações em valores inferiores ao limite definido no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993. Essa situação está detalhada na **Constatação 3.2.7** por meio de evidências de fracionamento de despesa.

74. No Quadro 13, estão relacionados os processos licitatórios verificados nesta avaliação da Gestão do exercício de 2014:

**Quadro 13: Percentual da Amostra de processos de licitação selecionada para análise**

Procedimento licitatório	Aquisições da Codesp em 2014		Amostra selecionada para análise		Percentual da Amostra	
	Qtd processos	valor homologado	Qtd processos	valor homologado	Qtd processos	valor homologado
Convite	7	357.073,00	2	156.463,00	29%	44%
Pregão Eletrônico	29	63.807.937,76	4	51.156.084,48	14%	80%
Tomada de Preços	2	581.727,00	1	390.000,00	50%	67%
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>64.746.737,76</b>	<b>7</b>	<b>51.702.547,48</b>	<b>18%</b>	<b>80%</b>

**Fonte:** Resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015

75. No Quadro 14, consta a relação dos processos de aquisições diretas e por procedimentos licitatórios analisados pela equipe da auditoria:

**Quadro 14: Processos selecionados para análise**

Processo	Modalidade	nº	Objeto
54669/14-71	Pregão Eletrônico	39/2014	Serviços de dragagem de manutenção
34363/14-07	Pregão Eletrônico	20/2014	Serviços de dragagem de manutenção
14376/14-98	Pregão Eletrônico	40/2014	Serviços de zeladoria, limpeza e conservação
68042/14-16	Pregão Eletrônico	55/2014	Migração e aquisição de novas licenças de produtos Oracle
8138/14-25	Convite	11/2014	Serviços de assessoramento jurídico-administrativo
19220/13-95	Convite	02/2014	Aquisição de mobiliário
24235/13-10 (*)	Tomada de Preços	01/2014	Contratação de serviços de Auditoria no Plano de Segurança Pública Portuária
66864/14-44	Dispensa de licitação	56/2014	Serviços para execução dos programas de monitoramento ambiental
47109/14-05	Dispensa de licitação	43/2014	Serviços de técnicos de engenharia ambiental e ocupacional de ordem consultiva, preventiva e corretiva
11249/13-83	Dispensa de licitação	124/2014	Serviços de assessoramento jurídico-administrativo
9777/14-90	Dispensa de licitação	12/2014	Serviços de dragagem de manutenção
2000/14-95	Dispensa de licitação	09/2014	Serviços de dragagem de manutenção
5649/14-68	Dispensa de licitação	05/2014	Serviços de assessoramento jurídico-administrativo
30581/14-28	Inexigibilidade de licitação	11210/2014	Serviços de apoio logístico a implantação das Obras de Alinhamento do Cais de Outeirinhos



18924/14-11	Inexigibilidade de licitação	de 27/2014	Serviços de atualização de licenças de software e suporte da ORACLE
-------------	------------------------------	------------	---

(\*) tendo em vista que só fora encaminhado à equipe de auditoria, cópia digitalizada do volume II do mencionado processo, não foi feita análise desse procedimento licitatório.

**Fonte:** Resposta à Solicitudade de Auditoria nº 8/2015

76. Por meio da análise, realizada com auxílio de rotinas de verificação elaboradas com base nas disposições contidas na Lei nº 8.666/1993, foram identificadas as fragilidades evidenciadas nas **Constatações 3.2.1, 3.2.4, 3.2.5, 3.2.6, 3.2.8**, além da já mencionada **Constatação 3.2.7**.

77. Cumpre mencionar, que diante da existência de julgado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região pela possibilidade/legalidade, a análise desta equipe de auditoria não adentrou no mérito das questões: i) possibilidade de contratação de serviços de dragagem mediante procedimento licitatório na modalidade pregão; e ii) especificamente quanto ao Processo nº 34363/14-07, Pregão Eletrônico nº 20/2014, a contratação de empresa por valor acima do estimado pela Codesp.

### 3.1.3. INFORMAÇÃO

#### Avaliação dos controles internos da Codesp para a gestão de pessoas e a gestão de compras e contratações.

78. A análise consiste na avaliação dos controles internos administrativos da Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp, especificamente quanto àqueles instituídos para a gestão de recursos humanos e para a gestão de compras e contratações.

79. Para a avaliação, foi utilizada a metodologia Controle Interno – Estrutura Integrada, (*Internal Control – Integrated Framework*), desenvolvido pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras - COSO (*Comitee of Sponsoring Organizatios of the Treadway Commission – COSO*), considerando-se apenas aspectos essenciais relacionados a três componentes de controle, quais sejam: *ambiente de controle, informação e comunicação, e atividades de controle*.

80. Com objetivo de clarear o esperado nessa avaliação, inicialmente expõe-se uma síntese da metodologia, para então detalhar a avaliação realizada:

#### a) O modelo Estrutura Integrada de Controles Internos<sup>23</sup>:

81. O modelo Estrutura Integrada consiste em um modelo de sistema de controle interno, elaborado com base em metodologia específica e que pretende garantir eficiência e segurança razoável para alcance dos objetivos relacionados às operações, comunicações e conformidade de uma organização.

82. Nesse contexto, uma organização, ao estabelecer seu sistema de controles internos, deverá considerar os seguintes aspectos: i) fixação dos objetivos que se busca alcançar (definidos nas categorias: operacional, comunicação e conformidade)<sup>24</sup>; ii) o objeto de controle (em nível

<sup>23</sup>Fonte: [http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/coso/COSO\\_ICIF\\_2013\\_Sumario\\_Executivo.pdf](http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/coso/COSO_ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf)

<sup>24</sup> A Estrutura apresenta três categorias de objetivos, o que permite às organizações se concentrarem em diferentes aspectos do controle interno:

- **Operacional** – Eficácia e Eficiência das operações, incluindo objetivos de desempenho, financeiros e operacionais para a salvaguarda de ativos (esses objetivos relacionam-se à eficácia e à eficiência das operações da entidade, inclusive as metas de desempenho financeiro e operacional e a salvaguarda de perdas de ativos).

- **Divulgação** (Reporte) – Reporte Interno e Externo, Financeiro e Não Financeiro e pode incluir confiança, pontualidade, transparência e outras exigências determinadas pelos reguladores, normas, políticas internas (esses objetivos relacionam-se a divulgações financeiras e não financeiras, internas e externas, podendo abranger os requisitos de confiabilidade, oportunidade, transparência ou outros termos estabelecidos pelas autoridades normativas, órgãos normatizadores reconhecidos, ou às políticas da entidade).

de organização, ou em parte dela, e em nível de atividade); e iii) os meios para atingimento dos objetivos, denominados componentes ou elementos de controle, quais sejam: *ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, atividades de monitoramento*. Cada um dos componentes ou elementos de controle está associado a princípios que deverão ser observados pela organização, garantindo-se, assim, um sistema de controle interno eficiente.

83. O componente *ambiente de controle* está diretamente relacionado ao ambiente interno de uma organização. O *ambiente de controle* consiste no conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização ao prover disciplina e estabelecer a estrutura na qual as pessoas realizam suas atividades e exercem suas responsabilidades.

84. Os princípios associados a esse componente são: i) comprometimento com a integridade e os valores éticos; ii) independência da estrutura de governança em relação aos seus executivos, possibilitando a supervisão do desenvolvimento e do desempenho do controle interno; iii) estabelecimento de estruturas, níveis de subordinação e autoridades e responsabilidades adequadas na busca dos objetivos; iv) comprometimento para atração, desenvolvimento e retenção de talentos competentes, em linha com os objetivos; e v) conscientização dos profissionais sobre suas responsabilidades de controles internos na busca dos objetivos estabelecidos.

85. O componente *atividades de controle* relaciona-se às ações ou atividades estabelecidas pela organização, por meio de políticas e procedimentos que visam garantir o cumprimento de objetivos (operacionais, de comunicação e de conformidade) e mitigar os riscos existentes. As ações ou atividades são desempenhadas em todos os níveis da entidade, em vários estágios dentro dos processos corporativos e no ambiente tecnológico. Podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades manuais e automáticas. A segregação de funções deve ser considerada quando da seleção e desenvolvimento das atividades de controle; nos casos em que a segregação de funções seja impraticável, a organização deverá selecionar e desenvolver atividades alternativas de controle.

86. Os princípios norteadores desse componente são: i) seleção e desenvolvimento de atividades de controle que contribuem para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos; ii) desenvolvimento de atividades gerais de controle considerando a tecnologia existente; e iii) estabelecimento de atividades de controle por meio de políticas que definam os objetivos esperados e os procedimentos para o alcance desses objetivos.

87. O elemento *informação e comunicação* relaciona-se às informações produzidas pela organização e à forma de sua disseminação, interna e externamente. A organização necessita da informação para o exercício de atribuições, com o propósito de apoiar a realização de seus objetivos. A administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno. A comunicação consiste no processo contínuo e interativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. Por meio da comunicação interna, as informações fluem em todas as direções da organização, permitindo que os funcionários recebam mensagens claras da alta administração sobre suas responsabilidades no sistema de controles internos. A comunicação externa permite o recebimento, pela organização, de informações externas significativas, e proporciona o repasse de informações a partes externas em resposta a requisitos e expectativas.

- 
- **Conformidade** – Conformidade às leis e regulamentos (Esses objetivos relacionam-se ao cumprimento de leis e regulamentações às quais a entidade está sujeita).



88. Os princípios associados a esse componente são: i) obtenção ou geração e utilização de informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno; ii) transmissão interna das informações necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno, inclusive os objetivos e responsabilidades pelo controle; e iii) comunicação com o público externo sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno.

89. Um sistema de controle interno eficaz, que proporcione segurança razoável acerca da realização dos objetivos da entidade, e que reduza, a um nível aceitável, o risco de não se atingir o objetivo de uma entidade, requer a existência e o funcionamento de cada um dos cinco componentes e princípios relacionados, em conjunto e de forma integrada.

**b) Controles internos instituídos para a gestão de recursos humanos:**

**b.1) Ambiente de controle:**

90. Como ponto positivo dos controles internos instituídos, no que concerne ao comprometimento da Companhia com a integridade e os valores éticos, podemos mencionar o estabelecimento de normas de conduta em Código de Ética e Conduta<sup>25</sup> e o estabelecimento em Código Disciplinar<sup>26</sup> de deveres e obrigações gerais, transgressões disciplinares e penalidades aplicáveis. Além disso, deve-se destacar a existência de Comissão de Ética e de Comissão Disciplinar de Sindicância, que se encontram instaladas e em pleno funcionamento para avaliar a adesão aos padrões de conduta e tratar dos desvios de conduta que por ventura sejam identificados na Companhia.

91. Outro ponto positivo consiste na independência da estrutura de governança para a supervisão do desenvolvimento e do desempenho do controle interno, tendo em vista que a Companhia possui estabelecido em seu Estatuto a existência de órgão superior, qual seja, o Conselho de Administração-Consad, com autonomia para fiscalizar a gestão dos Diretores, examinar os livros e papéis da Empresa, solicitar informações sobre editais de licitação, contratos celebrados e aditivos contratuais, bem como sobre providências adotadas pela Administração para regularizar pendências e nos órgãos de controle. Além disso, vinculado ao Consad, está o órgão de Auditoria Interna da Codesp. A Auditoria Interna atua na supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos estabelecidos para a gestão e realizou, no exercício de 2014, trabalhos nesse sentido que culminaram nos relatórios: AM-02/2014; AM-03/2014; CM-10/2014; RH-2/2014; RH-3/2014; RH-4/2014; RH-5/2014; RH-6/2014.

92. No que concerne ao estabelecimento de níveis de subordinação, observou-se, no início de 2014, a definição no documento *Estrutura Organizacional*. Durante o exercício, tendo em vista o processo de modernização que a Companhia atravessa, já relatado no **item 3.6**, as linhas de subordinação sofreram alterações<sup>27</sup> conforme apresentado no **item A da Informação 3.1.1**, que mesmo temporárias estiveram balisadas por documentos formais, quais sejam Resoluções DP nº 71.2014, de 21-05-2014 e nº 152.2014, de 02/12/2014.

93. Ainda durante a elaboração deste relatório de auditoria, em 31/7/2015, foi aprovado, pelo Consad, o Regimento Interno da Codesp, conforme Ata da 485<sup>a</sup> reunião do Conselho que ratificou a Decisão Direxe nº 265.2015, de 22/7/2015, definindo, atribuindo e limitando as autoridades e responsabilidades para a gestão de recursos humanos.

---

<sup>25</sup> O Código de Conduta está inserido no Capítulo VII do Regulamento Interno de Pessoal da Codesp, elaborado em fevereiro de 2013, aprovado em Decisão Direxe nº 48, de 07/02/2013 e homologado por Deliberação Consad, nº13, de 02/04/2013.

<sup>26</sup> O Código Disciplinar está inserido no Capítulo V do Regulamento Interno de Pessoal da Codesp, elaborado em fevereiro de 2013, aprovado em Decisão Direxe nº 48, de 07/02/2013 e homologado por Deliberação Consad, nº13, de 02/04/2013.

<sup>27</sup> As alterações foram implementadas formalmente por meio das Resoluções DP nº 71.2014, de 21-05-2014 e nº 152.2014, de 02/12/2014.

94. Sendo assim, como ponto positivo de controle, observou-se que a Codesp possui estabelecidos os níveis de subordinação, autoridades e responsabilidades para a gestão de recursos humanos.

95. No que concerne ao comprometimento para atração, desenvolvimento e retenção de talentos competentes, observou-se a necessidade de aprimoramento. Em 2014, por meio do Programa Anual de Capacitação-PRAC instituído para toda a Companhia, foram realizados treinamentos, cursos e capacitações para as gerências envolvidas na gestão de recursos humanos<sup>28</sup>. Contudo, pesquisas realizadas com os gerentes<sup>29</sup> identificaram a necessidade de treinamento, capacitação, desenvolvimento de líderes e ações motivacionais.

96. No que concerne à política de avaliação de desempenho, a Companhia instituiu, no ano de 2014, procedimento simples que teve como critérios de avaliação as disposições contidas no item 8.1 do Plano de Empregos, Carreiras e Salários-PECS, quais sejam: *assiduidade e pontualidade, compromisso com o resultado, cooperação com o grupo, iniciativa, conhecimento técnico e disciplina*. Conhecendo o formulário utilizado para a avaliação, observa-se a necessidade de aprimoramento da avaliação de forma a estabelecer medidas de desempenho e conhecer das necessidades de recompensa ou responsabilização dos diversos atores do processo. Nesse contexto, a Companhia informou que, para o exercício de 2015, o processo foi aperfeiçoado, com a publicação da resolução DP 14/2015 e a Resolução DP 18/2015. Além disso, antes de iniciado o período avaliativo, foram ministrados treinamentos para melhor conhecimento do processo pelos avaliadores e avaliados e para melhor divulgação do processo de retroalimentação ou *feedback*, parte do processo de avaliação.

### **b.2) Atividades de controle:**

97. Quanto ao componente atividade de controle, cumpre ressaltar que um dos princípios que acompanham esse componente consiste em: selecionar e desenvolver atividades de controle que contribuam para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos.

98. Logo, segundo a metodologia COSO, a qualidade do componente *atividades de controle* está diretamente ligada à identificação prévia de objetivos e avaliação dos riscos inerentes ao processo de alcance desses objetivos.

99. No caso da Codesp, embora a Companhia tenha informado<sup>30</sup> sobre a existência de objetivos definidos por meio do projeto Programa Parceiros para a Excelência - PAEX<sup>31</sup>, verificou-se que, até o final de 2014, apenas haviam sido definidos valores e princípios para uma gestão estratégica da área de recursos humanos. Ou seja, não houve definição de objetivos<sup>32</sup> acompanhados de metas e prazos.

100. A ausência de objetivos definidos contribui para outra deficiência dos controles internos, qual seja, a ausência de implementação de política de avaliação de riscos, e, consequentemente, para a dificuldade de definição dos procedimentos de controle que devam ser aplicados aos processos para mitigação de riscos e alcance eficiente dos objetivos, como apontado na **Constatação 3.2.2.**

---

<sup>28</sup> Destacam-se os seguintes treinamentos realizados em 2014 para as gerencias envolvidas na gestão de recursos humanos: i) Práticas e governança em gestão de pessoas das empresas estatais federais (realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG); e ii) Dinâmicas para seleção e treinamento (realizado pela Integração Escola de Negócios).

<sup>29</sup> Pesquisa realizada pela empresa Deloitte Touche Tohmatsu em 2014.

<sup>30</sup> Informação encaminhada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015, item “q”.

<sup>31</sup> Resultado Contrato DP/96.2013, firmado em 29/12/2013 com a Fundação Dom Cabral.

<sup>32</sup> Objetivos consistem em algo concreto que se pretenda atingir com estipulação de metas e prazos que devam ser cumpridos.

101. Identificou-se, porém, como ponto positivo para o controle, que, em 2014, a Companhia, com auxílio da empresa Deloitte Touche Tohmatsu<sup>33</sup>, mapeou os principais processos realizados para a gestão de recursos humanos, sendo eles: avaliação de desempenho; gestão do plano de empregos, cargos e salários; gestão da capacitação; gratificação trimestral; processo seletivo; programa de participação nos lucros e resultados; e remuneração variável para dirigentes. Entretanto, o produto final do levantamento somente foi entregue à Companhia em 2015, quando caberá ao gestor realizar ações que possibilitem a implementação de uma política de avaliação de riscos em um futuro próximo, possibilitando o desenvolvimento e implementação do componente *atividades de controle*.

**b.3) Informação e Comunicação:**

102. Quanto ao componente *informação e comunicação*, podemos destacar como ponto positivo que a Companhia utiliza sistemas informatizados para a realização, ou auxílio na realização, de atividades relacionadas à gestão de recursos humanos, como por exemplo: i) utilização de sistema informatizado (Sistema SERVCOMNET/DIMEP) para o registro de frequência dos empregados da Companhia; ii) utilização de sistema informatizado (Sistema CADCURSO) para cadastro e controle da participação dos empregados da Companhia em treinamentos e capacitações; iii) utilização de planilha excel para acompanhar os desligamentos e admissões de empregados da Companhia, contribuindo para facilitar o repasse de das informações ao Conselho de Administração – Consad e à Diretoria Executiva – Direxe; iv) utilização de planilha Excel para acompanhar da entrada e saída da mão de obra terceirizada na Companhia; e v) controle de cadastro de benefícios, processos relacionados à folha de pagamento, recolhimento de fundo de garantia e declaração de INSS por meio de sistema informatizado Legado.

103. A utilização da tecnologia para realização de atividades integrantes de um processo contribui para maior segurança e confiabilidade das informações obtidas e geradas.

104. Importante mencionar, contudo, que em ação de controle anterior realizado por esta CISET/SG-PR, restou evidenciada a ausência de integração entre os sistemas ERP/SAP e os registros gerados pelo Ponto Eletrônico, Sistema de Folha de Pagamento, e os demais sistemas administrativos e gerenciais; fato que estaria contribuindo para a baixa qualidade das informações finais relacionadas ao pagamento dos empregados da Companhia.

105. Segundo a Companhia, em 2015, a situação foi regularizada com a integração dos registros gerados pelo Ponto Eletrônico ao Sistema ERP/SAP, e consequentemente ao Sistema de Folha de Pagamento. Essa integração será averiguada quando da avaliação da gestão 2015.

106. Quanto aos demais princípios associados a esse componente de controle, quais sejam, transmissão interna das informações e comunicação com o público externo, não foram identificados problemas.

**c) Gestão de Compras e Contratações:**

**c.1) Ambiente de controle:**

107. Quanto ao comprometimento com a integridade e os valores éticos e à independência da estrutura de governança para a supervisão do desenvolvimento e do desempenho do controle interno para a gestão de compras e contratações, mantém-se a mesma avaliação positiva apresentada para a gestão de recursos humanos, **item B da Informação 3.1.1**, tendo em vista que

---

<sup>33</sup> A empresa Deloitte Touche Tohmatsu foi contratada pela Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR para prestação de serviços de consultoria, visando o desenvolvimento e implementação de melhorias nos portos públicos.

os dispositivos aplicam-se a diversos setores da Companhia, inclusive aqueles envolvidos na gestão de compras e contratações.

108. Importa, porém, destacar os trabalhos da Auditoria Interna da Codesp, realizados em 2014, resultados da atuação de supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos estabelecidos para a gestão analisada: Relatórios de Auditoria CM-4/2014; CM-9/2014; CM-11/2014; CM-12/2014; CM-13/2014; CM-16/2014; CM-17/2014; CM-19/2014; CP-2/2014; LI-2/2014; LI-1/2014; LI-3/2014; LI-4/2014; MA-1/2014; MO-1/2014.

109. Quanto ao estabelecimento de níveis de subordinação e de responsabilidades, verificou-se que, no início de 2014, para a realização das aquisições de bens e serviços, existiam definições no documento *Estrutura Organizacional* sobre subordinação e atribuições das gerências envolvidas (da Gerência de Contratações e Licitações – GFL e a Gerência de Compras e Serviços – GFS). No que concerne à gestão dos contratos, observou-se a existência de definição de responsabilidade para determinadas áreas da Companhia, estabelecidas nos termos contratuais celebrados, porém, em alguns deles, em desacordo com o princípio da segregação de funções, conforme **Constatação 3.2.3**. Além disso, o estabelecimento de áreas responsáveis para a gestão dos contratos não é suficiente para atender aos objetivos de conformidade da gestão de compras e contratações, sendo necessária a designação formal de empregados para exercer a fiscalização dos contratos, o que não ocorreu no exercício, conforme **Constatação 3.2.4**, denotando uma deficiência de controle no ambiente interno da organização.

110. No que concerne ao comprometimento para atração, desenvolvimento e retenção de talentos competentes, observou-se que em 2014, por meio do Programa Anual de Capacitação-PRAC, instituído para toda a Companhia, foram realizados treinamentos, cursos e capacitações para as Gerências envolvidas na gestão de compras e contratações, merecendo destaque os curso de gerenciamento de contratos e de formação de pregoeiros. No que concerne à avaliação de desempenho, o processo encontra-se em fase de aprimoramento, como relatado anteriormente no **item B da Informação 3.1.1**.

## c.2) Atividades de controle:

111. O componente *atividades de controle* está diretamente ligado à identificação prévia de objetivos e avaliação dos riscos inerentes ao processo de alcance desses objetivos, como já apresentado no **item B da Informação 3.1.1**. Para a gestão de compras e contratações da Codesp, da mesma forma como ocorreu para a gestão de recursos humanos, não existiram objetivos operacionais e de reporte definidos, em 2014, prejudicando a análise do elemento *atividades de controle*.

112. Todavia, a legislação, em especial a Lei nº 8.666/1993, estabelece objetivos de conformidade que devem ser perseguidos pela Companhia, quando de suas aquisições de bens e serviços. Nesse contexto, por meio da análise de processos de aquisição, relatada na **Informação 3.1.2**, e considerando as informações apresentadas pela Companhia, buscou-se avaliar a qualidade dos procedimentos instituídos visando a conformidade legal das atividades inerentes à gestão de compras e contratações.

113. Pela análise, foram evidenciadas as seguintes fragilidades:

- ausência de definição de procedimento para estimativa de preços para as aquisições, conforme **Constatação 3.2.1**;
- escolha de modalidade de licitação inadequada para a aquisição pretendida, conforme **Constatação 3.2.6**;
- instrução insuficiente de processos de aquisição, conforme **Constatação 3.2.8**;
- utilização de assessoramento jurídico insuficiente para a tomada de decisão, conforme **Constatação 3.2.5**; e



- fracionamento de despesas, conforme **Constatação 3.2.7**.

114. Constatou-se que os atuais procedimentos instituídos pela Companhia para realização das atividades inerentes à gestão de compras e contratações não são suficientes para garantir o alcance dos objetivos de conformidade da Companhia. Assim, esses procedimentos necessitam de aprimoramento.

115. Como já relatado no **item B da Informação 3.1.1**, a Companhia, com auxílio da empresa Deloitte Touche Tohmatsu<sup>34</sup>, mapeou os principais processos realizados para a gestão de compras e contratações, fornecendo ao gestor ferramentas fundamentais para a implementação de política de avaliação de riscos, necessárias para tornar mais eficientes as ações de controle instituídas para a gestão de compras e contratações, como apontado na **Constatação 3.2.2**.

#### **c.3) Informação e Comunicação:**

116. Quanto ao componente comunicação e informação, cumpre destacar um dos princípios estabelecidos pela metodologia COSO, que consiste na geração e utilização de informação relevante e de qualidade para apoiar o funcionamento dos controles internos.

117. Nesse contexto, evidenciou-se que a existência de fragilidades de controle relacionadas à qualidade das informações sobre as aquisições realizadas, tanto no que se refere à forma como são apresentadas as informações nos autos dos processos licitatórios, como no que concerne à qualidade da informação relativa ao total de contratos vigentes no exercício de 2014, denotando a necessidade de melhorias de controle, conforme apresentado na **Constatação 3.2.8**.

#### **d) Conclusão:**

118. Ante o exposto, verifica-se, a necessidade de aprimoramento dos controles internos da Codesp instituídos para a gestão de compras e contratações, em especial no que tange aos componentes *ambiente de controle, atividades de controle e informação e comunicação*, destacando-se a necessidade de implementação de política de avaliação de riscos com objetivo de garantir maior eficiência na realização dos processos.

119. Cumpre ressaltar que as mudanças estruturais, realizadas em 2015, que possam ter impactado no componente *ambiente de controle* para as áreas envolvidas serão acompanhadas e devidamente relatadas, por esta CISET/SG-PR em futura ação de controle da gestão 2015.

## **3.2. FRAGILIDADES NA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES**

### **3.2.1. CONSTATAÇÃO**

#### **Falhas no planejamento licitatório quanto a não justificativa dos preços estimados.**

##### **Fato:**

120. Após a análise de quinze processos licitatórios, amostra selecionada pela equipe de auditoria, verificou-se que, para a formação da estimativa de preços, a UJ não instrui nos autos **nenhuma análise fundamentada que justificasse o valor estimado**. Tal análise deveria se basear na busca de valores ofertados no mercado, em conjunto, com a consulta em outras fontes de pesquisa, a fim de obter um preço exequível, econômico e vantajoso para a Administração Pública.

121. Sobre o assunto, planejar a aquisição de materiais e a contratação de serviços é ponto de partida para uma gestão efetiva. É no planejamento que ocorre a elaboração do termo de

---

<sup>34</sup> A empresa Deloitte Touche Tohmatsu foi contratada pela Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR para prestação de serviços de consultoria, visando o desenvolvimento e implementação de melhorias nos portos públicos.

referência, instrumento que servirá de parâmetro para a confecção do edital, para a definição dos critérios de julgamento das propostas, dos requisitos de habilitação, além da estimativa de preços. Portanto, o planejamento influencia todas as demais fases do processo.

122. No tocante à formação de preços, é nesta etapa que ocorre a busca no mercado pela melhor oferta para Administração Pública. Para tanto, se faz necessária a ampla pesquisa de preços, permitindo a correta estimativa do custo do objeto a ser adquirido, a definição dos recursos orçamentários suficientes para cobertura das despesas contratuais e o balizamento para análise das propostas dos licitantes, conforme dispõem os art. 7º, §2º, II; art. 15, V, §1º; art. 40, §2º, II; art. 43, incisos IV e V; todos da Lei 8.666/1993.

123. Nessa esteira, importa mencionar posicionamento do TCU por meio do Acórdão nº 1.108/2007 - Plenário quanto à necessidade de avaliação da estimativa de preços:

**Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico** acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado. (**grifamos**)

124. Quanto aos procedimentos de registro nos autos de estimativa de preços **e à análise do preço estimado**, cabe mencionar o Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU:

- A) Deve haver a identificação do servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1)
- B) As empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário)
- C) Não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-13 Câmara)
- D) Em relação aos orçamentos apresentados, exige-se:
  - D.1) caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes) (AC-3889-25/09-1)
  - D.2) Indicação dos valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P)
  - D.3) data e local de expedição (AC-3889-25/09-1)

23. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, **além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta**. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação. (**grifamos**)

125. Assim, considerando os comandos legais e a jurisprudência da Corte de Contas, da análise dos quinze processos licitatórios, amostra selecionada pela equipe de auditoria, verificou-se que, para a formação da estimativa de preços, a UJ não instrui nos autos análise fundamentada que justificasse o valor estimado. Tal análise se baseia na busca de valores ofertados no mercado, em conjunto com a consulta a outras fontes de pesquisa, a fim de obter um preço exequível, econômico e vantajoso para a Administração Pública.

#### **Causa:**

126. Fragilidade nos controles internos ligados ao planejamento licitatório.

#### **Manifestação da Unidade:**

127. Após receber a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a Unidade Jurisdicionada se manifestou sobre a matéria por meio da Carta DIRPRE-GD/561, de 21/10/2015, conforme a seguir:

Concordamos parcialmente com a constatação.

Os processos listados no quadro do anexo 4 foram devidamente instruídos quanto à justificativa do preço conforme exposto pelo Gestores dos Contratos, no referido documento.

De qualquer forma, o procedimento proposto na recomendação já está incluído nos Instrumentos Normativos para implantação de procedimentos administrativos para abertura de processo licitatório e na lista de verificação dos assuntos a serem submetidos à Diretoria Executiva, ambos em fase de elaboração.

128. O anexo 4 mencionado pela Unidade refere-se a anexo da Carta DIRPRE em questão, que relacionou os seguintes processos: 54669/14-71; 34363/14-07; 9777/14-90; 2000/14-95; 14376/14-98; 68042/14-16; 19220/13-95; 24235/13-10; 66864/14-44; 11249/13-83; 5649/14-68; e 18924/14-11.

#### **Análise da equipe de auditoria:**

129. A manifestação da Unidade por meio da Carta DIRPRE-GD/561 consiste em informar a metodologia utilizada, por cada uma das áreas envolvidas, para justificar os preços das contratações.

130. Ocorre que a constatação refere-se à correta instrução processual e não à ausência de metodologia para justificativa de preços, e sobre o assunto não foi apresentada nova informação pela Companhia.

131. Vale ressaltar que a correta instrução processual revela-se como uma forma de atendimento ao princípio da publicidade dos atos da Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal; as decisões e ações dos gestores devem estar devidamente documentadas e inseridas nos processos de contratação, ou aquisição direta, sendo dever da administração se organizar para tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Nesse sentido, quando da realização de contratações ou aquisições diretas, deve constar nos autos processuais documento que apresente análise fundamentada sobre os valores que serão contratados.

#### **Recomendação:**

132. Recomendação: Orientar formalmente as áreas da Companhia para que, na fase de planejamento das contratações, insira nos autos análise fundamentada que justifique o valor estimado para a contratação, nos termos do Acórdão TCU nº 1.108/2007 - Plenário e no atendimento ao disposto no Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PF/AGU.

### **3.2.2. CONSTATAÇÃO**

#### **Inexistência de política de gestão de riscos formalmente instituída para a execução dos processos da Codesp.**

##### **Fato:**

133. Até o final do exercício de 2014, não existiu política de gestão de riscos implantada na Codesp. A gestão de riscos é instrumento que evita a ocorrência dos riscos que prejudicam os objetivos definidos e que estabelece medidas mitigatórias, caso os riscos se materializem. Assim, a ausência de gestão de riscos contribui para a fragilidade dos controles instituídos para os processos da Companhia, em especial quanto àqueles relacionados a gestão de recursos humanos e à gestão de compras e contratações.

##### **Causa:**

134. Ausência de definição de objetivos, o que impossibilita a gestão dos riscos que podem impactar esses objetivos.

### **Manifestação da Unidade:**

135. Após receber a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a Unidade Jurisdicionada se manifestou sobre a matéria por meio da Carta DIRPRE-GD/561, de 21/10/2015, ao informar que está de acordo com as recomendações elaboradas por esta equipe de auditoria e acrescentou que *encontra-se em fase de implantação, iniciada em 01/09/2015, a nova estrutura organizacional na CODESP*, definida no âmbito do Programa de Modernização da Gestão Portuária e autorizada pelo DEST-MPOG e SEP/PR. A nova estrutura prevê a criação da Superintendência de Desempenho Risco e Conformidade (SUDEC), que contará com a Gerência de Riscos e Controles Internos - GECOI responsável por implementar o processo de Controles Internos com base no COSO e ABNT NBR ISO 31004.

136. Por fim, a UJ informou que o processo de Compras e Contratações foi priorizado para implementação das metodologias de gestão de riscos e controles internos.

### **Análise da equipe de auditoria:**

137. Algumas das Constatações apresentadas neste Relatório de Auditoria (Constatações nº 3.2.1, 3.2.3, 3.2.5 e 3.2.6) poderiam ser mitigadas, ou mesmo deixariam de existir, caso houvesse sido implementado na Companhia uma política para a gestão de riscos.

138. Embora, conforme entrevistas realizadas com os responsáveis pela gestão de compras e contratações; e de gestão de pessoas, não existam formalmente instituídos pela Companhia objetivos operacionais que devam ser alçados por cada uma das áreas analisadas, sabe-se que, como entidade pública, a Companhia tem objetivos de conformidade a alcançar. Sendo assim, a existência de uma adequada política de gestão de riscos contribuiria para diminuir a ocorrência de riscos e, consequentemente, para o alcance eficiente dos objetivos de conformidade de cada um dos setores da Companhia.

### **Recomendações:**

139. Recomendação 1: Elaborar os objetivos operacionais que devam ser perseguidos pela diversas gerências da Companhia.

140. Recomendação 2: Elaborar e implementar política de gestão de riscos para as diversas áreas da Companhia, de forma que seja possível identificar riscos e elaborar as atividades de controle necessárias para mitigá-los.

### **3.2.3. CONSTATAÇÃO**

#### **Afronta ao princípio da segregação de funções quando da definição de autoridade e responsabilidade para a gestão de contrato.**

##### **Fato:**

141. Ao avaliar a planilha encaminhada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2015, evidenciou-se que as áreas Superintendência Jurídica-SPJ, Gerência de Contratações, Compras e Licitações - GFL, Gerência de Compras e Serviços – GFS e a Auditoria Interna - AUD estão responsáveis, cumulativamente, pela gestão e fiscalização dos seguintes contratos:

**Quadro 15: Gestão de contratos em inobservância ao princípio de segregação de funções.**

Contrato	Empregado responsável pela fiscalização	ÁREA
DP/05.2012	D. B.S. e F. L. G. C.	GFL
DP 32/2014	não informado	GFL
DP 3/2015	não informado	GFS
DP/81.2013	L. C. I. A.	AUD
CARTA-CONTRATO DP-ED/74A.2011	não informado	SPJ
DF-ED/122.2011	não informado	SPJ
DP/48.2012	não informado	SPJ

<u>DP/83.2013</u>	não informado	SPJ
<u>DP/59.2013</u>	não informado	SPJ
<u>CARTA-CONTRATO DF-ED/326.2013</u>	não informado	SPJ
<u>CARTA CONTRATO DF-ED/219.2013</u>	não informado	SPJ
<u>DP/01.2013</u>	não informado	SPJ
<u>CARTA-CONTRATO DP-ED/44.2013</u>	não informado	SPJ
<u>DP/05.2014</u>	não informado	SPJ
<u>CARTA CONTRATO DP-ED/121.2014</u>	não informado	SPJ
<u>DP-ED/124.2014</u>	não informado	SPJ
<u>DP-ED/125.2014</u>	não informado	SPJ
<u>DP/13.2014</u>	não informado	SPJ
<u>DP/21.2014</u>	não informado	SPJ
<u>DP-ED/135.2014</u>	não informado	SPJ

**Fonte:** CISET/SG-PR, com base nas informações apresentadas em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8.

142. Cumpre ressaltar que as áreas mencionadas são responsáveis por conduzir etapas da aquisição (no caso da GFL e da GFS), emitir opinião sobre a legalidade de atos administrativos relacionados à aquisição e à gestão de contratos (SPJ) e avaliar a gestão e fiscalização dos contratos da Companhia (AUD). Dessa forma, designar as mencionadas áreas para a gestão, e consequente fiscalização, de contratações da Companhia, afronta o princípio da segregação de funções.

143. O princípio da segregação de funções decorre do princípio da moralidade, estabelecido no art. 37, da Constituição Federal de 1988; e consiste na divisão de atividades, entre os agentes públicos, de forma que um mesmo agente não participe das etapas a realização, supervisão e fiscalização de um mesmo ato.

#### **Causa:**

144. Deficiência na definição de autoridade e de responsabilidade para a gestão de contratos.

#### **Manifestação da Unidade:**

145. Após receber a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a Unidade Jurisdicionada se manifestou sobre a matéria por meio da Carta DIRPRE-GD/561, de 21/10/2015, informando:

A partir de 01/09/2015, com a implementação da nova estrutura organizacional da Codesp, segundo a qual a GEPAS - Gerência de Patrimônio e Serviços (ex-GFS), que passa a não mais deter a competência de conduzir a etapa de aquisição, opinar sobre a legalidade de atos ou avaliar a gestão de contratos (...)

A gestão dos contratos DP/05.2012 e DP 32/014 foi transferida da GFL, atual GECOL, para a GEPAS (ex-GFS). Assim, entendemos pertinente e já atendida a recomendação no que diz respeito a esses contratos.

Já a transferência para outras áreas dos contratos geridos pela SUJUD - Superintendência Jurídica, ex-SPJ, e pela AUDIT – Auditoria, ex-AUD, referente à Auditoria Independente (Demonstrações Financeiras) não é possível, tendo em vista tratar-se de assuntos específicos, cuja gestão e fiscalização demandam conhecimentos específicos só disponíveis naquelas áreas. Nesses dois casos, tendo em vista a fragilidade apontada, entendemos ser relevante a instituição de mecanismos adicionais de controle de forma a mitigar o risco, a serem definidos pela SUDEC/GECOI.

#### **Análise da equipe de auditoria:**

146. Conforme relatório que acompanha o Acórdão 4204/2014 – 2ª Câmara do TCU, a segregação de funções decorre do princípio da moralidade e consiste na necessidade de repartir funções para que os responsáveis não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam prática de atos e, posteriormente, fiscalização desses mesmos atos.

147. Para garantir a independência na análise da legalidade dos atos de gestão é fundamental que o agente praticante do ato não seja, concomitantemente, o mesmo que analisa sua legalidade.

148. Sendo assim, ao permitir que a Superintendência Jurídica e a Auditoria da Companhia sejam responsáveis pela gestão de determinados contratos o gestor da companhia submete a administração pública à riscos como: a) informalidade na comunicação de atos administrativos; b) ausência de formalização de atos de gestão; c) parcialidade na emissão de parecer jurídico sobre ato de gestão de contrato; e d) atuação ineficaz na gestão de contratos.

149. A Administração não deve se distanciar do princípio básico da segregação de funções quando da execução da função administrativa, tendo em vista que esse deriva do princípio constitucional da moralidade.

150. Por fim, cumpre informar que, em atendimento ao art. 67 da Lei nº 8.666/93, a fiscalização da execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, como apontado na **Constatação 3.2.4.** deste Relatório de Auditoria. Logo, necessário se faz que, posteriormente ao estabelecimento da área responsável pela gestão do contrato, seja formalmente designado o empregado responsável pelo acompanhamento da execução contratual.

#### **Recomendações:**

151. Recomendação 1: Cancelar a designação para gestão de contratos, e abster-se de novamente designar para a função mencionada, as áreas Superintendência Jurídica-SPI, Gerência de Contratações, Compras e Licitações - GFL, Gerência de Compras e Serviços – GFS e a Auditoria Interna – AUD, ou qualquer outra área, que embora possua nomenclatura diferente, exerça atividades de supervisão e fiscalização de atos relacionados às aquisições da Codesp ou tenha atuado no procedimento de aquisição.

152. Recomendação 2: Estabelecer formalmente as atribuições a serem exercidas pelos responsáveis pela gestão dos contratos da Companhia.

#### **3.2.4. CONSTATAÇÃO**

##### **Ausência de designação formal de empregados para a fiscalização dos contratos da Companhia.**

###### **Fato:**

153. No exercício de 2014, a Codesp contou com a força de trabalho de aproximadamente 70 empregados para a fiscalização de seus 244 contratos vigentes no exercício. Todavia, não houve designação formal desses empregados para essa função, em desconformidade com o artigo 67 da Lei nº 8.666/1993. Essa ausência contribui por fragilizar os controles internos da Companhia, visto que a organização mantém atividades para as quais não estão formalmente definidas as responsabilidades e autoridades.

###### **Causa:**

154. Deficiência na definição de autoridade e responsabilidade para a gestão de contratos e inobservância ao artigo 67 da Lei nº 8.666/1993.

###### **Manifestação da Unidade:**

155. Após receber a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a Unidade Jurisdicionada se manifestou sobre a matéria por meio da Carta DIRPRE-GD/561, de 21/10/2015, informando estar de acordo com as recomendações elaboradas por esta equipe de auditoria.

###### **Análise da equipe de auditoria:**

156. Tendo em vista que a Unidade não apresentou fatos novos capazes de afastar a constatação, permanece a necessidade de melhorias na gestão de contratos, em especial no que tange à elaboração de normativos e procedimentos relacionados ao acompanhamento e fiscalização dos instrumentos.

#### **Recomendações:**

157. Recomendação 1: Designar formalmente empregados para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos vigentes, em atendimento ao artigo 67 da Lei nº 8.666/1993.

158. Recomendação 2: Elaborar normativos que estabeleçam mecanismos ou procedimentos padronizados para o controle de prazo de vigência, de disponibilidade orçamentária, de aplicação de penalidades, de comunicação com o contratado, de comunicação sobre a execução do contrato, entre outras ferramentas de controle que auxiliam os fiscais de contratos na execução de suas atribuições.

#### **3.2.5. CONSTATAÇÃO**

##### **Falhas na elaboração e na análise jurídica de instrumentos contratuais em todos os processos analisados.**

###### **Fato:**

159. Diante da análise de processos licitatórios e de aquisições diretas (dispensas e inexigibilidades), realizada para subsidiar a avaliação dos controles internos utilizados para a gestão de compras e contratações, foram detectadas as seguintes deficiências nos contratos celebrados:

- inexistência de cláusula contratual reconhecendo os direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei nº 8.666/1993 - art. 55, IX, Lei nº 8.666/1993 (em todos os contratos analisados);
- inexistência de cláusula contratual dispondo sobre a obrigação de o contratado manter durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação – art. 55, XIII, Lei nº 8.666/1993 (em todos os contratos analisados);
- duplicidade de cláusulas sobre o valor ou preço do contrato (Contratos DP 27/2014; DP 69/2014; DP 56/2014; DP 75/2014; DP 43/2014; DP 9/2014; DP 42/2014; DP 32/2014; DP 3/2015; e DP 55/2014);
- ausência de estipulação do prazo final de vigência do contrato – art. 57, § 3º, Lei nº 8.666/1993 (Contratos DP 69/2014; DP 32/2014; DP 55/2014 e DP 12/2014 e Carta Contrato DO-EP 124/2014);
- duplicidade de cláusulas sobre a vigência ou validade do contrato Contratos DP43/2014 e DP 3/2015. No primeiro contrato, a cláusula segunda menciona prazo de vigência de 180 dias e a cláusula décima, prazo de validade de 12 meses;
- obrigatoriedade indevida da modalidade de caução como forma de prestação de garantia pelo contratado – art. 56, §1º, da Lei nº 8.666/1993 (Contratos DP 56/2014 e DP 9/2014); e
- remissão equivocada a item do edital (Contrato DP 69/2014: na cláusula primeira informa que a prestação dos serviços deverá atender às exigências contidas nos "Elementos Técnicos" do Convite nº 11/2014, contudo no edital não consta o mencionado anexo. Contrato DP 75/2014: na cláusula décima informa que *A Contratada garantirá os materiais fornecidos, conforme item 4*

*do Termo de Referência (apenso II do edital); contudo o item 4 do Termo de Referência (apenso II do edital) trata de cronograma de entrega.*

160. Nos processos que culminaram nas contratações acima mencionadas, embora a Superintendência Jurídica tenha se manifestado, mediante despacho, sobre o procedimento originário da aquisição (licitação, dispensa ou inexigibilidade), não foi localizado nos autos parecer de análise das minutas dos contratos celebrados ou das minutas dos editais dos procedimentos licitatórios analisados.

161. Verificou-se, ainda, que as contratações constantes dos Processos nºs 8138/14-25 e 19220/13-95, quais sejam, para serviços de assessoramento jurídico e aquisição de mobiliário, respectivamente, resultaram de procedimentos licitatórios na modalidade convite, quando deveriam ter sido realizadas na modalidade pregão, em obediência ao artigo 4º, do Decreto nº 5.450/2005. Todavia, não foi localizado nos despachos da assessoria jurídica, anexados aos autos, alerta ao gestor sobre a obrigatoriedade.

**Causas:**

162. Fragilidade dos controles internos administrativos da área de compras e contratações.
163. Fragilidade no assessoramento jurídico para a aquisição de bens e serviços.

**Manifestação da Unidade:**

164. Após receber a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a Unidade Jurisdicionada se manifestou sobre a matéria por meio da Carta DIRPRE-GD/561, de 21/10/2015, informando discordarem da Constatação.

165. No anexo 5 da mencionada carta DIRPRE consta informação da Superintendente Jurídica da Companhia, transcrita a seguir:

Esta Companhia tem Gerência própria para elaboração de minutas de editais e contratos. A Superintendência Jurídica indica, quando solicitada, as modalidades licitatórias cabíveis à espécie, vista os editais e contratos elaborados se de conformidade com as normas jurídicas, e emite parecer jurídico quanto a regularidade do procedimento, antes da submissão à Diretoria Executiva, verificando se estão presentes os requisitos básicos, como a previsão orçamentária, a justificativa técnica, se foi demonstrada a vantajosidade da contratação ou prorrogação, se atende os dispositivos legais, dentre outros. O parecer jurídico desta empresa pode aparecer denominado como nota técnica ou folha de informação, mas na realidade trata-se de parecer jurídico, que por definição comporta informações técnicas jurídicas acerca de determinado tema, com as opiniões do profissional (advogado), devidamente fundamentadas na legislação, doutrina e jurisprudência. Assim muito embora a respeitável Secretaria de Controle não tenha encontrado a manifestação jurídica com a denominação Parecer, ela se encontra com as denominações acima, ou em simples manifestação por escrito nos autos nas folhas de andamento. As minutas utilizadas pela Gerência responsável pela elaboração de editais e contratos, realmente são fundadas em modelos já utilizados há algum tempo pela empresa, que podem ser atualizados, contudo, as pequenas falhas nas previsões contratuais apontadas pela respeitável Secretaria de Controle Interno são meramente formais e não representaram qualquer prejuízo à Administração Pública. Pois vejamos:

-Com relação à inexistência de cláusula contratual reconhecendo os direitos da Administração em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 e art. 55, IX da Lei de Licitação, realmente não consta dos contratos da codesp essa cláusula, mas que não há prejuízo porque os direitos da Administração são garantidos em lei e demais cláusulas contratuais. Sendo assim, a SUJUD poderá sugerir a inclusão dessa cláusula na revisão das minutas dos editais e contratos; - Pertinente à inexistência de cláusula dispendo sobre a obrigação do contratado manter durante toda a execução do contrato as condições de



habilitação. Não está prevista nas obrigações da Contratada, mas está prevista na Cláusula da Rescisão, que o contrato poderá ser rescindido, independentemente de ação ou notificação, se a contratada deixar de cumprir quaisquer das cláusulas, condições ou exigências estabelecidas do presente Contrato, e do Edital e seus apensos, e as condições de habilitação é apenas um parcela das exigências editalícias.

- Concernente à duplicidade de cláusulas sobre o valor do contrato, não há qualquer prejuízo, trata-se de simples impropriedade, que poderá ser revisada.

- Referente à ausência de prazo final, devem ser casos pontuais, pois normalmente existem cláusulas de prazo. A CODESP, não coloca a data final, mas estabelece o prazo e o início de sua contagem, a data final depende de mera conta aritmética. Por exemplo, no contrato nº 69/2014, apontado como analisado, está previsto na cláusula segunda o prazo de 12 meses, e que o mesmo se inicia na data da assinatura do referido contrato, apenas fazendo a conta chega-se no termo final do contrato.

- No que tange a duplicidade de cláusula de vigência e validade, foram equívocos pontuais que não trouxeram prejuízos, podendo-se dispensar uma maior atenção na conferência. Por exemplo, no contrato nº 43/2014 analisado, foi um contrato emergencial, e por tanto com prazo máximo é de 180 dias, como está previsto na cláusula segunda, e a cláusula décima estabeleceu que a validade é de 12 meses, o que é impossível. Trata-se de erro de digitação que não trouxe qualquer prejuízo, mas que deve ser verificado com atenção, e excluído dos contratos essa duplicidade de vigência e validade para evitar futuras ocorrências.

- Referente à obrigatoriedade de modalidade indevida de caução, não compreendemos a observação, uma vez que normalmente são admitidas qualquer modalidade prevista no artigo 56, § 1º da Lei de Licitações. Como foi verificado no Contrato nº 56/2014, apontado como analisado pela D. Secretaria de Controle, que prevê exatamente a modalidade do inciso I, § 1º do artigo 56 (caução em dinheiro), no limite estabelecido no § 2º do mesmo artigo, “caução no importe correspondente a 5% do valor global do contrato”.

- Com relação à remissões equivocadas a item do edital, foram equívocos pontuais que não trouxeram prejuízos, porque a contratada tem que cumprir todas as obrigações previstas no edital, no contrato e elementos técnicos. Por exemplo, no contrato nº 69/2014, apontado como analisado, realmente não constou do edital a referência ao anexo I, e por equívoco não o acompanhou, porém isso se deu, por ter sido um convite repetido por 3 vezes (primeiro deserto e segundo com apenas uma proposta acima do orçado), e por engano não acompanhou o último edital, mas consta do processo referente às fls., 2 e 3, e a contratada vem cumprindo-o integralmente .

137 , 139, 140 e 141. Sobre a ausência de manifestação atinente às análise das minutas dos contratos, não há qualquer irregularidade, especialmente porque existe área especializada na elaboração de contratos, conforme acima exposto, os quais são submetidos à SUJUD, que os analisa e aprova, com os respectivos vistos, o que é suficiente, não havendo necessidade de seguir, para essa análise (minutas de editais e contratos) o Manual de Boas Práticas Consultiva. Além disso, o jurídico se manifesta previamente quanto a modalidade, e posteriormente, por parecer, também como já exposto acima, quanto a regularidade legal administrativa do procedimento.

166. Por fim, embora tenha discordado da Constatação aqui tratada, a CODESP informou, quanto à orientação sobre a adoção do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, que serão avaliadas as melhores práticas nele constantes, com vistas a incorporar nos procedimentos da empresa, aqueles que possam contribuir para a melhoria dos processos.

#### **Análise da equipe de auditoria:**

167. A manifestação da Superintendência Jurídica da CODESP informa que indica as modalidades licitatórias cabíveis, contudo no caso da aquisição de mobiliário, mencionada na

Constatação 3.2.6, não apresentou ao gestor da Companhia o dever de a Administração utilizar a modalidade licitatória de pregão eletrônico para a aquisição de bens comuns.

168. No que concerne às fragilidades detectadas nos termos contratuais, a Superintendente informa que esses foram submetidos à Assessoria Jurídica que os analisou e aprovou. Porém, não existe nos autos, ou mesmo fora encaminhada a essa equipe de auditoria, documentação que comprove tal afirmação. Ademais, caso a análise das minutas de contrato de fato tivessem ocorrido, ainda assim estaria caracterizada a deficiência, tendo em vista as fragilidades já mencionadas e reconhecidas na manifestação da própria Superintendência Jurídica.

169. Quanto à afirmativa de que as fragilidades não trouxeram prejuízos à Unidade, cumpre mencionar que a existência ou não de prejuízos não justifica a atuação falha do assessoramento jurídico, visto que o setor tem como dever emitir parecer jurídico quanto à regularidade e à legalidade do termo contratual, cabendo ao gestor decidir sobre a aceitação ou não dos riscos apontados.

170. Ainda, a Superintendência menciona que *muito embora a respeitável Secretaria de Controle não tenha encontrado a manifestação jurídica com a denominação Parecer, ela se encontra com as denominações acima, ou em simples manifestação por escrito nos autos nas folhas de andamento*. Essa afirmação não procede, pois a deficiência detectada não diz respeito à nomenclatura do documento elaborado pela Assessoria Jurídica, mas sim à consistência das informações apresentadas.

171. Como bem informou a Superintendente, as manifestações contidas nos processos analisados de fato são *simples manifestações*, não apresentando, por exemplo, a regra jurídica e sua explicação ou a análise (adequação da regra ao caso), o que denota um assessoramento frágil que pode dificultar a correta tomada de decisão pelo gestor.

172. Ademais, no Manual de Boas Práticas Consultivas, 3<sup>a</sup> edição, 2014, a Advocacia Geral da União-AGU recomenda sobre a forma de avaliação das minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes, com grifo desta equipe de Auditoria de Gestão:

A avaliação do procedimento licitatório e a aprovação das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93) **deve ser realizada por meio de Parecer**. Ainda que a manifestação jurídica dispense demonstração de raciocínios complexos, deve-se utilizar o instrumento do Parecer, vez que será necessário expor que os elementos necessários à contratação foram examinados pelo Órgão Consultivo. (Boa prática consultiva - BPC nº3 - AGU)

É importante que o parecer contenha os seguintes elementos: a) Ementa; b) Relatório; c) Regra jurídica e sua explicação; d) Análise (adequação da regra ao caso) e e) Conclusão, com observância da recomendação da BPC nº 2. (Boa Prática Consultiva – BPC nº 01)

173. O art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, obriga a que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, sejam previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração, orientando o gestor público a adotar regras e a proceder segundo os princípios e normas aplicáveis. Embora não vincule a ação do gestor, a manifestação jurídica nesse caso é obrigatória e passará a integrar a motivação do ato decisório da autoridade competente, se acatada. Por isso a importância da elaboração de parecer, em que deverá constar análise da legalidade dos dispositivos e/ou cláusulas, dos editais e contratos, preferencialmente, seguindo a orientação da AGU contida na Boa Prática Consultiva – BPC nº 01: *É importante que o parecer contenha os seguintes elementos: a) Ementa; b) Relatório; c) Regra jurídica e sua explicação; d) Análise (adequação da regra ao caso); e e) Conclusão, com observância da recomendação da BPC nº 2.*

174. Cumpre ressaltar que a possibilidade de responsabilização do advogado público quanto à expedição de pareceres e orientações jurídicas nos processos das licitações e contratações administrativas já foi considerada pelo Supremo Tribunal Federal-STF (em julgamentos proferidos para os mandados de segurança: MS nº 24.073-3/DF, MS nº 24.584-1/DF e MS nº 24.631-6/DF), assim como já foi tema abordado pelo Tribunal de Contas da União-TCU, em

decisão proferida no julgamento da TC-019.814/2007-1, materializado pelo Acórdão nº 2739/2010 – Plenário:

7. Assim, persiste ainda a responsabilidade pelo conteúdo do parecer ou pela maior ou menor eficácia do parecerista em informar corretamente o administrador acerca da decisão a ser tomada. Ao não alertar o gestor para as manifestas ilegalidades implícitas na contratação pretendida, o parecer deixa de cumprir a função precípua que lhe reserva a lei, atraindo inevitavelmente a responsabilidade dos seus autores, salvo o erro de avaliação ou a omissão escusáveis, excludentes que reputei inexistentes no caso.

### **Recomendações:**

175. Recomendação 1:- Orientar formalmente os setores envolvidos nos processos de aquisição da Codesp sobre a necessidade de emissão de parecer jurídico para aprovação das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, em atendimento ao art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e em observância ao Manual de Boas práticas consultivas da Advocacia geral da União – AGU.

176. Recomendação 2: Elaborar estudo para a padronização das minutas de editais e contratos, considerada a possibilidade de compartilhamento de minutas padronizadas com outros órgãos.

### **3.2.6. CONSTATAÇÃO**

#### **Utilização da modalidade licitatória adversa do pregão para aquisição de bens e serviços comuns.**

##### **Fato:**

177. Diante da análise de processos licitatórios e de aquisições diretas (dispensas e inexigibilidades), realizada para subsidiar a avaliação dos controles internos utilizados para a gestão de compras e contratações, verificou-se que as contratações constantes dos Processos nºs 8138/14-25 e 19220/13-95, quais sejam para serviços de assessoramento jurídico e aquisição de mobiliário, respectivamente, resultaram de procedimentos licitatórios na modalidade convite, quando deveriam ter sido realizadas na modalidade pregão, tendo em vista consistirem bens e serviços comuns cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

178. A obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns está disposta no artigo 4º, do Decreto nº 5.450/2005.

##### **Causa:**

179. Inobservância da legislação.

##### **Manifestação da Unidade:**

180. Após receber a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a Unidade Jurisdicionada se manifestou sobre a matéria por meio da Carta DIRPRE-GD/561, de 21/10/2015, informando:

Não concordamos com a constatação.

Com a edição da Resolução DP 97/2014 (anexo 6), que determina o uso do Pregão Eletrônico para os serviços comuns, conforme estabelece o artigo 4º, do Decreto nº 5.450/2005, as contratações para esses serviços passaram a ser realizadas, obrigatoriamente, por meio de Pregão Eletrônico, exceções desde que fundamentadas pelo gestor e acatadas pela Direxe.

Quanto aos apontamentos, esclarecemos que o processo 8.138/14-25 foi realizado na modalidade convite, na regra de excepcionalidade, mediante justificativa e aprovação pela Diretoria Executiva e o processo 19.220/13-95, realizado antes da Resolução DP 97/2014.

181. No Anexo 5 à mencionada Carta, foram apresentadas ainda as seguintes informações pela Superintendente Jurídica:

138. Por fim, quanto a contratação de serviços de assessoramento jurídico não ser por através de pregão eletrônico. A assessoria jurídica não pode ser enquadrada como serviço comum, tendo em vista as especificidades e particularidades inerentes aos serviços advocatícios. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC 27924/026/05 e TC 009834/026/06) já se posicionou contrário à adoção de pregão para a contratação de escritórios de advocacia: “Modalidade Pregão – Não é admissível para a contratação de serviços advocatícios. A vista da natureza intelectual do qual se revestem os serviços”. “Não há como admitir, portanto, que a prestação de serviços técnico-jurídicos de natureza consultiva e preventiva, bem como para o patrocínio e/ou defesa de causas judiciais ou administrativas, objeto do certame, seja licitado por meio de Pregão”. Há inclusive juristas renomados que defendem a contratação direta de escritórios de advocacia dada a sua natureza singular. A singularidade dos serviços de assessoria jurídica se enquadra perfeitamente à definição do festejado administrativista Eros Roberto Grau, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, que define: “Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor”.

O ilibado ex-Ministro do Supremo Tribunal Joaquim Barbosa, oriundo do Ministério Público Federal, em Decisão Monocrática, determinou o arquivamento de inquérito policial, fundamentando sua decisão em acórdão do Supremo Tribunal Federal (RHC nº 72.830 – RO – 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Veloso): “Acrescente-se que a contratação de advogado dispensa licitação, dado que a matéria exige, inclusive, especialização, certo que se trata de trabalho intelectual, impossível de ser aferido em termos de preço mais baixo”. Essa divergência, por si só, afasta a possibilidade da contratação por meio de licitação na modalidade Pregão.

Ademais, a Codesp não está obrigada a adotar a modalidade pregão eletrônico, mesmo para contratação de serviço comum, por se tratar de matéria adstrita ao Poder Discretional da Administração, tendo em vista que o artigo 1º da Lei Federal nº 10.520/2002 prevê que: “Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por esta Lei”.

Com todo respeito à posição desse conceituado órgão de controle, é sabido que o decreto regulamentar de uma lei não pode ultrapassar os limites estabelecidos no diploma legal que se pretende regulamentar. Nesse sentido, primorosa a lição do Prof. M. J. F.(in “Pregão - Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico”, Dialética, 5ª ed., p.25), que ensina:

“Em outras palavras, as inovações em face da Lei nº 10520, constantes de atos do Presidente da República, configurarão ilegalidade quando pretenderm criarm direitos ou obrigações para particulares. Se e quando, no entanto, envolverem determinação para a Administração Pública estará configurada uma ordem dirigida aos subordinados. Nesse caso, a determinação não vinculará nenhum dos outros Poderes e nem mesmo as entidades integrantes da Administração indireta, a qual não se subordina de modo hierárquico direto às determinações do Presidente da República. Um exemplo facilita a compreensão. O Dec. Fed. nº 5.540 determinou, no art. 1º, § 1º, que a Administração Pública federal deveria optar, de modo obrigatório, pela utilização do pregão para contratação de objeto comum. Ocorre que a Lei nº 10.520 previu, no art. 1º, que a adoção do pregão seria facultativa (ainda que preferencial). Impõe-se reconhecer que a previsão contida no Dec. Fed. nº 5.540 não apresenta natureza regulamentar, mas se trata de determinação do Chefe do Poder Executivo aos seus subordinados”.

Resta claro, assim, que apenas a Administração Pública Direta está sujeita à obrigatoriedade da adoção do pregão, nos termos do art. 1º § 1º do Decreto nº 5.540/2005. Em relação à Codesp, no entanto, trata-se de decisão adstrita ao Poder Discricionário da Administração, porque a Companhia (sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Indireta) pode optar por uma dentre as alternativas legais a sua disposição.

### Análise da equipe de auditoria:

182. A obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns está disposta no artigo 4º, do Decreto nº 5.450/2005, que está acima de normativos infralegais, como é o caso de resoluções expedidas pela Diretoria da Presidência da Companhia. Logo, o fato de a Contratação resultante do processo nº 19.220/13-95 ter sido realizada antes da Resolução DP 97/2014 não justifica a não aplicação da Lei Federal e do citado Decreto.

183. Quanto à Contratação resultante do Processo nº 8.138/14-25, embora a Unidade tenha informado que foi realizada como excepcionalidade, nos autos a menção à excepcionalidade está registrada apenas na folha 1: *abertura de procedimento licitatório na modalidade convite nos termos do artigo 22, inciso 11 da Lei nº 8.666/93, em razão de se tratar de serviços especializados*. Assim, nota-se que a Companhia não demonstrou nos autos os aspectos que caracterizam o serviço como especializado. Vale ressaltar que o gestor, ao realizar atos administrativos excepcionais, deve com maior rigor justificá-los e motivá-los, em prol do princípio da transparência e de outros.

184. Quanto à manifestação da superintendência no que diz respeito à inexistência de obrigatoriedade por parte da UJ na utilização por meio de pregão, ressalta-se que o Parágrafo Único do art. 1º do Decreto nº 5.450/2005 determina com clareza a aplicação também a Sociedades de Economia Mista, caso da Codesp:

Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, **as sociedades de economia mista** e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. (grifamos)

185. Inclusive, o Tribunal de Contas da União já manifestou à própria Codesp quanto à obrigatoriedade de contratação de bens e serviços comuns por meio de pregão, como disposto no Acórdão nº 2.314/2010 – Plenário:

9.2. determinar à Companhia Docas do Estado de São Paulo S.A, que:

9.2.1. utilize, como regra, a modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, que só poderá ser preterido quando comprovada e justificadamente for inviável sua utilização, por força do art. 1º da Lei nº 10.520/2002 e arts. 1º, 2º, § 1º, e 4º do Decreto nº 5.450/2005 (Acórdãos 2.807/2009-2ª Câmara, 2.194/2009-2ª Câmara, 2.664/2007-Plenário, 988/2008-Plenário, 631/2007-2ª Câmara, 463/2008-1ª Câmara, 2.901/2007-1ª Câmara);

186. Ademais, o pregão eletrônico foi instituído com a finalidade de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo maior competitividade e a ampliação das oportunidades de participação no processo licitatório, além de colaborar com a transparência dos atos da Administração, desburocratizar o processo de habilitação e contribuir para a diminuição das despesas e trazer maior agilidade nos processos. Sendo assim, independente da obrigatoriedade, o pregão se mostra como uma ferramenta eficiente para a realização das aquisições públicas.

187. Portanto, mesmo após a análise das manifestações da UJ à versão preliminar deste Relatório de Auditoria, esta equipe de auditoria entende como pertinente manter as recomendações propostas.

## **Recomendações:**

188. Recomendação 1: Realizar aquisições de serviços e bens comuns utilizando a modalidade pregão, preferencialmente eletrônica, em atendimento ao artigo 4º, do Decreto nº 5.450/2005 e à determinação 9.2.1 do Acórdão nº 2.314/2010 – Plenário.

189. Recomendação 2: Orientar formalmente os setores envolvidos nos processos de aquisição da Codesp sobre a necessidade de utilizar a modalidade pregão na realização de aquisições de serviços e bens comuns.

### **3.2.7. CONSTATAÇÃO**

#### **Evidências de fracionamento de despesas.**

##### **Fato:**

190. Com base na planilha encaminhada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2015, que apresentava as compras diretas da Codesp (pedidos de compra) realizadas no exercício de 2014, esta equipe de auditoria de gestão identificou 546 processos de compras e contratações diretas fundamentadas no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (dispensa de licitação, em função do valor), como exposto no **Quadro 12 da Informação 3.1.2**. Desse quantitativo, observaram-se evidências de fracionamento de despesa na aquisição de:

- a) ar condicionado – Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 256.010,00 – Processos de aquisição direta envolvidos: 4500000507, 4500000817, 4500000534, 4500000318, 4500000206, 4500000325, 4500000751, 4500000032, 4500000678, 4500000892, 4500000309, 4500000689, 4500000402, 4500000275, 4500000295, 4500000917, 4500000319, 4500000572, 4500000848, 4500000392, 4500000754;
- b) peças credencial ISPS-Code – Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 194.982,56 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500001241; 4500000682; 4500002073; 4500000925; 4500002985; 4500000374; 4500001493; 4500001583; 4500000993; 4500002671; 4500002987; 4500002902; 4500000375; 4500001821; 4500001919; 4500002607; 4500000800; 4500000927; 4500002986;
- c) cartucho de impressão - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 142.901,11 – Processos de aquisição direta envolvidos: 4500000831; 4500002720; 4500000433; 4500000449; 4500000732; 4500000420; 4500002170; 4500000515; 4500000746; 4500001871; 4500000443; 4500000426; 4500001917; 4500000421; 4500000687; 4500000828; 4500003218; 4500002092; 4500002056; 4500000431; 4500001502; 4500000971; 4500002928; 4500000432; 4500002385; 4500000469; 4500001373; 4500001263; 4500001772; 4500003198; 4500000684; 4500000600; 4500002390; 4500001844; 4500001841; 4500003215; 4500003199; 4500000742; 4500000601; 4500000460; 4500002171; 4500000424; 4500003048; 4500002811; 4500001850; 4500001918; 4500002090; 4500001754; 4500000425; 4500002656; 4500001787; 4500000941; 4500002059; 4500002089; 4500000428; 4500001896; 4500002179; 4500002392; 4500002717; 4500000423; 4500001515; 4500000429; 4500000465; 4500000916; 4500002899; 4500000430; 4500002610; 4500001973; 4500000427; 4500001875; 4500002538; 4500002900; 4500001956; 4500001755; 4500001767; 4500000464; 4500000419; 4500002060; 4500002612; 4500001503;
- d) material de construção - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 134.178,10 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500002919; 4500001253; 4500001115; 4500000852; 4500001157; 4500001577; 4500001156; 4500000855; 4500002018; 4500000911; 4500001570; 4500001184; 4500000909; 4500001876; 4500002946; 4500000910; 4500001948; 4500002918; 4500002917; 4500001292; 4500002085; 4500002916;
- e) material de pintura - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 115.909,02 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500002031; 4500000905; 4500000812; 4500000860;

4500000963; 4500003102; 4500003039; 4500002134; 4500001491; 4500001284; 4500000850; 4500000988; 4500000908; 4500003086; 4500000840; 4500001322; 4500001078; 4500003085; 4500003038; 4500003088; 4500003087;

- f) suprimentos de informática - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 104.375,91
  - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500000782; 4500001859; 4500000659; 4500002621; 4500001363; 4500002029; 4500000586; 4500000922; 4500001167; 4500003216; 4500002106; 4500001998; 4500003251;
- g) madeira - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 99.016,04 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500000867; 4500001914; 4500002982; 4500002078; 4500002981; 4500002027; 4500002087; 4500003136; 4500002088; 4500003121; 4500003122; 4500003123;
- h) instalação de piso - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 96.424,00 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500002351; 4500001868; 4500001369; 4500002823; 4500002054; 4500000712; 4500001706; 4500001865
- i) mobiliário - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 94.120,00 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500001029; 4500002602; 4500002350; 4500000656; 4500002440; 4500002175; 4500002750; 4500001783; 4500001955; 4500003240; 4500002788;
- j) material de hidráulica - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 88.427,29 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500002972; 4500002129; 4500001361; 4500002140; 4500003172; 4500003037; 4500002051; 4500002844; 4500002963; 4500002974; 4500003173; 4500003031; 4500002130; 4500002816; 4500002975; 4500002961; 4500002724; 4500003033; 4500001245; 4500002838; 4500002725; 4500002817; 4500003030;
- k) confecção de impressos - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 86.381,94 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500000673; 4500002583; 4500002797; 4500000740; 4500001189; 4500001173; 4500002573; 4500000669; 4500001905; 4500002363; 4500001733; 4500002682; 4500002578; 4500002627; 4500002603; 4500002745; 4500002760; 4500002685; 4500001234; 4500002123; 4500002883; 4500002579; 4500000670; 4500002180; 4500001962;
- l) telha - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 71.754,25 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500001182; 4500002003; 4500001154; 4500000522; 4500002913; 4500002988;
- m) material de escritório - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 67.202,39 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500002076; 4500000821; 4500002606; 4500002642; 4500002358; 4500002438; 4500002083; 4500001535; 4500000798; 4500002604; 4500003106; 4500002211; 4500002407; 4500002641; 4500002941; 4500002285; 4500002925; 4500003108; 4500002640; 4500002926; 4500002284; 4500002282; 4500003107;
- n) manutenção em equipamentos - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 46.828,41 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500002727; 4500001513; 4500002639; 4500002910; 4500001274; 4500001275; 4500001949; 4500003084; 4500003222; 4500003171; 4500000952; 4500002939; 4500001237; 4500002624; 4500002762; 4500002366; 4500002992; 4500000889; 4500001946; 4500003059; 4500001265; 4500000888; 4500001507;
- o) material de elétrica - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 42.634,27 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500001826; 4500001244; 4500003274; 4500003273;
- p) peças de refrigeração - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 39.854,04 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500000733; 4500001571; 4500000311; 4500000771
- q) scanner - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 35.180,45 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500002753; 4500003003; 4500001873; 4500003139; 4500002135

- r) cimento - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 33.174,00 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500001383; 4500002911; 4500000719; 4500002521; 4500002746;
- s) equipamento de proteção individual - E.P.I - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 32.892,00 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500000995; 4500001079; 4500000970; 4500001166; 4500002716;
- t) tinta - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 32.604,99 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500002719; 4500000438; 4500002680; 4500000680; 4500000681; 4500002439; e
- u) material de mecânica - Valor total das aquisições diretas no exercício: R\$ 25.818,13 - Processos de aquisição direta envolvidos: 4500003073; 4500002144; 4500002906; 4500003074; 4500002907; 4500002908.

191. A dispensa da licitação para contratações de pequeno vulto está atrelada ao princípio da economicidade e justifica-se por impedir a onerosidade decorrente do tempo despendido e dos recursos materiais e pessoais utilizados na realização de um certame licitatório, cujo custo seria desproporcionalmente superior se comparado ao valor do contrato celebrado.

192. Entretanto, vale destacar que há limites de valores impostos pela legislação para esse tipo de dispensa de licitação, conforme exposto na Lei nº 8.666/1993, § 1º do art. 24, c/c com os incisos I e II do art. 24 da mesma lei: para obras e serviços de engenharia – até R\$ 30.000,00; demais aquisições de bens e serviços – até R\$ 16.000,00.

193. Conforme jurisprudência do TCU, o limite imposto pela legislação é válido ao longo de cada exercício financeiro, ou seja, anualmente, conforme disposto nos Acórdãos 1.482/2005 – 2ª Câmara, e 1.725/2003, 1.862/2003, 2.753/2005, 2.372/2007, todos da 1ª Câmara.

194. Caso não haja observância aos limites de dispensa de licitação em cada exercício financeiro para bens e serviços semelhantes, ficará caracterizado o fracionamento de despesa, o que, nos termos do art. 89 da Lei 8.666, é considerado crime: *Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.*

195. Os gestores têm no Registro de Preços a possibilidade de adquirir bens e serviços nas quantidades necessárias e no tempo devido por meio de uma única licitação, conforme disposto no Decreto nº 7.892/2013. Essa ferramenta é útil para atender as necessidades da administração e evitar a caracterização de fracionamento de despesa de licitação por meio de sucessivas dispensas em função de valor.

196. Por fim, vale destacar que as evidências de fracionamento de despesa descritas nesta constatação são semelhantes a situações já detectadas na avaliação da Gestão do exercício de 2012, quando foram evidenciadas contratações indevidamente embasadas como emergenciais (inciso IV do art. 24), mas que também eram decorrentes de fragilidade de planejamento das contratações da Codesp. Portanto, em atendimento ao disposto no item 1.7.3.2 do Acórdão TCU nº 6.477/2015 – 2ª Câmara, é possível afirmar que a UJ não implementou medidas para aprimorar o planejamento de suas contratações:

1.7.3. Determinar à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR que nas próximas contas da Codesp informe:

(...)

1.7.3.2. se as medidas implementadas pela Gerência de Licitações e Contratos – GLC com vistas a aprimorar o planejamento de licitações e contratos tiveram resultados positivos.

## Causas:



197. Insuficiência dos controles utilizados para acompanhar as compras diretas de menor valor.

198. Inobservância à legislação que impõe limites para compras diretas em função do valor (Lei nº 8.666/1993, § 1º do art. 24).

199. Inutilização do Registro de Preços, instituto estabelecido no Decreto nº 7.892/2013.

### **Manifestação da Unidade:**

200. Após receber a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a Unidade Jurisdicionada se manifestou sobre a matéria por meio da Carta DIRPRE-GD/561, de 21/10/2015, informando:

Em atenção à recomendação nº 172, referente à constatação nº 3.2.7, informamos que não cabe apuração de responsabilidade conforme esclarecimentos, a saber:

As aquisições de materiais relacionados no documento acima referenciado foram realizadas em razão das necessidades das áreas requisitantes da CODESP, e devidamente autorizadas pelos responsáveis, de acordo com as exigências legais conforme preceitua a lei 8666/93.

A partir do ano de 2014, foi implantado na CODESP o Sistema SAP/ERP a fim de integrar todos os procedimentos realizados na Companhia. A migração para esse sistema, cuja operacionalidade ainda não está totalmente implantada, acarretou lentidão no fluxo de informações e na conclusão dos procedimentos licitatórios para compra de bens e serviços, através da modalidade de Pregão Eletrônico, uma vez que o sistema utilizado (SIGMA) foi desativado em razão de adaptação ao SAP/ERP.

Para amenizar o impacto da implantação do novo sistema em relação aos pedidos de aquisição de todos os setores da empresa, levando em consideração a diversidade de materiais solicitados e, com o intuito de atender as áreas mais necessitadas, foram realizadas compras pontuais objetivando suprir as necessidades mais latentes, sendo que ainda constam no Sistema, desde 2014, mais de 3.000 requisições pendentes de compra aguardando a conclusão de seus respectivos processos licitatórios, cujo valor estimado ultrapassa o montante de R\$ 5.000.000,00 (Anexo I).

Lembramos que as nossas instalações prediais, que em grande maioria já possuem mais de um século de existência, exigem constantes manutenções e portanto, contratações emergenciais.

No mesmo ano, com o início da gestão da nova diretoria da CODESP, houve determinações (DP 97.2014, Decisão DIREXE 241.2014, Anexo II) para que os processos licitatórios de bens comuns fossem realizados por Pregão Eletrônico, a fim de mitigar as compras diretas e dar maior agilidade e transparência às aquisições.

Como forma de implantar tal estratégia, foi feito o levantamento pelas áreas requisitantes de materiais consumidos durante o período de 12 meses (planejamento para 2015). Além disso, reforçamos a equipe de pregoeiros e de apoio, proporcionando maior agilidade e eficiência nos processos licitatórios.

Como resultado, tivemos a realização de dois pregões eletrônicos no Sistema de Registro de Preços (SRP), em atendimento às determinações da Diretoria e de Órgãos de Controle Externo (Ciset; TCU), sendo um para a aquisição de matérias de consumo diversos para toda companhia (PE-SRP 11/2015), o qual foi elaborado e realizado no ano de 2015, e encontra-se ainda em andamento; e outro referente a aquisição de equipamentos de informática para a renovação do parque de computadores da Companhia (PE-SRP 20/2015), aguardando homologação. Houve ainda a realização de diversos Pregões Eletrônicos para materiais e serviços, em especial para a aquisição de aparelhos de ar condicionado para renovação das antigas máquinas da companhia (algumas com mais de 10 anos de utilização), o qual teve contrato assinado, e no momento há a elaboração de novo pregão para compras de novos aparelhos. Além disso, temos um pregão para aquisição de itens de EPI, aguardando abertura. Tais fatos demonstram o sucesso nesses



pontos do trabalho da empresa para a redução das aquisições diretas e agilidade nos processos licitatórios.

O empenho supracitado de toda a CODESP proporcionou maior realização de licitações por meio de Pregões Eletrônicos (aumento de 88% em relação a 2013, conforme tabela Anexo III), com a realização de 62 processos em 2014. Enfocamos especial atenção aos Pregões para aparelhos de ar condicionado; suprimentos de informática e manutenção em equipamentos, cujos objetos, em razão das celebrações de contratos em virtude das licitações realizadas, não ultrapassam mais os valores permitidos por dispensa de licitação (§ 1º do art. 24 da Lei nº 8.666/1993), conforme verificado no atual exercício.

Para os demais objetos, há processos licitatórios iniciados e algumas licitações já em andamento, além da elaboração da “Norma interna para implantação de procedimentos administrativos para abertura de processo licitatório” (em andamento) para maior celeridade dos mesmos.

Aproveitamos para informar que vários pedidos de compras foram realizados estritamente para atendimento emergencial conforme exposto acima, como por exemplo para atendimentos a Termos de Ajustamento de Conduta (TAC nº 1942/2010 e TAC nº 50/2014) e outros serviços em virtude de data limite (cronograma) para a entrega das obras, como por exemplo a reforma do Ginásio de esportes Wagner Cardinal

(...)

Em atenção à recomendação nº 173, esclarecemos que já foi elaborada nova metodologia de planejamento, desta vez de forma centralizada, definindo as áreas responsáveis por cada grupo de bens e serviços, conforme proposto no Programa de Modernização da Gestão Portuária – PMGP, em andamento pelas áreas envolvidas, possibilitando melhor direcionamento dos processos licitatórios para 2016, de modo a tornar ainda mais célere e eficaz o processo de aquisição por meio de licitação.

#### **Análise da equipe de auditoria:**

201. Vale ressaltar, como ponto positivo de medidas adotadas pela UJ para evitar contratações indevidamente classificadas como dispensa de licitação: o reforço à equipe de pregoeiros; o aumento de 88% do quantitativo de aquisições mediante procedimento de pregão eletrônico, na comparação dos exercícios de 2013 e 2014; e a publicação da Resolução DP nº 97.2014, de 18/8/2014, em atendimento às Súmulas do Conselho de Administração nº 35.2014, de 5/5/2014, e nº 64/2014, de 8/7/2014, para estabelecer o uso do pregão eletrônico como a modalidade de licitação padrão na Companhia.

202. Por outro lado, esta equipe de auditoria não acata o teor da manifestação apresentada e entende que devem ser mantidas as duas recomendações propostas na versão preliminar deste Relatório de Auditoria. Inicialmente, vale reforçar, como já mencionado neste Relatório de Auditoria, que situação semelhante já fora detectada na Avaliação da Gestão do Exercício de 2012, quando foram evidenciadas contratações por dispensa de licitação (inciso IV do art. 24), indevidamente embasadas como emergenciais. Logo, deveria a Companhia ter adotado providências para acompanhar e controlar suas aquisições diretas, inclusive no que diz respeito aos valores praticados, visando evitar o fracionamento de despesas.

203. A Unidade informa que *as aquisições de materiais relacionados no documento acima referenciado foram realizadas em razão das necessidades das áreas requisitantes da CODESP, e devidamente autorizadas pelos responsáveis*, o que não justifica a realização indiscriminada, e ao longo de todo o exercício de 2014, de aquisições diretas tendo em vista que todas as aquisições realizadas pela administração advém da necessidade de seus diversos setores, devendo estas estarem autorizadas pela autoridade responsável.

204. Em seguida, a Unidade informa que em 2014 a migração do sistema SIGMA, àquela época utilizado, para o Sistema SAP/ERP teria acarretado *lentidão no fluxo de informações e na*

*conclusão dos procedimentos licitatórios para compra de bens e serviços, através da modalidade de Pregão Eletrônico.* Entretanto, é de conhecimento geral da administração pública que a migração de sistemas de informática pode ocasionar problemas nos fluxos dos processos a eles relacionados. Dessa forma, a Companhia deveria ter realizado, antecipadamente, a avaliação de riscos dessa migração, a fim de adotar as providências necessárias para evitar problemas tais como o atraso na conclusão dos procedimentos licitatórios.

205. A Unidade menciona, ainda, o fato de suas *instalações prediais, que em grande maioria já possuem mais de um século de existência, exigem constantes manutenções e portanto, contratações emergenciais.* Contudo, sendo de conhecimento da Unidade que suas instalações merecem constantes manutenções, clara seria a necessidade de planejar as contratações necessárias para suprir essas demandas evitando-se assim a realização de contratações emergências.

206. Logo, fica evidente a continuidade de falhas no planejamento das contratações de bens e serviços já observadas em relação à gestão de 2012, mas desta vez pelo excesso de dispensas de licitações que superam o limite legalmente permitido.

207. As falhas relatadas na presente constatação contrariam o disposto na Resolução da Codesp DP nº 20/2011, de 12/4/2011, que é o normativo interno que disciplina as compras de materiais no âmbito da Companhia. No início do documento, há a definição e que o controle dessas compras é de responsabilidade da Diretoria de Administração e Finanças e de suas unidades internas:

Considerando a Decisão DIREXE nº 104.2011, em sua 1.447<sup>a</sup> Reunião (ordinária) realizada em 08-04-2011;

Considerando a proposta de Procedimentos para Compra de Materiais apresentada **pela Diretoria de Administração e Finanças**, dentro dos preceitos estabelecidos pela Lei nº 8.666/93,

**Considerando que o efetivo controle ficará de inteira responsabilidade daquela Diretoria através de suas respectivas unidades;** (grifamos)

208. Além disso, no último item da Resolução, está previsto que *o não cumprimento das medidas ora estabelecidas ou negligência no controle propugnado, será objeto de apuração de responsabilidades junto aos órgãos envolvidos, com adoção de medidas corretivas necessárias.*

209. Portanto, em cumprimento ao art. 89 da Lei 8.666/1.993, que afirma que dispensar indevidamente licitação é crime, e ao disposto na Resolução DP nº 20/2011 da Codesp, está caracterizada a necessidade apuração de responsabilidade dos envolvidos na falha de planejamento que ocasionou a realização das dispensas de licitação listadas neste fato.

210. Por fim, vale destacar que esta equipe de auditoria identificou as ocorrências de indevido fracionamento de licitação ao avaliar os controles utilizados na gestão de compras e contratações da Codesp, ou seja, não houve verificação da pertinência dos valores empregados nas referidas aquisições.

### **Recomendações:**

211. Recomendação 1: Apurar, no termo da Resolução Codesp DP nº 20/2011, a responsabilidade de quem deu causa ao fracionamento de despesa, considerados os procedimentos de dispensa de licitação realizados com fundamento no artigo 24, II, da Lei nº 8.666/1993 e que culminaram nos pedidos de compra de: ar condicionado; peças credencial ISPS-Code; cartucho de impressão; material de construção; material de pintura; suprimentos de informática; madeira; mobiliário; material de hidráulica; telha; material de escritório; material de elétrica; peças de refrigeração; scanner; cimento; equipamento de proteção individual - E.P.I.;

tinta; material de mecânica; instalação de piso; confecção de impressos; e manutenção em equipamentos.

212. Recomendação 2: Estabelecer metodologia de planejamento das aquisições de bens e serviços em um mesmo exercício, com objetivo de impedir a aquisição direta em valores superiores ao permitido pelo § 1º do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, atentando-se para a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços para a aquisição parcelada de bens e serviços.

213. Recomendação 3: Apurar, por meio da Auditoria Interna e para subsidiar o atendimento da Recomendação 1 (apuração de responsabilidade) desta Constatação, a pertinência legal dos valores empregados nas dispensas de licitação mencionadas nesta Constatação, inclusive quanto aos ganhos de escala caso essas contratações não tivessem sido feitas de forma fracionada.

### **3.2.8. CONSTATAÇÃO**

#### **Baixa qualidade nas transmissões das informações nos autos de processos de aquisições de bens e serviços. Incompletude dos autos de processos de aquisições de bens e serviços.**

##### **Fato:**

214. Diante da análise de processos licitatórios e de aquisições diretas (dispensas e inexigibilidades), realizada para subsidiar a avaliação dos controles internos utilizados para a gestão de compras e contratações, observou-se baixa qualidade na comunicação das informações sobre as aquisições realizadas, tendo em vista o atual modelo de organização processual que dificulta o entendimento do ocorrido na aquisição.

215. Em todos os processos analisados identificou-se que em momentos do processo é utilizada uma mesma folha dos autos para a realização de diversos despachos, de áreas diferentes. Apenas a título de exemplo citamos as folhas 5, 7, 34, 52, 125, 141, e 195 do Processo nº 8138/14-25.

216. Nessa linha, entre as folhas 34 e 35, constam 27 despachos de 4 áreas diferentes (Gerência de Contratações e Licitações, Gerência do Contencioso Civil, Superintendência Jurídica, Superintendência de Administração, Superintendência Chefe de Gabinete), além de despachos para os quais não foi possível identificar a área de emissão (despacho do Chefe de Serviço L. O. F., em 17/4/2014 e despacho do Técnico de Serviços Portuários C. J. da S. S.); estando todos os despachos compreendidos no período de 25/3/2014 a 7/7/2014.

217. Embora alguns despachos sejam de simples andamento do processo, outros tratam de questões como informação sobre disponibilidade orçamentária e sobre análise da Superintendência Jurídica, alteração de minuta de contrato, repetição de procedimento licitatório (como, por exemplo, ocorreu nas páginas 34 e 35 do processo mencionado) e outras informações, que, diante da importância para o processo, deveriam estar descritas em documento específico, numerado, datado, contendo identificação da área responsável e do responsável pela informação.

218. Essa forma de organização das informações foi identificada em todos os processos analisados (Processos nºs 54669/14-71; 34363/14-07; 14376/14-98; 68042/14-16; 8138/14-25; 19220/13-95; 24235/13-10; 66864/14-44; 47109/14-05; 11249/13-83; 9777/14-90; 2000/14-95; 5649/14-68; 30581/14-28; e 18924/14-11).

219. Vale ressaltar que, embora não tenha sido verificado prejuízo à Codesp, a atual forma de organização processual dificulta a identificação dos atos realizados para a aquisição, e, consequentemente, denota baixa qualidade na comunicação das informações sobre as aquisições de bens e serviços realizadas, podendo comprometer a atuação do órgão de controle.

220. Ainda sobre a organização dos processos de aquisição cumpre mencionar que em parte dos processos analisados foi evidenciada ausência de documentos comprobatórios: i) da realização de pesquisa de mercado (Processos nº 8138/14-25, 19220/13-95; 54669/14-71; 34363/14-07; 14367/14-98); ii) da existência de termo de referência (ou outro documento que identifique as especificidades da contratação, Processos nº 5649/14-68; 18924/14-11; 54758/14-08); iii) da designação de comissão de licitação (Processos nº 8138/14-25; 54669/14-71; 34363/14-07; 14376/14-98); de comprovação da entrega de garantia contratual (Processos nº 9777/14-90; 8138/14-25; 54669/14-71; 34363/14-07; 14376/14-98). Além disso, vale destacar o exposto na **Constatação 3.2.1** sobre a ausência em todos os autos analisados de justificativa dos preços estimados.

221. Sobre a necessidade de juntada aos autos dos documentos comprobatórios dos atos realizados para as aquisições da administração, o Tribunal de Contas da União, de longa data, já se pronunciou à determinada unidade pública que promovesse, em consonância com o "caput" do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, a numeração e a organização de todos os processos administrativos sob sua responsabilidade, e cuidasse para que, doravante, os processos referentes a compras e contratações fossem corretamente formalizados, retratando fidedignamente os acontecimentos mediante: a) numeração de páginas; anexação de documentos em sequência cronológica; elaboração de preâmbulos de editais em conformidade com o art. 40, "caput", da Lei de Licitações; juntada de anexos aos editais; atestação de notas fiscais pelos servidores designados em ordem de serviço; e os comprovantes de pagamento dos serviços/produtos; b) organização dos documentos referentes a pesquisa de mercado e dos processos arquivados; c) juntada ao processo de todos os documentos correlatos e decisões tomadas quanto aos procedimentos adotados no decorrer da licitação e da execução contratual (item 9.2.1, TC-013.100/2005-4, Acórdão nº 355/2006-TCU-Plenário).

#### **Causa:**

222. Deficiência nos controles internos estabelecidos na Companhia, em especial quanto ao elemento de controle *informação e comunicação*, considerada a metodologia estabelecida pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras – COSO.

#### **Manifestação da Unidade**

223. Após receber a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a Unidade Jurisdicionada se manifestou sobre a matéria por meio da Carta DIRPRE-GD/561, de 21/10/2015, informando que concorda com as recomendações propostas por esta equipe de auditoria.

#### **Análise da manifestação da Unidade:**

224. Tendo em vista que a Unidade concorda com a Constatação, entende-se pertinente a manutenção das recomendações propostas com o objetivo de possibilitar melhorias na transmissão das informações e a adequada instrução dos autos dos processos de aquisições de bens e serviços.

#### **Recomendações:**

225. Recomendação 1: Orientar formalmente as áreas envolvidas nas aquisições da Companhia sobre a necessidade de emitir informação por meio de documento específico, numerado, datado, e assinado, contendo identificação da área e do agente responsável pela emissão do documento.

226. Recomendação 2: Estabelecer rotina de instrução processual para os processos de aquisição por meio de procedimento licitatório ou aquisição direta, visando fazer constar nos autos toda a documentação comprobatória dos atos realizados para a aquisição, em especial no que diz respeito à: realização de pesquisa de mercado, designação de comissão de licitação e comprovação da entrega de garantia contratual.

## **4. DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO**

### **4.1. MEDIDAS ADOTADAS PELA CODESP**

#### **4.1.1. INFORMAÇÃO**

**Medidas adotadas com finas ao atendimento do Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário referente à desoneração da folha de pagamento.**

##### **1.1 Histórico:**

227. O Governo Federal lançou, em agosto de 2011, o Plano Brasil Maior, política industrial, tecnológica e de comércio exterior coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. Entre as principais medidas anunciadas, estava a desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia, conforme disposto na Medida Provisória nº 540/2011.

228. Em linhas gerais, a medida estabelece que em substituição às contribuições destinadas à seguridade social a cargo das empresas beneficiadas de **20% sobre a remuneração dos segurados** (art. 22, inciso I e III da Lei nº 8.212/1991), as contribuições incidirão em alíquotas que variam de **1% a 2,5% sobre o valor da receita bruta** dessas empresas.

229. A desoneração da folha de pagamento está delineada no art. 7º da Lei 12.546/2011 e no art. 2º do Decreto nº 7.828/2012. Conforme as normas legais mencionadas, o quadro a seguir sintetiza as empresas prestadoras de serviços beneficiadas, com as respectivas alíquotas e os prazos de vigência aplicados.

**Quadro 16: Setores da economia beneficiados com a desoneração da folha de pagamento.**

<b>Setor Beneficiado</b>	<b>Alíquota</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>	<b>Fundamento (Decreto 7.828/2012)</b>
Empresas que prestam exclusivamente os serviços de TI e TIC referidos no art. 14, §§ 4º e 5º, da Lei nº 11.774/2008.	2,5%	1º/12/2011	31/07/2012	Art. 2º, <b>caput</b> , c/c § 5º, inciso I, alínea ‘a’.
	2,0%	1º/08/2012	-	Art. 2º, <b>caput</b> , c/c § 5º, inciso II.
Empresas de call center e de TI e TIC, ainda que se dediquem a outras atividades, além das previstas no <b>caput</b> .	2,5%	1º/04/2012	31/07/2012	Art. 2º, § 2º, c/c § 5º, inciso I, alínea ‘b’.
	2,0%	1º/08/2012	-	Art. 2º, § 2º, c/c § 5º, inciso II.
Empresas do setor hoteleiro enquadradas na subclasse 5510-8/01 da CNAE 2.0.	2,0%	1º/08/2012	-	Art. 2º, § 3º, inciso I, alínea ‘a’, c/c § 5º, inciso II.
Empresas que exerçam atividades de concepção, desenvolvimento ou projeto de circuitos integrados.	2,0%	1º/08/2012	-	Art. 2º, § 3º, inciso I, alínea ‘b’, c/c § 5º, inciso II.
Empresas do setor de construção civil, enquadradas nos grupos 412, 432, 433 e 439 da CNAE 2.0.	2,0%	1º/11/2013	-	O fundamento deste item encontra-se no Art. 7º da Lei nº 12.546/2011.
Empresas do setor de construção de obras de infraestrutura, enquadradas nos grupos 421,	2,0%	1º/01/2014	-	O fundamento deste item encontra-se no



422, 429 e 431 da CNAE 2.0.				Art. 7º da Lei nº 12.546/2011.
Empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros enquadradas nas classes 4921-3 e 4922-1 da CNAE 2.0.	2,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso I, c/c § 5º, inciso III.
Empresas de manutenção e reparação de aeronaves, motores, componentes e equipamentos correlatos.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso II, c/c § 5º, inciso IV.
Empresas de transporte aéreo de carga.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso III, c/c § 5º, inciso IV.
Empresas de transporte aéreo de passageiros regular.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso IV, c/c § 5º, inciso IV.
Empresas de transporte marítimo de passageiros de carga na navegação de cabotagem.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso V, c/c § 5º, inciso IV.
Empresas de transporte marítimo de passageiros na navegação de cabotagem.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso VI, c/c § 5º, inciso IV.
Empresas de transporte marítimo de carga na navegação de longo curso.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso VII, c/c § 5º, inciso IV.
Empresas de transporte marítimo de passageiros na navegação de longo curso.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso VIII, c/c § 5º, inciso IV.
Empresas de transporte por navegação interior de carga.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso IX, c/c § 5º, inciso IV.
Empresas de transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso X, c/c § 5º, inciso IV.
Empresas de navegação de apoio marítimo e de apoio portuário.	1,0%	1º/01/2013	-	Art. 2º, § 4º, inciso XI, c/c § 5º, inciso IV.

**Fonte:** Art. 2º do Decreto nº 7.828/2012 e art. 7º da Lei nº 12.546/2011.

230. De acordo com o explanado no Quadro, a mudança da base de cálculo para a contribuição previdenciária reflete no valor dos encargos sociais estabelecidos para o custo da mão de obra dos contratos. Portanto, é premente a necessidade de revisão nos contratos de prestação de serviço firmados pela Administração Pública Federal com empresas que, a qualquer tempo, tenham sido beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento de acordo com o art. 7º da Lei nº 12.546/2011 e o art. 2º do Decreto nº 7.828/2012, conforme preceitua o art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993:

Art. 65. (...)

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da



proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, **implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso. (grifamos)**

231. Assim, o Acórdão TCU nº 2.859/2013 – Plenário orienta que as revisões contratuais sejam feitas com efeitos retroativos às datas de início do benefício mencionadas na legislação. Estabeleceu, ainda, que em relação às avenças já encerradas, deverá haver o ressarcimento dos valores pagos a maior, se possível por via administrativa. Tais medidas fazem-se necessárias, pois a Administração tem o poder-dever de buscar recompor os impactos financeiros em seus contratos, devido à criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, considerando a primazia do interesse público e a imprescritibilidade das ações de ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo erário.

232. Diante disto, com fins ao monitoramento das determinações do Acórdão TCU nº 2.859/2013 – Plenário, o Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário orienta a adoção de medidas suplementares com fins a tornar efetivos os processos de revisões contratuais e de ressarcimento decorrentes da desoneração da folha de pagamento. Ademais, determinou que as unidades jurisdicionadas informem o cumprimento das determinações no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2014.

## **1.2 Medidas adotadas pela Codesp:**

233. Conforme registrado no Relatório de Gestão do exercício de 2014 da Codesp, a Diretoria Executiva da UJ designou Grupo de Trabalho com o objetivo de identificar e relacionar os contratos passíveis de revisão. O estudo relacionou um total de 47 contratos para que os respectivos gestores os analisassem, objetivando a possibilidade de serem repactuados. O Relatório de Gestão informa, ainda, que dos 47 contratos, 3 deles, ainda vigentes, foram aditados com redução de valores.

234. Diante desta informação, esta equipe de Auditoria de Gestão solicitou por meio da SA nº 06/2015 as cópias dos aditivos referentes aos contratos supracitados. Porém, a Codesp informou<sup>35</sup> que apenas o contrato DP/30.2012 está em processo de aditamento, o qual ainda não está finalizado, portanto não havendo até o momento aditivo formalizado, conforme registrado na **Constatação 4.1.2.**

235. Em visita à Companhia, no período de 10 a 21/08/2015, a equipe de Auditoria de Gestão teve acesso ao Processo nº 2705/14-21, que reúne as medidas adotadas pela Codesp em relação à desoneração nos contratos da companhia. Em consulta aos autos, identificou-se que o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais havia comunicado à Codesp<sup>36</sup>, desde janeiro de 2014, sobre o conteúdo do Acórdão TCU nº 2.859/2013 – Plenário e a consequente necessidade de revisão dos contratos de prestação de serviços.

236. Para dar atendimento ao comunicado, a Diretoria Executiva aprovou, em 11/06/2014, a criação de um Grupo de Trabalho<sup>37</sup>, que realizou pesquisa com base nas informações contratuais contidas no sítio eletrônico da Codesp<sup>38</sup> e em uma relação de contratos fornecida pela Superintendência Financeira<sup>39</sup>. Em 15 de julho de 2014, obteve-se o resultado final do estudo<sup>40</sup>, que resultou em uma lista de 47 contratos. Porém, após análise desta auditoria, observou-se que a lista possui, na realidade, 46 processos, devido à repetição do Contrato DP/30.2011.

---

<sup>35</sup> Resposta contida na Entrevista nº 01/2015, datada de 11/08/2015.

<sup>36</sup> Ofício Circular nº 01/2014/MP/SE/DEST, datado de 03/01/2014.

<sup>37</sup> Decisão Direxe nº 189.2014, datada de 11/06/2014.

<sup>38</sup> [http://10.0.10.3/lei\\_acesso/contratos.asp](http://10.0.10.3/lei_acesso/contratos.asp)

<sup>39</sup> Resposta contida na Entrevista nº 02/2015, datada de 12/08/2015.

<sup>40</sup> Resposta contida na SA nº 06/2015.

237. Feito isso, em setembro de 2014, a Superintendência Financeira emitiu comunicação às Superintendências da Companhia a fim de que os gestores dos respectivos contratos os analisassem e dessem início às tratativas das revisões contratuais. Todavia, a partir desse momento verifica-se que o trabalho tornou-se inconclusivo, conforme detalhado na **Constatação 41.2**.

238. Relevante ressaltar que, diante da manifestação da área financeira sobre a impossibilidade dos gestores em estabelecer os estudos necessários às revisões, encontra-se no processo informação<sup>41</sup> sobre a contratação de profissional para elaboração de parecer técnico referente à desoneração da folha de pagamento relativa ao contrato DP/51.2014, e que esse profissional fornecerá, ainda, procedimentos para a análise de contratos em situações semelhantes. Importa notar que o contrato DP/51.2014 não está relacionado no relatório final do Grupo de Trabalho.

239. Diante disto, a empresa contratada, Cesar Amaral Assessoria e Perícia Contábil – Sociedade Simples Ltda, com base nos autos, emitiu parecer<sup>42</sup> informando que especificamente em relação ao contrato DP/51.2014, apesar de ter sido assinado em 01/10/2014, a contratante apresentou proposta de preço em 12/04/2012, época em que não se aplicava a desoneração. Portanto, foram consideradas na proposta as contribuições previstas na Lei nº 8.212/1991, art. 22, incisos I e III (20% incidentes sobre o valor total da folha de pagamento).

240. Entretanto, a empresa passou a ser tributada com base na lei de desoneração da folha de pagamento, e passou a recolher 2% (dois por cento) sobre a receita bruta. Dessa forma, devido à composição de custos envolvidos no contrato específico, e com base nos valores referentes à folha de pagamento e ao faturamento da empresa no mês de maio/2015, o parecer contábil afirma que o contrato será onerado para a Codesp, pois a contratada recolheu ao INSS, naquele mês, um total de R\$ 172.973,91 ao invés de R\$ 43.742,32.

241. Logo, nota-se que não serão todas as revisões contratuais que implicarão em economia para a Companhia, visto que conforme análise do contrato DP/51.2014, poderá haver contratos que devam ser repactuados a favor da contratada. Concluindo, a assessoria contábil contratada forneceu, no parecer supracitado, procedimentos gerais para a análise de contratos em situações semelhantes.

242. Por fim, a equipe de auditoria observou que as medidas adotadas pela Codesp quanto à suficiência, abrangência e resultados para atender as determinações do Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário não estão finalizadas. A Companhia encontra-se com ações pendentes, tais como, proceder à comunicação com as empresas para obter o posicionamento delas em relação às revisões, realizar os recálculos dos contratos realmente enquadrados na desoneração, e, finalmente, formalizar os instrumentos de repactuações e resarcimentos. Essas falhas estão descritas na **Constatação 4.1.2**, em que esta equipe de auditoria registra as recomendações saneadoras.

#### **4.1.2. CONSTATAÇÃO**

##### **Ineficácia e inoperância para o atendimento às determinações do Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário.**

###### **Fato:**

243. Conforme descrito na **Informação 4.1.1**, esta equipe de auditoria avaliou a abrangência, a suficiência e os resultados das medidas adotadas pela Codesp relacionadas ao cumprimento do

---

<sup>41</sup> Folha de Informação (ref.: Exp. nº 2705/14-21), datado de 22/06/2015. Contida no processo nº 2705/14-21.

<sup>42</sup> Perícia Contábil, datada de 01/07/2015. Contida no processo nº 2705/14-21.

Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário. Da avaliação, foi evidenciada a ineficácia e a inoperância da Codesp para efetivar as ações de repactuação e ressarcimento.

244. O Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário orienta a adoção de medidas suplementares ao Acórdão TCU nº 2.859/2013 – Plenário com fins a tornar efetivos os processos de revisões contratuais e de ressarcimento decorrentes da desoneração da folha de pagamento, de acordo com o art. 7º da Lei nº 12.546/2011 e o art. 2º do Decreto nº 7.828/2012.

245. Diante disto, o Grupo de Trabalho instituído pela UJ, após a conclusão das suas pesquisas sobre os prováveis contratos a serem revisados, repassou aos respectivos gestores a responsabilidade sobre a verificação da situação de cada contrato e a possibilidade de serem negociados. Porém, os procedimentos a partir desse momento não foram efetivos. As ações de comunicação às empresas contratadas e os recálculos dos valores contratuais encontraram-se prejudicados.

246. Dessa maneira, do total de 46 (quarenta e seis) processos selecionados pelo Grupo de Trabalho, para 43 (quarenta e três) não se encontram no processo nº 2705/14-21 documentos que comprovem qualquer tratativa com as respectivas empresas, nem os resultados das devidas repactuações.

247. Além disso, apesar das manifestações das contratadas em relação aos Processos 2499/08-14, 8094/12-90 e 37160/13-47, não houve por parte da Companhia qualquer contra argumentação ou resultado da análise das manifestações. Portanto, também não há desfecho para a repactuação desses três contratos.

248. Ademais, em que pese a Codesp informar no Relatório de Gestão 2014 o aditamento relativo ao contrato DP/30.2012 com a empresa Serven-Civilsan S/A, verificou-se que não houve nenhuma formalização do referido aditamento até o momento da realização desta auditoria.

### **Causa:**

249. Incompletude quanto ao atendimento ao disposto no Acórdão TCU nº 1.212/2014 – Plenário, que trata da necessidade de repactuação e contratações alcançadas pela desoneração da folha de pagamentos, apesar da instituição de grupo de trabalho específico.

### **Manifestação da Unidade:**

250. As informações apresentadas pela UJ durante as Entrevistas nº 1, 2 e 5/2015 foram utilizadas na confecção da constatação em tela. Além disso, após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a UJ, por meio da Carta DIRPRE-GD/561-2015, de 21/10/2015, apresentou concordância com a análise e as recomendações desta equipe de auditoria.

### **Análise da equipe de auditoria:**

251. Dada a concordância da UJ após a versão preliminar deste Relatório, esta equipe de auditoria mantém as recomendações propostas.

### **Recomendações:**

252. Recomendação 1:- Realizar revisão dos contratos encerrados e vigentes identificados pelo Grupo de Trabalho, com fins a certificar-se sobre o enquadramento dos respectivos contratos na legislação de desoneração da folha de pagamento (art. 7º da Lei 12.546/2011 e no art. 2º do Decreto nº 7.828/2012), obtendo-se assim a celeridade da fase de negociação que se encontra sob a responsabilidade dos respectivos gestores.

253. Recomendação 2: Prosseguir nas tratativas formais de negociação pela via administrativa, após a certificação de quais contratos deverão ser repactuados em decorrência da legislação de

desoneração da folha de pagamento (art. 7º da Lei 12.546/2011 e no art. 2º do Decreto nº 7.828/2012).

254. Recomendação 3:- Formalizar, por meio de instrumentos comprobatórios, os ajustes acordados decorrentes da revisão dos contratos abarcados na legislação de desoneração da folha de pagamento (art. 7º da Lei 12.546/2011 e no art. 2º do Decreto nº 7.828/2012).

## 5. PROGRAMA PORTOS EFICIENTES

### 5.1. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS INICIATIVAS DO PROGRAMA

#### 5.1.1. INFORMAÇÃO

**Caracterização do Programa Portos Eficientes e os aspectos utilizados pela equipe de Auditoria de Gestão para realizar a análise proposta.**

255. Conforme o escopo ajustado com a Secretaria de Controle Externo do TCU em São Paulo – Secex/SP, esta equipe de auditoria avaliou iniciativas do programa Portos Eficientes, lançado pela SEP no final de 2013. O programa é resultado de grupo de trabalho instituído pela Casa Civil da Presidência da República no início daquele ano com representantes da Casa Civil, da SEP/PR, da ANTAQ, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda, e visa colocar em prática dispositivos estabelecidos no novo marco regulatório do setor portuário, a Lei nº 12.815/2013, principalmente para cumprir as diretrizes previstas no art. 3º:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I – expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integramos portos organizados e instalações portuárias;

II – garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III – estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; e

V - estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias.

256. Entre as iniciativas desenvolvidas no âmbito do programa, o escopo ajustado com a Secex/SP previu a avaliação: i) do projeto de Modernização Portuária produto da Consultoria Deloitte Touche Tohmatsu; ii) dos Programas Nacionais de Dragagem Portuária e Hidroviária I e II; iii) das Obras do PAC; iv) do Sistema VTMIS; v) do sistema Portolog; e vi) do Programa Porto 24 Horas.

257. Visando direcionar a avaliação do tema, a equipe de auditoria, em fase de planejamento, estabeleceu a necessidade de identificar alguns aspectos de cada iniciativa. A esses aspectos pré-estabelecidos, outros foram somados durante os trabalhos de campo, de maneira que a avaliação empreendida pela equipe de auditoria considerou os seguintes aspectos para cada iniciativa:

- i) Projeto de Modernização da Gestão Portuária:

- o estágio de desenvolvimento do projeto de Modernização Portuária na Codesp;
  - a maneira com que a Codesp contribui para o desenvolvimento do projeto de Modernização Portuária;
  - a expectativa da Codesp em relação ao projeto na melhoria dos processos externo e internos; e
  - as dificuldades encontradas pela Codesp, no âmbito do projeto.
- ii) PND I e II:
- se o PND I atingiu o objetivo proposto na Codesp;
  - o impacto negativo na Codesp das obras previstas no PND I, mas não realizadas;
  - o impacto positivo na Codesp das obras realizadas no PND I;
  - as dificuldades encontradas pela Codesp, no atual momento de transição entre o PND I e o PND II;
  - as ações de controle adotadas pela Codesp para mitigar essas dificuldades no momento de transição entre o PND I e o PND II; e
  - a expectativa da Codesp em relação ao impacto das obras previstas no PND II.
- iii) Obras do PAC:
- o impacto das Obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC finalizadas nos resultados financeiros e operacionais de 2014.
- iv) VTMIS:
- o estágio de implantação do VTMIS na Codesp;
  - a maneira com que a Codesp contribui para a implementação do VTMIS;
  - a expectativa da Codesp em relação ao impacto do funcionamento do VTMIS; e
  - o estágio das obras que tratam da implementação do VTMIS na Codesp.
- v) Portolog:
- o estágio de implantação do Portolog na Codesp;
  - a maneira com que a Codesp contribui para a implementação do Portolog;
  - a relação (evolutiva ou regressiva) entre o sistema Portolog e o Sistema de Gestão do Monitoramento de Trânsito –Codesp (SGTC); e
  - a expectativa da Codesp em relação ao impacto do funcionamento do Portolog.
- vi) Porto 24 Horas:
- o impacto da implementação do programa Porto 24 Horas nos resultados financeiros e operacionais de 2014;
  - as dificuldades encontradas pelos órgãos anuentes para aumentar o horário de funcionamento do porto; e

- o esforço da Codesp para manter o período de funcionamento do porto em 24 horas sem extrapolar o limite percentual de horas extras, conforme determinação expressa no Acórdão –TCU n° 838/2014 – 1ª Câmara.

258. Importa ressaltar que as avaliações empreendidas buscaram evidenciar o impacto do desempenho das iniciativas na Codesp, com base no novo marco legal, a Lei n° 12.815/2013, e o desempenho da própria Codesp no exercício de 2014.

### **5.1.2. INFORMAÇÃO**

#### **Projeto de Modernização Portuária.**

259. Na Lei n° 12.815/2013, o art. 3º e seu inciso III definem que a exploração dos portos organizados deve observar o estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas. Para cumprir essa diretriz e atender ao estipulado pelo grupo de trabalho da Casa Civil/PR, a SEP/PR realizou o Pregão Eletrônico n° 9/2013, pelo qual, em 28/4/2014, celebrou com a empresa Deloitte Touche Tomahtsu Consultores Ltda o Contrato n° 6/2014, no valor de R\$ 10 milhões.

260. O referido contrato foi analisado por equipe desta Secretaria de Controle Interno durante a Auditoria de Gestão do exercício de 2014 na SEP/PR. A Cláusula Primeira do instrumento contratual define o objeto da contratação e em quais portos o projeto será executado, entre eles a Codesp:

Cláusula Primeira – o presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de consultoria no desenvolvimento e implementação dos aspectos relativos à melhora da gestão, preconizados pelo projeto Modernização da Gestão Portuária, com vistas à:

- a) Modernização dos **processos logístico-portuários de entrada e saída de embarcações, liberação de cargas e passageiros e acessos terrestres aos portos vinculados às Companhias Docas do Estado de São Paulo – Codesp**, do Rio de Janeiro – CDRJ e do Pará – CDP, compreendendo os seguintes portos de **Santos**, Rio de Janeiro, Itaguaí e Angra dos Reis, Belém, Vila do Conde e Santarém; e
- b) Modernização das **Companhias Docas do Estado de São Paulo – Codesp**, do Rio de Janeiro – CDRJ e do Pará – CDP, incluindo a **revisão de seus processos internos, estruturas organizacionais, modelos de Governança e dos demais aspectos que determinam sua atuação eficiente** como responsáveis diretos pela Administração Portuária, na forma da legislação vigente. (**grifamos**)

261. Considerando o acima exposto, foi emitida à Codesp a Solicitação de Auditoria n° 14/2015 e realizada a Entrevista n° 6/2015 com os representantes da Unidade que compõem grupo de trabalho – GT relativo ao Projeto de Modernização Portuária na Codesp.

262. Assim, sobre o estágio de desenvolvimento do projeto de Modernização Portuária, a Codesp prestou as informações com base no cronograma de apresentação dos produtos acertado entre a SEP/PR e a Deloitte, a saber:

**Quadro 17: – Produtos da consultoria Deloitte entregues e a entregar**

<b>Nº do produto e fase de referência</b>	<b>Data da entrega pela Deloitte</b>
Plano de Trabalho Preliminar- Fase I	25/07/2014
Produto 1	

Plano de Trabalho Preliminar-Fase II  Produto 8	05/09/2014
Plano de Trabalho Consolidado-Fase I Produto 2	26/11/2014
Mapa de Processos Portuários Revisados - Produto 3	22/04/2015
Plano de Trabalho Consolidado-Fase II Produto 9	26/01/2015
Mapa dos Processos Internos Revisados - Produto 10	22/04/2015
Consolidado dos Relatórios Mensais de Implantação - Fase I Produto 4	28/08/2015 (previsão)
Plano de Monitoramento Contínuo-Fase I  Produto 5	28/08/2015 (previsão)
Consolidado dos Relatórios Mensais de Implantação - Fase II Produto 11	28/08/2015 (previsão)
Plano de Monitoramento Contínuo-Fase II  Produto 12 – Codesp	28/08/2015 (previsão)
Consolidado dos Relatórios Mensais de Monitoramento - Fase I Produto 6	15/10/2015 (previsão)
Guia de Implantação de Melhoria da Gestão de Processos Portuários Produto 7	15/10/2015 (previsão)
Consolidado dos Relatórios Mensais de Monitoramento - Fase II Produto 13	15/10/2015 (previsão)
Guia de Implantação de Melhoria da Gestão de Processos Internos à Cia Docas Produto 14	15/10/2015 (previsão)

**Fonte:** Codesp, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 14/2015.

263. Do quadro acima, a UJ informou que os produtos 1, 2, 3 e 10 foram implementados, destacando que o atual estágio é de conclusão do mapeamento dos processos internos, dependendo apenas da aprovação pela Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, gestora do projeto. Além disso, os membros do GT afirmaram que cerca de 70% dos processos internos aprovados pela SEP/PR já possuem políticas e procedimentos de implantação prontos.

264. Como consequência positiva resultante do mapeamento dos processos internos, a equipe de auditoria, após consulta à intranet da Unidade, identificou a aprovação pelo Conselho de Administração da Codesp – Consad, dos seguintes documentos: (i) organograma da Unidade; (ii) Regimento Interno descrevendo as atribuições de cada setor ; (iii) Plano de Cargos Comissionados e Funções de Confiança (PCCFC), registra-se, segundo informação da intranet da UJ, que esse plano foi encaminhado ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais(Dest); e o (iv) Regimento Interno da Unidade de Segurança, que trata de um detalhamento da Superintendência da Guarda Portuária.

265. Ainda neste contexto, cumpre mencionar que a Unidade informou à equipe de auditoria, depois de encerrada a fase de campo, que o organograma da nova estrutura da empresa passou a ser implementado no dia 1/9/2015. Essa informação e outras referentes à nova estrutura são divulgadas aos empregados por meio da intranet.

266. Quanto à forma de contribuição da UJ para o desenvolvimento do Projeto de Modernização Portuária, destaca-se a Resolução DP nº 72.2014, de 26 de maio de 2014, que designa o Grupo de Trabalho permanente com quem esta equipe de auditoria realizou a Entrevista nº 6/2015. Este grupo é constituído por empregados da Codesp e objetiva, nos termos da resolução:

**(...) conduzir o Projeto de Modernização da Gestão Portuária no âmbito desta Codesp** que contará com o apoio da Consultoria Deloitte, contratada pela Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP, **para desenvolver** o conteúdo previsto no Termo de Referência do Edital SEP – Pregão Eletrônico nº 009/2013, envolvendo a revisão e modernização dos processos portuários, bem como a revisão e modernização dos processos internos e estruturas organizacionais da Codesp, CDRJ e CDP. **(grifos nossos)**

267. Ademais, ainda conforme a própria resolução, também cabe ao GT identificar a necessidade de participação eventual de outros funcionários da Companhia, propondo a convocação desses para apreciação da Diretoria-Executiva, bem como, providenciar os recursos materiais e humanos necessários ao desenvolvimento do projeto.

268. Entretanto, logo no início da Entrevista nº 6/2015, os representantes do mencionado GT esclareceram que a contribuição oferecida pela Codesp, representada pelo GT, não contempla “*o desenvolvimento do conteúdo previsto no Termo de Referência*”. Os entrevistados destacaram que compete a eles apenas a intermediação entre os empregados da Codesp e consultores da Deloitte, realizando assim um canal de comunicação entre a consultoria e as áreas da Codesp. Com o propósito de reforçar esse papel de intermediador do GT, foi emitida a Resolução DP nº 93.2014, de 15 de julho de 2014:

Autorizar que qualquer convocação de funcionários feita pelo Grupo de Trabalho, que tem como objetivo conduzir o Projeto de Modernização da Gestão Portuária no âmbito da Codesp, designado pela Resolução DP/72.2014, seja atendida, imediatamente, sem maiores formalidades.

269. Vale destacar o trabalho realizado por esse Grupo de Trabalho quanto à conclusão do mapeamento dos processos internos. Assim, por meio da entrevista, o GT explicitou todos os procedimentos e citou a competência de cada envolvido: a Deloitte solicita ao GT comunicação com o setor específico da Codesp, a fim de mapear os fluxos operacionais da área envolvida. Ao término desse levantamento, é elaborado o termo de aceite entre a área da Codesp, o Grupo de Trabalho e a Deloitte, ratificando que aquele levantamento/mapeamento, demonstra a real necessidade do setor.

270. Ainda com relação à contribuição da UJ, a equipe de auditoria, em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria de Portos –SEP (<http://www.portosdobraasil.gov.br/home>-

[1/noticias/modelos-internacionais-ajudam-na-modernizacao-do-sistema-portuario-nacional](http://www.codesp.sp.gov.br/1/noticias/modelos-internacionais-ajudam-na-modernizacao-do-sistema-portuario-nacional)), verificou que em 2014, representante da Codesp, em conjunto com representante da SEP/PR e da Deloitte, buscou modelos de gestão de portos internacionais para dar subsídios ao Projeto de Modernização.

271. Quanto à expectativa da Unidade com a implementação do projeto de modernização, em resposta à SA nº 14/2015, a UJ relatou que a perspectiva é de que *o conjunto de processos revisados pelo projeto permita que o porto opere, no conjunto, com indicadores de desempenho de classe mundial, tornando-o competitivo no novo cenário imposto pela Lei 12.815-2013*. Além disso, a Unidade destacou que:

O produto final desejado é a revisão completa dos processos portuários, em especial aqueles de responsabilidade da Autoridade Portuária-Administradora do Porto, de forma a se buscar índices de eficiência compatíveis com os portos mais modernos do mundo.

272. Por outro lado, os membros do GT citaram que não é possível apresentar a expectativa sobre a implementação dos processos externos propostos pela consultoria, pois esses processos são discutidos diretamente com a SEP. Assim, não é possível afirmar se, após a aprovação pela SEP/2015, eles vão considerar pontos críticos de conhecimento da Codesp, a exemplo da necessidade de maior interação com os outros órgãos anuentes, como no caso de movimentação de carga perigosa, informação que a Receita Federal não repassa à Codesp.

273. No tocante às dificuldades da Unidade no âmbito do projeto como um todo, em resposta à SA nº 14/2015, a Codesp informou que:

As maiores dificuldades dizem respeito à própria complexidade da operação portuária, devido ao elevado número de processos operacionais e atores envolvidos, à necessidade de automação e informatização intensiva, ainda pouco existente e à mudança cultural decorrente da transição do modelo onde o porto organizado (porto público) possuía o monopólio para a movimentação das cargas em geral, para um cenário onde qualquer instalação portuária, sendo pública ou privada, pode movimentar qualquer tipo de carga, ou seja, cenário competitivo, com necessidade de eficiência na gestão.

274. Ainda sobre as dificuldades, destaca-se que a Unidade formalizou, em 2009, o Contrato nº DP/14.2009 com a mesma consultoria Deloitte e com objeto similar ao do atual contrato: *prestação de serviços de consultoria para a elaboração de Plano de Reorganização Estratégica, de Gestão e Processos para a Companhia Docas do Estado de São Paulo-Codesp*. Na Entrevista nº 6, os membros do GT informaram que o produto entregue pela consultoria havia sido aprovado pela Diretoria Executiva e pelo Consad, mas não pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento – Dest/MP. Por fim, a mudança no marco regulatório também contribuiu para a não implementação do produto então elaborado pela Deloitte. Também durante a Entrevista nº 6/2015, os membros do GT, ao serem questionados por esta equipe de auditoria, informaram outras possíveis dificuldades na implantação do Projeto de Modernização Portuária, como a até então indefinição quanto à ocupação dos cargos de chefia na UJ. Na opinião desta equipe de Auditoria de Gestão, tal dificuldade é característica de todo processo de mudança estrutural e foi ao menos parcialmente superada com a divulgação na intranet, em 31/8/2015, das Resoluções DP nº 67 e nº 68/2015, normativos que fixam os nomes dos ocupantes dos cargos na nova estrutura da companhia.

275. Outra dificuldade para o sucesso da nova estrutura relatada pelo GT é o prazo relativamente curto de vigência da consultoria, originalmente em 1 ano, para a implementação de todas as mudanças mapeadas. Ainda, o GT frisou que essa dificuldade pode ser agravado pelo fato de que os membros do GT não têm acesso aos processos externos mapeados pela consultoria e não participam da proposta da nova estrutura.

276. Diante das dificuldades expostas, esta equipe de auditoria orienta que, para aumentar as chances de sucesso do contrato vigente, a UJ realize o mapeamento das dificuldades encontradas

atualmente (mapa de riscos), fomentando desta maneira uma política de gestão de riscos, que será capaz de identificar, no término da vigência do atual contrato, os procedimentos específicos para identificação, avaliação, monitoramento e mitigação dos riscos, de forma continuada, subsidiando a UJ ao longo da implementação do Projeto de Modernização Portuária.

277. Após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a UJ, por meio da Carta DIPRE-GD/561/2015, de 21/10/2015, acatou a análise e a recomendação desta equipe de auditoria e informou que a Gerência de Planejamento Estratégico e Projetos (GEPEP), vinculada à Superintendência de Desempenho, Risco e Conformidade (SUDEC), ficará responsável, após o final da vigência contratual, pela implementação da Gestão de Riscos, que irá subsidiar a Unidade na implementação do projeto de Modernização Portuária.

278. Por fim, cumpre ressaltar que as recomendações exaradas neste Relatório de Auditoria serão registradas no Plano de Providências Permanente e monitoradas por esta Secretaria de Controle Interno, por meio do Sistema de Execução e Monitoramento das Ações de Controle – SEMAC.

### **Recomendação:**

279. Recomendação: Realizar mapeamento de riscos com as principais dificuldades identificadas que podem prejudicar o sucesso da implantação do projeto de Modernização Portuária, especialmente após o final da vigência da contratação da consultoria Deloitte pela SEP/PR, com o intuito de avaliar os riscos, traçar medidas mitigatórias e monitorar, de maneira continuada, a eficácia das medidas adotadas e os riscos identificados.

### **5.1.3. INFORMAÇÃO**

#### **Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária I e II.**

280. O Programa Nacional de Dragagem - PND I foi instituído pela MP 393/2007, posteriormente convertida na Lei 11.610/2007 logo após a criação da SEP/PR.

281. A referida lei definiu um novo modelo de contratação: a remuneração por resultados com profundidade pré-estabelecida (dragagem por resultado), podendo o contrato ter duração de até cinco anos, renovável uma única vez, por mais um ano.

282. Com o advento da Lei nº 11.610/2007, os serviços de dragagem deixaram de ser classificados como atividades de navegação de apoio portuário, conforme previa a Portaria 461/1999 do Ministério dos Transportes, e passaram a ser enquadrados como obras e serviços de engenharia (art. 1º, §2º, I), podendo ser executados também por empresas estrangeiras.

283. Ante o exposto, visando obter evidências que permitissem avaliar os reflexos do PND I na Codesp, a equipe de auditoria emitiu a Solicitação de Auditoria nº 4/2015. Em resposta, a UJ informou:

O contrato SEP/PR nº 18/2009, de 30/09/2009, foi celebrado com o Consórcio Draga Brasil (EIT – Empresa Industrial Técnica S/A, DTA Engenharia Ltda., EQUIPAV S/A Pavimentação Engenharia e Comércio e CHEC Dredging e CO Ltda.) e a Secretaria de Portos – SEP/PR. Teve como objeto a obra de dragagem por resultado nos acessos aquaviário ao Porto de Santos/SP, compreendendo o aprofundamento e alargamento do canal de acesso e bacia de evolução do Porto de Santos/SP, Etapa 1 e serviço de manutenção dessa obra, Etapa 2.

De acordo com o objeto do contrato mencionado, o objetivo era aprofundar o canal de acesso ao Porto de Santos para – 15 metros, e com uma largura mínima de 220 metros, em uma extensão de 25 Km, dividido em trecho 1, trecho 2, trecho 3 e trecho 4.

- trecho 1: da entrada do canal de acesso externo na Barra de Santos até o entreposto de pesca;
- trecho 2: do entreposto de pesca até a torre grande;
- trecho 3: da torre grande até defronte ao armazém 6; e
- trecho 4: do armazém 6 até a alemao.

O valor original do contrato foi de R\$ 199.529.745,17, e o primeiro Termo aditivo, 24/08/2011, estabeleceu o valor total do contrato para R\$ 236.916.269,74.

O prazo de do contrato em apreço foi de 3 (três) anos, com vigência a partir da data de sua assinatura.

A Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp participou do contrato SEP/PR nº 18/2009 na figura de interveniente, tendo sob sua responsabilidade o pagamento dos valores correspondentes aos serviços de dragagem de manutenção (Etapa 2), a saber:

MEDIDA	VALOR
medida 009/2010 (27/09/11 – 19/12/11)	R\$ 9.495.279,99
medida 010/2010 (20/12/11 – 28/06/12)	R\$ 4.721.991,23
medida 012/2010 (30/08/12 – 29/10/12)	R\$ 4.547.955,89
medida 013/2010 (30/10/12 – 30/11/12)	R\$ 7.354.957,22
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 26.120.184,33</b>

Embora a obra não tenha sido concluída em sua plenitude, o calado operacional do Porto de Santos, nos trechos 1, 2, 3 e 4 ficou conforme divulgado pela Codesp:

<b>CALADOS MÁXIMOS DE OPERAÇÃO NO CANAL DE NAVEGAÇÃO (Zero DHN)</b>			
<b>TRECHO</b>	<b>DEPOIS</b>	<b>HOMOLOGAÇÃO</b>	<b>ANTES</b>
Barra até Entreposto de Pesca (Trecho I)	13,20m	DEZEMBRO 2014	12,30m
Entrepósto de Pesca à Torre Grande (Trecho II)	13,20m	DEZEMBRO 2014	12,30m
Torre Grande até Armazém 06 (Trecho III)	13,20m	DEZEMBRO 2014	11,20m
Armazém 06 até final da Alamoia 02 (Trecho IV)	13,20m	DEZEMBRO 2014	11,20m
<b>Alamoia 02 até final trecho IV (Trecho IV)</b>	<b>11,20m</b>	<b>JUNHO 2012</b>	<b>11,20m</b>

Obs.: Usualmente, a Capitania dos Portos de São Paulo adota aproximadamente 10% da menor profundidade obtida a título de segurança para o calado operacional.

(...)

A dragagem de manutenção do trecho 4 até a região da Alamoá, não foi concluída na integra, não permitindo a obtenção de melhor calado operacional, considerando o término do prazo contratual.

(...)

Não houve impacto negativo naquele momento, considerando que a dragagem de manutenção do trecho 4 até a Alamoá não foi concluída, pois o terminal de graneis líquidos – TEGLA, não estava apto a receber navios de maior porte, fato esse que deve ocorrer após o término das obras de recuperação daquele terminal, ora em andamento.

284. Da resposta apresentada, pode-se concluir que a contratação da obra de dragagem do PND I não surtiu todo o efeito esperado, embora, na prática, a falha na conclusão dos serviços tenha sido mitigada pelo atraso na obra de recuperação do terminal de granéis líquidos.

285. Ao avaliar o PND II, o TCU registrou no Acórdão nº 735/2014 – Plenário uma breve conclusão sobre as obras do PND I:

83. As antigas Secretarias de Fiscalização de Obras 1 e 4 do TCU fiscalizaram treze obras de dragagem do PND-I, nos seguintes processos:

**Tabela 1- Obras de Dragagem do PND-I Fiscalizadas pelo TCU**

Obras do PND I	Processos	Ministros Relatores
1. Santos (SP)	012.842/2013-3	A. C.
2. Rio de Janeiro (RJ)	013.843/2010-9	J. J.
3. Itaguaí (RJ)	013.874/2010-1	J. J.
4. Vitória (ES)	016.343/2010-7 e 037.383/2011-6	A. C.
5. Rio Grande (RS)	003.626/2013-0	W. A.
6. São Francisco do Sul (SC)	007.195/2010-9	A. S.
7. Itajaí (SC)	016.546/2010-5	A. S.
8. Fortaleza (CE)	018.583/2010-5	A. de C.
9. Suape (PE)	001.202/2011-1	W. de O.
10. Cabedelo (PB)	011.819/2011-1	V. C.
11. Recife (PE)	003.656/2010-1	A. C.
12. Salvador e Aratu (BA)	003.656/2010-1	A. C.

Fonte: equipe de auditoria

84. As principais irregularidades encontradas nas auditorias foram deficiências na elaboração dos projetos e orçamentos das obras, ocasionando superfaturamento aos contratos.

85. Além disso, os ganhos de profundidade nos canais de acesso, em alguns casos, não acarretaram aumento de produtividade aos portos, uma vez que não foram executados serviços sob a responsabilidade das administrações locais, tais como obras de dragagens de aprofundamento dos berços e adequação das sinalizações e balizamentos. tal fato impossibilitou a navegação e atracação de navios maiores, não ocorrendo a plena utilização das vias dragadas pela SEP.

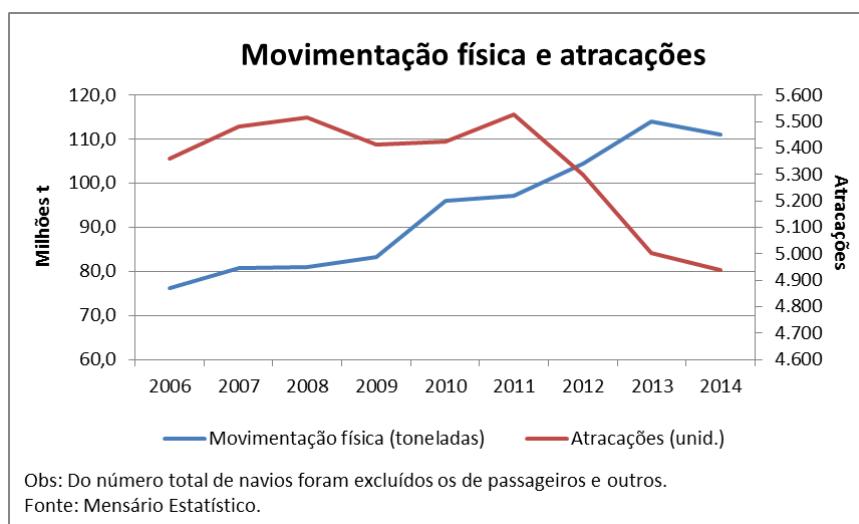
86. Assim, apesar dessas obras terem sido efetivamente executadas e do considerável montante de recursos aplicados, o programa não alcançou todos os resultados esperados. (grifo nosso)

286. Especificamente quanto à obra do PND I no porto de Santos, o Tribunal destacou o Processo n° **012.842/2013-3**, ainda inconcluso, por meio do qual foi instaurada Tomada de Contas Especial por causa de suposto dano ao erário decorrente de sobrepreço e falhas no orçamento da licitação conduzida pela SEP/PR.

287. Por outro lado, a Codesp, também em resposta à Solicitação de Auditoria n° 4/2015, se manifestou positivamente quando ao PND I, ao demonstrar que, apesar da influência de outros fatores, a dragagem no porto de Santos possibilitou a atracação de navios maiores, e consequente aumento na arrecadação das tarifas portuárias (grifos nossos):

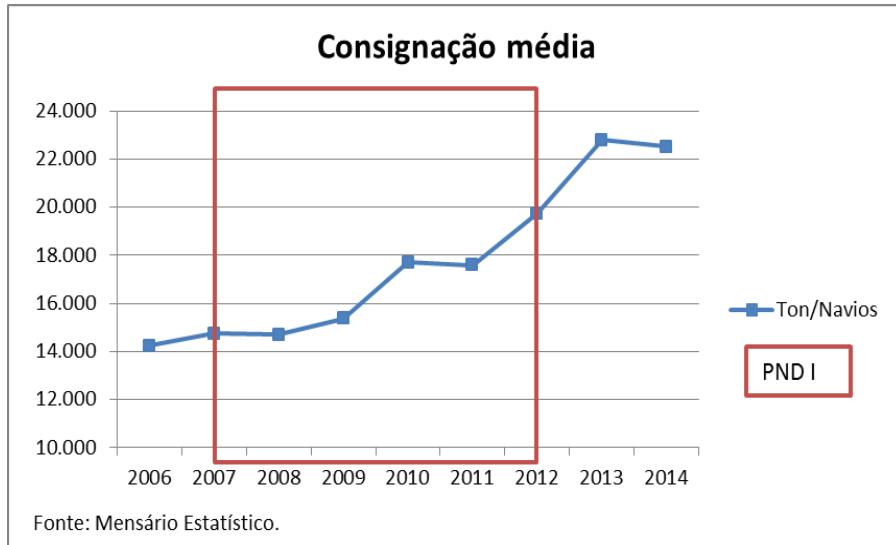
A movimentação física no Porto de Santos apresentou notável crescimento nos últimos anos. No período compreendido entre 2007 e 2013, por exemplo, tivemos quatro anos que se destacaram por altas expressivas, acima da média: 2007 (5,87%), 2010 (15,42%), 2012 (7,59%) e 2013 (9,12%).

No gráfico a seguir, ilustramos a evolução da movimentação física de cargas no Porto de Santos no período 2006 a 2014, associando-a com as quantidades anuais de atracações.



Fica evidente que o crescimento da movimentação física no período veio acompanhado da queda das atracações, de forma sutil em 2009/2010 e mais acentuada desde 2012. **No período do PND I (2007 a 2012), a movimentação de cargas registrou expansão de 37,0%, enquanto as atracações recuaram 1,1%.**

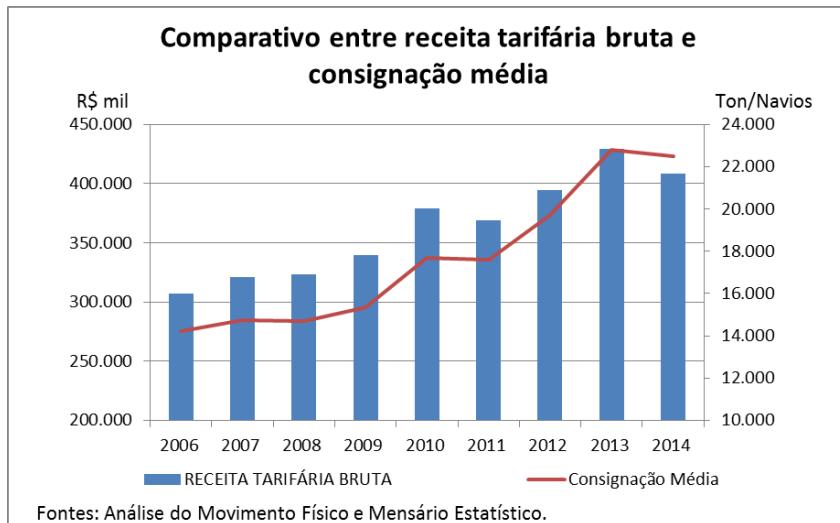
**Desta forma, a consignação média (toneladas carregadas por navio, em média) acumulou crescimento de 38,6% no período do PND I, passando de 14.732 t/navio em 2007 para 19.733 t/navio em 2012.**



(...)

**O calado médio das embarcações também aumentou, de 11 metros em 2007 para 12 metros em 2012 e 13 metros em 2014.**

A evolução da receita tarifária bruta no Porto de Santos nos últimos anos tem acompanhado as trajetórias da movimentação total de cargas e da consignação média, crescendo 28,6% entre 2007 e 2012. Isso nos permite inferir que existe uma associação entre esses desempenhos. Entretanto, não é possível afirmar até que ponto existe uma relação de causalidade entre as obras de dragagem e a expansão da receita, pois, como já mencionado, há de se considerar que fatores diversos foram determinantes para a expansão notável do fluxo de cargas que transitou pelo Porto de Santos no período.



288. No tocante às dificuldades encontradas pela Codesp no atual momento de transição entre o PND I e o PND II, a equipe de auditoria realizou a Entrevista n° 8/2015 com o Superintendente de Infraestrutura e Utilidades da UJ, empregado responsável pelo setor de dragagens, o qual destacou que o cenário da Codesp é crítico e preocupante.

289. Conforme informações do Superintendente de Infraestrutura e Utilidades, quando encerrado o PND I sem a conclusão da obra do trecho 4, a Codesp enviou a Carta DIL-GD/1000.12 à SEP/PR, gestora dos PNDS, solicitando a prorrogação da conclusão da referida obra, porém a empresa contratada rejeitou a prorrogação.

290. Assim, com a não retomada do PND I e considerando as dificuldades encontradas pela SEP para implementar o PND II, segundo o entrevistado, a Codesp realiza atualmente dragagens em pontos críticos com seus próprios recursos, visando evitar prejuízos comerciais, financeiros e de segurança para o porto e os arrendatários, a saber:

**Quadro 18: Dragagens pontuais realizadas pela Codesp em virtude do atraso na contratação pela SEP no âmbito do PND II.**

<b>Contrato n°</b>	<b>Empresa Contratada</b>	<b>Objeto</b>	<b>Data de Início da Vigência</b>	<b>Data de Término da Vigência</b>	<b>Valor</b>
DP/06.2012	Consórcio DTA Engenharia LTDA	Execução de Serviços de Dragagem de Manutenção e de Aprofundamento nos acessos aos berços de atracação	27/02/2012	26/02/2014	17.803.060,00
DP/08.2012	Bandeirantes Dragagem e Construção LTDA	Execução de Serviços de Dragagem de Manutenção e de Aprofundamento nos berços de atracação	27/02/2012	26/02/2014	16.105.458,00
DP/12.2014	Van Oord Serviços de Operações Marítimas S.A	Serviços de Dragagem e Manutenção do Trecho 1do Canal da Barra	17/03/2014	12/09/2014	17.525.000,00
DP/27.2013	Van Oord Serviços de Operações Marítimas S.A	Serviços de Dragagem e implementação e aprofundamento de bacia de evolução e acesso a berços de atracação na região do canal de acesso entre a Ilha de Barnabé e Alamoia	10/08/2013	09/08/2014	36.063.848,94
DP/24.2015	Van Oord Serviços de Operações Marítimas S.A	Serviços de Dragagem de Manutenção do Trecho 1 do Canal da Barra	14/04/2015	13/10/2015	19.865.000,00
DP/55.2014	Dratec Engenharia LTDA	Serviços de Dragagem e Manutenção do	21/10/2014	21/04/2015	17.400.000,00

		Berços de Atração			
DP/42.2014	Van Oord Serviços de Operações Marítimas S.A	Serviços de Dragagem e Manutenção dos locais mais críticos de assoreamento, nos trechos 2,3 e 4 do canal de acesso e dos seus berços de atracação	12/08/2014	12/02/2015	19.757.500,00

**Fonte:** CISET/SG-PR, em consolidação das informações apresentadas pela Codesp em função da Entrevista nº 8/2015.

291. Na opinião da equipe de auditoria, as dragagens acima relacionadas retratam a proatividade da Unidade, a qual mesmo não tendo competência, via de regra, na gestão/implementação do PND II, tomou medidas preventivas, considerando a importância da continuidade da atividade de dragagem para os anseios financeiros e operacionais da Codesp , bem como de toda comunidade portuária.

292. Vale ressaltar que esta equipe de Auditoria de Gestão não avaliou a legalidade de realização de contratação de dragagens por pregão eletrônico, pois tal procedimento já foi aprovado no âmbito do Processo nº 0006619-54.2014.403.6104, instaurado no Tribunal Regional Federal da 3ª Região para julgar recurso de licitante do pregão eletrônico realizado pela Codesp para a contratação do serviço de dragagem objeto do Contato DP/42.2014.

293. Quanto ao Programa Nacional de Dragagem II – PND II, ressalta-se que a SEP/PR, até os trabalhos de campo da presente Auditoria de Gestão, não havia concluído a contratação da dragagem prevista para a Codesp. Sabendo disso, a equipe de auditoria questionou a Codesp quanto à **expectativa** da obra de dragagem prevista no PND II. Em resposta à SA nº 4/2015, a UJ informou:

A dragagem a ser realizada no Porto de Santos através do PND II, é de manutenção/adequação e sob a responsabilidade da SEP. Tal obra consta de adequações da geometria no canal de acesso, como: estabelecimento de novas bacias de evolução e restabelecimento de larguras de curvas/inflexões, visando obter melhorias na manobrabilidade dos navios que frequentam o Porto de Santos, bem como a dragagem de manutenção do canal, acessos aos berço e dos berços de atracação visando manter a profundidade de projeto.

**Como resultado desejado espera-se manter as profundidades de projeto no canal, bacias de evolução e nos berços de atracação, bem como a uniformização das profundidades (DHN) nos trechos 1, 2, 3 e 4, e a consequente melhoria dos calados operacionais nesses trechos, criando uma condição equânime de competitividade entre os diversos terminais do Porto. (grifo nosso)**

A Codesp auxiliou a SEP/PR nos preparativos para a contratação das obras previstas no PND II fornecendo informações técnicas pertinente à natureza e local de execução dos serviços.

Com a manutenção das profundidades de projeto nos berços de atracação e a manutenção e/ou melhorias dos calados operacionais estabelecidos pela Autoridade Marítima nos trechos 1, 2, 3 e 4, se espera maior movimentação no porto, na arrecadação de tarifas e captação de novas cargas, possibilitando que os terminais possam fechar contratos futuros, com navios de maior porte. (grifo nosso)

Há que se mencionar que a obra prevista no PND II vai ao encontro das necessidades técnicas do Porto de Santos, inclusive no que concerne as obras de ampliação do canal do Panamá, que se encontra em andamento. (**grifo nosso**)

#### **5.1.4. INFORMAÇÃO**

##### **Obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.**

294. A fim de avaliar o impacto das Obras do Programa de Aceleração do Crescimento –PAC, a equipe de auditoria enviou a Solicitação de Auditoria nº 3/2015, em que listou as ações da LOA 2014 ligadas ao Programa e questionou ao gestor a relação das obras com os ganhos financeiros e operacionais no Porto de Santos, a saber:

- Qual o impacto **positivo** do Reforço no Cais para Aprofundamento dos Berços entre os Armazéns 12 e 13, Ação LOA 12LQ, nos resultados **financeiros e operacionais** de 2014?

**Resposta:** Como exposto na Solicitação de Auditoria – nº 1/2015 – OS nº 226/2015, devido a demandas judiciais o Contrato DP/51.2014 foi firmado em 01/10/2014, razão pela qual não foi possível auferir ganhos financeiros e operacionais no exercício de 2014.

- Qual o impacto **positivo** da Adequação do Cais para o Terminal de Passageiros, Ação LOA 12LR, nos resultados **financeiros e operacionais** de 2014?

**Resposta:** Desde a disponibilização dos 512 metros de cais entregues à operação em maio de 2014, conforme Matriz de Responsabilidades da COPA, a Codesp já auferiu receitas da ordem de R\$ 2.644.593,56, conforme Planilha apresentada no Anexo 1.

- Qual o impacto **positivo** do Reforço no Píer de Acostagem no Terminal da Alamoá, Ação LOA 12NJ, nos resultados **financeiros e operacionais** de 2014?

**Resposta:** Como exposto na Solicitação de Auditoria – nº 1/2015 – OS nº 226/2015, a conclusão das obras está prevista para janeiro de 2016. Ao seu término será possível a dragagem para aumento do calado do Terminal para -14m, com consequentes ganhos financeiros e operacionais em 2016.

- Qual o impacto **negativo** nos resultados financeiros e operacionais de 2014, quanto ao **não** início da obra de Construção do Pier com 2 Berços de Atração e de Ponte de Acesso no Terminal de Alamoá, Ação LOA 12LS?

**Resposta:** Projeto Executivo doado pela ABTL, foi readequado por solicitação da Codesp, finalizado e enviado à SEP/PR em 17/6/2014, aguardando definição quanto às obras correspondentes. Quanto aos aspectos operacionais, existem indicativos de demanda reprimida para atracação de navios de granéis líquidos químicos e combustíveis, gerando tempo significativo de espera para atracação.

- Qual o impacto **positivo** do Reforço dos Berços de Atracação da Ilha de Barnabé, Ação LOA 12NK, nos resultados **financeiros e operacionais** de 2014?

**Resposta:** Como exposto na Solicitação de Auditoria – nº 1/2015 – OS nº 226/2015, o Projeto Executivo foi aprovado em outubro/2014 pela Direxe e pelo Consad. O Edital para a execução das obras foi publicado em 06/11/2014 (RDC). Licitação aberta em 15/12/2014 para o recebimento das propostas. Desse modo, como as obras não foram iniciadas não ocorreram ganhos financeiros e operacionais em 2014..

- Qual o impacto positivo da Construção da Passagem Inferior do Valongo (Mergulhão), Ação LOA 14U5, nos resultados financeiros e operacionais de 2014?

**Resposta:** Como exposto na Solicitação de Auditoria – nº 1/2015 – OS nº 226/2015, o Projeto Executivo foi concluído em 15/11/2014 e o mesmo encontra-se em análise pela SEP/PR em função do elevado valor das obras para implantação do empreendimento. Desse modo, como as obras não foram iniciadas não ocorreram ganhos financeiros e operacionais em 2014.

- Qual o impacto positivo da Implantação da Avenida Perimetral Portuária, Ação LOA 1C66, nos resultados financeiros e operacionais de 2014?

**Resposta:** Tendo em vista a extensão da obra, os ganhos financeiros refletem nas Receitas Tarifárias e Patrimoniais da Codesp, bem como, no ganho de produtividade dos arrendatários da região. Quanto aos resultados operacionais, podemos apontar a eliminação do conflito rodoviário.

- Qual o impacto positivo da Implantação da Avenida Perimetral Portuária, Ação LOA 1C67, nos resultados financeiros e operacionais de 2014?

**Resposta:** Tendo em vista a extensão da obra, os ganhos financeiros refletem nas Receitas Tarifárias e Patrimoniais da Codesp, bem como, no ganho de produtividade dos arrendatários da região. Quanto aos resultados operacionais, podemos apontar a eliminação de conflitos rodoviários

295. Em suma, depreende-se da manifestação que das oito ações do PAC previstas para 2014, apenas as Ações 12LR, 1C66 e 1C67 já surtiram algum benefício à Codesp. A fragilidade na execução de ações orçamentárias está registrada na **Constatação 2.1.2**.

296. Como impacto negativo da fragilidade na execução orçamentária, pode-se tomar como exemplo a não realização da Ação 12LS (obra de Construção do Pier com 2 Berços de Atracação e de Ponte de Acesso no Terminal de Alamoia), que resulta em demanda reprimida, ou seja, impede maior movimentação no porto e consequente maior arrecadação de tarifas. Como aspectos positivos, pode ser destacado o impacto operacional das obras de Implantação da Avenida Perimetral Portuária nas margens do Guarujá e de Santos, Ações 1C66 e 1C67, com a eliminação do conflito rodoviário, mesmo que essas obras ainda estão em andamento, com apenas alguns trechos já concluídos.

297. Quanto ao ganho financeiro, a UJ destacou positivamente obra de Adequação do Cais para o Terminal de Passageiros, Ação LOA 12LR, que desde a disponibilização dos 512 metros de cais entregues à operação em maio de 2014, a Codesp já auferiu receitas da ordem de R\$ 2.644.593,56. Entretanto, embora o ano de 2014 tenha sido de realização da Copa do Mundo FIFA, fato que fez com que a Ação 12LR integrasse a matriz das obras relacionadas ao evento e que atracasse no porto navios especialmente para a competição, o quantitativo de passageiros no porto de Santos no exercício foi inferior ao dos dois anos anteriores:

**Figura 9: Movimento de passageiros no Porto de Santos, comparativo 2012, 2013 e 2014**

Passageiros	2012	2013	2014
Embarcados	435.700	363.783	345.204
Desembarcados	438.014	366.181	348.889
Em trânsito	89.775	75.647	40.380
<b>TOTAL</b>	<b>963.489</b>	<b>805.611</b>	<b>734.473</b>

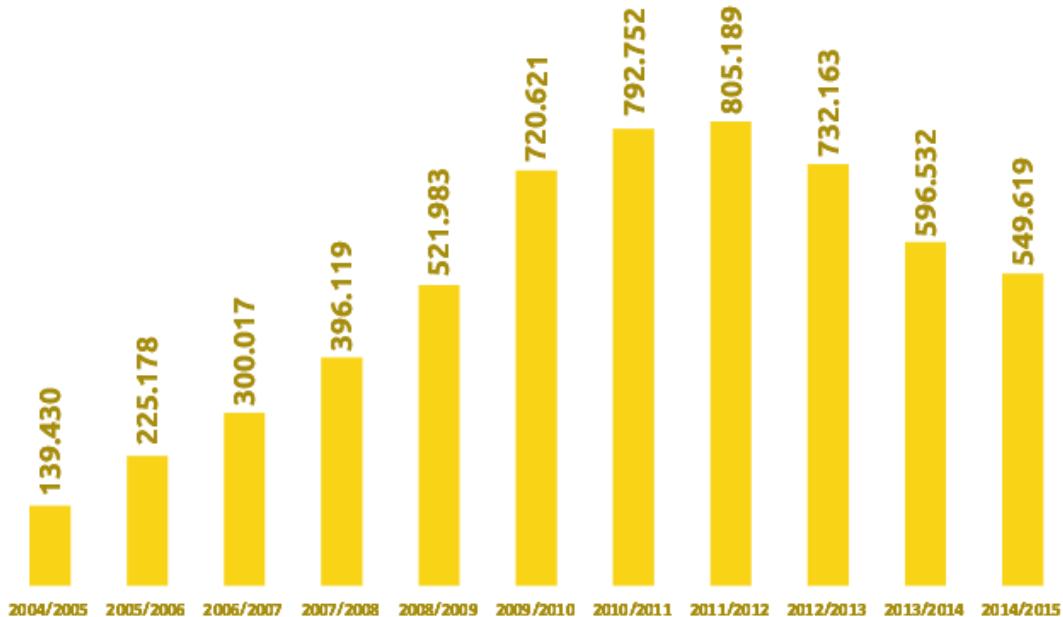
Fonte: Codesp, Relatório Anual 2014, página 70.

298. Da **Figura 9**, observa-se que a redução de 2014 em relação a 2013 foi de 8,83%, e de 23,77% sobre 2012. Entretanto, essa diminuição não pode ser considerada como resultado negativo da Ação 12LR, pois o quantitativo de passageiros de navios de cruzeiro tem diminuído nos últimos exercícios, conforme comprovam os números divulgados pela Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos – Abremar:

**Figura 10: Quantitativo de passageiros de navios de cruzeiro de associados da Abremar**

**Gráfico 2**

**NÚMERO DE CRUZEIRISTAS**



Fonte: Cruzeiros Marítimos – Estudo de Perfil e Impactos Econômicos no Brasil, Temporada 2014/2015.

299. Da imagem, observa-se que a queda no número de passageiros na temporada 2014/2015, que durou até o início de 2015, foi de 7,86% em relação à temporada 2013/2014 e de 24,93% em relação à 2012/2013. Portanto, a diminuição do número de passageiros no porto de Santos está condizente com a realidade do setor de passageiros de cruzeiros marítimos.

300. Em todo caso, espera-se que a conclusão da Ação 12LR, prevista para o final de 2015, possa retomar o crescimento no número de passageiros no porto de Santos, ou ao menos significar diminuição inferior ao verificado no setor.

## **5.1.5. INFORMAÇÃO**

**Vessel Traffic Management Information System – VTMIS (Sistema de Gerenciamento de Tráfego de Navios).**

301. O Vessel Traffic Management Information System – VTMIS, Sistema de Gerenciamento de Informações de Tráfego de Navios, faz parte do conjunto de ações denominado Inteligência Logística Portuária.

302. O funcionamento e a operação de um VTMIS devem observar as diretrizes definidas pela IALA - *International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities*, Associação Internacional de Sinalização Marítima. A SEP, em nota informativa publicada em seu sítio eletrônico em 7/8/214, destaca que um sistema de VTMIS é constituído, nos termos da Recomendação IALA V-128, de.Radares, que possibilitam o rastreamento de embarcações; AIS (Automatic Identification System) que equipam os navios de grande porte; CFTV dotado de câmeras de longo alcance e visão noturna; sensores meteorológicos e hidrológicos; comunicações VHF; e um Centro de Controle Operacional (CCO-VMIS), para o qual convergem todas as informações capturadas por meio dos sensores remotos.

303. A SEP/PR também informa que são objetivos de um VTMIS proporcionar maior segurança e eficiência do tráfego de navios e proteger o meio ambiente, o que coaduna com o inciso IV do art. 3º da Lei nº 12.815/2013.

304. O VTMIS é um sistema de auxílio eletrônico à navegação, com capacidade para prover a monitoração ativa do tráfego aquaviário. O objetivo do sistema é ampliar a segurança da vida humana no mar, a segurança da navegação e a proteção ao meio ambiente nas áreas em que haja intensa movimentação de embarcações ou risco de acidente de grandes proporções.

305. Além disso, o VTMIS tem como uma de suas funções primárias a busca por uma melhora na eficiência da movimentação de cargas, utilização dos recursos e infraestrutura do porto e organização do tráfego aquaviário na área portuária, canais de acesso e fundeadouros.

306. No tocante ao estágio de implementação do VTMIS na Codesp, a UJ informou, por meio da resposta à Solicitação de Auditoria nº 13/2015, que a implementação do VTMIS foi contratada pela Concorrência Pública nº 7/2013, do processo de licitação em que foi vencedor do certame o Consórcio INDRA VTMIS SANTOS, composto pelas empresas INDRA TÉCNOLOGIA BRASIL LTDA E INDRA SISTEMA, SA (Espanha).

307. Informou também, que o Projeto já foi licitado e aprovado pela Marinha do Brasil, por meio do Ofício nr. 786/CPSP-MB de 16/06/2010.

308. Ademais, com relação ao cronograma de implantação, os trabalhos encontram-se em fase de análise/aprovação do Projeto Executivo/Plano de Trabalho elaborado pelo Consórcio responsável pela implantação do sistema. Estando essa documentação aprovada, o projeto passará à fase de execução física.

309. Quanto à forma de participação da Codesp, a UJ informou, em resposta à SA nº 13/2015, que a participação da Codesp na implementação do VTMIS ocorreu desde o início dos estudos para a elaboração do projeto de implantação e de projeto básico. A UJ informava toda a evolução dos trabalhos à SEP/PR, prestando os esclarecimentos para manutenção do alinhamento e padronização das políticas nacionais sobre o tema.

310. Ainda com relação os esclarecimentos prestados pela UJ, por meio da resposta à Solicitação de Auditoria nº 13/2015, cabe destacar a expectativa da Codesp em relação ao funcionamento do VTMIS, *in verbis*:

O VTMIS irá propiciar à Codesp, à Comunidade Portuária e aos Entes Aliados:

- O monitoramento do tráfego de navios e quaisquer outras embarcações (grandes, médias ou pequenas) em quaisquer condições meteorológicas, de dia ou de noite;
- A apresentação das posições atuais e anteriores das embarcações, a rota anterior e a rota prevista em tempo real, as velocidades e os movimentos anteriores, atuais e previstos das embarcações monitoradas na área de cobertura, permitindo gerenciar riscos e melhorar a segurança de navegação, pela antecipação da possibilidade de colisões, encalhes e/ou abalroamentos, com geração de alarmes em tempo real;
- A detecção e/ou previsão de quaisquer violações às regras de tráfego marítimo e de intrusão a zonas restritas e/ou proibidas, com geração de alarmes em tempo real;
- A detecção e/ou indicação de alvos que contenham cargas especiais e/ou perigosas, e ainda embarcações de passageiros ou com limitação de manobras (por exemplo, grandes dimensões ou mobilidade reduzida);
- O gerenciamento aprimorado da programação do tráfego do Porto de Santos, com a programação e/ou previsão de chegadas e partidas, gerenciamento de ocupação dos berços de atracação e das áreas de fundeio (programada, atual e prevista), e da passagem de embarcações em pontos críticos;
- O apoio e registro das atividades de busca e salvamento, assim como a coordenação dos esforços;
- O registro, detecção e indicação das condições ambientais, meteorológicas e oceanográficas, tais como direção e velocidade dos ventos, temperatura do ar, temperatura da água, quantidade de sedimentos, perfil e velocidade de correntes de água, visibilidade, pressão atmosférica, dentre outras, para uso imediato e em tempo real dos operadores do sistema, assim como para uso posterior para fins de análise legal, ambiental e/ou operacional, e;
- O registro e a gravação das comunicações efetuadas pelos operadores do sistema, e das imagens das câmeras de CFTV, para posterior análise legal, operacional e tática.

**Essas funcionalidades proporcionarão a melhoria na eficiência da movimentação de cargas, utilização dos recursos e infraestrutura do porto e organização do tráfego aquaviário na área portuária, canais de acesso e fundeadouros. Como resultado econômico, estima-se o ganho de capacidade, a redução de: custos com melhoria da eficiência, a redução de acidentes e situações de risco, tempos ociosos ou não operacionais (“idle times”) na infraestrutura existente, redução de custos operacionais e custos com seguros da carga e da embarcação. (grifo nosso)**

311. Por fim, quanto ao estágio das obras que tratam da implementação do VTMIS, a UJ registrou em resposta à Solicitação de Auditoria nº 3/2015 que essas obras estavam previstas para iniciar em 2015. A Unidade ressaltou que as obras contemplam a construção das denominadas Estações Remotas do VTMIS, as quais são necessárias para suportar os radares, câmeras de longo alcance e equipamentos meteorológicos.

312. Diante de todo o exposto, ainda não é possível realizar avaliação de impacto da implantação do VTMIS na Codesp.

### **5.1.6. INFORMAÇÃO**

#### **Sistema Portolog.**

313. Como forma de melhorar o acesso portuário terrestre, a SEP/PR desenvolveu o sistema Portolog – Cadeia Logística Portuária Inteligente. O objetivo é evitar a formação de filas de caminhões nas cidades e nos acessos rodoviários aos portos e prover, assim, maior velocidade e organização para os embarques e desembarques de cargas portuárias.

314. Após implantado, o Portolog deve interligar-se ao Porto sem Papel (sistema de informação que reúne em um único meio de gestão as informações e a documentação das mercadorias embarcadas e desembarcadas nos portos) e ao Sistema de Monitoramento do Tráfego de Embarcações, o VTMIS, que possibilitará o acompanhamento e gerenciamento, em tempo real, do fluxo de embarcações no canal de navegação e nas áreas de fundeio do Porto.

315. Ante o exposto, a equipe de auditoria questionou a UJ, por meio da Solicitação de Auditoria nº 13/2015, a respeito do estágio de implementação do Portolog. A Codesp informou que o Projeto Cadeia Logística Portuária Inteligente encontra-se em fase de implementação, previsto para se tornar obrigatório o uso do sistema Portolog para fins de sequenciamento do acesso de caminhões por todos os terminais do porto em meados de novembro de 2015. Em complemento a essa informação, a UJ apresentou o cronograma previsto para a implantação:

**Figura 11: Cronograma de implantação do VTMIS na Codesp**

<b>CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA PORTOLOG NO PORTO DE SANTOS</b>			
<b>Atividade</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>	<b>Observação</b>
Treinamento Portolog	22/06/2015	10/07/2015	Terminais de Contêineres e Granéis Líquidos. Reciclagem para Terminais de Granéis de Origem Vegetal e Pátios Reguladores.
Instalação de infraestrutura de OCR pelos terminais e pátios e desenvolvimento de interfaces XML com o Portolog.	01/12/2014	30/09/2015	Todos os terminais e pátios devem concluir a instalação da infraestrutura OCR e a interface com o Portolog.
Fase Piloto	01/10/2015	15/11/2015	Todos os Terminais Portuários e Pátios Reguladores.
Fase Produção	16/11/2015	-	Uso obrigatório. Fiscalização CODESP/ANTAQ.
Término de operação do SGTC		31/12/2015	

**Fonte:** Codesp, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 13/2015

316. Sobre a maneira com que a Codesp participa da implantação do Portolog, a UJ , informou, também em resposta à Solicitação de Auditoria nº 13/2015, que é o braço operacional para implantação do Portolog. Portanto, os aspectos do desenho lógico dos processos de acesso terrestre são tratados com a SEP/PR e com equipe da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, enquanto que os aspectos que envolvem o desenvolvimento e implementação do sistema são tratados com a SEP/PR e com equipe do Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro.

317. Além disso, a Codesp informou que auxilia nas pesquisas e nas visitas técnicas para o levantamento de dados e que validou as propostas de projeto conceitual e de anteprojeto desenvolvidos pela UFSC que serviram como base para elaboração do sistema pelo SERPRO.

318. No tocante à relação entre o Portolog e o Sistema de Gestão de Tráfego de Caminhões – SGTC, o gestor, conforme resposta à SA nº 13/2015, considera que é uma evolução.. Neste sentido, vale destacar trecho dessa manifestação:

Quanto ao atual sistema de agendamento de caminhões utilizado no Porto de Santos desde 2012, denominado “Sistema de Gestão de Tráfego de Caminhões – SGTC”, conforme regulamentado pela Resolução DP 83.2014, de 11 de junho de 2014, desta Codesp, foi desenvolvido por empresa da área de TI contratada para este fim. O SGTC define um processo de registro de agendamento prévio para chegada dos veículos do tipo

informativo, no qual cada terminal portuário, arrendatário do Porto de Santos, dispõe de uma cota pré-estabelecida de veículos por janela de tempo e declara, por meio do referido sistema, quais são os veículos que irão descarregar no respectivo terminal na data e horário informados.

Esse sistema é eficaz na medida em que compara o quantitativo de veículos declarado em determinada janela de tempo, com a cota pré-estabelecida para o respectivo terminal de destino das cargas.

Entretanto, o SGTC não compatibiliza as diferentes quantidades declaradas por cada terminal com o total suportado pelo porto, ignorando as restrições em termos de capacidade operacional e viária do complexo portuário. Ao receber de cada terminal a informação dos caminhões que irão descarregar no terminal de destino dentro do porto, sem posterior análise e tratamento do conjunto declarado de todos os caminhões informados pelos terminais do porto, o referido SGTC revela uma de suas limitações, qual seja, o de ser apenas informativo e, portanto, passivo em relação à comunicação com os seus usuários.

Já o PORTOLOG se baseia em algoritmos e modelos matemáticos e implementa funcionalidades inovadoras não disponíveis no SGTC. O PORTOLOG possui um rol de características que conferirão ao Porto de Santos, um avanço, uma ruptura, em termos de inovação tecnológica dedicada a um novo processo de gestão do fluxo de veículos de carga que acessam ou que são oriundos dos terminais portuários ali instalados. Citam-se a seguir as principais características desse novo sistema:

- i. Algoritmo e modelo matemático de otimização de agendamentos e sequenciamentos de fila de veículos rodoviários e ferroviários;
- ii. Conjunto de funções de recebimento de dados, cálculo e resposta a solicitações de programação e sequenciamento de veículos enviadas pelos usuários;
- iii. Conjunto de parâmetros que definem as condições iniciais e as restrições operacionais do complexo portuário e que são modificáveis de acordo com as características e necessidades de cada Autoridade Portuária, no caso específico, da Companhia Docas do Estado de São Paulo- Codesp;
- iv. Função de troca de dados bidirecional e automatizada por meio de arquivos XML com sistemas externos, inclusive sistemas operantes de sensores e atuadores, a exemplo de câmaras de OCR (reconhecimento óptico de caracteres) e RFID (identificação por radiofrequência);
- v. Perfis de usuários de diferentes categorias: ponto de origem da carga (embarcadore); ponto de puxada de carga (pátios de triagem de caminhões); terminal ou operador portuário e Autoridade Portuária.

Essas características representam um novo paradigma do processo de agendamento: com o uso do PORTOLOG, o processo passa de meramente informativo, declarativo e passivo, como é feito hoje via SGTC, para um processo autorizativo e ativo, no qual o interessado solicita autorização prévia à Autoridade Portuária para que uma dada quantidade de veículos acesse o porto em data e janela de tempo selecionadas e o sistema responde deferindo a solicitação ou deferindo com alterações. Essa comunicação bidirecional é crucial para o entendimento das diferenças entre a atual sistemática de agendamento e o futura proposta pelo edital em análise.

Não se trata, pois, de apenas informar à Autoridade Portuária que um dado veículo irá acessar o porto, mas sim de solicitar permissão prévia de acesso, característica fundamental que diferencia o atual sistema SGTC do futuro sistema PORTOLOG. E essa permissão é dada pelo PORTOLOG ao terminal solicitante após o processamento otimizado do conjunto de solicitações dos terminais que querem utilizar a mesma janela de tempo na mesma data. Tal processo não existe no Porto de Santos, o que, per se, já revela a condição de inovação tecnológica e total independência em relação ao SGTC.

**Por essas razões, afirma-se que a relação entre os sistemas é evolutiva, sendo o SGTC um sistema meramente informativo, enquanto o PORTOLOG permite a ação da Autoridade Portuária diretamente na organização do fluxo de veículos terrestres em acesso ao porto, trabalhando de forma preventiva à formação de filas e gargalos ao fluxo de cargas. (grifo nosso)**

O SGTC deverá ser substituído pelo PORTOLOG e descontinuado em 31 de dezembro de 2015.

319. Com relação ao impacto do sistema Portolog nos resultados da UJ (movimentação do porto, arrecadação de tarifas portuárias, captação de novas cargas e navios, no aproveitamento da estrutura portuária, etc), a Unidade informou que o maior ganho almejado por meio desse projeto será a redução de situações de contingência relacionadas ao tráfego nos acessos ao Porto de Santos, resultando na melhoria do trânsito nos Municípios da Baixada Santista, especialmente Cubatão Guarujá e Santos.

320. A opinião do gestor sobre a importância do Portolog é corroborada pela equipe do Tribunal de Contas da União que realizou a auditoria operacional que suporta o Acórdão TCU nº 940/2014 –P:

282. Além do crescimento constante da quantidade de carga movimentada no Porto de Santos, diversos outros fatores são responsáveis pelos congestionamentos de caminhões, entre os quais:

- limitação de capacidade da infraestrutura de transporte;
- matriz de transporte excessivamente baseada no modal rodoviário;
- diversos gargalos nos trajetos das cargas do Planalto Paulista até os terminais portuários, alguns com cruzamentos entre modais em mesmo nível, o que só permite que um dos modais flua a cada momento;
- trechos de conflito entre tráfego portuário e urbano;
- falta de infraestrutura de armazenamento da produção agrícola nas origens, levando os caminhões a serem usados como silos móveis;
- licitações antigas de terminais portuários não previram espaço suficiente para estacionamento de caminhões dentro das áreas licitadas;
- falta de pátios reguladores no Planalto Paulista e insuficiência dos que se situam na Baixada Santista;
- chegada desordenada de cargas, principalmente nos períodos de safra, gerando picos de chegada que excedem a capacidade de absorção dos terminais.

(...)

**296. O pleno funcionamento do agendamento, com adesão total dos terminais, é urgente e indispensável. Caso contrário, o contínuo aumento do volume de cargas escoadas pelo Porto causará, indubitavelmente, situações ainda mais problemáticas em momentos de pico de movimentação, com sérios prejuízos às empresas do setor e à população das cidades afetadas. (grifo nosso)**

## **5.1.7. INFORMAÇÃO**

### **Programa Porto 24 Horas.**

321. O programa Porto 24 Horas é um conjunto de ações coordenadas para assegurar a disponibilidade e continuidade ininterrupta da operação dos diversos órgãos federais que atuam nos portos marítimos, sem que para tanto haja necessidade de investimentos em infraestrutura portuária.

322. O objetivo das ações é de conferir agilidade aos processos e reduzir o tempo de espera para liberação das mercadorias, o que implica em menores custos de armazenagem, redução de filas, maior celeridade na tramitação de licenciamento de importação e despacho aduaneiro, assim como na melhor utilização dos recursos.

323. Nesta toada, a equipe de auditoria emitiu a Solicitação de Auditoria n° 12/2015, a fim de obter da UJ evidências que demonstrassem os impactos financeiros e operacionais decorrentes da implementação do Porto 24 Horas.

324. Desta forma, primeiramente, a UJ esclareceu que o funcionamento operacional do Porto de Santos é de 24 horas por dia, sete dias por semana, enquanto que o horário de atendimento administrativo é de 7h a 18h, com pausa entre 12h e 13h, conforme Regulamento de Exploração do Porto, item 7.4 – Horário de Funcionamento. Na opinião do gestor, esses horários de funcionamento são adequados, embora não exista estudo que os ampare.

325. Ainda sobre o funcionamento, o gestor destacou como dificuldade a atual jornada de 8 horas diárias sem a previsão de organização das equipes em turnos distintos, o que onera a folha de pagamento por causa da necessidade de pagamento de horas extras. Vale destacar que o horário operacional do porto é um dos motivos para a Codesp ainda ter se submetido integralmente ao limite de horas extras imposto pelo TCU, como relatado na **Constatação 8.1.2**.

326. Quanto ao Porto 24 Horas em si, o gestor relatou que a implantação do programa permitiu incremento na movimentação no porto e na arrecadação das tarifas, embora caso toda a logística portuária aderisse ao programa, haveria maiores incrementos. A título de exemplo, o gestor citou a concentração da chegada de caminhões ao porto em horário comercial.

327. No tocante às dificuldades encontradas pelos órgãos anuentes para aumentar o horário de funcionamento do porto, ainda em resposta à Solicitação de Auditoria 12/2015 a UJ destacou que as dificuldades são ocasionadas pela falta de funcionários suficientes para atuar de forma ininterrupta. A fim de exemplificar, a UJ citou o caso da ANVISA, que pela ausência de funcionários para trabalhar 24 horas por dia, foi objeto de reclamações dos usuários.

## **6. ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO PORTUÁRIA**

### **6.1. AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES E DA GESTÃO DA FISCALIZAÇÃO REALIZADA PELA UJ**

#### **6.1.1. INFORMAÇÃO**

##### **Avaliação da efetividade das providências adotadas pela UJ sobre a atividade de fiscalização portuária frente ao novo marco legal do setor portuário.**

328. Na Auditoria de Gestão do exercício de 2013 realizada por esta CISET/SG-PR, foi registrada no Relatório de Auditoria de Gestão n° 19/2014 a necessidade de a Codesp atualizar seus normativos e seus procedimentos de fiscalização ao novo marco legal do setor portuário (Medida Provisória n° 495/2012, convertida na Lei n° 12.815/2013). Essa mesma situação já havia sido relatada no Acórdão TCU n° 940/2014 – Plenário, inclusive com recomendação daquela Corte de Contas.

329. A atualização dos normativos internos e dos procedimentos da UJ se faz necessária porque, de modo geral, as atribuições de penalização aos usuários foram transferidas para a ANTAQ. Assim, restou às Autoridades Portuárias a obrigação de realizar as fiscalizações, mas com as devidas notificações à ANTAQ para os casos que possam resultar em aplicação de penalidade.

330. Dessa maneira, no ajuste de escopo desta Auditoria de Gestão, a CISET/SG-PR e a Secex/SP entenderam apropriado o monitoramento do fato, com o intuito de avaliar a efetividade das providências adotadas pela UJ. Vale ressaltar que tanto no trabalho desenvolvido pela CISET/SG-PR para avaliar a gestão de 2013 como no realizado por equipe da Secex/SP que gerou o mencionado acórdão, foi dada ênfase às fiscalizações realizadas pela Gerência de Operações (Superintendência de Gestão Portuária), que são aquelas fiscalizações relacionadas às **operações portuárias** de Agentes, Operadores e Arrendatários.

331. Nesse sentido, esta equipe de auditoria, com o intuito de avaliar a gestão das atividades de fiscalização de toda a Companhia, em especial no que concerne à atuação da Gerência de Operações, emitiu a Solicitação de Auditoria nº 11, cuja resposta apresentou informações por meio das quais foi possível verificar que a UJ:

- Não ajustou ao novo marco legal a Resolução DP nº 10/2012, que *institui o regulamento geral de práticas de fiscalização e dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas às operações portuárias de que trata a Lei nº 8.630/1993, estabelece sanções administrativas e dá outras providências*.
- Não ajustou ao novo marco legal a Resolução DP nº 11/2012, que *dispõe sobre o processo administrativo da fiscalização portuária, no âmbito da autoridade do porto organizado de Santos*.
- Não instituiu programa de treinamento para os fiscais e os gestores das áreas da UJ responsáveis por realizarem fiscalizações.
- Por meio da Gerência de Operações, continua a formalizar poucos autos de inspeção e a não encaminhar à ANTAQ todas as situações que podem resultar em aplicação de penalidades, conforme descrito na **Constatação 6.1.2**.

332. Contudo, embora a UJ ainda não tenha atualizado seus normativos internos ao novo marco legal e não tenha criado programa de capacitação e treinamento dos fiscais, vale destacar, como ponto positivo da atuação do gestor, o estreitamento das relações com a ANTAQ. Esse estreitamento resultou na elaboração do Manual de Fiscalização Conjunta, evidenciando a intenção de reestruturação dos procedimentos e das atividades de fiscalização desenvolvidas pela UJ.

333. O Manual de Fiscalização Conjunta foi a fonte utilizada pela consultoria Deloitte, no âmbito do projeto Modernização Portuária, definir os processos internos relacionados às atividades de fiscalização. Desse manual, que aguarda aprovação formal pela Companhia, merecem destaque:

- As definições dos mapas das fiscalizações empreendidas pela Companhia (operações portuárias, obras e arrendamentos, contratos de arrendamento (caução, seguro, movimentação de mercadorias), ambientais e controle de acessos rodoviários), que pautaram as propostas de processos e subprocessos de fiscalização elaboradas pela consultoria Deloitte;
- A formalização de procedimentos de relacionamento com a ANTAQ para a apresentação de resultados de fiscalização e de atuação complementar entre as equipes da Codesp e da ANTAQ;
- A previsão de atualização das Resoluções DP nº 10/2012 e DP nº 11/2012 com base no novo marco regulatório e no próprio Manual de Fiscalização Conjunta;
- Definição de modelos de documentos para pautar as atuações dos fiscais da Codesp;
- Definição de indicadores relacionados às atividade de fiscalização;

- Definição e gradação de irregularidades;
- Previsão de alterar a fiscalização de operações de cada navio para uma fiscalização preventiva por amostragem com base em riscos e fatores históricos; e
- Definição de cronograma de atividades que embasarão a remodelagem de gestão e de atuação da fiscalização da Codesp, inclusive com previsão de desenvolvimento de sistema de informação para gerir, registrar e arquivar os resultados das fiscalizações.

334. Cumpre ressaltar, contudo, no que concerne à definição e gradação de irregularidades, que no manual não há menção a operações nocivas ao meio-ambiente (como o descarregamento de água de lastro no canal ou nos berços de atracação), a operações que danifiquem bens públicos ou arrendados a terceiros e a ocorrências quanto ao fluxo de caminhão para o porto de Santos. Tais falhas demonstram a necessidade de aprimoramento do documento, conforme apontado na **Constatação 6.1.3**.

335. A implementação do Manual de Fiscalização será importante para o fortalecimento dos controles internos utilizados pela Companhia, contudo, outras questões pontuais, que fragilizam os controles, precisam ser mitigadas, como: i) a ausência de formalização de todas as intervenções das equipes de fiscalização da Gerência de Operações; ii) falhas no fluxo das notificações aos usuários identificados em operações portuárias irregulares; e iii) o descompasso entre as irregularidades identificadas pela fiscalização em operações portuárias e os ROPs emitidos à ANTAQ; cujas considerações desta auditoria estão relatadas na **Constatação 6.1.2**.

336. Dessa forma, evidencia-se a baixa qualidade atual dos controles internos utilizados para a fiscalização das operações portuárias da Companhia e a necessidade de aprimoramento. As ações realizadas pela Companhia, em 2015, para a melhoria dos controles internos serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente, verificado semestralmente por esta CISET/SG-PR, assim como em futuras ações de controle. como consequência das recomendações exaradas no Relatório de Auditoria de Gestão nº 19/2014, documento em que está registrada a Avaliação da Gestão de 2013.

#### **Manifestação da Unidade:**

337. Após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a UJ, por meio da Carta DIRPRE-DG/ 561-2015, de 21/10/2015, apresentou cópia da Nota Técnica SUPOG/GEFIS nº 3/2015, de 13/10/2015. Desse documento, seguem as transcrições dos trechos julgados mais importantes por esta equipe de auditoria.

- Ajuste ao novo marco legal

Com relação aos normativos desatualizados, a CODESP, tem aplicado de fato, os procedimentos acordados com a Agência Reguladora, em sintonia com o novo marco legal e, de acordo com a nova sistemática definida em 2015 pelo Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP), para os normativos da Autoridade Portuária, estão sendo finalizadas as Políticas, Normas e Procedimentos (PNP), contendo todo o arcabouço normativo relacionado aos novos processos de Fiscalização, tendo utilizado como principais fontes de informação o Manual de Fiscalização Conjunta, e os detalhamentos dos processos referentes ao PMGP.

Foi acordado o prazo de 30/10/15 para a entrega da versão final, em substituição às Resoluções DP nº10/2012 e nº11/2012, que normatizavam os processos fiscalizatório e sancionador, respectivamente, de forma que o segundo normativo, a partir do novo marco legal, **perdeu a eficácia**, passando a ser de competência exclusiva da Agência Reguladora, normatizado através da Resolução Antaq nº3259/14.

- Treinamento e capacitação de fiscais e gestores

Em 2014 foram totalizadas 6676 horas de treinamento para os fiscais das UFO, resultando em uma média de 50 horas por fiscal.

As realizações de 2015 contemplam a implementação do processo de Gestão por Competências, através do mapeamento das lacunas de competência dos fiscais, a serem eliminadas pelo Programa Anual de Capacitação (PRAC), tendo sido apuradas 3182 horas até a presente data, com destaque para o treinamento de NR29 totalizando 469 horas.

Com relação ao PMGP, foi encaminhado à GECAR (Gerência de Carreiras), em 02/10/15, o levantamento das necessidades de treinamentos para os fiscais e gestores da área de fiscalização, referentes à implantação dos novos processos, incluindo as novas normativas para a fiscalização.

#### **Análise da equipe de auditoria:**

338. Conforme descrito no fato desta constatação, há recomendações no Plano de Providências Permanente da UJ para que ela saneie as falhas identificadas durante a Auditoria de Gestão de 2013. Portanto, as informações descritas pela UJ na manifestação após a versão preliminar deste Relatório de Auditoria serão avaliadas por esta CISET/SG-PR quando da análise do Plano de Providencias Permanente - PPP da UJ.

#### **6.1.2. CONSTATAÇÃO**

##### **Fragilidade nos controles internos utilizados na gestão e nas atividades de fiscalização portuária.**

###### **Fato:**

339. Como complemento ao escopo ajustado com a Secex/SP para a realização da análise da efetividade das providências adotadas pela Codesp para ajustar sua atividade de fiscalização ao novo marco legal do setor portuário, esta equipe de auditoria entendeu pertinente verificar os controles internos utilizados pela Codesp, mais especificamente pela Gerência de Operações, no desenvolvimento da gestão e das atividades de fiscalização dos usuários do porto de Santos.

340. Para realizar a análise, esta equipe de auditoria de gestão emitiu a Solicitação de Auditoria nº 11/2015. Com base nas informações obtidas, foi possível identificar as seguintes fragilidades:

- Ausência de formalização de todas as intervenções das equipes de fiscalização da Gerência de Operações.**

341. Como demonstrado no relatório que pautou a emissão do Acórdão TCU nº 940/2014 – Plenário e no Relatório de Auditoria de Gestão nº 19/2014, o Superintendente de Gestão Portuária não entendia como necessária a confecção de documentos que demonstrassem as autuações das cinco Unidades de Fiscalização Operacionais – UFOs da Gerência de Operações. Reforça esse entendimento a manifestação do gestor à versão preliminar do Relatório de Auditoria de Gestão nº 19/2014, resultado da avaliação da gestão de 2013:

(...) a função precípua da fiscalização é permitir operações com “regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente”, não apenas nos termos da Lei, mas como uma intenção real. Note que não se trata primariamente de elaborar autos de inspeção e aplicar multa mas também de orientar o trabalho portuário de forma a facilitar a movimentação sem que ocorram acidentes e/ou incidentes, agindo de forma sinérgica.

342. Vale ressaltar que, também como registrado no Relatório de Auditoria de Gestão nº 19/2014 e no relatório do TCU que pautou o Acórdão TCU nº 940/2014 – Plenário, as UFOs atuam em todos os cais em que há navios atracados. Ou seja, as equipes fiscalizam todos os navios que atracam no porto organizado de Santos, quantidade de 5.193 atrações em 2014,

conforme exposto na folha 1 do Mensário Estatístico de Dezembro de 2014, documento elaborado pela Codesp.

343. Com o intuito de verificar as providências da UJ para sanar a fragilidade, esta equipe de Auditoria de Gestão questionou o gestor por meio da Solicitação de Auditoria nº 11/2015, conforme exposto:

- e) Apresentar cópia de todos os resultados das ações de fiscalizações portuárias empreendidas em 2014 (Autos de Infração, Relatórios de Inspeção, Registros Diários de Ocorrências, Relatórios de Ocorrências Portuárias, etc).

344. Como resposta, o gestor apresentou apenas 17 expedientes de protocolo de notificações a Agentes Marítimos, Operadores Portuários e a Arrendatários. Vale ressaltar que esses 17 expedientes se referem a 15 notificações, das quais 13 apresentaram fragilidades, como detalhado no subitem seguinte. A baixa quantidade evidencia a continuação da prática de não notificar formalmente os usuários de todas as irregularidades identificadas pelas UFOs, já que essas equipes contaram em 2014 com o total de 135 empregados, conforme resposta ao item a.7 da SA 11/2015, e fiscalizaram todos os navios que atracaram no porto, ou seja, fiscalizaram 5.193 atrações, conforme já mencionado.

345. Na opinião desta equipe de auditoria, a não confecção de notificação formal aos usuários flagrados em operações irregulares prejudica também a formação de um banco de dados que auxilie na orientação da fiscalização para fatores de risco e ocorrências históricas, conforme descrito na proposta de Manual de Fiscalização Conjunta. Ao mesmo tempo, a confecção de notificação não impede o que o gestor falou a respeito na avaliação de gestão de 2013: *a função precípua da fiscalização é permitir operações com “regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente”*. Pelo contrário, a confecção de notificação formal reforça a importância da fiscalização, pois registra e dá oficialidade ao resultado da ação fiscalizatória.

**Causa:**

346. Entendimento gerencial impróprio da função de fiscalização portuária.

- Falhas no fluxo das notificações aos usuários identificados em operações portuárias irregulares.**

347. Esta equipe de auditoria teve acesso às cópias dos 17 expedientes de protocolo de notificações a Agentes Marítimos, Operadores Portuários e a Arrendatários, documentos apresentados em resposta ao item “e” da Solicitação de Auditoria nº 11/2015, importando mencionar que 2 expedientes deles foram gerados apenas para registrar a resposta do arrendatário (Expediente nº 45270/2014-81, vinculado ao expediente 36245/14-43; e Expediente nº 141/2014, vinculado ao Expediente nº 58848/14-32), reduzindo-se assim o universo de notificações para o total de 15.

348. Do universo informado, em 13 notificações foram identificadas fragilidades, conforme exposto no **Quadro 19**:

**Quadro 19: Falhas no fluxo das notificações aos usuários por operações portuárias irregulares, exercício de 2014**

Nº do expediente	Resumo(s) do(s) objeto(s) da notificação	Falha(s) no fluxo da notificação
36245/14-43 e 45270/14-81	Ausência de declaração prévia de movimentação de carga perigosa	Atraso na emissão da notificação (fato identificado em 10/6/2014, notificação emitida em 11/7/2014). Geração de outro expediente para registrar resposta do Arrendatário.
37243/14-35	Ausência de declaração prévia de movimentação de carga perigosa	Atraso na emissão da notificação (fato identificado em 16/6/2014, notificação emitida em 11/7/2014)
41353/14-65	Realização de reparo em tubulação de combustível sem ciência à Codesp.	Atraso na emissão da notificação (fato identificado em 27/6/2014, notificação emitida em 18/7/2014).

	Vazamento de combustível em operação de reparo de tubulação.	Emissão intempestiva e/ou inoportuna da notificação (notificação formal após tratativa da mesma ocorrência em reunião com o Arrendatário).
52605/2014-18	Dispersão excessiva de material.	Atraso na emissão da notificação (fato identificado em 7/8/2014, notificação emitida em 2/9/2014). Ausência de resposta ao arrendatário sobre pedido de prorrogação de prazo para esclarecimento.
58848/14-32 e 141/2014	Má conservação de equipamentos e de estrutura de armazém.	Incompletude do expediente (não há registro da ocorrência feita pela UFO). Geração de outro expediente para registrar resposta do Arrendatário. Emissão intempestiva e/ou inoportuna da notificação (desconhecimento de pedido anterior do Arrendatário para devolver à Codesp os equipamentos).
59559/14-51	Maquinário em área pública do porto.	Incompletude do expediente (não há registro da ocorrência feita pela UFO e nem notificação emitida ao Arrendatário, apenas a resposta do Arrendatário).
63301/14-95	Ausência de declaração prévia de movimentação de carga perigosa	Atraso na emissão da notificação (fato identificado em 8/10/2014, notificação emitida em 27/10/2014). Incompletude do expediente (não há resposta do Arrendatário).
73377/14-83	Ausência de certificado de vistoria para equipamentos de descarga de mercadoria	Atraso na emissão da notificação (fato identificado em 24/11/2014, notificação emitida em 24/2/2014). Emissão intempestiva e/ou inoportuna da notificação (Operadora já havia apresentado os certificados à Codesp).
76793/14-24	Descarte de água de lastro. Avaria no piso do cais.	Incompletude do expediente (não há resposta do Agente Marítimo).
22405/14-40	Limpeza de área arrendada.	Notificações informais sem efeito (fiscal da Codesp notificou informalmente arrendatário nos dois meses anteriores à confecção do auto de inspeção, mas arrendatário não adotou providência). Atraso na emissão da notificação (fato identificado em fevereiro e março, mas auto de inspeção confeccionado em abril de 2014. Ainda, notificação formal emitida em 16/7/2014). Emissão intempestiva e/ou inoportuna da notificação (Arrendatário já havia limpado a área quando a notificação foi finalmente emitida pela Codesp).
45944/14-93	Caminhões estacionados em frente a equipamentos de segurança no porto.	Atraso na emissão da notificação (fato identificado em 10/6/2014, notificação emitida em 16/7/2014).

**Fonte:** Dezessete expedientes de notificação emitidos pela Coordenação de Operações e apresentados em resposta ao item “e” da Solicitação de Auditoria n° 11/2015.

349. Considerando o universo de 15 notificações, em termos percentuais, há:

- i) atraso na emissão da notificação: 8 expedientes, 53,33% do total.
- ii) incompletude do expediente: 4 notificações, com destaque para 2 expedientes em que não há registro de resposta dos usuários, 26,66% do total.
- iii) emissão intempestiva e/ou inoportuna da notificação: 4 notificações, 26,66% do total.
- iv) geração de outro expediente para registrar manifestação à notificação: 2 expedientes, 13,33% do total.
- v) ausência de resposta ao usuário sobre prorrogação de prazo de resposta: 1 notificação, 6,66% do total.

350. A contagem das falhas demonstra que, além de não ser emitida notificação para todas as irregularidades identificadas, como relatado no subitem anterior e no expediente 22405/14-40, em mais da metade dos casos houve atraso na emissão da notificação. O maior atraso foi evidenciado no expediente 73377/14-83: 3 meses entre a identificação da irregularidade e a emissão da notificação.

351. Também foram identificados expedientes incompletos. Nesses casos, são destaques negativos os dois expedientes em que não há manifestação dos usuários à notificação. No expediente 76793/14-24, além da irregularidade ambiental pelo lançamento de água de lastro, esse lançamento causou avarias no piso do cais. Já no expediente 63301/14-95, não houve prévia informação de movimentação de carga perigosa, o que é caracterizado como infração grave pela proposta do Manual de Fiscalização Conjunta. Nenhum desses dois casos resultou no envio de Relatórios de Ocorrências Portuárias à ANTAQ para aplicação de punição. As ausências de manifestação dos usuários, aliadas ao não envio de Relatórios de Ocorrências Portuárias à ANTAQ, pode gerar, nos usuários, sensação de impunidade e, consequentemente, colocar em dúvida a eficácia da fiscalização da Codesp.

352. Já a falha *emissão intempestiva e/ou inoportuna da notificação* tem origem principalmente em outra falha: em 3 das 4 ocorrências identificadas, a emissão intempestiva e/ou inoportuna se deu pelo atraso na emissão da notificação.

#### **Causas:**

353. Falhas nos controles internos empregados na gestão e nas atividades de fiscalização portuária.

354. Ausência de um sistema eletrônico para o registro, a gestão e o acompanhamento das notificações emitidas pela Codesp.

- **Descompasso entre as irregularidades identificadas pela fiscalização em operações portuárias e os ROPs emitidos à ANTAQ.**

355. O Relatório de Ocorrência Portuária é o documento a ser preenchido no caso de necessidade de dar conhecimento da irregularidade à ANTAQ para a aplicação de punição ao usuário. Com o intuito de verificar a emissão desse documento por parte da Gerência de Operações, o gestor foi questionado por meio dos itens “e” e “f” da Solicitação de Auditoria nº 11/2015, como segue:

- e) Apresentar cópia de todos os resultados das ações de fiscalizações portuárias empreendidas em 2014 (Autos de Infração, Relatórios de Inspeção, Registros Diários de Ocorrências, Relatórios de Ocorrências Portuárias, etc).
- f) Informar quais resultados de ações de fiscalizações portuárias relacionados no subitem anterior foram encaminhados à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, em cumprimento ao inciso XI do 1º dp art. 17 da Lei nº 12.815/2013.

356. Entretanto, ao comparar as respostas aos itens “e” e “f” da Solicitação de Auditoria nº 11/2015, foi constatado que nenhum dos ROPs emitidos à ANTAQ se refere às notificações feitas anteriormente aos usuários, pois todos os ROPs continham informações de caminhões que haviam desrespeitado o agendamento, estavam estacionados em locais proibidos de avenidas ou estavam em quantidade superior nos estacionamentos de retenção, nenhuma situação prevista nos expedientes formalizados pela Gerência de Operações.

357. Aliado a esse descompasso, devem ser lembrados os expedientes 76793/14-24 e 63301/14-95, que geraram notificações ignoradas pelos usuários sobre o lançamento de água de lastro, avarias no piso do cais e falha grave ao não mencionar movimentação de carga perigosa. Essas situações, no entendimento dessa equipe de auditoria, deveriam ter gerado ROPs à ANTAQ.

#### **Causa:**

358. Falhas nos controles internos empregados na gestão e nas atividades de fiscalização portuária.

## **Manifestação da Unidade:**

359. Além das informações já apresentadas pela Unidade como resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2015, a Unidade, após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, apresentou, por meio da Carta DIRPRE-DG/ 561-2015, de 21/10/2015, cópia da Nota Técnica SUPOG/GEFIS nº 3/2015, de 13/10/2015. Desse documento, seguem as transcrições dos trechos julgados mais importantes por esta equipe de auditoria, relativos a esta constatação:

- Fragilidade nos controles internos utilizados na gestão e nas atividades de fiscalização portuária

No que concerne à rotina de apuração, registro e comunicação de ocorrências aos infratores e à Agência Reguladora, estão em fase de implantação algumas melhorias identificadas nas rotinas atuais da fiscalização:

Padronização dos instrumentos de fiscalização, no que diz respeito à formalização das ocorrências identificadas em campo, que deverão ser feitas, obrigatoriamente, por meio de Autos de Inspeção (anteriormente muitas ocorrências eram reportadas através de Folhas de Informação, documento interno comumente utilizado em expedientes da CODESP), e encaminhados à ANTAQ via ROP, garantindo a sincronia entre os documentos gerados em campo e reportados ao órgão sancionador, eliminando o descompasso identificado.

No processo realizado pelas UFO, os Supervisores das UFO, em primeira instância comunicarão o responsável pela operação irregular, devidamente formalizado pela assinatura do mesmo no Auto de Inspeção, que posteriormente será submetido ao Gestor da Área de Fiscalização, a partir deste ponto, qualquer que seja a tratativa dada ao AI, seja pelo arquivamento (por ter sido sanada a irregularidade no ato da fiscalização), seja pela protocolização do ROP à ANTAQ, o fato será notificado formalmente ao agente infrator por meio de ofício externo, a ser encaminhado pela GERAR (Gerência de Contratos de Arrendamento), caso o mesmo seja arrendatário ou operador portuário, e pela SUPOP (Superintendência de Operação Portuária), caso o mesmo seja Agente Marítimo/Armador.

- Eficácia da Fiscalização

Foi constatado que muitos AI não apresentavam devidamente caracterizados autoria e materialidade, fato este que inviabilizava a elaboração do ROP. Em resposta, está previsto um treinamento aos fiscais e gestores da CODESP, acerca deste tema, a ser provido pelo corpo técnico da ANTAQ, com foco nos AI pretéritos que não se materializaram.

Outras medidas ainda estão em fase de implantação, como instituir as fiscalizações conjuntas CODESP/ANTAQ, com a participação do fiscal da ANTAQ no fechamento das inspeções da equipe CODESP, em vista ao fato que somente o fiscal da ANTAQ tem competência para lavrar Autos de Infração ou emitir Notificações.

- Nova estrutura organizacional

A respeito da constatação da equipe de auditoria “Entendimento gerencial impróprio da função de fiscalização portuária”, a UJ fez alterações na sua estrutura organizacional, implementadas em 1º de setembro de 2015, visando segregar e centralizar o planejamento e controle das atividades de fiscalização da empresa, juntamente com a implantação de nova metodologia e rotinas de trabalho, de forma a corrigir a falta de foco e ajustar o entendimento da atividade aos princípios preconizados no manual de fiscalização.

360. Além do exposto, a UJ também apresentou informações sobre como pretende ou como já iniciou ações para atender às recomendações propostas pela equipe de auditoria. A única recomendação a que a UJ apresentou discordância se referia à terceira recomendação desta constatação, que na versão preliminar deste relatório possuía a seguinte redação: *Encaminhar à*

*ANTAQ Relatórios de Ocorrências Portuárias relativos às irregularidades mencionadas nos expedientes 76793/14-24 e 63301/14-95, cujas notificações foram ignoradas pelos usuários. Conforme apresentado pela UJ em sua manifestação, nos normativos da Agência Reguladora não está previsto nenhum tipo de penalização/sanção a agentes marítimos/armadores, ficando o ROP sem eficácia para esta categoria de ente fiscalizado, a CODESP já solicitou à Antaq que seja feita a normatização referente a este tema.*

#### **Análise da equipe de auditoria:**

361. As fragilidades evidenciam necessidades de melhorias nos controles internos da Unidade empregados na gestão e nas atividades de fiscalização. Além disso, a manifestação da UJ, ao buscar demonstrar a realização, ou planejamento, de ações para executar as recomendações propostas, corrobora com os apontamentos feitos por esta equipe de auditoria. Assim, permanecem as recomendações com o objetivo de acompanhar a evolução dos assuntos.

362. Quanto à única recomendação em que houve discordância, esta equipe de entende pertinente acatar o posicionamento apresentado pela UJ e, com o intuito de induzir tratativas entre a Codesp e a ANTAQ sobre o assunto e acompanhar a evolução da matéria, alterou a terceira recomendação desta constatação. Vale destacar que tal alteração fora ajustada entre representantes desta CISET/SG-PR e da Codesp durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada por videoconferência no dia 14/10/2015.

#### **Recomendações:**

363. Recomendação 1: Notificar, formalmente, por meio de expediente de protocolo de notificação, todos os usuários flagrados em operações irregulares, mesmo que a ocorrência tenha sido sanada no ato da fiscalização, como maneira de possibilitar a criação de um banco de dados confiável que sirva de parâmetro para ações fiscalizatórias com base em riscos e em registros históricos.

364. Recomendação 2: Implantar um sistema eletrônico para o registro, a gestão e o acompanhamento das notificações emitidas pela Codesp, com o intuito de evitar atrasos em emissão de notificações, em verificações de manifestações dos usuários notificados e nos desdobramentos dos Relatórios de Ocorrências Portuárias enviados à ANTAQ.

365. Recomendação 3: Encaminhar à ANTAQ pleito para que a Agência Reguladora verifique a possibilidade legal de penalização a agentes e operadores portuários, o que tornaria possível, por exemplo, aplicar sanções relativas às irregularidades relatadas nos expedientes 76793/14-24 e 63301/14-95, cujas notificações feitas pela Codesp foram ignoradas pelos usuários.

#### **6.1.3. CONSTATAÇÃO**

##### **Necessidade de melhorias na atual proposta de Manual de Fiscalização Conjunta.**

###### **Fato:**

366. A proposta de Manual de Fiscalização Conjunta é um avanço para a atuação da fiscalização realizada pela Codesp. Porém, ao comparar os expedientes de notificações, os encaminhamentos de irregularidades à ANTAQ por meio dos Relatórios de Ocorrências Portuárias – ROPs e o teor do próprio manual, foram identificadas ausências no quadro de graduação de irregularidades detalhado no manual:

- operações nocivas ao meio-ambiente, como o descarregamento de água de lastro no canal ou nos berços de atracação, ocorrência identificada no expediente 76793/14-24.
- operações que danifiquem bens públicos ou arrendados a terceiros, a exemplo da ocorrência identificada no expediente 76793/14-24.

- ocorrências quanto ao fluxo de caminhão para o porto de Santos, como o desrespeito ao agendamento no sistema específico, à quantidade superior nos pátios de estacionamento e ao estacionamento irregular em vias da cidade, todas situações que resultaram na emissão dos 25 ROPs pela Gerência de Operações em 2014.

367. Além dos ajustes no quadro de graduação de irregularidade, esta equipe de Auditoria de Gestão entende válido prever no manual que, além dos casos previstos no comando da folha 9, quais sejam *pleitos não atendidos, casos de reincidência, ou situações que configurem falta grave por parte do agente infrator em potencial* sejam, também, encaminhados à Antaq os casos que configurem infração gravíssima.

#### **Causas:**

368. Ausência de formalização de notificações prejudica a identificação das irregularidades mais recorrentes e impede a inserção da situação no quadro de graduação do Manual de Fiscalização Conjunta.

369. Falhas na proposição do quadro de graduação de irregularidades do Manual de Fiscalização Conjunta.

#### **Manifestação da Unidade:**

370. Além das informações já apresentadas pela Unidade como resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2015, a Unidade após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, apresentou, por meio da Carta DIRPRE-DG/ 561-2015, de 21/10/2015, cópia da Nota Técnica SUPOG/GEFIS nº 3/2015, de 13/10/2015. Nesse documento, foram apresentadas concordâncias com as recomendações propostas nesta constatação, bem como iniciativas já iniciadas, ou a iniciar, para implementar as recomendações.

#### **Análise da equipe de auditoria:**

371. As fragilidades evidenciam necessidades de melhorias nos controles internos da Unidade empregados na gestão e nas atividades de fiscalização, bem como na atual proposta de Manual de Fiscalização Conjunta. Além disso, ao considerar que essas necessidades de ajustes tiveram por base apenas as notificações apresentadas à equipe de auditoria, pode haver outras ocorrências mais comumente identificadas pelas equipes de fiscalização da UJ que ainda não estão registradas no manual.

372. Dessa maneira, e com base na concordância da UJ apresentada após a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, esta equipe de Auditoria de Gestão formaliza recomendações estruturantes e pontuais.

#### **Recomendações:**

373. Recomendação 1: Fazer constar no Manual de Fiscalização Conjunta, quadro de graduação de irregularidades, as operações nocivas ao meio-ambiente, como o descarregamento de água de lastro no canal ou nos berços de atracação, ocorrência identificada no expediente 76793/14-24.

374. Recomendação 2: Fazer constar no Manual de Fiscalização Conjunta, quadro de graduação de irregularidades, as operações que danifiquem bens públicos ou arrendados a terceiros, a exemplo da ocorrência identificada no expediente 76793/14-24.

375. Recomendação 3: Fazer constar no Manual de Fiscalização Conjunta, quadro de graduação de irregularidades, as ocorrências quanto ao fluxo de caminhão para o porto de Santos, como o desrespeito ao agendamento no sistema específico, à quantidade superior nos pátios de estacionamento e ao estacionamento irregular em vias da cidade, todas situações que resultaram na emissão dos 25 ROPs pela Gerência de Operações em 2014.

376. Recomendação 4: Prever no Manual de Fiscalização Conjunta que também nos casos de infrações gravíssimas a Autoridade Portuária deve encaminhar os autos à ANTAQ para o exercício do Procedimento Administrativo Sancionador.

377. Recomendação 5: Realizar avaliação geral do Manual de Fiscalização Conjunta, com intuito de verificar se há outras situações que merecem fazer parte do manual, com base nas principais ocorrências identificadas pelas equipes de fiscalização da Codesp.

## 7. RECEITAS TARIFÁRIAS

### 7.1. ADEQUAÇÃO DOS VALORES DAS TARIFAS PORTUÁRIAS E DOS CONTROLES INSTITuíDOS NO FLUXO INTERNO DOS PROCESSOS DE TARIFAÇÃO.

#### 7.1.1. INFORMAÇÃO

##### **Avaliação da efetividade das providências adotadas pela UJ para reverter o desequilíbrio entre as receitas tarifárias e as despesas com as prestação dos respectivos serviços.**

378. Na auditoria de gestão do exercício de 2013 realizada por esta CISET/SG-PR, foi registrado no Relatório de Auditoria de Gestão nº 19/2014 que os **custos dos serviços portuários** fornecidos pela Codesp eram maiores do que os valores arrecadados com as respectivas tarifas. Esse mesmo fato consta no Acórdão TCU nº 940/2014 – Plenário. Da leitura de ambos os documentos, pode-se concluir que a principal causa para o descompasso entre os valores arrecadados e os custos dos serviços prestados consistia na desatualização dos valores das **tarifas portuárias**, que não eram majoradas desde maio de 2005.

379. Nessa esteira, no escopo ajustado com a Secex/SP em 3/12/2014, foi acordado que esta equipe de auditoria avaliasse a efetividade das providências adotadas pela Codesp em prol do reequilíbrio entre **as receitas das tarifárias portuárias e os custos dos respectivos serviços**.

380. Na fase de planejamento da presente ação de controle, foi verificado, por meio da Resolução DP nº 35/2015, de **8/5/2015**, que a Codesp implementou com agilidade o reajuste dos valores das tarifas conforme aprovado pela Antaq na Resolução nº 4.093, de **7/5/2015**, e pela Diretoria Executiva da Companhia por meio da Direxe nº 145/2015, de **8/5/2015**. Ainda, vale ressaltar que o reajuste implementado pela UJ alterou linearmente as tarifas portuárias **no exato limite de 31,7%** aprovado pela ANTAQ para o quinquênio 2015 - 2019.

381. Portanto, ficou evidenciado que a UJ adotou tempestivamente e na totalidade as providências que legalmente lhe cabem, já que desde a vigência do novo marco regulatório do setor portuário (MP nº 695/2011, convertida na Lei nº 12.815/2013), é de responsabilidade da ANTAQ, e não mais do Conselho da Autoridade Portuária – CAP de cada Docas, a definição e a aprovação de reajuste de tarifas portuárias.

382. Por outro lado, perdeu o sentido a comparação feita no Relatório de Auditoria de Gestão nº 19/2014 e no Acórdão TCU nº 940/2014 – Plenário de que os **custos dos serviços portuários** fornecidos pela Codesp eram maiores do que **os valores arrecadados com as respectivas tarifas**. Isso se deve à atual metodologia empregada pela ANTAQ para a concessão do reajuste, que considera o total das receitas e o total das despesas e investimentos, sem fazer distinção entre as tarifas portuárias, patrimoniais e etc. Nessa toada, esta equipe de auditoria identificou aspectos da metodologia que merecerem ser destacados:

- A metodologia é provisória, conforme destacado em página específica do sítio eletrônico da autarquia: <<http://www.antaq.gov.br/portal/Tarifas/Index.htm>> :

Considerando tratar-se de metodologia utilizada, **provisoriamente**, pela Superintendência de Regulação, os dados e informações fornecidos, nos termos das instruções adiante, servirão de embasamento para a análise de pleitos de reajuste tarifário das Administrações Portuárias, **até que seja editada norma definitiva por parte da Antaq, após a conclusão de estudos específicos que serão desenvolvidos para o assunto.** (Grifo desta equipe de auditoria)

- A metodologia provisória estabelece que o percentual máximo de reajuste é aprovado para assegurar a sustentabilidade financeira das Docas – item 43 da Nota Técnica nº 16/2015/GRP/SRG/ANTAQ/SEP, de 22/4/2015.
- A sustentabilidade tem por base fluxo de caixa para cinco anos. Esse fluxo considera as projeções informadas pelas Companhias quanto às previsões de receitas, custos, despesas, provisões e investimentos no período. A esse conjunto, a ANTAQ soma as previsões de receitas, a partir de 2016, advindas do Programa de Arrendamentos Portuários a cargo da SEP/PR e da própria ANTAQ – itens 43 e 48 da Nota Técnica nº 16/2015/GRP/SRG/ANTAQ/SEP, de 22/4/2015.
- A definição do reajuste é pautada pela modicidade das tarifas aos usuários com base no aumento dos custos operacionais, e não em atualização monetária. Assim, nos pedidos de reajuste encaminhados pela Autoridades Portuárias à Antaq, **deverão ser incorporadas, sempre que possível, parcelas de receitas não tarifárias para obtenção do equilíbrio econômico-financeiro da Administração do Porto, sem reajustar excessivamente a tarifa portuária** (Grifo desta equipe De auditoria) – página específica do sítio eletrônico da autarquia: <<http://www.antaq.gov.br/portal/Tarifas/Index.htm>>.
- A ANTAQ, para definir o reajuste, também deve observar o disposto nos incisos I, II e IV do art. 2º da Portaria do Ministério da Fazenda nº 118/2002, mas com a prevalência de atualização com base nos custos operacionais, de maneira a possibilitar a modicidade das tarifas – item 20 da Nota Técnica nº 16/2015/GRP/SRG/ANTAQ/SEP, de 22/4/2015:

Art. 2º - Os reajustes deverão:

I – ser feitos com periodicidade mínima anual;

II – basear-se nas alterações dos custos operacionais ou em índices de preços;

III – (...)

IV – incluir a transferência de parcela dos ganhos de eficiência das empresas aos usuários.

- As Docas não possuem sistema de custos padronizado, o que dificulta a análise de reajuste tarifário. Para sanar essa falha, *a SEP e a Antaq trabalham em conjunto no estabelecimento de um sistema de custeio que permita às autoridades portuárias conhecer mais detalhadamente seus custos* – item 27 da Nota Técnica nº 16/2015/GRP/SRG/ANTAQ/SEP, de 22/4/2015.
- O sistema de custos terá como fundamento um plano de contas padrão para todas as Companhias Docas federais, que deve ter a implantação concluída ainda em 2015 – itens 28 e 29 da Nota Técnica nº 16/2015/GRP/SRG/ANTAQ/SEP, de 22/4/2015.

383. Feitas essas considerações, a ANTAQ formulou o seguinte quadro para demonstrar o cálculo do reajuste das tarifas portuárias da Codesp:

**Quadro 20: Demonstrativo dos cálculos feitos pela ANTAQ para aprovar o reajuste máximo de 31,7% das tarifas portuárias da Codesp, com destaque feito por esta equipe de auditoria de gestão.**

DISCRIMINAÇÃO	Realizado					Projeção				Valores em R\$ mil ACUMULADO 2015-2019	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Receita Tarifária Majorável (RTM)	333.511	326.771	343.588	366.075	354.977	373.023	379.774	390.223	400.994	412.060	1.956.074
Receita Patrimonial	281.417	297.314	324.646	389.712	388.310	384.011	546.135	577.330	607.508	636.763	2.751.747
Receita Financeira	44.955	35.148	31.703	34.356	34.615	10.406	6.900	6.900	6.900	6.900	38.006
Receita Arrecadada Extraordinária	0	0	0	0	0	28.779	3.803	3.803	3.803	3.803	43.991
Outras Receitas	59.273	157.337	2.911	34.459	31.200	373	120	120	120	120	853
<b>TOTAL RECEITAS (A)</b>	<b>719.156</b>	<b>816.570</b>	<b>702.848</b>	<b>824.602</b>	<b>809.102</b>	<b>796.592</b>	<b>936.732</b>	<b>978.376</b>	<b>1.019.325</b>	<b>1.059.646</b>	<b>4.790.671</b>
Pessoal e Encargos Sociais	264.593	236.827	234.729	304.285	304.152	338.574	357.696	383.559	412.479	440.519	1.932.827
Materiais de Consumo	6.263	5.172	4.932	5.510	3.427	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	30.000
Serviços de Terceiros	124.360	145.603	156.463	115.226	183.219	278.006	323.355	350.550	387.045	427.284	1.766.240
Pagamentos de Passivos	0	0	0	0	0	65.316	70.301	68.484	65.336	54.000	323.437
Outras Despesas	64.758	69.575	(154.902)	96.813	80.855	45.595	42.554	46.331	50.630	55.344	240.454
<b>TOTAL DESPESAS (B)</b>	<b>459.974</b>	<b>457.177</b>	<b>241.222</b>	<b>521.834</b>	<b>571.653</b>	<b>733.491</b>	<b>799.906</b>	<b>854.924</b>	<b>921.490</b>	<b>983.147</b>	<b>4.292.958</b>
<b>RESULTADO PARCIAL (C=A-B)</b>	<b>259.182</b>	<b>359.393</b>	<b>461.626</b>	<b>302.768</b>	<b>237.449</b>	<b>63.101</b>	<b>136.826</b>	<b>123.452</b>	<b>97.835</b>	<b>76.499</b>	<b>497.713</b>
Depreciação (D)	22.078	29.934	30.946	30.116	33.680	34.767	34.767	34.767	34.767	34.767	173.835
Variações Monetárias Ativa (E)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Variações Monetárias Passiva (F)	190.729	267.195	234.516	127.721	177.474	142.735	179.566	177.275	148.251	109.009	756.836
<b>RESULTADO PARCIAL (G=C-D+E-F)</b>	<b>46.375</b>	<b>62.264</b>	<b>196.164</b>	<b>144.931</b>	<b>26.295</b>	<b>(114.401)</b>	<b>(77.507)</b>	<b>(88.590)</b>	<b>(85.183)</b>	<b>(67.277)</b>	<b>(432.958)</b>
Investimentos c/ Rec. Próprios (H)	49.060	7.218	36.202	44.769	199.239	47.803	51.599	29.000	29.000	29.000	186.402
<b>RESULTADO FINAL (I=G-H)</b>	<b>(3.286)</b>	<b>55.048</b>	<b>169.962</b>	<b>100.162</b>	<b>(172.944)</b>	<b>(162.204)</b>	<b>(129.106)</b>	<b>(117.590)</b>	<b>(114.163)</b>	<b>(96.277)</b>	<b>(619.380)</b>
Necessidade Reajuste = $(I/RTM) \times 100$	1	(17)	(47)	(27)	49	43	34	30	28	23	31,7

**Observação:** Receita Tarifária Majorável (RTM) é receita tarifária passível de reajuste pela ANTAQ. Para os anos de 2015 a 2019, a RTM do quadro considera apenas a variação no movimento anual de cargas no porto de Santos.

**Fonte:** Anexo II da Nota Técnica nº 16/2015/GRP/SRG/ANTAQ/SEP, de 22/4/2015.

384. Dos destaques do **Quadro 20**, verifica-se que o percentual limite de 31,7%, aplicado à previsão de arrecadação da tarifa portuária no período de 2015 – 2019 de R\$ 1.956.074,00, significa um aumento na arrecadação dessas tarifas de até R\$ 620.075,49, valor ligeiramente suficiente para cobrir a previsão de desfalcque no fluxo de caixa financeiro de R\$ 619.360,00 no mesmo período, mantidas inalteradas as demais previsões (receita patrimonial, receita financeira, pessoal e encargos, serviços de terceiros, etc).

385. De todo o exposto, esta equipe de auditoria entende necessário que a Codesp verifique anualmente a realização dos valores previstos (receitas, despesas, etc), de maneira a evitar que o percentual de 31,7% não se torne insuficiente para possibilitar a execução do fluxo de caixa da Companhia conforme proposto à ANTAQ. Além de possibilitar a identificação de variações normais, que podem acontecer em qualquer previsão, tal acompanhamento também é necessário por causa dos atrasos nas licitações a cargo da SEP/PR para arrendamentos de áreas portuárias no porto de Santos. Esse atraso pode comprometer a previsão feita pela ANTAQ de que a partir de 2016 a Codesp obtenha aumento na receita patrimonial. Por fim, o acompanhamento do fluxo de caixa também é necessário para verificar a pertinência do reajuste linear de 31,7% das tarifas após a implementação do sistema de custos, que permitirá melhor identificação das despesas associadas a cada receita.

386. Após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a UJ, por meio da Carta DIRPRE-DG/ 561-2015, de 21/10/2015, apresentou concordância com a análise e a recomendação desta equipe de auditoria, e registrou esclarecimentos:

De acordo com a recomendação. Em atenção aos apontamentos, apresentamos os seguintes esclarecimentos:

i e ii) quanto às projeções das receitas e dispêndios no período de 2015 a 2019 (modelo ANTAQ), para identificar se o reajuste de maio/2015 foi suficiente para o equilíbrio da empresa, informamos que estamos no aguardo de definição final em relação aos novos arrendamentos já aprovados pelo TCU. Além disso, encontram-se em andamento os ajustes nas previsões das receitas patrimoniais, tendo em vista a assinatura do contrato Unificado da Libra Terminal 35.

Em relação ao item 40 do Relatório “Dos destaques do Quadro 20, verifica-se que o percentual limite de 31,7%, aplicado à previsão de arrecadação da tarifa portuária no período de 2015 – 2019 de R\$ 1.956.074,00, significa um aumento na arrecadação dessas tarifas de até R\$ 620.075,49, valor ligeiramente suficiente para cobrir a previsão de desfalque no fluxo de caixa financeiro de R\$ 619.360,00 no mesmo período, mantidas inalteradas as demais previsões (receita patrimonial, receita financeira, pessoal e encargos, serviços de terceiros, etc”, informamos que a Receita Patrimonial encaminhada pela CODESP foi ajustada pela ANTAQ, com um incremento da ordem de R\$ 150,0 milhões anuais.

iii) informamos que se encontram em andamento tratativas com a SEP/PR, em conjunto com os consultores da Deloitte, para a finalização do Sistema de Custos da SEP/PR e da ANTAQ, que propiciará melhor conhecimento dos custos e serviços portuários.

#### **Recomendação:**

387. Recomendação: Verificar, com base nas disposições do art. 2º da Portaria do Ministério da Fazenda nº 118/2002 e no quadro do Anexo II da Nota Técnica nº 16/2015/GRP/SRG/ANTAQ/SEP, de 22/4/2015, a suficiência do reajuste de 31,7% das tarifas portuárias para o período de 2015 – 2019, considerados, ao menos, i) eventuais variações normais nas demais previsões (receita patrimonial, receita financeira, pessoal e encargos, serviços de terceiros, etc); ii) atrasos nas licitações de arrendamentos portuários, o que pode prejudicar os valores de receitas patrimoniais; e iii) melhor conhecimento dos custos dos serviços portuários com a implantação do sistema de custos da SEP/PR e da ANTAQ.

### **7.1.2. INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação dos controles internos utilizados para a arrecadação das receitas tarifárias e patrimoniais.**

388. Como complemento ao escopo ajustado com a Secex/SP para a realização da análise da efetividade das providências adotadas pela Codesp em prol do reequilíbrio entre as receitas das tarifas portuárias e os custos dos respectivos serviços (**Informação 7.1.1**), esta equipe de auditoria de gestão entendeu válido verificar os controles internos utilizados pela Codesp para a arrecadação das receitas, tanto decorrentes de tarifas portuárias quanto de receitas patrimoniais, as duas principais fontes de renda da Companhia em 2014, conforme exposto nas páginas 157 e 159 do Relatório Anual 2014 divulgado pela Companhia em página específica de seu sítio eletrônico: <<http://www.portodesantos.com.br/relatorio.php>>.

389. Para realizar a análise, esta equipe de auditoria emitiu a Solicitação de Auditoria nº 5/2015 e realizou a Entrevista nº 7/2015 com o Gerente de Faturamento; a Entrevista nº 9/2015 com o Gerente de Soluções de Aplicativos e Sistemas e Informações; e a Entrevista nº 10/2015 com o Superintendente de Gestão Portuária, o Gerente de Operações e o Chefe de Serviços da Gerência de Tráfego e Atração. Com base nas informações obtidas por meio desses procedimentos, foi possível identificar pontos positivos de controle e algumas fragilidades no fluxo do faturamento da Companhia:

- Pontos positivos de controle no fluxo de faturamento da Codesp:**

1. Como produto da consultoria Deloitte, foi definido o fluxo do faturamento das atividades do setor de faturamento. Tal documento está em vias de aprovação, assim como os demais fluxos elaborados pela consultoria;
2. Por meio da Decisão Direxe nº 279/2004, a Companhia aprovou formalmente parâmetros que auxiliam as atividades desenvolvidas no setor de faturamento;

3. Por meio das Resoluções nº 109/2001, nº 166/2003, nº 114/2006 e nº 11/2009, a Codesp divulgou ao público externo orientações para apresentação de documentação de cargas e de navios e de procedimentos de operações portuárias;
4. Com base nas informações apresentadas nos sistemas Porto Sem Papel e no Supervia Eletrônica de Dados, o setor de faturamento efetua os cálculos da provisão das tarifas portuárias referentes às operações a serem realizadas pelos Agentes Marítimos e Operadores Portuários, que são liberadas por Fiança Bancária, cujo saldo é controlado pelo setor de contas a receber. Para os casos em que não há garantia por fiança bancária ou caução, o pagamento é efetuado antecipadamente por depósito bancário, cheque ou em espécie. A autorização de atracação do navio somente é concedida após a confirmação da garantia ou do pagamento;
5. Para a emissão da fatura nos valores corretos, o Setor de Faturamento conta com o apoio da Gerência de Operações, que compara, no Sistema Supervias Eletrônica de Dados, as informações que constam no Manifesto de Carga com aquelas do Boletim Informativo de Carga Movimentada apresentado pelo operador portuário. Apenas após essa comparação, a viagem é liberada para a Gerência de Faturamento;
6. Apenas o Gerente de Operações e um Chefe de Serviços do setor, além do Superintendente de Gestão Portuária, possuem permissão para liberar uma viagem, via sistema Supervia Eletrônica de Dados, para a Gerência de Faturamento;
7. O faturamento da parte variável dos contratos de arrendamento também é feito com o auxílio da Gerência de Operações. Assim, o índice mensal de Movimentação Mínima Contratual – MMC, por exemplo, é verificado pela Gerência de Operações com base nas informações fornecidas pelos próprios arrendatários e confrontadas com aquelas que constam no sistema Supervia Eletrônica de Dados;
8. A Gerência de Faturamento é composta por uma equipe de faturamento e outra de revisão do faturamento. Tudo o que a equipe de faturamento realiza é verificado pela equipe de revisão;
9. O sistema Supervia Eletrônica de Dados estabelece, automaticamente, prazo para que o operador apresente as informações. Isso é necessário para que seja possível eventual rateio de tarifas entre diferentes operadores de determinada viagem de navio e para cálculo de descontos em contratos de arrendamento, por exemplo;
10. O sistema Supervia Eletrônica de Dados apresenta, em uma única tela, as informações do Manifesto de Carga e as do Boletim Informativo. Isso facilita a comparação feita pela Gerência de Operação entre as informações quando da liberação de uma viagem para a Gerência de Faturamento;
11. O sistema Supervia Eletrônica de Dados identifica, automaticamente, as realizações de transbordo, ou seja, se um contêiner é descarregado com a indicação de transbordo, ele deve ser carregado, ou o sistema apontará a falha; e
12. O sistema Supervia Eletrônica de Dados, com base nos controles de atracação e nas informações inseridas por Agentes Marítimos e Operadores, é uma base de dados histórica das movimentações e atracações no porto de Santos. Assim, é possível pesquisar no sistema por navio, por viagem, por nº de container, por terminal e etc.

- **Pontos de fragilidade no fluxo de faturamento da Codesp:**

1. O manual de procedimentos do setor de faturamento não está atualizado para a utilização do sistema ERP SAP – Faturamento;
2. No total, são utilizados cinco sistemas de informática para registrar documentos de movimentação de carga, atracação e desatracação de navios e realização do faturamento: i) Sistema Mercante, gerido pela Receita Federal, em que o Agente Marítimo insere o Manifesto de Carga; ii) Porto Sem Papel, gerido pela SEP em parceria com o Serpro, em que o Agente Marítimo insere informações complementares ao Manifesto de Carga; iii) Supervia Eletrônica de Dados, gerido pela Codesp, em que o Operador Portuário insere o Boletim Informativo de Carga; iv) Controle de Atracação, gerido pela SEP/PR e integrado ao Supervia Eletrônica de Dados, em que a Gerência de Tráfego e Atracação registra dados de atracação e desatracação e operação dos navios; e v) ERP SAP, gerido pela Codesp em parceria com empresa contratada para gestão e implantação do sistema integrado de gestão, utilizado pela Gerência de Faturamento para realizar suas atividades. Tal quantitativo de sistemas não é o ideal, pois ao gerar redundância de informações, aumenta-se o risco de falha na repetição dessas informações;
3. Apesar do quantitativo de sistemas, nem sempre há transferência automática de informações entre eles. Nesse sentido, tem destaque negativo a necessidade de a equipe do setor de faturamento ter que imprimir do Supervia Eletrônica de Dados as informações “brutas” de uma viagem para, após a conferência e os ajustes de cálculos necessários, lançar os dados manualmente no sistema ERP SAP;
4. Também apesar do quantitativo de sistemas, o setor de faturamento ainda precisa realizar os cálculos manualmente ou em planilhas do Excel para chegar ao valor exato do faturamento de uma viagem. Esses cálculos são necessários para considerar, entre outros eventos, as exceções previstas nas tabelas tarifárias; e
5. Até momento, o sistema ERP SAP não oferece sistemática de cálculo de remuneração variável dos contratos de arrendamento porque cada contrato, a depender da época em que foi celebrado, possui sistemáticas e parâmetros diferentes para definir os valores da parte variável. Assim, para faturar a parte variável da remuneração dos contratos de arrendamento (como a Movimentação Mínima Contratual – MMC), o setor de faturamento utiliza uma planilha em Excel para cada contrato, e depois lança os valores no sistema ERP SAP para faturamento.

390. Os pontos positivos de controle demonstram certo grau de amadurecimento nos controles internos relacionados ao fluxo de faturamento, que inicia com o lançamento das informações no sistema Mercante pelo Agente Marítimo até a realização do faturamento pela Gerência de Faturamento da Codesp.

391. De outra sorte, as fragilidades identificadas representam possibilidades de melhoria nos mesmos controles, com exceção da fragilidade relacionada ao quantitativo de sistemas utilizados e a não completa integração entre o Marinha Mercante e o Porto Sem Papel, já que a gestão desses sistemas é externa à Codesp. Assim, esta equipe de auditoria realiza recomendações ao gestor.

392. Após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a UJ, por meio da Carta DIRPRE-DG/ 561-2015, de 21/10/2015, apresentou concordância com a análise e as recomendações desta equipe de auditoria, e informou que já iniciou o atendimento a uma das recomendações, que permanece válida com o propósito de possibilitar o acompanhamento da evolução do assunto:

De acordo com as recomendações. No tocante à recomendação que versa sobre a atualização do manual de procedimentos do setor de faturamento, esclarecemos que se encontra em andamento, no âmbito do PMGP – Plano de Modernização da Gestão Portuária, a normatização de todos os processos da Codesp, incluindo instruções de trabalho.

### **Recomendações:**

393. Recomendação 1: Atualizar o manual de procedimentos do setor de faturamento, de maneira a fazer constar no documento os procedimentos para a utilização do sistema ERP SAP – Faturamento.

394. Recomendação 2: Implementar mecanismos automáticos de transferências de informações entre os sistemas Supervia Eletrônica de Dados e o ERP SAP, de maneira a tornar mais segura a realização da atividade de faturamento.

395. Recomendação 3: Implementar, no sistema Supervia Eletrônicas de Dados e/ou no sistema ERP SAP, ferramentas que permitam que eventos de viagens sejam automaticamente considerados nos cálculos para definição dos valores a serem faturados, de maneira a evitar a necessidade de cálculos manuais e extra sistemas.

396. Recomendação 4: Instituir, no sistema ERP SAP, ferramenta que permita cálculos automáticos das parcelas variáveis de contatos de arredamentos, de maneira a evitar a necessidade de cálculos manuais e extra sistema.

## **8. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS**

### **8.1. ADEQUAÇÃO AO LIMITE DE 8,28% DO TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTO**

#### **8.1.1. INFORMAÇÃO**

**Gastos com horas extras acima do limite de 8,28% da folha de pagamento dos empregados, no exercício de 2014.**

##### **a) Contexto histórico:**

397. Buscando contextualizar o tema, cumpre apresentar as determinantes que resultaram no estabelecimento de percentual limite a ser respeitado pela Codesp nos gastos com horas extras.

398. A revisão de planos de cargos e salários das Companhias Docas vinculadas à Secretaria de Portos da Presidência da República - SEP/PR consiste em uma das metas<sup>43</sup> estabelecidas para o Programa 2074 - Transporte Marítimo apresentado no Plano Plurianual – PPA 2012-2015 (Plano Mais Brasil); cabendo ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST a aprovação<sup>44</sup> dos planos e, à Secretaria de Portos da Presidência da República - SEP/PR a intermediação das tratativas.

---

<sup>43</sup> Trata-se de **META**: implantar o modelo de Gestão Portuária por Resultados (GPPR) nas 7 companhias docas vinculadas à Secretaria de Portos da Presidência da República; estabelecida para o estabelecida para o **OBJETIVO** 0198: Aprimorar a gestão e a operação da infraestrutura portuária brasileira por meio do desenvolvimento de sistemas de inteligência logística e de segurança portuária, e pela implantação do modelo de Gestão Portuária por Resultados (GPPR) nas entidades responsáveis pela administração de portos marítimos; do PROGRAMA 2074: Transporte Marítimo.

<sup>44</sup> Conforme disposição do artigo 1º do Decreto nº 3.735, de 24/01/2001, combinado com o artigo 1º da Portaria/MPOG nº 250, de 23/8/2005, publicado no DOU de 24/08/2005 (nº 163, Seção 2, pág. 26)

399. Por conseguinte, em 25/7/2013, por meio da Carta DP-GP/301.2013, a Codesp encaminhou à SEP/PR proposta de implantação do Plano de Empregos, Carreira e Salários – PECS para análise e posterior encaminhamento ao DEST.

400. A análise da Secretaria de Portos, consolidada na Nota Técnica nº 62/2013/SEP/PR, de 9/7/2013, concluiu pela implementação do PECS, ressaltando, contudo:

8. Outro aspecto importante a ser considerado é o comprometimento, verbal, da Administração da Codesp em realizar a redução dos gastos com horas extras de 23,15% para 8,28% (Quadro I anexo a Carta DIRPRE) e de realizar todos os esforços para implantar o novo Plano de Cargos no prazo de 60 dias.

401. Nessa linha de entendimento, a proposta foi encaminhada<sup>45</sup> ao DEST, que se manifestou por meio do Ofício nº 1236/DEST-MP, de 25/7/2013:

2. Sobre o assunto, de ordem da Sra. Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito de suas atribuições previstas no art. 1º, inciso III, do Decreto nº 3735, de 24.01.2001, e considerando a delegação de competência outorgada pela Portaria/MP nº 250, de 23.08.2005, informo a Vossa Senhoria que este Ministério, na análise efetuada pela Coordenação-Geral de Política Salarial e Benefícios, deste departamento, nada tem a opor à implantação do plano de Empregos, Carreira e Salários – PECS, desde que observadas as seguintes condicionantes:

(…)

u) o gasto com hora extra deve se limitar em até 8,3% da folha salarial (base maio de 2013);

402. Sendo assim, em que pese o percentual limite estabelecido pelo DEST para o gasto, pela Codesp, com horas extras tenha sido de 8,3%, a própria Companhia firmou compromisso em limitar-se a 8,28%, logo, a Egrégia Corte de Contas entendeu ser esse último o limite máximo a ser considerado, conforme item 1.7.1 do Acórdão 838/2014 – 1ª Câmara, transscrito a seguir:

1.7.1. determinar à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR, que faça constar nas próximas contas anuais da Codesp, os resultados financeiros obtidos com a redução das horas extras em decorrência da implementação do Plano de Cargos e Salários a partir de agosto de 2013 e verificar se a Companhia vem observando o limite de 8,28% com os gastos com horas extras em relação ao valor da folha de pagamento, conforme estabelecido pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Dest.

#### **b) Os gastos efetuados com horas extras em 2013, após a aprovação do PECS:**

403. Em ação de controle anterior<sup>46</sup> desta Ciset/SG-PR, realizou-se o levantamento das horas extras realizadas pela Codesp em 2013, conforme os quadros abaixo:

**Quadro 21: Gastos mensais da Codesp com horas extras em 2013**

Período (2013)	Gastos		% em relação à FP (geral)
	Folha de Pagamento (FP)	Valor pago por Horas extras (HE)	
Janeiro	11.211.272,14	3.057.221,29	27,27%
Fevereiro	11.020.217,24	3.196.318,19	29,00%
Março	10.556.727,74	3.079.001,19	29,17%
Abril	11.085.020,54	3.483.333,26	31,42%

<sup>45</sup> Encaminhamento por meio de documento da Secretaria de Portos: Ofício nº 1012/2013/SEP/PR, de 9/7/213

<sup>46</sup> Ordem de Serviço nº 120/2014, Processo nº 00010.000298/2014-42, Relatório nº 19/2014.

Maio	11.079.571,18	3.532.228,04	31,88%
Junho	11.446.371,53	3.589.945,29	31,36%
Julho	11.377.793,37	3.151.609,29	27,70%
Agosto	14.209.621,66	2.710.810,81	19,08%
Setembro	13.946.904,51	2.416.985,71	17,33%
Outubro	13.743.290,42	1.794.444,41	13,06%
Novembro	14.891.242,59	2.436.495,51	16,36%
Dezembro	14.287.889,86	1.750.923,67	12,25%
<b>TOTAL</b>	<b>148.855.922,78</b>	<b>34.199.316,66</b>	<b>22,97%</b>

**Fonte:** Papéis de trabalho do Relatório de Auditoria de Contas nº 19/2014, desta CISET/SG-PR sobre a gestão 2013 da Codesp, Processo nº 00010.000298/2014-42 – OS nº 120/2014.

**Quadro 22: Percentual de horas extras por área da Codesp - 2013**

Período (2013)	% em relação a FP por área					
	AUD	DP	DI	DC	DF	DE
Janeiro	17,20%	30,87%	24,50%	31,80%	22,33%	16,50%
Fevereiro	13,32%	32,99%	27,17%	33,77%	23,74%	16,34%
Março	16,06%	33,43%	27,06%	33,14%	24,27%	19,04%
Abril	17,80%	36,01%	30,34%	35,90%	25,64%	17,57%
Maio	15,86%	36,96%	29,60%	35,44%	27,22%	19,31%
Junho	18,32%	35,67%	28,97%	35,57%	26,04%	19,75%
Julho	16,43%	31,38%	26,77%	30,91%	22,37%	17,78%
Agosto	6,73%	20,58%	16,65%	26,33%	10,17%	8,32%
Setembro	0,00%	21,83%	12,98%	24,13%	6,34%	0,41%
Outubro	0,00%	11,95%	12,48%	21,38%	7,02%	0,47%
Novembro	0,84%	18,59%	13,89%	23,09%	8,89%	0,31%
Dezembro	0,00%	9,92%	11,09%	20,81%	7,65%	0,60%

AUD – Superintendência de Auditoria; DP – Diretoria Presidência; DI – Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras; DC – Diretoria de Desenvolvimento Comercial; DF – Diretoria de Administração e Finanças; DE – Diretoria de Planejamento Estratégico e de Controle.

**Fonte:** Papéis de trabalho do Relatório de Auditoria de Contas nº 19/2014, desta CISET/SG-PR sobre a gestão 2013 da Codesp, Processo nº 00010.000298/2014-42 – OS 120/2014.

404. Observou-se que após a implantação do Registro Eletrônico de Ponto e do Plano de Empregos, Carreira e Salários – PECS, ou seja, a contar de agosto de 2013, houve adequação ao limite máximo estabelecido para o gasto com horas extras pelas seguintes unidades: Auditoria (AUD), Diretoria de Administração e Finanças (DF) e Diretoria de Planejamento Estratégico e de Controle (DE).

405. No caso da Diretoria Presidência (DP) e da Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras (DI), observou-se redução significativa dos gastos, aproximando-se do percentual desejado, contudo, sem alcançar o limite de 8,28%. E no que tange à Diretoria de Desenvolvimento Comercial (DC), embora tenha apresentado ligeira queda nos pagamentos efetuados com horas extras, ainda apresentava gastos acima de 20% em todos os meses do exercício, portanto sem adequação ao percentual estabelecido para dispêndio.

#### c) Os gastos efetuados com horas extras em 2014:

406. Em 2014, conforme resposta às Solicitações de Auditoria nº 7/2015 e 19/2015 – OS 226/2015, a Unidade informou que foram gastos R\$ 178.581.048,34 (cento e setenta e oito milhões, quinhentos e oitenta e um mil e quarenta e oito reais e trinta e quatro centavos) com a folha de pagamento dos empregados, sendo R\$ 20.798.541,84 (vinte milhões, setecentos e

noventa e oito mil, quinhentos e quarenta e um reais e oitenta e quatro centavos) relacionados ao pagamento de horas extras, conforme quadro abaixo:

**Quadro 23: Gastos mensais da Codesp com horas extras em 2014**

Período (2014)	Gastos		% em relação à FP
	Folha de Pagamento (FP)	Valor pago por Horas extras (HE)	
Janeiro	15.604.179,16	1.966.391,70	12,60%
Fevereiro	15.994.487,19	1.746.377,89	10,92%
Março	14.273.127,47	1.446.440,59	10,13%
Abril	14.379.571,65	1.691.952,27	11,77%
Maio	14.644.266,77	1.865.841,30	12,74%
Junho	13.847.091,69	1.541.671,51	11,13%
Julho	15.015.198,71	1.757.101,41	11,70%
Agosto	14.235.639,69	1.643.553,05	11,55%
Setembro	15.281.692,24	1.862.132,30	12,19%
Outubro	14.838.978,65	1.713.603,23	11,55%
Novembro	15.288.656,94	1.860.929,31	12,17%
Dezembro	15.178.158,18	1.702.547,28	11,22%
<b>TOTAL</b>	<b>178.581.048,34</b>	<b>20.798.541,84</b>	<b>11,65%</b>

**Fonte:** Resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015

407. Na comparação com os gastos com horas extras em 2013, que foi de 22,97% da folha de pagamento, conforme exposto no Quadro 21, no exercício de 2014 a Codesp consolidou a redução do percentual, que atingiu 11,65%, como demonstrado no Quadro 23, mas ainda sem respeitar o limite de 8,28% aprovado pelo DEST.

408. Com o propósito de verificar quais áreas da Companhia deram causa à extração do limite de 8,28%, foi elaborado o seguinte quadro:

**Quadro 24: Percentual de horas extras por área da Codesp - 2014**

Período (2014)	% em relação à Folha de Pagamento de cada área					
	AUD	DP	DI	DC	DF	DE
Janeiro	0,00%	10,41%	11,76%	20,24%	9,08%	0,93%
Fevereiro	0,00%	8,63%	9,04%	19,73%	6,70%	0,49%
Março	0,20%	7,39%	9,39%	18,56%	5,39%	0,58%
Abril	0,11%	9,29%	10,87%	21,12%	5,50%	0,25%
Maio	0,00%	10,27%	11,10%	22,88%	5,69%	0,13%
Junho	0,00%	8,65%	10,14%	20,37%	5,45%	0,07%
Julho	0,00%	9,99%	9,92%	20,63%	4,30%	0,39%
Agosto	0,00%	8,59%	10,46%	20,82%	5,14%	0,52%
Setembro	0,00%	10,42%	11,33%	21,21%	4,99%	0,45%
Outubro	0,00%	8,56%	10,19%	21,31%	5,42%	0,75%
Novembro	0,82%	9,94%	10,40%	21,15%	5,26%	0,73%
Dezembro	0,00%	8,32%	9,99%	20,55%	5,39%	0,96%

AUD – Superintendência de Auditoria; DP – Diretoria Presidência; DI – Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras; DC – Diretoria de Desenvolvimento Comercial; DF – Diretoria de Administração e Finanças; DE – Diretoria de Planejamento Estratégico e de Controle.

**Fonte:** Resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015

409. Diante do Quadro 24, observa-se que em 2014 as áreas Superintendência de Auditoria – AUD, Diretoria de Administração e Finanças – DF e Diretoria de Planejamento Estratégico e de Controle – DE mantiveram-se dentro do percentual de limite de 8,28% em relação ao total gasto com a folha de pagamento de cada uma das áreas.

410. As demais áreas, contudo, não se submeteram ao percentual limite, embora seja possível observar que houve redução dos valores gastos em comparação ao exercício de 2013 nas áreas da Diretoria Presidência-DP e da Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras-DI. Uma análise mais detalhado do assunto está registrada na **Constatação 8.1.2** deste Relatório de Auditoria de Contas.

**d) Empregados cedidos para Administração de Hidrovias:**

411. Durante ação de controle realizada por esta CISET/SG-PR para a Auditoria Anual de Contas da Codesp<sup>47</sup> relativa ao exercício de 2013, verificou-se a existência de área denominada Administração de Hidrovias – AH, que embora não conste no organograma funcional e tampouco na estrutura da empresa, tem a folha de pagamento custeada pela Codesp.

412. À época da descoberta desse fato, em função do prazo estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, não foi possível realizar a análise do assunto em questão; entretanto, foi encaminhado à Codesp, por meio do Ofício nº 451/2014/COAVA-CISET-SG-PR, de 3/10/2014, a Diligência nº 45/2014, de 23/9/2014, cuja resposta, apresentada pela Carta DP-GD/490/2014, de 4/11/2014<sup>48</sup>, aguardava análise desta CISET/SG-PR.

413. Sendo assim, diante de escopo ajustado com o TCU para a Auditoria Anual de Contas de 2014, que contempla a avaliação do pagamento de horas extras realizado pela Codesp, serão considerados, também, os pagamentos realizados aos empregados da Companhia que atuam na Administração de Hidrovias.

414. Previamente à análise, porém, para melhor entendimento acerca do tema, cumpre informar um breve contexto histórico que resultou na atual situação.

415. Em razão da extinção da Empresa de Portos do Brasil-PORTOBRAS, em abril de 1990, foi firmado em novembro/1990 o Convênio nº 002/90 – SNT/DNTA entre a União, por intermédio do Departamento Nacional de Transportes Aquaviários da Secretaria Nacional de Transportes do Ministério da Infraestrutura - DNTA, e a Companhia Docas do Estado de São Paulo. O instrumento tinha por objetivo a Descentralização de Serviços Portuários e Hidroviários prestados pela PORTOBRAS. O mencionado termo de convênio, na cláusula sexta, transferiu à Codesp, por absorção, os respectivos vínculos empregatícios dos empregados que estavam no exercício de suas atividades nos seguintes Portos e Hidrovias:

- a) Porto de Laguna;
- b) Porto Fluvial de Estrela-APFE;
- c) Bacia do Sudeste e do Paraná-Tiete, atribuídas à Administração da Hidrovia do Paraná-AHRANA;
- d) Bacia do Paraguai, atribuída à Administração da Hidrovia do Paraguai-AHIPAR; e
- e) Bacias do Sul, atribuídas à Administração das Hidrovias do Sul-AHSUL.

416. O Convênio vigeu até 31/12/2007, quando o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte-DNIT, sucessor do DNTA, transferiu ao DNIT a administração dos Portos e

---

<sup>47</sup> Ordem de Serviço nº 120/2014, Processo nº 00010.000298/2014-42, Relatório de Auditoria nº 19/2014.

<sup>48</sup> A Carta DP-GD/490/2014, de 4/11/2014, consiste em resposta à Diligência nº 45/2014, de 23/9/2014, desta Ciset/PR, encaminhada à Codesp por meio do Ofício nº 451/2014/COAVA-CISET-SG-PR, de 3/10/2014.

Hidrovias acima mencionados, à exceção do Porto de Laguna, que passou a ser administrado pela Companhia Docas do Maranhão-CODOMAR.

417. A partir de então, os empregados da Codesp que atuavam nesses locais foram cedidos ao DNIT, com fundamento legal no artigo 8º da Lei 11.314/2006 e Decreto 4.050/2001.

418. Assim, atualmente, salvo no caso do Terminal Pesqueiro Público de Laguna<sup>49</sup>, os empregados da Codesp lotados nas Hidrovias e Portos anteriormente mencionados, reportam-se diretamente ao DNIT, cabendo às gerências da Codesp, a seguir relacionadas, a adoção das seguintes ações:

- a) Gerência de Relações Trabalhistas e Sindicais – Implementar os procedimentos legais relativos à cessão dos empregados e controle da vigência das cessões;
- b) Gerência de Controle de Pagamento de Pessoal – Recebimento e verificação da documentação referente à frequência dos cedidos, para fins de pagamento;
- c) Gerência de Relações Humanas e Treinamento – Controle dos processos referentes à saúde ocupacional e a treinamento; e
- d) Gerência de Contabilidade – Controle do recebimento dos valores concernentes às cessões dos empregados.

419. Em 2014, estiveram cedidos para a Administração de Hidrovias 56 empregados, sendo 40<sup>50</sup> para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; e 16 para o Estado do Rio Grande do Sul, quantitativo que permaneceu o mesmo em comparação ao exercício de 2013<sup>51</sup>. Desses, conforme informações encaminhadas<sup>52</sup> pela Codesp, **somente os empregados cedidos ao DNIT realizam horas extras**.

420. Ante o exposto, foram disponibilizados pela Codesp, relativo aos empregados cedidos ao DNIT, os valores totais da folha de pagamento e os valores pagos a título de horas extras nos exercícios de 2013 e 2014, como consolidados no quadro abaixo:

**Quadro 25: Horas Extras pagas aos empregados cedidos ao DNIT para Administração de Hidrovias - 2014**

PERÍODO	2013			2014		
	Folha de Pagamento	Valores pagos Hora extra	%	Folha de Pagamento	Valores pagos Hora extra	%
<b>Janeiro</b>	271.686,19	33.917,40	12,48	455.503,98	39.301,20	8,62
<b>Fevereiro</b>	271.766,51	29.663,80	10,91	443.287,99	33.809,62	7,62
<b>Março</b>	257.770,60	33.570,37	13,02	415.169,23	35.792,50	8,62
<b>Abril</b>	261.544,28	38.421,94	14,69	441.834,69	45.515,42	10,3
<b>Maio</b>	264.172,03	41.694,20	15,78	458.084,03	46.013,44	10,04
<b>Junho</b>	255.735,93	32.412,29	12,67	440.210,53	42.799,84	9,72
<b>Julho</b>	250.590,42	32.916,82	13,13	435.607,69	46.146,30	10,59
<b>Agosto</b>	444.103,73	55.850,66	12,57	455.138,12	46.869,57	10,29

<sup>49</sup> Atualmente cabe à Diretoria de Desenvolvimento Comercial-DC gerir o Terminal Pesqueiro Público de Laguna, adotando os controles e procedimentos necessários, a realização dos trabalhos lá desenvolvidos.

<sup>50</sup> Dos 40 empregados, cedidos 13 estavam lotados na Administração da Hidrovia do Paraguai - AHIPAR; 1 lotado na Administração da Hidrovia do Paraná - AHIRANA; 24 lotados na Administração da Hidrovia do Sul - Bom Retiro do Sul - AHSUL; 2 lotados no próprio DNIT

<sup>51</sup> Conforme informações apresentadas pelo Gerente de Relações Trabalhistas e Sindicais (A. M. A. J.), por telefone, em 26/8/2015.

<sup>52</sup> Informações encaminhadas via e-mail, datado de 24/8/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015.

<b>Setembro</b>	411.425,53	42.520,42	10,33	460.531,29	45.045,53	9,78
<b>Outubro</b>	420.963,06	41.921,41	9,95	462.991,90	39.111,21	8,44
<b>Novembro</b>	452.703,04	59.074,06	13,04	481.876,87	44.602,22	9,25
<b>Dezembro</b>	432.000,46	42.071,39	9,73	452.294,54	28.140,61	6,22

**Fonte:** E-mail encaminhado em 24/8/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015.

421. Observa-se que os valores pagos a título de horas extras em 2014 reduziram-se se comparados aos valores pagos em 2013. Contudo, ressalvados os meses de fevereiro e dezembro, esses valores estiveram acima do percentual de 8,28% da folha de pagamento, como abordado na **Constatação 8.1.2.**

422. Por fim, cumpre mencionar, apenas para fins de registro, que além dos 56 empregados cedidos para a Administração de Hidrovias-AH, a Codesp informou<sup>53</sup> que outros 22 empregados encontravam-se cedidos, em 2014, para outros órgãos: 17 para o Ministério do Trabalho e Emprego, 1 para a Advocacia Geral da União-AGU; 1 para a Defensoria Pública da União; 1 para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA; 1 para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –MPOG; e 1 para o Ministério da Fazenda. Para nenhum deles existiram despesas a título de horas extras no mencionado exercício.

**e) Resultados financeiros obtidos com a redução das horas extras em decorrência da implementação do Plano de Cargos e Salários a partir de agosto de 2013:**

423. Diante das providências adotadas pela Companhia para a redução das horas extras, observa-se que os gastos com essa rubrica passaram de R\$ 34.199.316,66 (trinta e quatro milhões, cento e noventa e nove mil, trezentos e dezesseis reais e sessenta e seis centavos) no exercício de 2013, para R\$ 20.798.541,84 (vinte milhões, setecentos e noventa e oito mil, quinhentos e quarenta e um reais e oitenta e quatro centavos) em 2014, resultando em uma redução de R\$ 13.400.774,82 (treze milhões, quatrocentos mil, setecentos e setenta e quatro reais e oitenta e dois centavos), conforme quadro a seguir:

**Quadro 26: Valores do total da Folha de Pagamento e a parcela de horas extras pagos pela Codesp em 2013 e 2014**

Período	Gastos	
	Folha de Pagamento (FP)	Valor pago por Horas extras (HE)
2013	148.855.922,78	34.199.316,66
2014	178.581.048,34	20.798.541,84
Variação	29.725.125,56	-13.400.774,82

**Fonte:** E-mail encaminhado em 24/8/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015 e Papéis de trabalho do Relatório de Auditoria de Contas nº 19/2014, desta Ciset/SG-PR sobre a gestão 2013 da Codesp, Processo nº 00010.000298/2014-42 – OS 120/2014.

424. Diante do quadro observa-se que o custo total da folha de pagamento teve aumento, comparando-se os gastos totais nos dois exercícios; entretanto, mesmo havendo o aumento foi possível constatar resultados financeiros mais econômicos.

425. Para melhor evidenciação, foi feito um recorte nos exercícios analisados, passando-se a considerar somente o período<sup>54</sup> de agosto a dezembro, dos diferentes exercícios, conforme a seguir:

<sup>53</sup> Informações encaminhadas via email, datado de 24/8/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015.

<sup>54</sup> O período de agosto à dezembro foi definido em função de as providências adotadas pela CODESP para redução das horas extras terem se iniciado em agosto de 2013 e o escopo da auditoria compreende o período de janeiro à dezembro de 2014, sendo por isso, dezembro o limite do período de recorte.



**Quadro 27: Resultados financeiros obtidos pela Codesp com a redução das horas extras nos meses de agosto a dezembro de 2013 e de 2014**

Período	Folha de Pagamento (FP)	Valor pago por Horas extras (HE)
Ago a Dez/2013	71.078.949,04	11.109.660,11
Ago a Dez/2014	74.823.125,70	8.782.765,17
Variação	3.744.176,66	- 2.326.894,94

**Fonte:** E-mail encaminhado em 24/8/2014, em resposta à Solicitudade Auditoria nº 19/2015 e Papéis de trabalho do Relatório de Auditoria de Contas nº 19/2014, desta Ciset/SG-PR sobre a gestão 2013 da Codesp, Processo nº 00010.000298/2014-42 – OS 120/2014.

426. Importante mencionar que nos períodos em comento, ocorreram reajustes nos salários da Companhia e promoções de empregados, resultando no aumento dos custos com a folha de pagamento em R\$ 3.744.176,66 (três milhões, setecentos e quarenta e quatro mil, cento e setenta e seis reais e sessenta e seis centavos); todavia, considerando-se a redução dos custos com horas extras para o mesmo período em R\$ 2.326.894,94 (dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, oitocentos e noventa e quatro reais e noventa e quatro centavos), o aumento real foi de R\$ 1.417.281,72 (um milhão, quatrocentos e dezessete mil, duzentos e oitenta e um reais e setenta e dois centavos).

427. Vale lembrar que se caso a Companhia tivesse respeitado o percentual limite de 8,28%, a economia seria ainda maior, pois, considerando que o custo da folha de pagamento, excetuados os custos com horas extras, totalizou em 2014 R\$ 66.040.360,53<sup>55</sup> (sessenta e seis milhões, quarenta mil, trezentos e sessenta reais e cinquenta e três centavos), 8,28% desse universo consistiria em R\$ 5.283.228,84. Logo, R\$ 3.499.536,32 (três milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, quinhentos e trinta e seis reais e trinta e dois centavos) a menos do que o efetivamente realizado em 2014 (R\$ 8.782.765,17 – oito milhões, setecentos e oitenta e dois mil, setecentos e sessenta e cinco reais e dezessete centavos).

428. Nesse contexto a economia em comparação ao exercício de 2013 seria de, ao menos, R\$ 5.826.431,27<sup>56</sup> (bilhões, duzentos e sessenta e cinco milhões, oitocentos e vinte e seis mil, quatrocentos e trinta e um reais e vinte e sete centavos), o que seria suficiente para arcar com o valor de R\$ 3.744.176,66 (três milhões, setecentos e quarenta e quatro mil, cento e setenta e seis reais e sessenta e seis centavos) correspondente à diferença entre os valores totais da folha de pagamento dos períodos analisados, janeiro à dezembro, referente aos reajustes salariais e promoções de empregados no período, e ainda significaria uma economia de ao menos R\$ 2.082.254,61<sup>57</sup> (dois milhões, oitenta e dois mil, duzentos e cinqüenta e quatro reais e sessenta e um centavos).

### **8.1.2. CONSTATAÇÃO**

**Inobservância ao limite de 8,28% de gastos com horas extras em relação ao valor total da folha de pagamento, em desconformidade com as determinações do Acórdão TCU nº 838/2014 – 1ª Câmara.**

**Fato:**

429. Conforme informações disponibilizadas pela Unidade em resposta às Solicitudades de Auditoria nº 7/2015 e nº 19/2015, evidenciou-se que áreas da Diretoria Presidência-DP;

<sup>55</sup> Memória de Cálculo: resultado da diferença entre os valores da folha, total, e o valor pago por horas extras no período de agosto a dezembro de 2014 (74.823.125,70 – 8.782.765,17).

<sup>56</sup> Memória de Cálculo: resultado da diferença entre o valor pago, a título de horas extras, no período de agosto a dezembro de 2013 e o valor pago, a título de horas extras, no período de agosto a dezembro de 2014, caso tivesse sido alcançado o percentual de 8,28% da folha de pagamento para as despesas com horas extras (11.109.660,11 – 5.468.141,85)

<sup>57</sup> Memória de Cálculo: diferença entre R\$ 5.826.431,27 e 3.744.176,66.

Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras-DI; e Diretoria de Desenvolvimento Comercial – DC efetuaram gastos, entre os meses de janeiro a dezembro de 2014, superiores ao limite de 8,28% em relação ao valor da folha de pagamento mensal da respectiva área. Além disso, também foram efetuados gastos com horas extras acima do percentual limite para os empregados cedidos pela Codesp para a Administração de Hidrovias-AH, conforme consolidado no Quadro 28:

**Quadro 28: Detalhamento de valores de Horas Extras pagos em 2014 para empregados das áreas que não se submeteram integralmente ao percentual de 8,28% definido pelo Dest para toda a Companhia**

Período	DP	DI	DC	AH <sup>(*)</sup>
jan/14	10,41%	11,76%	20,24%	8,62%
fev/14	8,63%	9,04%	19,73%	7,62%
mar/14	7,39%	9,39%	18,56%	8,62%
abr/14	9,29%	10,87%	21,12%	10,3%
mai/14	10,27%	11,10%	22,88%	10,04%
jun/14	8,65%	10,14%	20,37%	9,72%
jul/14	9,99%	9,92%	20,63%	10,59%
ago/14	8,59%	10,46%	20,82%	10,29%
set/14	10,42%	11,33%	21,21%	9,78%
out/14	8,56%	10,19%	21,31%	8,44%
nov/14	9,94%	10,40%	21,15%	9,25%
dez/14	8,32%	9,99%	20,55%	6,22%
Média em 2014	9,21%	10,38%	20,71	9,12

(\*) Conforme informações encaminhadas<sup>58</sup> pela Codesp, dos empregados cedidos para Administração de Hidrovias – AH, somente os cedidos para o DNIT realizaram horas extras.

**Fonte:** Resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015

430. Para cada uma das Diretorias mencionadas, foram identificadas as gerências responsáveis pelas maiores despesas, conforme a seguir:

- A Gerência da Guarda Portuária-GPG foi responsável por 81,29% dos custos com horas extras da Diretoria Presidência-DP;
- A Gerência de Energia e Distribuição-GID foi responsável por 83,34% dos custos com horas extras da Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras - DI; e
- A Gerência de Tráfego e Atração - GCT e a Gerência de Operações-GCO foram responsáveis, respectivamente, por 25,65% e 69,79% dos custos com horas extras da Diretoria de Desenvolvimento Comercial- DC.

#### **Causas:**

431. O atual modelo de jornada de trabalho.

432. Insuficiência de pessoal.

#### **Manifestação da Unidade:**

433. Instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 17/2015 a se manifestar sobre o tema, a Unidade justificou o pagamento de horas extras acima do percentual de 8,28% em e-mail datado de 18/8/2015, conforme a seguir:

---

<sup>58</sup> Informações encaminhadas via email, datado de 24/8/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015.

As atividades da Codesp na administração do maior porto do Brasil exige que o complexo portuário funcione por 24 horas, cabendo a empresa executar todos os serviços de infraestrutura, fiscalização e segurança. Essa exigência obriga a execução de horas extraordinárias. As escalas para extraordinário são de responsabilidade de cada uma das Diretorias da Codesp. A meta a ser atingida de 8,28%, conforme determinação do DEST, ainda não foi atingida em razão das obrigações da Codesp, e permanece acima do limite, porém, estão sendo adotadas medidas com a proposta de ser implantados turnos de revezamento de 6 horas para as áreas que ainda excedem ao limite proposto.

(...)

A Codesp já fez os estudos necessários, inclusive no novo Regulamento Interno de Pessoal – RIP, e já há expressa previsão para os turnos de revezamento nas áreas mais vulneráveis a excederem o limite, em razão das suas atividades, restando tão somente implantar os turnos.

434. Quanto aos empregados cedidos para a Administração de Hidrovias, conforme informação encaminhada via e-mail em 24/8/2015 em resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2015, as tratativas realizadas, em 2014, com o órgão para o qual os empregados estiveram cedidos, para redução do percentual de horas extras, foram:

Concernente à redução de horas extraordinárias, realizadas pelos empregados da Codesp e cedidos ao DNIT, temos a informar que foram realizadas duas reuniões com representantes dessa autarquia.

A primeira realizada em 21/08/2014, e, em atendimento ao estabelecido, foi enviada a correspondência DE-GD/015.2014 – Anexo I, na qual era esclarecido que estavam sendo realizadas horas extras acima do permitido pela legislação, bem como, a Codesp não deveria ultrapassar o limite fixado pelo DEST de 8,28% da folha de pagamento para pagamento de horas extraordinárias, ao final era solicitado que fossem informadas as causas, as providências e os prazos para que mencionadas horas atendessem aos limites estabelecidos.

Nova reunião foi realizada em 26/11/2014, uma vez que, apesar da redução significativa ocorrida, alguns locais por eles administrados ainda continuavam a realizar horas extras incompatíveis com a legislação, assim, na mencionada reunião fomos cientificados que seria reforçada a orientação já expedida de que não fossem autorizadas horas extraordinárias, no intuito de corrigir essa situação.

Ressaltamos que para o ano de 2015, as informações preliminares indicam que os limites estão sendo obedecidos.

435. Instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 24/2015 sobre quais atribuições/atividades de cada uma das gerências (GPG, GID, GCT e GCO) contribuem para a realização de horas extras, a Companhia apresentou manifestações apenas em relação à GID e à CPG informou:

- Gerência de Energia e Distribuição –GID:

As atuais atribuições/atividades da Gerência de Energia e Distribuição - GID, corresponde aos serviços nos diversos sistemas elétricos do Porto. (...) As horas extras estão sendo necessárias, principalmente em função da obrigatoriedade de atendimento ao longo das 24 horas, todos os dias do ano, sendo que a maioria dos integrantes de nossas equipes não foi contratada para trabalhar em regime de turno, do quantitativo de empregados menor que o necessário para pleno atendimento às normas de segurança aplicáveis ao setor elétrico, e do pagamento das horas "in itinere" dos trabalhadores da Usina de Itatinga. (...) Para reduzir ou até mesmo eliminar as horas extras do setor, está sendo estudada a possibilidade e conveniência de aprimoramento da estrutura das diversas áreas

do setor elétrico, e a implantação de regime de trabalho em turnos, para os trabalhadores responsáveis pelas atividades do setor elétrico, nos horários atualmente classificados como extraordinário, ou seja, nos fins de semana, feriados e horários noturno.

- Gerencia da Guarda Portuária – GPG, atualmente Gerência de Operações de Segurança Portuária/GEOPS:

Conforme a competência a GPG e a GPI possuem atribuições conjuntas, inerentes a execução dos serviços de vigilância e segurança portuária no âmbito do Porto Organizado de Santos sob a responsabilidade da Codesp, atribuições essas, que nos obrigam a cumprir inúmeras atividades, tais como: combate a incêndio, auxílio a Policia Federal, Receita Federal, Policia Militar, Polícia Civil, circunstâncias das mais variadas e muitas imprevisíveis que nos obrigam a empreender todos os recursos materiais e humanos disponíveis.

Logo, cabe destacar que por força do acordo celebrado em maio/1989 entre a Codesp (então Diretor-Presidente da Codesp – Sr. C. M. D. e do Dreer) e o SINDAPORT (então Presidente do SINDAPORT B. F. de A.), por necessidade de serviço ficou pactuado o apontamento diário de 1ª hora extraordinária a titulo de hora de antecipação, hora extra que no cômputo perfaz um total aproximado de 80.000 horas anuais.

Necessário também levar em conta, que há décadas são apontadas diariamente aproximadas 12 (doze) horas extraordinária a titulo de hora de repasse (Ilha Barnabé: GATE 26 e, atualmente, também na VOPAK), necessidade de serviço que resulta um quantitativo aproximado de 4.000 horas anuais.

Destarte, no ano-calendário, ou seja em 2014, além das horas extraordinárias acima citadas, tivemos a incumbência de atender demandas indispensáveis que extrapolaram a capacidade numérica do nosso efetivo, circunstância em que fomos obrigados a guarnecer de forma especial a Temporada de Navio de Passageiros; Combate a Incêndio; Furto de fios de transmissão e distribuição de energia elétrica da Usina Hidrelétrica de Itatinga (UHI) para o Porto de Santos, cumprir observância submetendo o efetivo de aproximados 393 guardas a avaliação psicológica para o porte de armas, acompanhamento das ocorrências apresentando a autoridade competente (Civil/Federal/etc.)

436. Após a versão preliminar deste Relatório de Auditoria, a UJ, por meio da Carta DIRPRE-GD/561, de 21/10/2015, apresentou concordância com os apontamentos e as recomendações feitas por esta equipe de auditoria e informou ações em andamento para o saneamento da constatação:

- aplicação do RIP para a implantação do turno de revezamento para os setores de funcionamento ininterrupto;
- programação do sistema de registro ponto para cômputo em minuto do horário extraordinário, evitando-se possíveis falhas humanas, e consequentes erros nesse cômputo. Em razão da necessária finalização da integração do Registro de Ponto e Folha de Pagamento, com a folha rodando totalmente no SAP, se prevê mais um mês para o início da alteração; e
- realização de auditoria externa da Folha de Pagamento

**Análise da equipe de auditoria:**

437. Verifica-se que a Unidade pretende adotar providências para alcançar o percentual delimitado pelo Tribunal de Contas da União, por meio da implantação de turnos de revezamento de 6 horas, diminuir os percentuais.

438. Quanto aos empregados cedidos para a Administração de Hidrovias, verifica-se que o controle *in loco* da situação depende de atuação do DNIT, autarquia para a qual os empregados encontram-se cedidos, cabendo à Codesp realizar tratativas com aqueles órgãos para melhoria nos controles e a efetiva redução das horas extras, o que de fato tem acontecido.

439. Como ponto positivo de atuação da Unidade, verifica-se a elaboração de estratégias para a redução do percentual, ainda em 2015. Sendo assim, permanecem válidas as recomendações formuladas na versão preliminar deste Relatório de Auditoria com objetivo de acompanhar as realizações da Codesp para o alcance do limite de 8,28% em relação ao valor total da folha de pagamento estabelecido para os gastos com horas extras, em atendimento às determinações do Acórdão-TCU nº 838/2014 – 1<sup>a</sup> Câmara.

**Recomendações:**

440. Recomendação 1 – Apresentar estudo com as estratégias para o alcance do limite de 8,28% estabelecido para os gastos com horas extras em relação ao valor total da folha de pagamento, em especial no que concerne à Diretoria Presidência-DP; Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras-DI; e Diretoria de Desenvolvimento Comercial – DC; e aos empregados cedidos pela Codesp para a Administração de Hidrovias-AH; que contenha, ainda, o cronograma definido dos prazos previstos para o alcance da meta.

441. Recomendação 2 – Reduzir os valores gastos com horas extras ao valor de 8,28% em relação ao valor total da folha de pagamento, em especial no que concerne à Diretoria Presidência-DP; Diretoria de Infraestrutura e Execução de Obras-DI; e Diretoria de Desenvolvimento Comercial – DC, e aos empregados cedidos pela Codesp para a Administração de Hidrovias-AH, em atendimento às determinações do Acórdão-TCU nº 838/2014 – 1<sup>a</sup> Câmara.

## ANEXO II – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

**Quadro 29** – Quadro Principal da Matriz de Responsabilização

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 3.2.7 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 14/2015 (FALHA MÉDIA)  Evidências de fracionamento de despesas	***.243.508-**	Sim	01/01 a 31/12/14	Inobservância a normativo interno que define procedimentos para aquisições de materiais (Resolução Codesp DPº 20/2011).	Descumprimento da legislação que impõe limites para compras diretas em função do valor (Lei nº 8.666/1993, § 1º do art. 24).	3	2,6	-
	***.062.968-**	Não	01/01 a 31/12/14			1, 3	2,6	-
	***.374.918-**	Não	01/01 a 07/04/14			1, 3	2,6	-
	***.080.768-**	Não	28/04 a 31/12/2014			1, 3	2,6	-

**Fonte:** Rol de Responsáveis, gestão 2014, inserido pela Unidade no sistema E-Contas do TCU, informações deste Relatório Anual de Contas e Resoluções Codesp DP nº 81/2013, nº 58/2014 e nº 66/2014.



## ANEXO II – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

### LEGENDA DO QUADRO PRINCIPAL

#### “NEXO DE CAUSALIDADE”

1. O comportamento do agente compõe a causa da falha.
2. O comportamento do agente não compõe a causa da falha.
3. Em função das suas competências legais, o agente poderia ter atuado para evitar a falha e/ou seus efeitos negativos.
4. A participação do agente não foi determinante para a ocorrência do fato.

#### “CONSIDERAÇÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE DO AGENTE”

##### FATORES AGRAVANTES:

1. O agente não tinha competência legal para praticar o(s) ato(s).
  2. O agente estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato.
  3. O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato, mas tinha competência legal para demandar a sua produção.
  4. As decisões adotadas contrariaram a orientação técnica e/ou jurídica da área competente.
  5. Embora as circunstâncias indicassem a necessidade de busca de orientação técnica e/ou jurídica para subsidiar a decisão, o agente não consultou a área competente.
  6. Havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos.
  7. O ato gerou benefícios para o agente.
  8. O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, integrantes da estrutura da unidade jurisdicionada.
  9. O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, não integrantes da estrutura da unidade jurisdicionada.
- Impossível avaliar: opção utilizada diante da ausência de evidências suficientes para a formação de opinião.

##### FATORES ATENUANTES:

1. As decisões do agente foram adotadas em atendimento a orientação técnica e/ou jurídica da área competente.
  2. O agente não recebeu informações relevantes de terceiros que tinham dever legal ou funcional de alertá-lo.
  3. O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato e tinha competência legal para demandar a sua produção, mas não havia pessoal qualificado disponível.
  4. Nas circunstâncias apresentadas, não havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos.
  5. O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade do patrimônio público.
  6. O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade de pessoas.
  7. O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de serviço público essencial.
  8. O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de política pública cuja interrupção poderia causar transtornos a cidadãos e/ou riscos à saúde ou à vida dos beneficiários.
- Impossível avaliar: opção utilizada diante da ausência de evidências suficientes para a formação de opinião.



**Quadro 39 – Quadro Principal da Matriz de Responsabilização**

CPF	Cargo ou função
***.243.508-**	Diretor de Administração e Finanças (1/1/2014 a 31/12/2014)
***.062.968-**	Superintendente de Administração (01/01/2014 a 31/12/2014)
***.374.918-**	Gerente de Compras e Licitações (1/1/2014 a 7/4/2014)
***.080.768-**	Gerente de Compras e Licitações (28/4/2014 a 31/12/2014)

**Fonte:** Rol de Responsáveis, gestão 2014, inserido pela Unidade no sistema E-Contas do TCU, e Resoluções Codesp DP nº 81/2013, nº 58/2014 e DP nº 66/2014.

Brasília (DF), de novembro de 2015.

**Coordenador-Geral da COAVA/CISET/SG-PR**