



Unidade Auditada: COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO

Exercício: 2017

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201801138

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Análise Gerencial

Superintendente da CGU-RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201801138, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO (CDRJ).

1. Introdução

A CDRJ é uma Sociedade de Economia Mista, constituída por meio Decreto-Lei n.º 256, de 28/02/1967, que extinguiu a Autarquia Federal denominada Administração do Porto do Rio de Janeiro e autorizou a constituição da Cia Docas do Rio de Janeiro, sociedade de economia mista, por ações, consequentemente regida pela Lei das Sociedades por Ações (Lei n.º 6.404/76 e suas alterações).

Tem por objeto social exercer as funções de autoridade portuária no âmbito dos portos organizados no Estado do Rio de Janeiro, sob sua administração e responsabilidade, em consonância com as políticas públicas setoriais formuladas pela Secretaria Nacional de Portos– SNP, vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, e por finalidade o desenvolvimento dos portos sob sua responsabilidade, mediante a execução de programas e projetos orientados ao constante aprimoramento da gestão e das infraestruturas portuárias, promovendo, por conseguinte, a competitividade das operações e dos custos logísticos inerentes aos bens movimentados por seu intermédio.



Suas competências encontram-se todas elencadas na Lei nº 12.815/2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

Tem como missão garantir a efetividade operacional dos seus portos com sustentabilidade, competitividade das operações e foco na satisfação dos usuários, como agente de desenvolvimento sócio econômico e ambiental e como visão o intuito de, até 2020, ser reconhecida como a autoridade portuária referência no que tange à gestão portuária e agregação de valor ao usuário, com sustentabilidade econômico-financeira e ambiental.

O presente relatório apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas sobre o exercício 2017. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06/07/2018 a 10/08/2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados em decorrência de não disponibilização ou disponibilização intempestiva de documentos e de informações solicitados formalmente pela equipe de auditoria da CGU. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados em relação a análise sobre os tópicos Sustentabilidade Econômico-Financeira e a Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis de 2017 da empresa, ao passo que não foi possível verificar a conformidade de saldos e identificar os controles existentes relativos à folha de pagamento de pessoal. Houve, ainda, impacto à análise sobre adequação de medidas de cobrança adotadas pela CDRJ diante de alto grau de inadimplência dos arrendatários (tarifas portuárias e valores de arrendamento), em virtude da não disponibilização de informações solicitadas em atividade de Auditoria que teve como objetivo a avaliação da gestão dos contratos de arrendamento, conforme disposto no Relatório nº 201702529.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos



De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 13/12/2017, entre a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU-Regional/RJ) e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ), foram efetuadas análises a respeito dos seguintes tópicos:

- Conformidade da arrecadação de receitas decorrentes de contratos de arrendamento;
- Avaliação das principais ações de gestão com vistas à redução do resultado deficitário da companhia;
- Verificação do atendimento de determinações e recomendações expedidas pelo TCU que façam referência ao CI para acompanhamento e verificação das recomendações da CGU.

A seguir, os resultados das análises realizadas.

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A CDRJ apresenta situação econômico-financeira crítica com resultados negativos nos últimos anos. A empresa é impactada por diversos fatores, destacando-se: bloqueios judiciais decorrentes de ações trabalhistas; necessidade de aportes e divergências de valores com a PORTUS – Instituto de Seguridade Social, entidade fechada de Previdência Complementar que atende a funcionários do sistema portuário; e impacto atual decorrente de contratos de *leasing* oriundos da antiga PORTOBRAS, empresa pública brasileira que administrava os portos do governo federal e auxiliava na execução da Política Portuária Nacional.

Verificou-se a necessidade de melhoria de procedimentos internos em diferentes segmentos, a exemplo de fiscalização de contratos de arrendamento e tratamento da inadimplência. Não é possível assegurar a recuperação da sustentabilidade econômico-financeira da empresa, considerando as informações obtidas em nossas análises.

A seguir, são apresentadas informações a respeito do histórico de resultados negativos da empresa, ações implementadas com vistas à redução do resultado deficitário e conformidade da arrecadação de receitas decorrentes de contratos de arrendamento.

Resultados deficitários da CDRJ

A CDRJ vem acumulando prejuízos ao longo dos últimos anos. Foram observados os resultados anuais da empresa de 2012 a 2017 identificando-se prejuízo a cada exercício, à exceção do ano de 2014, que se mostrou atípico em termos de resultados quando comparado aos demais.

Os prejuízos acumulados saltaram de R\$ 2,2 bi para R\$ 3,4 bi no período, um aumento de 43,92% em 6 exercícios. O valor já supera o Capital Social de R\$ 2,4 bi, cabendo ainda considerar que este valor está elevado em R\$ 293.215 mil, em função de valor recebido para realização de obras, por meio de aumento de capital, mas devolvido para a União sem análise por Assembleia Geral Ordinária, pendente de regularização contábil.



A seguir, o quadro apresenta síntese dos resultados da empresa e os Prejuízos Acumulados observados no período de 2012 a 2017, como forma de observar a evolução.

Quadro 1- Evolução dos Resultados: 2012 a 2017

	Em R\$mil					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Operacional Líquida	301.254	339.061	393.127	291.872	287.339	345.119
Custos da Operação	-60.978	-73.892	-69.607	-77.452	-97.078	-91.875
Lucro Bruto	240.276	265.169	323.520	214.420	190.261	253.244
Lucro/Prejuízo Líquido do Exercício	-168.356	-152.135	80.421	-465.700	-227.587	-388.969
Prejuízos Acumulados	-2.392.320	-2.585.297	-2.394.523	-2.860.106	-3.053.494	-3.442.964
Contribuição para a Evolução dos Prejuízos Acumulados	-	8,07%	-7,38%	19,44%	6,76%	12,75%

Fonte: Elaborado a partir das Demonstrações Financeiras publicadas, de 2012 a 2017.

A partir do quadro, é possível visualizar a piora dos resultados da empresa. À exceção do ano de 2014, de 2013 a 2017, o resultado de cada exercício resultou em aumento dos Prejuízos Acumulados em pelo menos 6,76%. Ao final de 2017, os prejuízos acumulados correspondem a quase 10 vezes a Receita Operacional Líquida e 13,59 vezes o Lucro Bruto do Exercício. O prejuízo do exercício, inclusive, foi superior à Receita Operacional Líquida gerada no ano.

Não há um padrão de comportamento ou uma proporcionalidade da Receita Operacional Líquida em relação aos custos de operação e ao Lucro/Prejuízo do Exercício. A título de exemplo, o ano de 2016 teve menor geração de receita que os demais, no entanto, foi o período em que houve menor contribuição para o aumento dos Prejuízos Acumulados. Especificamente em relação a 2017, embora tenha ocorrido aumento de receitas, o consumo de recursos também aumentou e o resultado do exercício foi de prejuízo novamente, tendo sido 70,91% superior ao de 2016.

A CGU realizou análise das Demonstrações Contábeis da CDRJ compreendendo os exercícios de 2013 a 2016, no âmbito da Ordem de Serviço nº 201702497, tendo verificado a degradação generalizada dos indicadores de liquidez da empresa, além de identificar possível saldo inexistente de partes relacionadas de R\$ 293 milhões, Patrimônio Líquido Negativo (Passivo a Descoberto) e piora generalizada em quase todos os indicadores econômico-financeiros.

Quanto à qualidade, há auditoria anual por empresa de auditoria independente, com o intuito de verificar se as Demonstrações Contábeis apresentam adequadamente, nos aspectos relevantes, a situação financeira e patrimonial.

No exercício de 2017, houve a realização de duas contratações da mesma empresa para viabilizar a finalização da análise e a formação de opinião. Como resultado de nossas análises, foram identificados: comprometimento da representação fidedigna nas Demonstrações Contábeis do exercício; intempestividade na apresentação de informações e falta de disponibilização de apoio técnico com impacto à atuação do Conselho Fiscal;



indícios de falha no planejamento referente à contratação de auditoria independente e necessidade de aprimoramento quanto à disponibilidade de informações para a empresa de auditoria sucessora, não obstante se tratar de obrigatoriedade prevista em norma contábil; ausência de divulgação de demonstrações financeiras no sítio institucional da empresa; e diferença R\$ 3 milhões no valor do Passivo a Descoberto, comparando-se o valor citado pela Auditoria Independente em seus relatórios com o apresentado no Balanço Patrimonial.

Entende-se ser necessário à CDRJ a realização de estruturação da área contábil e financeira de forma a ter rotinas sistematizadas para propiciar o andamento das atividades, mesmo diante de mudanças em cargos estratégicos; assegurar o rápido acesso a documentos que evidenciam a conformidade dos registros contábeis realizados; além de viabilizar a disponibilização de informações tempestivas à Auditoria Independente e em seu sítio eletrônico.

Diante da situação patrimonial negativa da empresa e considerando o escopo de auditoria firmado com o TCU, verificou-se as ações adotadas pela gestão com o objetivo de reduzir o resultado deficitário da empresa, conforme disposto a seguir.

Avaliação das principais ações de gestão com vistas à redução do resultado deficitário da companhia

A CDRJ dispõe de Plano de Ação para ampliação de receitas e redução de custos, aprovado pelo Conselho de Administração. O documento lista atividades a realizar para obter a ampliação de receitas e a redução de custos e despesas, conforme detalhado no item 1.1.1.4 do presente relatório. No entanto, a maior parte das ações constantes do Plano de Ação não depende exclusivamente da CDRJ, limitando o alcance da sua atuação em relação aos possíveis resultados. Sob outro aspecto, verificou-se que há ações e melhorias operacionais passíveis de implementação pela empresa e com potencial impacto no aumento de receitas e na diminuição de despesas que, no entanto, não são considerados como parte do Plano de Ação da empresa.

A empresa entende que o conjunto de ações é suficiente para resolver a situação de fluxo de caixa, tendo apresentado projeção a partir de 2019, considerando a implementação das medidas propostas e indicando fluxo de caixa positivo a partir de 2019, em caso de alterações no contrato de arrendamento, em um cenário, e negativo em 2019 passando a positivo em 2020, em cenário sem alterações nos contratos de arrendamento. Todavia, como destacado, a maior parte das ações listadas não está sob o domínio da CDRJ, envolvendo a decisão por atores externos, de forma que não é possível assegurar o tempo necessário para as respostas, sejam elas positivas ou desfavoráveis à empresa. O Plano de Ação não apresentou projeção de resultados econômicos, em relação à reversão dos resultados negativos. Além disso, destaca que, sem o conjunto de ações nele previstas, “*a perspectiva de continuidade operacional da empresa é bastante precária*”, conforme asseverado no próprio Plano.

Assim, tem-se a implementação de ações pela empresa em relação ao resultado deficitário, porém sem garantia de efetiva implementação em função da dependência de agentes externos, ao passo que a CDRJ está em situação econômico-financeira crítica. Uma vez que as ações propostas não dependem apenas da sua atuação, não há segurança



quanto à reversão do quadro deficitário atual, não havendo, conseqüentemente, segurança quanto à sustentabilidade econômico-financeira.

Considerando a importância da geração de receitas e o escopo de auditoria firmado com o TCU, foi realizada ação de controle específica para a verificação da conformidade da arrecadação tendo como objeto de análise os contratos de arrendamento, conforme disposto a seguir.

Conformidade da arrecadação de receitas decorrentes de contratos de arrendamentos

A partir das informações disponibilizadas pela empresa, tem-se que as receitas de contratos de arrendamento em 2017 alcançaram R\$ 240.687.861,56 e representaram 67,17% do total. Assim como em 2016, foi o item de maior representatividade na geração de receitas da empresa.

Foi realizada atividade de auditoria destinada a avaliar os contratos de arrendamento, no âmbito da OS 201702529, que teve por objetivo avaliar a gestão da unidade considerando o macroprocesso Gestão da Fiscalização dos Contratos de Arrendamento, bem como dos Contratos de Obras e Serviços de Dragagem.

A avaliação da gestão dos contratos de arrendamento consistiu na avaliação dos normativos sob a responsabilidade da Companhia que orientam as atividades relacionadas à fiscalização dos contratos de arrendamento e no exame dos procedimentos adotados pela Companhia quanto ao acompanhamento e controle desses contratos, inclusive no que concerne aos aspectos de arrecadação e inadimplência. Foram examinados os Contratos Transitórios nº 51/2017 e 78/2017 quanto a sua observância ao novo marco legal (Lei nº 12.815/2013, Decreto nº 8.033/2013 e Decreto nº 9.048/2017).

No tocante à avaliação da gestão dos contratos de arrendamento, verificou-se o disposto a seguir.

Os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ) são o instrumento de planejamento operacional da Administração Portuária dos portos organizados sob responsabilidade da CDRJ. A empresa elaborou e submeteu à aprovação da Secretaria Nacional de Portos (SNP) os PDZs, no entanto, apenas o do Rio de Janeiro encontra-se aprovado, ao passo que os dos Portos de Itaguaí, Niterói e Angra dos Reis permanecem sob análise do referido órgão, após dois anos da entrega da primeira versão do documento.

A fiscalização das obrigações contratuais dos contratos de arrendamento não é realizada de forma adequada. Entre outros itens, detalhados no Relatório da OS 201702529, foram constatadas falhas na fiscalização das obrigações contratuais dos contratos de arrendamento: a) quanto à aplicabilidade de seu normativo interno (Instrução Normativa nº 57/2016) pela área responsável da empresa; b) interação deficiente entre os fiscais de contratos de arrendamento e os agentes de fiscalização; e c) descumprimento das obrigações das arrendatárias previstas em termos aditivos aos contratos de arrendamento C-DEPJUR nº 155/96 e C-DEPJUR nº 054/97.

Verificou-se, mediante análise amostral, que os valores de arrendamento e de tarifas portuárias estão sendo faturados de acordo com as previsões contratuais e normativos da Antaq, considerando-se como premissa a veracidade dos dados de movimentação de



carga informados pelos arrendatários e demais operadores portuários. Ocorre, contudo, que os sistemas e métodos de arrecadação apresentam fragilidades, tais como a pouca padronização e integração entre as diversas administrações portuárias e a ausência de procedimentos e mecanismos independentes de conferência e validação dos dados de movimentação de carga.

A avaliação dos procedimentos de cobrança e controle da inadimplência foi prejudicada, uma vez que a empresa não proporcionou as informações necessárias ao desenvolvimento dos exames previstos, configurando-se um descumprimento da obrigatoriedade de disponibilização de documentos, prevista no art. 26 da Lei nº 10.180/2001. Apesar de impacto desta indisponibilidade de informações, foi possível observar que a CDRJ não dispõe de procedimentos estruturados para o acompanhamento e controle de inadimplência.

Houve, ainda, a verificação de que contratos transitórios de arrendamento foram celebrados e/ou conduzidos de forma divergente do estabelecido no novo marco legal (Lei nº 12.815/2013 e Decreto nº 8.033/2013).

Por fim, verificou-se a adoção de indicadores de desempenho de fiscalização das áreas operacionais, mas foram listados aspectos que constituem obstáculos para o atingimento da missão institucional, destacando-se: a ausência de instrumento de planejamento das rotinas de fiscalização dos contratos de arrendamento de instalações portuárias, a necessidade de revisão de manuais relacionados à fiscalização e descumprimento de rotinas estabelecidas e interação deficiente entre as áreas de fiscalização, além de problemas na segregação de funções; ausência de estudo acerca do quantitativo mínimo de pessoal; celebração de Termos Aditivos a contratos de arrendamento sem que as arrendatárias cumprissem obrigações ou exercessem faculdades disciplinadas naqueles instrumentos, e sem que a CDRJ atuasse diligentemente de forma a viabilizar sua implementação.

A partir das informações apresentadas, considera-se a situação da CDRJ como crítica em relação à sustentabilidade econômico-financeira, assim como significativamente frágil quanto a procedimentos internos voltados para a conformidade de arrecadação e fiscalização referente aos contratos de arrendamento, conforme detalhado nos Achados de Auditoria que compõem a segunda parte do presente Relatório.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Com o objetivo de atender ao estabelecido nesse item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?; (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios, nos termos da Instrução Normativa TCU n.º 63/2010, da Decisão Normativa TCU n.º 161/2017, da Decisão Normativa TCU n.º 163/2017 e da Portaria TCU n.º 65/2018? (iii) O Rol de Responsáveis elaborado pela unidade prestadora de contas (UPC) está em conformidade com os dispositivos normativos e com as orientações do E-Contas?



A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise dos itens que compõem o Relatório de Gestão e das peças do Processo de Contas, conforme disponibilizados no sistema e-Contas do TCU.

A partir dos exames realizados, verificou-se que a CDRJ elaborou todas as peças do processo anual de contas que constam sob sua responsabilidade, de acordo com os normativos do Tribunal de Contas da União pertinentes ao exercício de 2017. Além disso, as referidas pelas, incluindo o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis, contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios estabelecidos, nos termos da Instrução Normativa TCU n.º 63/2010, Decisão Normativa TCU n.º 161/2017, Decisão Normativa TCU n.º 163/2017 e Portaria TCU n.º 65/2018.

2.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Considerou-se, para este item, a seguinte questão de auditoria: caso existam determinações/recomendações do TCU à Unidade Prestadora de Contas (UPC), que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas?

Verificou-se que não houve, nos exercícios de 2014 a 2017, determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na Auditoria Anual de Contas junto à CDRJ.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

As análises realizadas tiveram por objetivo responder as seguintes questões de auditoria: (i) A Unidade Prestadora de Contas (UPC) mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU? (ii) Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?

Para tanto, avaliamos a implementação pela CDRJ das recomendações provenientes da Ciset/PR, que foi substituída pela CGU-PR na função de órgão de controle interno da UPC. Foram consideradas as recomendações contidas nos Planos de Providência n.ºs 275/2014 e 69/2015 cujas situações eram de não atendimento.

Das 49 recomendações existentes, 19 foram consideradas atendidas, 3 foram reiteradas e 27 foram canceladas perfazendo os percentuais apresentados no quadro em sequência:

Quadro 2- Atualização das recomendações Sistema Monitor

Situação	Quantidade de Recomendações	% sobre total
Atendidas	19	39%
Reiteradas	3	6%
Canceladas	27	55%
Total	49	100%

Fonte: Sistema Monitor da CGU



Constatamos que a UPC mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelo Controle Interno. As recomendações pendentes de atendimento não representam riscos de impacto na gestão da Unidade, embora sejam importantes instrumentos de melhoria da gestão.

2. 5 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que a CDRJ se encontra em situação crítica em relação à sustentabilidade econômico-financeira, havendo Plano de Ação com atividades em andamento, porém que dependem da análise e manifestação por órgãos e entidades externos à CDRJ, portanto sem garantia quanto ao tempo necessário e à efetiva implementação das atividades propostas.

Em relação aos contratos de arrendamento, verificou-se que os valores de arrendamento e de tarifas portuárias estão sendo arrecadados de acordo com as previsões contratuais e com os valores previstos nos normativos da Antaq, apesar de fragilidades em sistemas e métodos de arrecadação; a fiscalização das obrigações contratuais dos contratos de arrendamento não é realizada de forma adequada; houve prejuízo à análise de adequação das medidas de cobrança adotadas pela CDRJ, diante de alto grau de inadimplência dos arrendatários, pela não disponibilização de informações necessárias ao desenvolvimento dos exames previstos, ainda assim foi possível identificar a ausência de padronização e de meios independentes de validação nos procedimentos de faturamento e arrecadação de tarifas portuárias e receitas de arrendamento, verificar que a maior dificuldade de arrecadação encontra-se localizada no Porto do Rio de Janeiro, especialmente em função de não pagamento de valores relacionados a multa de movimentação mínima estipulada contratualmente (MMC) com contestação administrativa pelos arrendatários no âmbito da Antaq, e que todos os arrendatários que compuseram a amostra possuíam faturas em aberto no exercício de 2017, porém sem dados em relação às circunstâncias e o estágio de cada situação de inadimplência, concluindo-se pela necessidade de elaboração de realizar levantamentos periódicos sobre a inadimplência e de elaborar normativo interno sobre o controle da inadimplência; e constatação de que contratos transitórios de arrendamento foram celebrados e/ou conduzidos de forma divergente do estabelecido no novo marco legal (Lei nº 12.815/2013 e Decreto nº 8.033/2013).

Por fim, verificou-se a adoção de indicadores de desempenho de fiscalização das áreas operacionais, mas foram listados aspectos que constituem obstáculos para o atingimento da missão institucional, destacando-se: a ausência de instrumento de planejamento das



rotinas de fiscalização dos contratos de arrendamento de instalações portuárias, a necessidade de revisão de manuais relacionados à fiscalização e descumprimento de rotinas estabelecidas e interação deficiente entre as áreas de fiscalização, além de problemas na segregação de funções; ausência de estudo acerca do quantitativo mínimo de pessoal; celebração de Termos Aditivos a contratos de arrendamento sem que as arrendatárias cumprissem obrigações ou exercessem faculdades disciplinadas naqueles instrumentos, e sem que a CDRJ atuasse diligentemente de forma a viabilizar sua implementação.

A seguir, listamos as falhas identificadas, por tópicos, conforme detalhamento na segunda parte do presente relatório:

- a) Realização de duas contratações da mesma empresa de Auditoria Independente para viabilizar a finalização da análise sobre as Demonstrações Contábeis de 2017 e a formação de opinião.
- b) Intempestividade na apresentação de informações e falta de disponibilização de apoio técnico com impacto à atuação do Conselho Fiscal.
- c) Comprometimento da representação fidedigna nas Demonstrações Contábeis de 2017 da CDRJ.
- d) Permanência de Situação Econômico-Financeira crítica com necessidade de aprimoramento do Plano de Ação e sua ampliação para incluir melhorias operacionais.
- e) Celebração de Termos Aditivos a contratos de arrendamento sem que as arrendatárias cumprissem obrigações ou exercessem faculdades disciplinadas naqueles instrumentos, e sem que a CDRJ atuasse diligentemente de forma a viabilizar sua implementação.
- f) Indisponibilidade de informações e indicação equivocada de normativos que regem os controles de inadimplência dos contratos de arrendamento, configurando restrição e impedimento ao desenvolvimento dos trabalhos de auditoria.
- g) Celebração de contratos de arrendamento transitório com pontos de fragilidade ou em desacordo com a legislação aplicável.

Para mitigar ou solucionar as questões listadas, foram apresentadas recomendações no seguinte sentido:

- a) Aperfeiçoamento do planejamento de licitação e contratação de serviços de auditoria em tempo hábil, estruturação da área contábil e financeira com o objetivo de manter registro das informações recebidas de áreas externas para assegurar a disponibilidade de informações que evidenciam os saldos contábeis e disponibilizar as demonstrações contábeis trimestrais no sítio eletrônico da CDRJ.
- b) Estabelecer previsão normativa que defina a antecedência e a periodicidade de relatórios rotineiros e outras informações contábeis para o Conselho Fiscal, o Conselho Administrativo e a Assembleia Geral, além de disponibilizar os documentos de forma tempestiva.



c) Estabelecer plano de ação para cada item objeto de ressalva pela Auditoria Independente.

d) Aprimorar o Plano de Ação existente e inserir atividades voltadas para a verificação/aperfeiçoamento das atividades internas, a exemplo da conformidade de gastos com pessoal e tratamento contábil da inadimplência.

e) Apurar responsabilidade, convocar a arrendatária para cumprir os compromissos assumidos, implementar gestão junto à Secretaria Nacional dos Portos no sentido de provocar a aceleração dos investimentos a que a arrendatária se comprometeu e instituir mecanismo(s) de controle que iniba(m) as arrendatárias a deixar de cumprir obrigações e faculdades assumidas em seus contratos e Termos Aditivos.

f) Elaborar levantamentos e relatórios periódicos sobre a inadimplência no âmbito da CDRJ e elaborar normativo interno sobre o controle da inadimplência nos contratos de arrendamento.

Registra-se que as recomendações registradas neste relatório serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Rio de Janeiro/RJ, 28 de setembro de 2018.

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da CGU-RJ



Achados da Auditoria - nº 201801138

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Realização de duas contratações da mesma empresa de Auditoria Independente para viabilizar a finalização da análise sobre as Demonstrações Contábeis de 2017 e a formação de opinião.

Fato

A CDRJ realizou o Pregão Eletrônico nº 33/2017 para licitação de prestação de serviços de Auditoria Externa Contábil, que resultou na contratação da empresa Maciel Auditores S/S, por meio do Contrato nº 12/2018, em 09/02/2018, no valor de R\$ 36.498,20.

Conforme estabelecido no Termo de Referência (Anexo I ao Edital de Pregão Eletrônico nº 33/2017), o objeto foi a “*contratação de sociedade empresarial especializada na PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA INDEPENDENTE, com enfoque no assessoramento à contabilidade quanto aos registros contábeis e fiscais, na elaboração de relatórios a respeito dos balancetes trimestrais, na emissão de parecer e relatório final sobre as contas do exercício e, quando convocada, no comparecimento às reuniões do Conselho Fiscal, Conselho de Administração e Assembleia de Acionistas, por um período de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, conforme inciso II, do art. 57, da Lei nº. 8.666/93*”.

No que tange ao resultado da análise sobre as Demonstrações Financeiras do exercício de 2017, a empresa emitiu Relatório de Auditoria Independente com abstenção de opinião, em 11/04/2018, tendo como base, entre outros fatores, o fato de não terem conseguido obter evidência de auditoria apropriada e suficiente com relação aos saldos iniciais, não sendo possível assegurar que eventuais distorções nos saldos não tenham efeitos relevantes.

O Relatório apresentou destaque para incerteza relevante relacionada com a continuidade operacional, considerando a existência de prejuízos acumulados de R\$ 3,4 bi, que resultou em passivo a descoberto, sem que fosse apresentado plano de ação capaz de modificar a situação financeira.

Posteriormente, em 14/05/2018, mediante dispensa de licitação 17/2018, a CDRJ firmou novo contrato nº 39/2018 com a mesma empresa – Maciel Auditores S/S, tendo como objeto a “prestação dos serviços de revisão e validação de saldos contábeis iniciais do



exercício de 2017 ”, no valor de R\$ 15.950,00. Em decorrência desta nova contratação, em 22/06/2018, houve a emissão de novo relatório pela empresa contratada, apresentando mudança no posicionamento da Auditoria Independente de abstenção de opinião para opinião com ressalva, considerando:

- Partes Relacionadas: saldo de R\$ 293.215mil correspondendo a valor devolvido para a União, referente a obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não realizadas. No entanto, o valor já tinha sido utilizado para integralizar o capital social com o valor destinado para custear tais obras, em 2014. Aguarda autorização para baixar o capital social.
- Ativo Imobilizado: ausência de estudo que atenda normas contábeis referentes à redução ao valor recuperável de ativos e à revisão do valor residual e da vida útil de ativos, em relação ao Ativo Imobilizado. Além de menção a valores em ativo imobilizado sem evidência suficiente para demonstrar que os montantes fluirão benefícios econômicos futuros e conclusão sobre a existência e adequação dos valores.
- PORTUS – Instituto de Seguridade Social: demonstrações em desacordo com norma contábil que trata do reconhecimento de Benefícios a Empregados, além de haver diferença entre valores apresentados pelo Instituto e aqueles reconhecidos pela CDRJ, motivo pelo qual a questão está judicializada.
- Contratos de *leasing*: oriundos de equipamentos portuários transferidos da extinta Empresa de Portos do Brasil – PORTOBRAS que totalizam R\$ 614.857 mil, para os quais não obtiveram evidência de auditoria apropriada e suficiente para concluir sobre a existência e adequação dos valores. Há ações judiciais sem bloqueio.

Os itens de ressalva listados na nova manifestação já constavam do Relatório inicialmente emitido. Foi mantido o parágrafo com modificação de opinião em relação à incerteza relevante relacionada com a continuidade operacional, considerando os prejuízos acumulados.

A respeito da reemissão, consta que na auditoria inicial houve limitação de escopo quanto à revisão de saldos iniciais, por ausência de respostas de confirmação de saldos com instituições financeiras e por ausência de relatório jurídico atualizado sobre os depósitos judiciais. A empresa informou em seu Relatório que, posteriormente à emissão do primeiro relatório, realizou procedimentos adicionais na CDRJ para efetuar a revisão dos saldos iniciais de 2017, bem como receberam as respostas de confirmação de informações pendentes das instituições financeiras e do jurídico, de forma que obtiveram evidências apropriadas e suficientes para emissão de opinião com ressalva.

Há registro na ata da 550ª Reunião do Conselho Fiscal da CDRJ, realizada em 21/08/2017, de recomendação para a Diretoria Administrativo Financeira envidar esforços no sentido de disponibilizar as informações necessárias para análise das demonstrações contábeis pelos auditores externos, a fim de cumprir o art. 12 do Decreto nº 8945/2016, que dispõe sobre a adequada elaboração de demonstrações financeiras e disponibilização das demonstrações trimestrais em seu sítio eletrônico. Verificou-se, ainda, que as demonstrações financeiras da CDRJ não estão disponíveis em seu sítio eletrônico, conforme consulta em 03/08/2018.



Registra-se que há diferença entre o passivo a descoberto indicado pela empresa de Auditoria Independente (R\$ 3.445.964 mil) e o indicado no Balanço Patrimonial da CDRJ (R\$ 3.442.964 mil), disponibilizado em conjunto com o Relatório de Gestão, disponível no e-Contas do TCU.

Causa

Falhas na gestão de contratação de auditoria independente, com impacto financeiro e operacional decorrente da realização de contratos sucessivos para atingir o objetivo de obtenção de opinião externa sobre as demonstrações financeiras de 2017.

Necessidade de estruturação das atividades realizadas na área contábil-financeira da empresa com o objetivo de assegurar o rápido acesso a documentos que evidenciam a conformidade dos registros contábeis realizados, bem como para viabilizar a disponibilização de informações tempestivas à Auditoria Independente e em seu sítio eletrônico.

Nos termos do art. 36 do Regimento Interno da CDRJ, a Superintendência de Finanças, com as Gerências de Gestão Financeira e de Contabilidade estão no âmbito de atuação da Diretoria Administrativo e Financeira, que tem a competência de planejar, coordenar e supervisionar as ações, atividades e projetos relacionados à gestão contábil, financeira e orçamentária, entendendo-se que houve falha no desempenho de sua atribuição, tendo em vista a necessidade de aprimoramento no acesso a evidências relacionadas a registros contábeis realizados, diferença entre informação no Relatório de Auditoria Independente e valor do Balanço Patrimonial sem detecção ou manifestação por parte da CDRJ e a ausência de manifestação quanto à disponibilidade de demonstrações financeiras no sítio institucional da CDRJ.

Manifestação da Unidade Examinada

A CDRJ foi instada a se manifestar no intuito de esclarecer as seguintes questões: necessidade de nova contratação; manifestação da Auditoria Independente, no primeiro relatório (abstenção de opinião), indicando que não houve revisão dos papéis de trabalho do auditor antecessor e não foi possível efetuar procedimentos adicionais sobre transações e valores relativos aos saldos em 31/12/2016; e apresentar manifestação em relação à não disponibilização das demonstrações financeiras da CDRJ no sítio institucional da empresa. Em resposta, o Diretor Administrativo-Financeiro apresentou as seguintes informações:

“1. É importante registrar que os objetos dos trabalhos oriundos dos Contratos CDRJ n° 12/2018 e CDRJ n° 39/2018 são distintos. Em linhas gerais, o segundo contrato se fez necessário para revisão dos papéis e validação dos valores apurados no final do exercício de 2016, que compuseram os valores iniciais do exercício de 2017. Portanto, esse escopo não estava contemplado no bojo do contrato 12/2018, visto que a MACIEL fora contratada para executar ‘Auditoria de encerramento do exercício de 2017’, conforme o previsto na Cláusula Segunda do contrato 12/2018.

Havia a necessidade de confirmar os saldos iniciais do exercício de 2017 ou saldos finais de 2016, assim, foram cotados preços com vistas a contratação direta por meio de dispensa de licitação, por valor, resultando no Contrato CDRJ n° 39/2018, no valor de R\$ 15.950,00 (quinze, novecentos e cinquenta reais). Na citada cotação, a empresa Maciel Auditores S/S ofertou o menor preço/melhor proposta para execução dos trabalhos, dentre as demais empresas cotadas. O processo de dispensa de licitação foi



devidamente instruído e seguiu todos os trâmites legais e formais, conforme cópia digital de inteiro teor (ANEXO I - Processo nº 8430/2018).

2. A abstenção de opinião da empresa Maciel Auditores S/A teve 3 (três) motivos:

a) O tempo exíguo para os trabalhos de auditoria e elaboração e emissão do relatório sobre as demonstrações financeiras, exercício de 2017, visto que houve a necessidade intempestiva de realização de novo certame licitatório, que foi concluído e o contrato 12/2018, firmado em 9/2/2018. Corroborou também para a demora da conclusão do Pregão Eletrônico 33/2017 os recursos e contrarrazões apresentados no procedimento licitatório. (ANEXO II - Contrato CDRJ N° 12/2018).

b) A área financeira recebeu uma grande demanda da recém contratada MACIEL que solicitou uma série de informações e documentos pertinentes a diversas áreas, além da contábil e financeira, tais como: jurídico, patrimonial, da área de fiscalização de arrendamento e dos portos de Angra dos Reis, Itaguaí, Niterói e Rio de Janeiro, que exigiriam muito tempo para o levantamento dessas informações junto as áreas competentes da Companhia.

c) A morosidade na disponibilização dos papéis de trabalho pela empresa AUDIMEC Auditores Independentes S/S.

A CDRJ atuou de forma efetiva para viabilizar a disponibilização dos papéis de trabalho da AUDIMEC (empresa de auditoria anterior), referentes ao exercício de 2016, para revisão pela empresa MACIEL. O que ocorreu apenas em 6/4/2018. A CDRJ, inclusive, expediu duas Notificações Extrajudiciais como precursoras a ação judicial, caso a AUDIMEC não atendesse tal solicitação (ANEXO III - copias das correspondências trocadas entre a MACIEL, AUDIMEC e CDRJ).

Internamente, a Diretoria Executiva instaurou processo de Investigação Preliminar com a finalidade de apurar os fatos que ocasionaram a falta de disponibilização tempestiva das informações contábeis a empresa de auditoria externa, sendo esse, aparentemente, um dos motivos e que deram causa a abstenção de opinião pela Maciel Auditores S/S em 22/3/2018. (ANEXO IV - Portaria DIRPRE nº 172/2018).”

Análise do Controle Interno

Não houve manifestação a respeito da ausência de divulgação de demonstrações financeiras no sítio institucional da CDRJ, ao passo que as informações permanecem indisponíveis, conforme consulta em 28/08/2017.

Da mesma forma, não houve manifestação a respeito da diferença R\$ 3 milhões no valor do Passivo a Descoberto, comparando-se o valor citado pela Auditoria Independente com o apresentado no Balanço Patrimonial pela CDRJ, constante no Relatório de Gestão.

Quanto à necessidade de realizar nova contratação, em que pese a CDRJ considerar que os serviços dos Contratos nº 12/2018 e 39/2018 sejam distintos, conforme previsto na norma contábil NBC TA 510(R1), a realização de verificação de saldos iniciais é atividade inerente à realização de trabalho de auditoria inicial, devendo a empresa de auditoria obter evidência apropriada e suficiente, podendo realizar um ou mais dos seguintes procedimentos: (i) revisar os papéis de trabalho do auditor independente antecessor, (ii) avaliar se os procedimentos de auditoria executados no período corrente fornecem evidência relevante para os saldos iniciais; ou (iii) executar procedimentos de auditoria específicos para obter evidência com relação aos saldos iniciais.



No curso do primeiro contrato, a Maciel e a CDRJ empreenderam esforços no intuito de obterem acesso aos papéis de trabalho da empresa responsável pela auditoria independente do exercício de 2016, porém sem sucesso, conforme mensagens de correio eletrônico disponibilizadas no anexo III, o que inviabilizou a realização do item (i) no primeiro contrato. Não sendo a empresa responsável por realização de procedimentos de auditoria no período, o item (ii) previsto na norma contábil não se aplicaria. Por fim, houve a tentativa de executar procedimentos de auditoria para obter evidência em relação aos saldos iniciais (iii), o que requer a solicitação de documentos que evidenciem o saldo das contas, solução tentada, porém, sendo realizada em conjunto com outras demandas para o financeiro, “exigiram muito tempo para o levantamento dessas informações junto as áreas competentes da Companhia”, indicando que não foi possível concluir no tempo relativo ao primeiro contrato, pois a empresa de auditoria independente emitiu relatório com abstenção de opinião tendo entre os motivos o fato de não terem conseguido obter evidência de auditoria apropriada e suficiente com relação aos saldos iniciais.

Tal situação representa fragilidade na demonstração de conformidade de registros efetuados em contas contábeis, uma vez que informações de períodos recentes utilizadas para a elaboração das demonstrações contábeis devem ser facilmente acessíveis, a exemplo das informações relacionadas a ações judiciais. Dessa forma, eventual necessidade de consulta aos documentos que evidenciam os valores em contas contábeis seriam acessadas de forma ágil.

Assim, tem-se que a segunda contratação para a realização de verificação de saldos iniciais é atividade inerente ao primeiro contrato que foi prejudicada pela indicada falta de acesso aos papéis de trabalho da auditoria antecedente, mas também pela falta de rápida disponibilidade de dados confirmatórios dos registros contábeis realizados por parte da CDRJ.

Quanto à necessidade intempestiva de contratação para a realização de auditoria independente sobre as demonstrações contábeis do ano de 2017, a CDRJ deve avaliar, primeiramente, se havia natureza contínua da prestação de serviços de auditoria. Em caso de possibilidade de renovação da vigência contratual, deve haver consulta à empresa contratada em data anterior ao vencimento da vigência para verificação do desejo de continuidade da prestação dos serviços à empresa assim como a avaliação sobre a adequada prestação de serviços e o desejo de continuidade pela própria CDRJ de forma que, em caso de negativa, haja tempo hábil para nova contratação. Tais providências se relacionam ao planejamento, item essencial na gestão de contratos, havendo indícios de falha no planejamento referente à contratação de auditoria independente e necessidade de aprimoramento quanto à disponibilidade de informações para a empresa de auditoria sucessora, não obstante se tratar de obrigatoriedade prevista em norma contábil.

Em relação à instauração de processo de Investigação Preliminar para apurar os fatos que ocasionaram a falta de disponibilização tempestiva das informações contábeis para a empresa de auditoria externa, foi disponibilizada a Portaria DIRPRE nº 172/2018, de 09/05/2018 e sem a data de publicação (condição descrita para início da vigência), que estabeleceu o prazo de 60 dias para entrega do relatório conclusivo, não apresentado.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar a contratação de prestação de serviços de auditoria sobre as demonstrações contábeis do exercício de 2018 com tempo hábil para realização das atividades pela empresa vencedora, por meio de aperfeiçoamento do planejamento da licitação quanto à possibilidade de renovação contratual e avaliação antecipada de interesse das partes.



Recomendação 2: Finalizar a verificação quanto aos fatores que levaram à ausência de disponibilidade de papéis de trabalho pela empresa AUDIMEC para a empresa MACIEL, em análise por Investigação Preliminar instaurada pela Portaria DIRPRE nº 172/2018.

Recomendação 3: Estruturar o setor contábil-financeiro da empresa de forma a manter registro das informações recebidas de outra área para registros contábeis, com o objetivo de assegurar a disponibilidade de informações que evidenciem os saldos contábeis.

Recomendação 4: Verificar o valor correto de passivo a descoberto - indicado pela empresa de Auditoria Independente (R\$ 3.445.964 mil) ou o constante no Balanço Patrimonial da CDRJ (R\$ 3.442.964 mil) - e providenciar a correção do documento que apresentar a informação incorreta.

Recomendação 5: Disponibilizar as demonstrações contábeis trimestrais no sítio eletrônico da CDRJ.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na apresentação de informações e falta de disponibilização de apoio técnico com impacto à atuação do Conselho Fiscal.

Fato

A ata da 554ª Reunião do Conselho Fiscal da CDRJ, realizada em 15/12/2017, registrou que o Conselho não contou com a apresentação da Auditoria Independente sobre as contas da Companhia no ano, “*o que prejudicou o cumprimento do disposto nos arts. 9º, XXIV do Regimento Interno do CONFIS, 34, § 2º do Estatuto Social da CDRJ e 163 da Lei 6404/76*”, que trata das competências do Conselho Fiscal.

Houve, ainda, registros em diferentes atas de reunião do CONFIS no ano de 2017 que indicaram ausência de disponibilização ou apresentação intempestiva de informações contábeis.

Entende-se como imprescindível a apresentação de informações pela Diretoria Administrativo-Financeira de forma tempestiva para viabilizar a atuação do Conselho Administrativo, do Conselho Fiscal e da Assembleia Geral, bem como eventual esclarecimento de dúvidas, uma vez que o Conselho Fiscal, o Conselho de Administração e a Assembleia Geral possuem a obrigatoriedade de acompanhamento/avaliação das contas da empresa, conforme previsto nos artigos 13, II; 54, XX; e 84, III e VII, do Estatuto Social vigente da CDRJ.

Causa

Ausência de estruturação da área contábil e financeira de forma a ter rotinas sistematizadas para assegurar o andamento das atividades inerentes ao setor e de ocorrência periódica, não obstante a realização de mudanças em cargos de chefia. Não houve a indicação de ações adotadas no intuito de evitar ou minimizar os impactos decorrentes da mudança de pessoas em cargos estratégicos e da descontinuidade da prestação de serviços de auditoria.

Nos termos do art. 36 do Regimento Interno da CDRJ, a Superintendência de Finanças, com as Gerências de Gestão Financeira e de Contabilidade estão no âmbito de atuação da Diretoria Administrativo e Financeira, que tem a competência de planejar, coordenar e



supervisionar as ações, atividades e projetos relacionados à gestão contábil, financeira e orçamentária, entendendo-se que houve falha no desempenho de sua atribuição, tendo em vista a inobservância pela Superintendência Financeira da atribuição de atuar de forma proativa, principalmente nos assuntos relacionados com o setor de financeiro, visando à valorização da pontualidade, justiça e credibilidade (art. 48, X do Regimento Interno).

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se manifestar sobre o fato, por meio da Diretoria Administrativo Financeira, da Superintendência Financeira e outras instâncias que avaliar pertinentes, a CDRJ apresentou manifestação emitida pelo Gerente de Contabilidade, nos seguintes termos:

“Houve, no exercício de 2017, várias mudanças da diretoria da CDRJ e no setor financeiro e contábil da CDRJ, além da opção pela não continuidade na prestação dos serviços de auditoria, por parte da empresa contratada.

Com isso, houve alguns atrasos na entrega dos relatórios mensais e no encerramento anual do exercício, além da ausência de representantes da empresa de auditoria nas reuniões dos órgãos colegiados.

Entretanto, os atrasos vêm sendo corrigidos no exercício de 2018, inclusive com a adoção de cronograma para entrega dos relatórios trimestrais, pela auditoria independente, de maneira que não haja qualquer atraso na apuração das demonstrações financeiras, ao final do exercício”.

Em complemento, o Diretor Administrativo-Financeiro, em 27/08/2018, informou:

“Em complementação às informações já encaminhadas pelo atual Gerente da Contabilidade, informo que, além das recorrentes mudanças de gestão da Diretoria Administrativo Financeira, da Superintendência e da Gerência de Contabilidade, e ainda, problemas internos de pessoal, os trabalhos com a auditoria externa AUDIMEC AUDITORES INDEPENDENTES S/S não fluíram a contento no exercício de 2017, tanto por parte da contratada como da CDRJ, ocasionando em atrasos na emissão e apresentação dos relatórios trimestrais, bem como na ausência dos auditores externos nas reuniões dos Colegiados.

A empresa AUDIMEC declinou a continuidade do contrato Contrato CDRJ n° 008/2017, cuja vigência expiraria em 16/1/2018, deixando a situação ainda mais complexa para a CDRJ, que teve que acelerar com novo certame licitatório, que só foi concluído em fevereiro/2018.

A Comissão de Investigação Preliminar, instituída pela Portaria DIRPRE n° 172/2018, com o fim de apuração de responsabilidade pelo fechamento inoportuno das demonstrações financeiras do exercício de 2017, é objeto do Processo n° 7808/2018, com data prevista para emissão de relatório final em 8/9/2018.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da empresa informa os fatores que resultaram no fato descrito e indicou a adoção de providências com o intuito de corrigir as falhas observadas, em 2018.



Destaca-se a informação sobre a realização de mudanças em diretoria, setor financeiro e contábil, com impacto na realização de atividades da empresa, o que indica a necessidade de estabelecer rotinas e procedimentos sistematizados, de forma que o corpo funcional mantenha a realização de atividades rotineiras, nos períodos previstos, eliminando ou mitigando os efeitos das alterações das pessoas que atuam em cargo estratégico.

A eventual descontinuidade da prestação de serviço objeto de contrato, por sua vez, deve ser uma possibilidade prevista e com ações para evitar ou minimizar os impactos decorrentes. Se acontece no momento renovação contratual, deve ter a ação proativa de consulta anterior à empresa contratada sobre o desejo ou não de continuidade na prestação de serviços, quando tal prorrogação é possível, em serviços contínuos. Quando a descontinuidade ocorre no curso da vigência contratual e por decisão unilateral da empresa, devem ser adotadas as providências previstas na legislação e no contrato em relação à contratada. Convém ressaltar que a execução contratual não foi objeto de análise na presente auditoria.

À parte da contratação, tem-se que a atividade de acompanhamento da situação econômico-financeira da empresa constitui atribuição do Conselho Fiscal, sendo estratégica para a empresa e com potencial para minimizar riscos por meio da atividade de supervisão, situação exemplificada pela identificação de inversão de valores, além de necessidade de aprimorar comentários sobre as variações, conforme descrito nas atas da 546^a, 549^a e 554^a reuniões do CONFIS. Por sua vez, compete à CDRJ prover as condições para a atuação, o que ocorreu de forma falha, no ano de 2017.

Diante do fato apresentado e da manifestação decorrente, tem-se que houve intempestividade na apresentação de informações e falta de disponibilização de apoio técnico com impacto à atuação do Conselho Fiscal, em 2017, sem informação sobre as ações adotadas à época para evitar ou minimizar o efeito das mudanças em cargos estratégicos da empresa.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer previsão normativa que defina a antecedência e a periodicidade para a disponibilidade de relatórios periódicos (rotineiros) e outras informações contábeis para o Conselho Fiscal, o Conselho Administrativo e a Assembleia Geral.

Recomendação 2: Apresentar relatórios e informações de forma tempestiva para o Conselho Fiscal, o Conselho Administrativo e a Assembleia Geral, no tocante ao exercício de 2018.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Comprometimento da representação fidedigna nas Demonstrações Contábeis de 2017 da CDRJ.

Fato

As Demonstrações Financeiras de 2017 da CDRJ foram objeto de ressalva pela Auditoria Independente em itens que apresentam materialidade em relação ao Ativo ou ao Passivo, sendo considerados, portanto, importantes para a tomada de decisão: Partes Relacionadas, Imobilizado, Benefícios Pós-Emprego (PORTUS) e Arrendamento Mercantil (contratos de *leasing*).



Os itens já foram objeto de manifestação no posicionamento das empresas de Auditoria Independente anteriormente, ao menos nos anos de 2015 e 2016, à exceção de “Partes Relacionadas”, na avaliação referente ao exercício de 2016.

Partes Relacionadas

O valor indicado em Partes Relacionadas corresponde a 13,71% do Total do Ativo, mas não se caracteriza como ativo, nos termos das normas contábeis, uma vez que não há possibilidade de geração de benefício futuro, pois não representa efetivamente valor a receber.

Trata-se de R\$ 293.215 mil destinado a obras do PAC não realizadas. O valor foi incorporado ao Capital Social da empresa. No entanto, entre 2014 e 2015, houve devolução do valor para a União, sem que fosse realizada Assembleia Geral pelos acionistas para avaliar e autorizar a redução do Capital Social. Como mecanismo para encerramento do exercício de 2015, o valor foi computado como “Partes Relacionadas” no Ativo Não Circulante da empresa. Tal registro corresponderia a operação com o sócio majoritário, com característica de empréstimo a ser recebido, o que seria vedado pelo art. 37, II, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e não corresponde à essência da transação, que seria a não realização de obra prevista.

Nos termos do item 69 da Resolução CFC nº 1.159/2009, os adiantamentos para futuro aumento de capital realizados sem que haja a possibilidade de sua devolução devem ser registrados no Patrimônio Líquido após a conta de capital social. No entanto, caso haja qualquer possibilidade de sua devolução, devem ser registrados no Passivo Não Circulante.

Assim, tem-se que houve falha por ocasião do aumento de Capital Social, considerando a hipótese de devolução do valor, tendo em vista que o objeto do investimento de recursos (obras do PAC) não havia sido realizado. Sob outro prisma, houve falha pela devolução do valor sem que houvesse autorização para redução de capital social por Assembleia Geral, observados os procedimentos e restrições descritos na Lei nº 6.404/1976.

Sobre a adoção de providências para regularização do lançamento contábil, a CDRJ listou ações adotadas. Em princípio, houve a avaliação de emissão de Decreto para redução do Capital Social, concluindo-se por não haver necessidade de decreto presidencial para autorizar tal medida. Houve atualização de informações sobre o andamento, pois até então estava sendo tratada em âmbito ministerial. Concluiu-se pela possibilidade de redução do Capital Social apenas com parecer do Conselho Fiscal que, por sua vez, recomendou que a Diretoria considerasse o valor registrado na conta Prejuízos Acumulados como possível complicador da redução do Capital Social, em 2017, e, após trâmites na empresa, em 26/01/2018 o CONFIS recomendou que a CDRJ busque solução definitiva junto ao Ministério Supervisor.

Em 05/03/2018, a Diretoria Administrativo-Financeira solicitou à Superintendência de Finanças embasamento técnico e esta encaminhou o processo, em 13/07/2018, para a Gerência de Contabilidade, aguardando-se a finalização de Nota Técnica para embasamento das decisões a serem tomadas pela Diretoria e pelos Conselhos.



Cabe ressaltar que desde o final de 2016, com parecer da Consultoria Jurídica – CONJUR/MTPAC, por meio do Parecer nº 005325/2016/CONJUR-MT/CGU/AGU, foi explicitado não haver necessidade de decreto para realizar o ajuste nas contas, tendo transcorrido mais de um ano e meio sem que haja solução no âmbito da CDRJ.

Registra-se que a nota explicativa 12, relativa a “Partes Relacionadas” não apresenta informações que permitam ao leitor das Demonstrações compreender o fato ocorrido, mesmo quando conjugada com a nota explicativa 6 (“Caixa Restrito”) que referencia.

Ativo Imobilizado

O Imobilizado soma R\$ 1.074.797 mil, representando 50,27% do Total do Ativo, no entanto não houve teste referente à redução ao valor recuperável de ativos (teste de *impairment*), além de revisão do valor residual e da vida útil dos seus componentes. Além disso, deste montante, R\$ 164.530 mil (15,31% do Imobilizado e 7,69% do Total do Ativo) são valores para os quais a Auditoria Independente indica não ter obtido evidências suficientes capazes de demonstrar que fluirão benefícios econômicos futuros e concluir sobre sua existência e adequação.

A CDRJ informou que está em andamento, em 2018, a contratação de empresa especializada para a realização das atividades de teste de *impairment*, vida útil residual e elaboração do fluxo de caixa por unidade geradora de caixa – UGC. Não houve a indicação de providências em 2017.

Benefícios Pós-Emprego (PORTUS – Seguridade Social):

O item “Benefícios Pós-Emprego” soma R\$ 587.321 mil, representando 18,79% do Total do Passivo e 27,47% do Total de Passivo e PL, em 2017, referindo-se a valores decorrentes do patrocínio de suplementação de aposentadoria e outros benefícios de risco a funcionário, através do Portus Instituto de Seguridade Social. A Auditoria Independente registrou que a responsabilidade da CDRJ, incluindo o déficit atuarial, é de R\$ 954.493 mil, em 2017, diferente do valor reconhecido por Docas, estando a questão judicializada. Por sua vez, as demonstrações não apresentaram critérios requeridos em norma contábil que trata do reconhecimento dos Benefícios a Empregados.

De acordo com a CDRJ, não houve providências pela área financeira no ano de 2017. A Superintendência Jurídica informou a existência de 3 ações judiciais, estando todas suspensas e o Diretor Administrativo-Financeiro informou que “a CDRJ, em conjunto com outras Cias Docas, contratou a ABEPH – Associação Brasileira das Entidades Portuárias e Hidroviárias para consultoria contábil, financeira, atuarial do Plano PBPI/PORTUS”.

Sobre a previsibilidade de saldo da conta, a empresa informou:

“O saldo de curto prazo é composto, em sua maioria, por um acordo de confissão de dívidas assinado entre o Portus e a CDRJ, cujos pagamentos deveriam ocorrer por meio de repasses da União. A União não realizou todos os repasses e a dívida está contabilizada como vencida. Os valores são atualizados, mensalmente, por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Não há como prever o saldo da conta



para os próximos anos por conta da incerteza do indexador e pela possibilidade de novos pagamentos, por parte da União.

O saldo de longo prazo é referente ao débito de Reserva por Tempo de Serviço Anterior – RTSA, ajustado pelo Portus e também atualizado, mensalmente, por meio do INPC. Também não há possibilidade de prever os valores futuros, pelos mesmos motivos apresentados na conta de curto prazo.”

Em relação aos controles sobre a geração de valor na rubrica por parte da CDRJ (em especial sobre ocorrência de aportes não previstos), a empresa esclareceu que há o controle mensal nos saldos das contas de curto prazo (confissão de dívidas e contribuições regulares de empregados e empregador) e de longo prazo (Processo Judicial RTSA). Sobre os aportes realizados até o presente momento, indicou que todos estavam previstos em negociações prévias ou regulamentos do Governo Federal.

O valor do débito da patrocinadora é objeto de divergência entre as partes, havendo ação judicial para o assunto. Foi complementando pela empresa que “*Os valores em aberto, contabilizados, são referentes à confissão de dívidas e à RTSA*” e que “*As provisões mensais (parte empregados e parte empregador) são recolhidas normalmente*”.

As informações apresentadas demonstram a impossibilidade de previsão do saldo de curto e longo prazo e a existência de demanda judicial para tratar da divergência entre as partes.

Arrendamento Mercantil – Contratos de *leasing*

O item apresentou o valor de R\$ 614.857 mil, correspondendo a 19,67% do Total do Passivo e 28,76% do Total de Passivo e PL.

Trata-se de dívidas de contratos de arrendamento mercantil oriundos da Portobras, com registro da Auditoria Independente indicando ausência de evidência de auditoria apropriada e suficiente para concluir sobre a existência e adequação dos valores. Envolve questões judiciais e há bloqueio de valores.

De acordo com a CDRJ, não houve qualquer providência, por parte da área financeira da empresa, para solucionar a ressalva apontada pela Auditoria Independente, acerca da confirmação dos saldos dos valores registrados no passivo, visto que um dos credores não foi localizado e o outro não responde às cartas de circularização da Auditoria Independente.

Análise

A Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, norma contábil emitida pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis, dispõe que a representação fidedigna e a relevância são características qualitativas fundamentais da informação contábil-financeira, sendo consideradas as mais críticas.

Nos termos do normativo contábil, a informação relevante é aquela capaz de fazer diferença nas decisões que possam ser tomadas pelos usuários, ao passo que para ser fidedigna deve se apresentar completa, neutra e livre de erro, termos compreendidos no sentido de maximizar os referidos atributos, na extensão que seja possível.



Considerando os fatos apresentados, conclui-se que houve comprometimento da representação fidedigna nas Demonstrações Financeiras de 2017 da empresa, tendo como parâmetro o Balanço Patrimonial, uma vez que o valor de partes relacionadas não apresenta as características para classificação no Ativo e tem como correspondência um Capital Social acima do efetivo; o ativo imobilizado não foi objeto de verificação quanto ao valor recuperável nem houve a revisão do valor residual e da vida útil, além de ausência de evidências de que parte do valor tenha potencial para geração de benefícios econômicos futuros e não houve conclusão sobre a existência e adequação de tais valores; há divergência entre o valor reconhecido como Benefícios Pós-Emprego, no Passivo Não Circulante, referente a valores judicializados com o Instituto PORTUS; e não houve conclusão pela Auditoria Independente sobre a existência e adequação de valores relativos a contratos de *leasing*, conseqüentemente sem opinião sobre eventuais impactos que poderiam causar no passivo, patrimônio líquido e resultado do exercício.

Causa

Ausência de definição de medidas destinadas à solução das questões objeto de ressalva – ou, ao menos, mitigação de seu impacto – e realização do conseqüente acompanhamento.

Especificamente em relação ao saldo em “Partes Relacionadas”, em 2014/2015, o Diretor Administrativo-Financeiro autorizou a devolução de recursos para a União, não obstante já houvesse ocorrido a incorporação do valor ao Capital Social da CDRJ, sem observar os requisitos da Lei nº 6.404/1976.

No âmbito da CDRJ, compete à Diretoria Administrativo-Financeira a coordenação e supervisão das ações de gestão contábil, financeira e orçamentária, ao passo que a Superintendência Financeira tem a atribuição de gerir a contabilidade corporativa e atuar de forma proativa, conforme disposto nos artigos 36 e 48 do Regimento Interno vigente.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a se manifestar sobre o fato, a CDRJ apresentou manifestação emitida pelo Gerente de Contabilidade, em nos seguintes termos:

“Quanto à ressalva sobre as ‘Partes Relacionadas’, o relatório da CGU ressaltou que o parecer explicitando a desnecessidade de decreto para realizar o ajuste nas contas foi emitido em dezembro de 2016, tendo transcorrido mais de um ano e meio sem que houvesse solução no âmbito da CDRJ.

Entretanto, como o assunto estava sendo tratado no âmbito ministerial, a simples emissão do parecer, pela AGU, não transferiu a obrigatoriedade imediata de continuidade do processo de redução de capital, no âmbito interno da CDRJ. Até porque, esta só tomou conhecimento do assunto por meio do Acórdão 964/2017 TCU, de 17 de maio de 2017.

A CDRJ está seguindo todos os trâmites legais para que a redução do capital social ocorra, a fim de que seu balanço reflita a realidade de seus ativos e passivos”.

Análise do Controle Interno



Em relação à adoção de providências por parte da CDRJ para solucionar a questão referente a “Partes Relacionadas”, foi indicado que a empresa só teve conhecimento sobre não ser necessária a emissão de decreto para redução do Capital Social em 17/05/2017, reforçando que o assunto estava sendo tratado no âmbito ministerial e que, então, a emissão do parecer não teria transferido a obrigatoriedade imediata de continuidade do processo de redução de capital no âmbito da empresa.

Cabe considerar que a ação de devolução do valor sem os procedimentos adequados ocorreu na CDRJ, que é responsável pela realização de registro contábil e, conseqüentemente, pelos ajustes. Embora haja supervisão ministerial das empresas estatais, os atos de gestão são de responsabilidade dos representantes da empresa. No caso de opção pelo tratamento junto ao ministério supervisor, tal situação não afasta a sua responsabilidade pela ação inicial de devolução dos recursos que já estavam incorporados ao Capital Social, de realizar acompanhamento das interações realizadas com o acionista majoritário (União) e verificar o tempo transcorrido, no intuito de realizar os atos necessários à solução da questão no menor prazo possível.

Os quatro itens objeto de ressalva apresentam materialidade em relação aos itens de Ativo e de Passivo, conforme o caso, e por sua representatividade potencialmente influenciam a tomada de decisão. Dessa forma, entende-se que devem ser acompanhados pela empresa com a adoção das providências ao seu alcance e, em caso de haver providências em outras instâncias (como o caso de ação judicial), deve haver o acompanhamento pela empresa, além de informação em nota explicativa com informações complementares a respeito dos valores indicados, incluindo a existência de ações judiciais em andamento, que indicam eventual diferença de valor.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer plano de ação contendo cada item objeto de ressalva pela Auditoria Independente, indicando: atividades a realizar, metas e prazos, além de estabelecer pessoa ou setor para acompanhamento do(s) plano(s), tendo por objetivo identificar e acompanhar as medidas de implementação possível pela CDRJ.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Permanência de Situação Econômico-Financeira crítica com necessidade de aprimoramento do Plano de Ação e sua ampliação para incluir melhorias operacionais.

Fato

As Demonstrações Financeiras de 2017 da CDRJ apresentam a permanência de resultado econômico deficitário, com prejuízo de R\$ 388.969 mil, 70,68% superior aos R\$ 227.887 mil de prejuízo, em 2016. Os prejuízos acumulados totalizaram de R\$ 3.442.964 mil e são superiores ao Capital Social da empresa, o que resultou em passivo a descoberto de R\$ 987.427 mil, em 2017.

Considera-se que o resultado da CDRJ é impactado especialmente por:

- a) Perdas no relacionamento com clientes em montante expressivo, conforme Perdas Estimadas com Créditos de Liquidação Duvidosa;



- b) Demandas judiciais trabalhistas, com a expectativa apresentada em Provisão para Contingências;
- c) Resultados Financeiros negativos;
- d) Dívidas relacionadas a contratos de *leasing* oriundos da antiga Portobras; e
- e) Imprevisibilidade de valores relacionados à Previdência Complementar, inclusive com ações judiciais em andamento em função de diferença entre o valor considerado pela PORTUS e o registrado pela Companhia, destacando-se “*incerteza de indexador e possibilidade de novos pagamentos, por parte da União*”, conforme informado pela CDRJ.

De forma sintética, a Demonstração do Resultado do Exercício indica que a empresa alcançou um Lucro Bruto, em 2017, superior ao do ano anterior (33,10%) e diminuiu os custos da operação. No entanto, o resultado foi impactado por aumento das “Provisões contábeis líquidas” (103%), de “Outras despesas operacionais” (3.433%) e do “Resultado financeiro líquido” (90,91%).

As dívidas de contratos de *leasing* oriundos da antiga PORTOBRAS alcançaram R\$ 614.857 mil, em 2017, tendo se elevado em 6,05% em relação a 2016.

Destaca-se, ainda, o fato de os gastos com pessoal terem superado a Receita Operacional Líquida no exercício de 2017, apesar do aumento da geração de receita pela empresa. Embora instados a se manifestar sobre ações implementadas pela CDRJ em relação à conformidade da folha de pagamento e controles sobre rubricas que compõem os gastos de pessoal, não houve resposta tempestiva.

Além das questões destacadas, a empresa sofre bloqueios judiciais frequentemente, com repercussão na disponibilidade financeira. De acordo com a CDRJ, entre janeiro e abril de 2018, houve bloqueios no valor médio de R\$ 2.300 mil, sendo listadas as seguintes consequências: atraso de pagamento de fornecedores e no recolhimento de obrigações tributárias, corte em alguns contratos de prestação de serviços e falha na gestão de recursos humanos, no que se refere à contratação de treinamentos e à progressão funcional no plano de cargos e salários.

Quanto ao fluxo de caixa, em 2017, houve incremento de R\$ 3.908 mil, ao contrário do ano anterior, quando o resultado foi negativo em R\$ 65.598 mil.

Apesar do aumento dos prejuízos acumulados em 2017, verificamos que há adoção de medidas pela empresa no sentido de aumentar a receita e diminuir a despesa. Foi disponibilizado Plano de Ação aprovado pelo Conselho Administrativo, com informações atualizadas até 18/07/2018. Em síntese, o documento apresenta os tópicos a seguir:

a) Para aumento de receitas:

- Revisão das Cláusulas Contratuais que determinam a inclusão das Tarifas de Acesso e Controle Aquaviários (Tabela I) nos pagamentos relativos aos arrendamentos, referente à cobrança de uso de infraestrutura portuária (infraestrutura aquaviária e infraestrutura de atracação).
- Realfandegamento, dependente de a empresa apresentar regularidade quanto ao pagamento de tributos federais, tendo efetuado parcelamento de parte das dívidas tributárias e atuando para realizar o parcelamento das demais.



b) Para redução de Custos e Despesas:

- Redução de Custos e Despesas por meio de Plano de Dispensa por Mútuo Acordo, considerando a possibilidade de saída de 337 dos 865 colaboradores da CDRJ, já aposentados ou em condições de aposentar. Sem sucesso no levantamento de recursos junto ao mercado financeiro para obtenção de linha de crédito, a CDRJ está em tratativas com o Ministério Supervisor e o Ministério do Planejamento para financiar a ação.

- Terceirização da Guarda Portuária: não houve simulação de demissão em virtude de necessidade de mudança em lei para que tal ação fosse possível. Inicialmente prevista como ação a ser implementada pela CDRJ, entende-se como descartada na atualização do Plano de Ação, em 18/07/2018.

- Endividamento: atuação sobre passivos trabalhistas, com solicitação à Justiça do Trabalho para realização de Plano Especial de Execução destinado à centralização em única conta corrente dos valores a serem depositados e utilizados para pagamento de condenações com possibilidade de pagamento em alguns anos. Projeção para 6 e 8 anos. Houve indicação de bens para penhora, com a possibilidade de oferta de contrato de arrendamento como garantia.

- Endividamento - contratos de securitização (*leasing*): em discussão com o Tesouro Nacional sobre cobrança de Comissão de Permanência, tendo a CDRJ informado que conseguiu redução do saldo devedor em R\$ 200 milhões. Esperava-se realizar negociação conjunta entre Ministério do Planejamento, Tesouro Nacional, Marinha e CDRJ, envolvendo utilização de imóvel de Itaguaí cedido à Marinha declarado de utilidade pública para fins de desapropriação recentemente, como forma de amortização de saldo devedor. Embora não tenha concluído a avaliação do imóvel pela SPU, há sinalização de valor bem inferior à expectativa da CDRJ, sendo improvável que a negociação indicada *“se concretize exitosamente, motivo pelo qual as entidades elencadas não foram provocadas pela CDRJ para início das conversações”*.

Ao final do Plano, o Diretor-Presidente indica que *“outras ações com impacto relevante no fluxo de caixa da empresa não foram aqui contempladas, como a questão da reestruturação do pagamento dos riscos, (...) dívidas provenientes dos contratos de arrendamento mercantil herdados da antiga PORTOBRAS (...) resultados provenientes de planos de expansão, novos arrendamentos e ações correlatas”*.

Destaca que o reequilíbrio econômico dos contratos (cobrança da Tabela I) e o Plano de Demissão são fundamentais para atingir o equilíbrio financeiro e considera que *“o conjunto de ações apresentado é suficiente para resolver a situação de fluxo de caixa da empresa. Sem ele, no entanto, a perspectiva de continuidade operacional da empresa é bastante precária”*.

Foi apresentada previsão de fluxo de caixa com dois cenários (com ou sem alterações no contrato Tabela I). Sem alteração, prevê fluxo de caixa negativo em 2019 passando a positivo a partir de 2020, porém decrescente e com oscilações entre 2021 e 2023, embora positivo.

O Plano do Ação teve como foco a projeção financeira de forma que não foi apresentada projeção de Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultado do Exercício, resultando



em ausência de demonstração do impacto econômico das medidas para a reversão de sucessivos resultados negativos.

Diante dos fatos identificados, entende-se que a CDRJ vem adotando providências com o objetivo de melhorar o desempenho da empresa, com foco inicial em resolver a situação de fluxo de caixa. Foi desenvolvido Plano de Ação, com atividades para aumentar a receita e diminuir a despesa. Porém, as ações listadas dependem da avaliação ou apoio de agentes externos, não estando sob exclusivo domínio da CDRJ. Algumas alternativas inicialmente levantadas se revelaram inviáveis ou aquém da expectativa inicial (terceirização da guarda portuária e obtenção de recursos para os custos de Plano de Demissão).

Em outra perspectiva, verificou-se a existência de contas com materialidade sob o aspecto contábil, objeto de ressalva em manifestações de Auditoria Independente e, apesar disso, ainda sem atuação resolutiva pela CDRJ, conforme tratado no item 1.1.1.3.

Destaca-se a importância de avaliar processos internos, ao buscar melhoria econômico-financeira, a exemplo do significativo percentual de Perdas Estimadas sobre Créditos de Liquidação Duvidosa ao comparar com a expectativa de recebimento de clientes em curto prazo, além da ausência de informações sobre a existência de controles relacionados à folha de pagamento, não obstante o volume de recursos relativos aos gastos com pessoal, encargos, provisões, despesas legais e judiciais trabalhistas.

Embora tenha ocorrido solicitação, a empresa não se manifestou seu posicionamento quanto à suficiência do Plano de Ação para reverter os resultados negativos nem apresentou informações sobre as causas que deram origem aos resultados deficitários da Cia Docas S.A., indicando as datas (ano ou período) correspondentes.

Assim, conclui-se que, apesar da implementação de ações que buscam o aumento de receita e a diminuição de custos e despesas, estas dependem de aceitação ou apoio por órgãos externos, ao passo que as projeções são voltadas à solução de problema de fluxo de caixa, mas não verificam o impacto econômico ou a recuperação dos resultados negativos.

Além das ações listadas no Plano de Ação, entende-se que há necessidade de avaliação de rotinas e processos internos com busca de melhora da operação da empresa.

Não obstante as ações em andamento e a possibilidade de melhora em processos internos, entende-se a situação da empresa como crítica, do ponto de vista econômico-financeiro.

Causa

O quadro crítico em relação à situação econômico-financeira da CDRJ tem impacto de eventos passados, porém conta também com fatores recentes, considerando a continuidade de ocorrências de ações judiciais, necessidade de estruturação da área contábil-financeira e de atuação proativa para a solução de falhas. Apresenta fatores externos e internos, não tendo sido possível diferenciar o impacto de eventual ação governamental sobre a empresa e a adequação da atuação de seus gestores, tendo em vista o amplo histórico e a complexidade da questão.

Manifestação da Unidade Examinada



Instada a se manifestar sobre o fato, a CDRJ apresentou manifestação emitida pelo Diretor Administrativo Financeiro, nos seguintes termos:

“Em março de 1990, o Governo Federal extinguiu várias empresas, entre elas a Portobrás que era a Holding do Sistema Portuário. Com a extinção da Portobrás, o Ministério do Planejamento na época, procurou a melhor empresa “DOCAS” em termos de saúde financeira, que era a CDRJ, e transferiu através de convênio o vínculo empregatício de diversos empregados da PORTOBRAS. Além da transferência de vínculo empregatício, a CDRJ também herdou contratos de leasing que eram de outras Cias Docas referentes à equipamentos.

A Companhia Docas em agosto de 1995, na qualidade de Operadora Portuária, produzia déficits mensais da ordem de R\$ 7 milhões e um passivo acumulado de R\$ 250 milhões. A transformação de Docas em Autoridade Portuária, conforme a Lei 8.630 de 1993, foi um processo institucional cuja implementação acelerou-se após o ano de 1996 com a aprovação dos planos da Companhia pelo Conselho Nacional de Desestatização – CND, oportunidade em que se estabeleceram as bases para o ajuste prévio da empresa de forma que se pudesse realizar a pretendida mutação de interesse estratégico do Governo, de Operadora Portuária para Autoridade Portuária.

Há que se destacar ainda, o saneamento financeiro da Companhia Docas alcançado no exercício de 1998, que somente não foi consolidado em função da não complementação do ajuste prévio proposto quando do início do processo de mutação. Apesar de todos os esforços, a Companhia Docas desde 1999, vem administrando o fragilíssimo fluxo de caixa em decorrência da grande quantidade de ações judiciais iniciadas na década de 80, além de encargos herdados da extinta PORTOBRAS, o que vem comprometendo toda a administração econômica e financeira da empresa, que constantemente tem suas contas bloqueadas, por ordem judicial, dificultando sobremaneira as atividades da Companhia.

No ano de 2000, o Ministério dos Transportes encaminhou pleito ao Conselho Nacional de Desestatização, buscando alternativas para a manutenção da subsistência da Companhia Docas, a qual já estava extremamente comprometida com ações trabalhistas. Na época foram celebrados contratos de cessão de crédito com a União nos valores respectivamente de R\$ 16 milhões, em maio e R\$ 46 milhões em setembro daquele mesmo ano, devidamente autorizados pelo CND. Essa operação serviu para honrar as causas trabalhistas que paralisavam a CDRJ, causando sérias dificuldades ao fluxo de caixa da empresa. Todavia, tal providência não foi suficiente para equilibrar as finanças da CDRJ e, em 17/10/2001, o CND, por solicitação do Ministério dos Transportes, acolheu proposta de saneamento financeiro da Companhia, na qual constavam valores de passivos na ordem de R\$ 411,0 Milhões, cujo equacionamento previa aportes da União para 2001 de R\$ 190,0 milhões, entre recursos financeiros (R\$ 85,0 milhões) e assunção de dívidas (105,0 milhões).

Em 24 de outubro de 2001, a Câmara de Política Econômica-CPE decidiu também acolher a proposta da CDRJ, solicitando que a medida, ao ser implementada causasse o menor impacto possível nas contas da União. Conseqüentemente, em 27/12/2001, já a Companhia em situação quase falimentar, foi editado o Decreto 4.065, do Exmº Sr.



Presidente da República que resultou num único aporte de R\$ 30,0 milhões, materializado em janeiro de 2002. Em prosseguimento, já que dos R\$ 190,0 milhões autorizados para 2001, somente foram liberados R\$ 30,0 milhões no início do ano de 2002, foram programados dois eventos para 2002, que nada mais eram do que aqueles não realizados no ano anterior, ou sejam: a assunção pela União de dívidas da CDRJ, relativas a INSS, COFINS, PASEP, Salário Educação e parcelas vincendas de financiamento externo para a construção da primeira fase do Porto de Sepetiba, totalizando R\$ 105,0 milhões; aporte de R\$ 55,0 milhões para pagamento de dívidas trabalhistas, complementação de aposentadoria e Portus. Várias reuniões foram realizadas sem nenhuma consequência prática até que, novamente a Empresa voltou a ter problemas insustentáveis de administração financeira, devido a causas trabalhistas e falta de conclusão do saneamento, sendo então apresentado pela Diretoria da empresa ao Ministério dos Transportes o novo cenário da CDRJ.

Em julho de 2002, foram realizadas três reuniões do GT-Porto do CND onde a situação financeira da CDRJ foi apresentada. Na reunião do GT-Portos, em 6 de agosto, o Ministério dos Transportes e a CDRJ receberam negativa, por parte do Tesouro Nacional, dizendo da impossibilidade, face a delicada situação das contas do país naquele momento, da liberação de qualquer tipo de aporte e de assunção de dívidas pela União. Com o posicionamento do Tesouro Nacional firmado, foi solicitado a CDRJ que informasse até quando o fluxo de caixa suportaria as pressões financeiras. A Diretoria apresentou os números alertando que se nada acontecesse em termos de aportes, a Companhia encerraria suas atividades em outubro de 2002, com todas as consequências operacionais/portuárias, sociais, políticas e administrativas que a paralisação da Empresa viesse a causar. Mesmo com a negativa do Tesouro, o GT-Portos solicitou à Direção da Empresa que apresentasse o fluxo de caixa que refletisse as necessidades mínimas para que a mesma continuasse operando até fevereiro de 2003, o qual seria encaminhado ao CND para a nova decisão. O fluxo de caixa apresentava saldo negativo e necessidades da ordem de R\$ 41,0 milhões, de outubro/2002 até fevereiro/2003, envolvendo todos os pagamentos necessários à manutenção da Autoridade Portuária. Então, foi editada a Resolução 26, de 12.11.2002 do Conselho Nacional de Desestatização – CND que deu origem ao Decreto 4.480 de 22.11.2002, que autorizou um aporte de capital a CDRJ, no montante de R\$ 20 milhões.

Assim sendo, à época, objetivando dar continuidade ao saneamento financeiro da CDRJ, foi sugerido que a proposta em 17.10.2001, no Conselho Nacional de Desestatização – CND, e em 24 de outubro de 2001, na Câmara de Política Econômica –CPE, fosse totalmente implementada. Para tanto, a União deveria fazer no exercício de 2003, a assunção de dívidas da CDRJ, relativas a INSS, COFINS, PASEP, Salário-Educação e parcelas vincendas de financiamento externo para a construção da primeira fase do Porto de Sepetiba, totalizando R\$110,4 milhões, bem como fazer, no mesmo exercício aporte de R\$ 96,8 milhões para pagamento de dívidas trabalhistas, complementação de aposentadoria e Portus. Quanto ao saldo remanescente, o mesmo deveria ser repassado à Companhia, nos exercícios seguintes, conforme o fluxo de caixa apresentado pela CDRJ.

Finalmente, é importante ressaltar que a consolidação dos ganhos obtidos com o processo de privatização dos portos do Estado do Rio de Janeiro, somente estará



garantida quando o saneamento financeiro da CDRJ estiver definitivamente concretizado. Situação financeira em 1º de abril de 2003: Saldo em Banco – R\$ 208.527,54; Cheques Administrativos Banco do Brasil Mauá – R\$ 4.000.000,00; Cheques Administrativos Banco do Brasil Marechal Floriano – R\$ 5.500.000,00; Disponível para Custeio – R\$ 9.708.527,54; Investimento – Cheque Administrativo Cais do Caju – R\$ 1.288.985,37; Cheque Administrativo Porto de Sepetiba – R\$ 1.000.000,00; Disponível para Investimento – R\$ 2.288.985,37; Saldo Financeiro – R\$ 11.997.512,91.

Em Sepetiba, com o término da dragagem do canal de acesso e berços, que eram uma obrigação contratual da CDRJ, o arrendamento da CPBS se tornou a maior receita da empresa (cerca de R\$ 1.800 milhões ao mês). A CDRJ atingiu um equilíbrio de contas e era uma empresa considerada saneada, chegando a ganhar um prêmio no ano de 1998 em função de ter concluído tal saneamento. Todavia, existia um passivo oculto quase que totalmente decorrente de demandas trabalhistas contra a empresa, originadas no final da década de 80 e início da década de 90.

Sobre os contratos de arrendamento, foi feito um trabalho muito intenso e o resultado foi a repactuação contratual com alguns dos Arrendatários, eliminando uma parte extremamente grave e importante do contencioso. Foram colocados outros contratos de arrendamento em eficácia, passando Docas a receber o que lhe cabia desses contratos. O mês de março/98 fechou com uma receita operacional de R\$ 5,0 milhões e isso vem confirmar as previsões consideradas na proposta de saneamento financeiro, de que a Companhia é capaz de gerar uma receita suficiente para pagar todas as suas contas e ainda ter uma sobra de recursos para manutenção e investimento, desde que seja libertada do enorme passivo que ainda carrega. Existem novas áreas para arrendamento no Porto do Rio de Janeiro, no Porto de Sepetiba e no Porto de Niterói e possibilidades a serem exploradas com o patrimônio extra operacional. Grande parte desse patrimônio extra operacional é comprometido, pois são bens dados à penhora em decorrência das ações trabalhistas, já mencionadas, e de sequelas advindas da extinção da PORTOBRAS. Esta situação perdurou até 2007, quando foi criada a Secretaria Especial de Portos, ligada diretamente à Presidência da República. Através de Decreto Presidencial, as Cias Docas foram retiradas do Programa Nacional de Desestatização – PND, e voltaram a receber aportes para realização de investimentos, este ciclo durou até o ano de 2015.

A partir de meados de 2015, a CDRJ, voltou a enfrentar sérios problemas financeiros, quase que na totalidade devido às ações trabalhistas, e ainda teve o Termo de Alfandegamento do Porto do Rio de Janeiro cassado, devido à falta de CND, esta situação perdura até a presente data. Considero a questão do saneamento financeiro da CDRJ um problema de Estado. O Governo Federal tem muitas demandas e uma capacidade limitada para atendê-las, por isso, urge que a União encontre uma solução para as Companhias Docas.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pela CDRJ traz elementos importantes sobre o histórico da situação financeira da empresa. A apresentação de tais informações somente ao final do trabalho de auditoria, no entanto, impossibilitou o melhor aproveitamento nas análises realizadas, diante da necessidade de aprofundamento nas informações.



Não há informações sobre como ocorreu o recebimento dos contratos de *leasing* e se os equipamentos a que se referem foram transferidos e tiveram uso pela CDRJ.

Verifica-se, pela manifestação, que os impactos de ações trabalhistas não são uma situação pontual, havendo histórico de ações judiciais. Destaca-se, então, a ocorrência de novas ações, não tendo sido possível avaliar o volume de ações trabalhistas ao longo do tempo.

O atraso no pagamento de tributos e necessidades em relação à previdência também não são temas novos.

Não foi informado quando iniciou a inadimplência tributária. A perda do alfandegamento é consequência da ausência do pagamento de tributos no período devido e resultou em necessidade de aumento do desembolso no presente para regularizar a situação, a partir do parcelamento, sendo que ainda falta obter parcelamento de parte dos tributos em atraso.

A informação sobre o recebimento de contratos de arrendamento mercantil da antiga Portobras requer avaliação específica quanto à autonomia da empresa diante do acionista majoritário, bem como em relação ao efetivo recebimento e utilização dos equipamentos relacionados a tais contratos. Fato é que tais contratos impactam significativamente a situação econômico-financeira da CDRJ.

Conforme a manifestação apresentada, a necessidade de apoio para saneamento da empresa já ocorreu em períodos anteriores, com a informação da realização de aportes de recursos em diferentes momentos, embora tenha sido informado que o plano acordado não foi integralmente cumprido.

Vale registrar que a existência de ações trabalhistas decorre de fatos passados e recentes, competindo à Justiça do Trabalho a avaliação de mérito e, em caso de resultados desfavoráveis, indica o reconhecimento do pleito dos trabalhadores. Tal situação gera alerta para a necessidade de rompimento do ciclo, tendo em vista que a eventual realização de saneamento da empresa sem a eliminação das causas ensejadoras de ações trabalhistas resultaria na apresentação da mesma necessidade futuramente.

Não obstante o cenário descrito, as análises realizadas pela CGU revelam a necessidade de estruturação de atividades internas que podem auxiliar a esclarecer a trajetória econômico-financeira da empresa, bem como evitar novas perdas, sendo fundamental a realização de atividades de melhoria das atividades internas, a exemplo da necessidade de evolução na fiscalização de contratos de arrendamento, tratamento de contas a receber, da inadimplência e da demonstração das atividades relacionadas à conformidade da folha de pagamento.

Por fim, tem-se a sinalização pelo Diretor Administrativo-Financeiro da necessidade de auxílio pelo Governo Federal, indicando, em sua perspectiva, a impossibilidade de solução apenas pela própria CDRJ. A respeito do posicionamento apresentado, tem-se que é atribuição dos gestores a atuação direta sobre a situação econômico-financeira das empresas, não obstante eventual solicitação de apoio externo.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar o Plano de Ação existente, definindo etapas, prazos e responsáveis por atividades (incluindo a alta administração), mesmo que sejam relacionadas ao monitoramento de resposta de órgãos externos.



Recomendação 2: Inserir no Plano de Ação atividades voltadas para a verificação/aperfeiçoamento das atividades internas, a exemplo de verificações relativas à conformidade de gastos com pessoal e a definição de política para o tratamento contábil da inadimplência (incluindo os parâmetros para constituir a Perda Estimada para Créditos de Liquidação Duvidosa).

1.1.1.5 INFORMAÇÃO

Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Fato

A CDRJ informou que não estabelece metas de arrecadação, mas indicou a existência de uma programação orçamentária e, desde 2016, tem indicadores de desempenho (KPIs), estabelecidos junto com a Secretaria Nacional de Portos (SNP) no Programa de Modernização da Gestão Portuária (PMGP).

De 14 possíveis origens de receita, 3 foram delas somaram de 89% da geração de receita, conforme quadro a seguir:

Quadro 3 – Origem da Receita

Origem da Receita	Ano 2016	AV	Ano 2017	AV
Receita com Contratos de Arrendamento	240.687.861,56	67,14%	288.369.432,47	67,81%
Utilização da Infraestrutura de Acesso Aquaviário	51.340.521,25	14,32%	64.508.261,33	15,17%
Recuperação de Vencimentos	28.791.782,16	8,03%	28.997.994,72	6,82%
Outras origens	37.681.505,96	10,51%	43.384.510,15	10,20%
Total	358.501.670,93	100,00%	425.260.198,67	100,00%

Fonte: Informações apresentadas pela CDRJ (DIRMEP), em resposta ao item 4 da Solicitação de Auditoria nº 201801138/02.

Como pode ser observado no quadro, os contratos de arrendamento representam o maior volume de geração de receita da empresa, nos últimos dois anos, tendo apresentado crescimento de 19,81% de 2016 para 2017.

A respeito dos indicadores de desempenho estabelecidos, verificou-se que há quatro indicadores sob a perspectiva financeira, todos de apuração mensal, conforme disposto a seguir:

- Receita total, que visa maximizar arrecadação de receitas operacionais e não operacionais: de janeiro a novembro/2017 foi alcançado o objetivo de obter receita total no mês superior à obtida no mesmo mês no ano anterior. Em dezembro/2017 o desempenho indicado foi de 98,90% do obtido em dezembro/2016.

- Alcançar o equilíbrio econômico-financeiro: compara o lucro da empresa em relação ao valor atual, no entanto não foi calculado, justificando-se pelo fato de a CDRJ apresentar prejuízos ao final de cada exercício.



- Melhorar a execução orçamentária de investimentos: mensura o percentual de execução do orçamento de investimentos da Companhia. Apresentou resultado crescente ao longo dos meses, atingindo 28,5% de valor realizado em comparação com o valor disponível até o mês, em dezembro/2017.

- Implementar novos negócios para a maximização da receita: compara o percentual do valor do recebimento de receita em comparação com o valor faturado. Apresentou resultados mensais de 0,27 a 1,74.

Os resultados apresentados não foram objeto de verificação. Nossas análises tiveram como objeto principal o alcance do equilíbrio econômico-financeiro, tendo sido realizado o levantamento das ações implementadas pela CDRJ com o objetivo de reverter o resultado negativo. Considerando o Plano de Ação disponibilizado, tem-se que há atuação da gestão no sentido de buscar o aumento da receita e a diminuição das despesas e custos, no entanto não há projeção em relação à situação econômica, tendo em vista a ênfase do plano que se propõe, inicialmente, a solucionar a questão financeira, relacionada ao fluxo de caixa, conforme descrito no item 1.1.1.4.

1.2 Avaliação dos Resultados da Gestão

1.2.1 Avaliação dos Resultados da Gestão

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Celebração de Termos Aditivos a contratos de arrendamento sem que as arrendatárias cumprissem obrigações ou exercessem faculdades disciplinadas naqueles instrumentos, e sem que a CDRJ atuasse diligentemente de forma a viabilizar sua implementação. (A constatação foi identificada e apresentada originalmente no Relatório nº 201702529, item 1.1.1.6)

Fato

Os contratos C-DEPJUR nº 155/96 e C-DEPJUR nº 054/97, o primeiro pertinente ao terminal de minério da Companhia Portuária Baía de Sepetiba – CPBS e o segundo relativo aos terminais de minério e carvão da CSN, ambos no Porto de Itaguaí, tiveram seus Termos Aditivos analisados com foco nas obrigações e faculdades assumidas por aquelas arrendatárias. Identificou-se que algumas delas não foram cumpridas, sem evidências de qualquer providência por parte da CDRJ. Assim, reproduzimo-las em sequência:

1- Mediante o 3º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 054/97, a CSN se obrigou a realizar, por sua conta, os seguintes serviços de dragagem no Porto de Itaguaí: aprofundamento dos berços 102, 103 e 203 e correspondentes bacias de evolução; manutenção das profundidades dos berços 101, 102, 103, 202 e 203; manutenção da profundidade do canal de acesso, em rateio com os outros arrendatários do porto, posteriormente alterada, pelo 4º Termo Aditivo, para custeio da manutenção da profundidade do canal de acesso; e alargamento do canal de acesso no trecho cais-bacia de evolução do berço 103.

Adicionalmente, obrigou-se a construir novo píer para mais dois berços de atracação, e a assumir, em rateio com os outros arrendatários do porto, os custos de operação e manutenção da sinalização náutica dos canais de acesso, bacias de evolução e áreas de fundeio, bem como a manutenção dos trechos das linhas férreas de uso comum compartilhado e do sistema de iluminação viário das pistas 200 e 900 do porto.



Ainda por meio desse 3º Termo Aditivo, a CDRJ comprometeu-se a criar Grupo de Trabalho para coordenar, quando cabível, a execução de tais atividades de manutenção do balizamento e da dragagem de manutenção da profundidade do canal de acesso e bacias de evolução, assim como a manutenção da iluminação viária e das linhas férreas, conforme descrito anteriormente. Porém, não foram informadas, pela Companhia, as providências implementadas por esse Grupo de Trabalho que indicassem a assunção, pelas arrendatárias, dessas obrigações assumidas. Vale destacar, ainda, que o 5º Termo Aditivo, que sub-rogou o C-DEPJUR nº 054/97 à União, não revogou as obrigações aqui elencadas pertinentes ao 3º Termo Aditivo;

2- Mediante o 5º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 054/97, novamente a CSN se comprometeu a promover, por sua exclusiva conta e risco, diversos investimentos complementares em sua área arrendada, como condição pela prorrogação do prazo de vigência do contrato até 02/08/2047, incluindo a expansão do píer de atracação, que já havia sido acordada no 3º Termo Aditivo e não implantada. Entretanto, o cronograma das obras se encontra com atraso significativo; e

3- Já em outra vertente, por meio do 6º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 155/96, a arrendatária Companhia Portuária Baía de Sepetiba - CPBS dispôs-se a realizar, aqui de maneira facultativa, mas também por sua conta, diversos investimentos necessários para adequação de suas instalações ao embarque de soja em grãos e/ou farelo, incluindo, dentre outras, a construção de armazém com capacidade de estocagem de 100.000t, bem como duas balanças rodoviárias e um sistema de transportadores de correia. Novamente, investimentos previstos não se concretizaram.

Identificou-se, ainda, que a não assunção dessas obrigações e exercício dessas faculdades não foram correspondidos por nenhuma ação efetiva por parte da CDRJ no intuito de viabilizá-las, já que nenhuma documentação nesse sentido foi apresentada, apesar de solicitado. Ao contrário, a Companhia continua a se responsabilizar, financeiramente, por serviços que, ao menos parcialmente, ficariam a cargo das arrendatárias, conforme acordado no 3º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 054/97, tais como as dragagens relatadas, os custos da sinalização náutica, e a manutenção dos trechos das linhas férreas de uso comum compartilhado e do sistema de iluminação viário das pistas 200 e 900 do Porto de Itaguaí. Inclusive, foi assinado Termo de Encontro de Contas entre CDRJ e CSN, em 08/12/2015, mediante o qual acordou-se, dentre outras, que havia um crédito para a CSN no montante de R\$ 1.235.131,69, pertinente a pagamentos por serviços de balizamento por diversos períodos, que se tratam, justamente, de sinalização náutica.

Causa

Atuação não suficientemente diligente por parte da fiscalização dos contratos em comento bem como das Diretorias Executivas da CDRJ, às suas respectivas épocas, no sentido de assegurar a continuidade e a definitiva implementação das obrigações e faculdades assumidas pelas arrendatárias e pela própria Companhia, de forma a garantir a efetividade dos Termos Aditivos celebrados, e, com isso, viabilizar acréscimos de receitas.

Manifestação da Unidade Examinada

A CDRJ encaminhou a seguinte manifestação em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201702529/23, oriunda do titular da Gerência de Gestão de Fiscalização de Contratos de Arrendamento - GERFIS:



“No que se refere ao 3º Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento C-DEPJUR nº 054/97, não obstante as distorções identificadas no acompanhamento dos investimentos realizados, parte delas já esclarecidas com os comentários apresentados anteriormente, cumpre-nos reiterar que a celebração do 5º Termo Aditivo, que teve por objeto a renovação antecipada do Contrato de Arrendamento, não apenas as considerou como também as equacionou, no bojo do TERMO DE ENCONTRO DE CONTAS C-SUPJUR Nº 080/2015 celebrado entre a Arrendatária e a CDRJ em 08/12/2015, e do seu respectivo EVTEA analisado pela Antaq e aprovado pela SEP, se estabelecendo novo equilíbrio contratual.

Quanto ao 6º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 155/96, entendemos que o mesmo tinha por objeto a autorização à Arrendatária para movimentação de granéis sólidos vegetais como carga complementar, condicionando esta autorização a realização de novos investimentos. Dessa forma, somente é estabelecida a obrigação da CPBS de realizar os investimentos na hipótese daquela Arrendatária usufruir da sua prerrogativa de movimentar outra carga através do Terminal, estabelecendo o equilíbrio contratual. Portanto, o Termo Aditivo formalizou esta autorização, estabelecendo como condicionante, caso a Arrendatária optasse por efetivamente movimentar outra carga, a obrigação de realizar todos os investimentos necessários para a sua consecução. Como a movimentação de outras cargas demonstrou-se inviável por ausência de licenciamento ambiental pelo órgão municipal, não havia porque exigir os investimentos a ela inerentes.

Ressaltamos que, a partir do novo marco regulatório disciplinado pela Lei 12.815/13, a CDRJ não exerce mais a gestão dos contratos de arrendamento, de forma que quaisquer adequações contratuais, como alteração dos investimentos e/ou reequilíbrio econômico-financeiro, passaram a ser competência do Poder Concedente exercido pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, com a necessidade de análise prévia da Agência Reguladora (Antaq).

Neste sentido, há um grande distanciamento entre a fiscalização dos contratos de arrendamento e sua respectiva gestão, além de indefinição quanto ao papel fiscalizatório da Antaq, que através de resoluções próprias já restringiu o papel das Autoridades Portuárias quanto à competência sobre multas contratuais, fiscalização de investimentos, baixa patrimonial de bens, etc.”

Posteriormente, em 04/09/2018, após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções com a CDRJ, foi encaminhada a seguinte manifestação da parte do Superintendente de Gestão Portuária de Itaguaí e Angra dos Reis, de 31/08/2018:

“Cabe informar que a DIREXE, em sua 2303ª Reunião, realizada em 25/07/2018, autorizou a cobrança ao TECAR-CSN dos serviços de manutenção estabelecidos no 3º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 054/1997 – Termo Aditivo C-SUPJUR nº 084/2004, Cláusula Terceira, item 3.2, e Cláusula Quarta, item 4.2 e subitem 4.2.2, referente ao ressarcimento do percentual de 40% dos custos dos contratos de manutenção vigentes, relativos as medições a partir de junho de 2018.

A decisão de cobrar do TECAR-CSN, é fundamentada pela falta de unanimidade por parte dos arrendatários em aderirem ao sistema de rateio das despesas objeto do



Termo Aditivo, o que inviabilizou na época a efetivação da coordenação por parte do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria DIRPRE N° 208/97.

Adicionalmente, a DIREXE deliberou pelo encaminhamento da matéria à SUPJUR para manifestação quanto à cobrança retroativa do período de 2009 a maio de 2018, o que será providenciado assim que tenhamos a confirmação do pagamento da primeira fatura com vencimento para o dia 28/09/2018 referente a medição de junho/2018.

Dessa forma, a SUPITA, com base na autorização da DIREXE, solicitou à área de engenharia da CDRJ as informações das medições dos serviços realizados e pagos pela CDRJ, do contrato de manutenção da sinalização náutica e da infraestrutura de iluminação das pistas 200 e 900, cujos contratos estão em vigor, visando a respectiva emissão da fatura e da nota fiscal à CSN, fato este que já ocorreu no caso da sinalização náutica conforme documentos em anexo.”

Análise do Controle Interno

Abordaremos as manifestações pertinentes ao C-DEPJUR n° 054/97 e ao C-DEPJUR n° 155/96, de forma separada:

1- C-DEPJUR n° 054/97:

O Termo de Encontro de Contas C-SUPJUR n° 080/2015, de 08/12/2015, ao qual a manifestação apresentada fez referência, elencou os créditos existentes entre as duas partes, CDRJ e CSN, conforme apresentado em sequência:

a) CDRJ, crédito total na importância de R\$8.036.563,05:

- Juros e mora por atraso de pagamento da parcela mensal do contrato de arrendamento do Terminal de Contêineres do Porto de Itaguaí, com valor atualizado até janeiro de 2015 no montante de R\$3.948.273,72;
- Faturas em aberto emitidas contra a CSN, no valor total de R\$3.887.562,30; e
- Faturas em aberto emitidas contra a Sepetiba Tecon S.A., no valor total de R\$200.727,03.

b) CSN, crédito total de R\$8.024.553,20:

- Crédito referente ao processo judicial n° 0080713-62.1997.8.19.0001, no valor de R\$6.789.421,51; e
- Pagamentos referentes a balizamentos por diversos períodos no valor de R\$1.235.131,69.

Depreende-se, portanto, que os serviços que a CSN se obrigou a realizar por meio do 3º Termo Aditivo ao C-DEPJUR n° 054/97, quais sejam, dragagem, incluindo aprofundamento dos berços 102, 103 e 203 e correspondentes bacias de evolução, manutenção das profundidades dos berços 101, 102, 103, 202 e 203, manutenção da profundidade do canal de acesso, em rateio com os outros arrendatários do porto, e alargamento do canal de acesso no trecho cais-bacia de evolução do berço 103, bem como a assunção, em rateio com os outros arrendatários do Porto de Itaguaí, dos custos de



operação e manutenção da sinalização náutica dos canais de acesso, bacias de evolução e áreas de fundeio, e da manutenção dos trechos das linhas férreas de uso comum compartilhado e do sistema de iluminação viário das pistas 200 e 900, não foram objeto do referido Termo de Encontro de Contas, em favor da CDRJ.

Deve ser ressaltado, ainda, que tais atividades assumidas seriam em caráter permanente, uma vez que a dragagem teria o caráter de manutenção (berços e canal de acesso), e os demais serviços, em rateio com os outros arrendatários do porto, abarcariam os custos de operação e manutenção, portanto, também de forma contínua.

A obra de construção de novo píer para mais dois berços de atracação, por sua vez, que voltou a ser objeto de obrigação da CSN até agosto de 2019, por meio do 5º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 054/97, de 28/09/2015, prossegue sem ter início até o momento.

Dessa forma, mantém-se o entendimento no sentido de que se celebraram Termos Aditivos a contratos de arrendamento, sem que as arrendatárias cumprissem obrigações assumidas naqueles instrumentos.

2- C-DEPJUR nº 155/96:

Apesar da manifestação no sentido de que o 6º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 155/96 “*tinha por objeto a autorização à Arrendatária para movimentação de granéis sólidos vegetais como carga complementar, condicionando esta autorização à realização de novos investimentos*”, a partir do item 6.1 de sua Cláusula Sexta, a arrendatária, na verdade, tinha se disposto a realizar, de forma facultativa mas também por sua conta e supervisão da CDRJ, os investimentos requeridos para adequação das instalações portuárias do Terminal de Exportação de Minério, para embarque de soja em grãos e/ou farelo, o que traria ganhos de receitas também para a CDRJ.

Assim, não se tratou apenas de autorização para operações de embarque e armazenagem de soja em grãos ou em farelo, tendo sido estipulada, inclusive, na Cláusula Oitava, a remuneração da CDRJ correspondente àquelas operações.

Adicionalmente, a informação de que “*a movimentação de outras cargas demonstrou-se inviável por ausência de licenciamento ambiental pelo órgão municipal*”, não teve amparo em nenhuma documentação apresentada, apesar de solicitado.

A manifestação datada de 31/08/2018, oriunda do Superintendente de Gestão Portuária de Itaguaí e Angra dos Reis, vai ao encontro do que se descreveu no campo “Fato” deste registro.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar as responsabilidades pelo fato de o Grupo de Trabalho instituído pela CDRJ por meio do 3º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 054/97, não ter conduzido adiante suas atribuições, inclusive aquelas pertinentes à coordenação dos serviços de dragagem no Porto de Itaguaí que ficariam a cargo de suas arrendatárias.

Recomendação 2: Convocar a arrendatária CSN de forma a cumprir compromissos assumidos por meio das cláusulas segunda, terceira e quarta do 3º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 054/97, que não foram posteriormente revogadas, quais sejam: a) dragagem de aprofundamento dos berços 102, 103 e 203; b) dragagem de manutenção das profundidades dos berços 101, 102, 103, 202 e 203; c) custeio da dragagem de manutenção da profundidade do canal de acesso ao Porto de Itaguaí; d) dragagem de



alargamento do canal de acesso no trecho cais-bacia de evolução do berço 103; e) custos decorrentes da operação e manutenção da sinalização náutica dos canais de acesso, bacias de evolução, áreas de fundeio e outros sinais inseridos para o TECAR do Porto de Itaguaí; e f) manutenção dos trechos das linhas férreas de uso comum compartilhado do Porto de Itaguaí, bem como do sistema de iluminação viário de suas pistas 200 e 900.

Recomendação 3: Implementar gestões junto à Secretaria Nacional dos Portos no sentido de provocar a aceleração dos investimentos a que se comprometeu a CSN no Porto de Itaguaí, por meio do 5º Termo Aditivo ao C-DEPJUR nº 054/97, como condição pela prorrogação do prazo de vigência do contrato até 02/08/2047.

Recomendação 4: Instituir mecanismo(s) de controle que iniba(m) as arrendatárias a deixar de cumprir obrigações e faculdades assumidas em seus contratos e Termos Aditivos.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Deficiência de procedimentos, ausência de informações consolidadas e de normativos internos para o acompanhamento e controle da inadimplência decorrente dos contratos de arrendamento. (A constatação foi identificada e apresentada inicialmente no Relatório nº 201702529, item 1.1.1.8)

Fato

Inicialmente, deve-se registrar que a CDRJ não disponibilizou o conjunto de dados e informações necessários ao desenvolvimento deste ponto e resposta às questões de auditoria propostas, além de apontar como aplicável um normativo interno depois declarado como não extensível aos contratos de arrendamento. Configura-se, portanto, uma restrição de caráter impeditivo aos trabalhos conduzidos na presente ordem de serviço, com conseqüente descumprimento da obrigação prevista no artigo 26 da Lei nº 10.180/2001.

Em termos de valores de inadimplência, a CDRJ disponibilizou apenas dados referentes ao faturamento em aberto referente ao exercício de 2017. Seguem os dados obtidos:

Tabela - Inadimplência 2017 (CDRJ)

Porto Organizado	Q	Valor Total Faturado (R\$)	Valor Total Arrecadado (R\$)	Valor Total em Aberto	
				R\$	%
Itaguaí	3	173.609.713,59	164.186.828,30	9.422.885,29	5,4
Rio de Janeiro (*)	7	108.023.444,71	56.343.935,17	51.679.509,54	47,8
Niterói	2	3.255.730,25	3.255.730,25	-	-
Angra dos Reis	1	3.427.116,00	3.427.116,00	-	-
Total	13	288.316.004,55	227.213.609,72	61.102.394,83	21,2

Fonte: CDRJ.

Q – Quantidade de arrendatários que operam no porto.

* Não foram disponibilizados dados de faturamento referentes aos Contratos n.ºs C-DEPJUR 086/98 (Moinhos Cruzeiro do Sul) e C-DEPJUR 109/90 (Terminais Químicos Aratu S.A.), apenas a informação de que não há valores em aberto.



Apesar da ausência dos faturamentos fechados de dois contratos do Porto do Rio de Janeiro, o quadro demonstra uma posição aproximada do percentual global de valores em aberto no exercício de 2017 (21,2%), dado que os relatórios de gestão de exercícios anteriores sugerem que a ordem de grandeza dos montantes arrecadados nos Contratos n.ºs C-DEPJUR 086/98 e C-DEPJUR 109/90 não deve impactar de forma significativa no conjunto total de receitas. É possível também verificar que a maior dificuldade de arrecadação encontra-se localizada no Porto do Rio de Janeiro, que, de fato, apresenta diversos arrendatários com contestações arbitrais e judiciais das parcelas de Movimentação Mínima Contratual (MMC).

No entanto, não é possível realizar avaliações qualitativas ou quantitativas em função da não disponibilização pela CDRJ das seguintes informações:

- Posição consolidada da inadimplência total, considerando-se os faturamentos emitidos em qualquer exercício passado;
- Detalhamento dos valores em aberto referentes ao exercício de 2017, discriminando a natureza da receita (valor de arrendamento ou tarifa portuária) e as circunstâncias da não quitação (atraso, contestação em sede administrativa, contestação em sede arbitral, contestação em sede judicial, etc.).

A CDRJ não apresentou justificativas formais para a não disponibilização das informações requeridas na fase de trabalhos de campo, apresentando um complemento apenas em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201702529/24 (Solicitação de Auditoria de Apresentação dos Fatos). Nos pedidos de extensão de prazo, a CDRJ informou que a Divisão de Gestão Financeira – GERFIN estaria tendo problemas de acesso aos sistemas informatizados dos diferentes portos.

Em relação ao controle da inadimplência dos contratos de arrendamento, a CDRJ apresentou na fase de trabalhos de campo um normativo interno (Instrução Normativa CDRJ n.º 09/2017) que define as responsabilidades e procedimentos de cobrança, acompanhamento e ajuizamento de ações, do qual se destacam os seguintes aspectos:

- Item 1: A Divisão de Gestão Financeira – GERFIN é a área responsável pelo controle da inadimplência dos arrendatários presentes nos quatro portos organizados sob a autoridade da CDRJ.
- Item 5.1.2: No décimo quinto dia após o vencimento da fatura não quitada a GERFIN solicitará à Administração Portuária que suspenda os serviços prestados à arrendatária inadimplente.
- Item 5.1.3: Decorridos trinta dias do vencimento da fatura não quitada e na ausência de negociações para a resolução da pendência, a GERFIN acionará a Superintendência Jurídica – SUPJUR, para adoção das providências cabíveis de recuperação do crédito.
- Item 5.1.4: A SUPJUR elaborará relatórios mensais com a descrição das providências adotadas e a situação de cada fatura não quitada, disponibilizando-os à Superintendência Financeira – SUPFIN e a Presidência da CDRJ.
- Item 5.2: As contestações de faturas apresentadas pelo arrendatário deverão ser acompanhadas de caução e o julgamento administrativo ocorrerá no âmbito de cada um dos portos organizados.

Com o objetivo de avaliar a operacionalização destes procedimentos, solicitou-se à CDRJ um relato (e respectiva documentação comprobatória) do fluxo ocorrido com as faturas não quitadas emitidas no exercício de 2017, o que não foi atendido. A CDRJ não disponibilizou as informações e documentos requeridos nem apresentou justificativas



para tal restrição, devendo-se registrar ainda que foram concedidas duas prorrogações dos prazos de resposta. A única informação obtida pela equipe em contato presencial com uma das coordenações da SUPJUR foi de que os relatórios previstos no item 5.1.4 nunca foram elaborados.

Desta forma, a equipe de auditoria não dispôs dos meios para analisar e avaliar os procedimentos de cobrança e controle de inadimplência.

Por fim, os valores em aberto de faturas emitidas no exercício de 2017 para os contratos de arrendamento selecionados para avaliação dos procedimentos de arrecadação encontram-se no quadro a seguir:

Quadro - Inadimplência 2017 (Contratos – Amostra)

Contrato / Arrendatário	Valor Total Faturado (R\$)	Valor Total Arrecadado (R\$)	Valor Total em Aberto	
			R\$	%
C-DEPJUR n.º 011/98 Multi-Rio Operações Portuárias S.A.	52.172.221,49	24.458.834,70	27.713.386,79	53,1
C-DEPJUR n.º 054/97 CSN Mineração S.A.	117.583.140,19	116.757.932,37	412.603,91	0,4
C-DEPJUR n.º 155/96 CPBS	54.712.730,78	45.705.211,45	9.007.519,33	16,5
Total (Amostra)	224.468.092,46	186.921.978,52	37.133.510,03	16,6

Fonte: CDRJ.

Do quadro depreende-se que todos os arrendatários selecionados na amostra possuem faturas do exercício de 2017 em aberto, mas a CDRJ não disponibilizou as informações acerca das circunstâncias e estágio atual de cada situação de inadimplência. Além disso, como já relatado, a CDRJ não disponibilizou dados completos dos exercícios de 2016 e anteriores. Novamente, a restrição imposta pela CDRJ aos nossos exames impede o desenvolvimento deste item.

Causa

- a) Ausência, deficiência e descumprimento de normativos internos; e
- b) Ausência de adoção de providências por parte da Alta Administração da CDRJ.

Manifestação da Unidade Examinada

Os fatos relatados foram apresentados à unidade auditada por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201702529/24, tendo a CDRJ se manifestado, mediante mensagem eletrônica (e-mail) de 21/06/2018, nos seguintes termos, transcritos literalmente:

“Comentários, em formato de tópicos, sobre o Relatório.

Registro 2

1 – Indisponibilidade de dados referentes aos Contratos C-DEPJUR n.º 086/98 – Moinhos Cruzeiros do Sul e C-DEPJUR n.º 109/90 – Terminal Químico de Aratu.

Comentários: Não há faturas em aberto até o exercício de 2017, razão pela qual os relatórios não foram emitidos. Assim, para fins de comprovação, anexei os relatórios gerais do Contas a Receber, nos quais constam apenas faturas emitidas em 2018.



2 – Ausência da posição consolidada da inadimplência total, considerando-se as faturas emitidas em qualquer exercício passado.

Comentários: Verifiquei que os relatórios encaminhados à CGU contemplam as faturas emitidas em períodos anteriores, conforme dados abaixo:

Multi-Car Rio Terminal de Veículos – Não há faturas anteriores a 2017.

Libra Terminal Rio S.A. – Não há faturas anteriores a 2017.

Triunfo Operadora Portuária – Não há faturas anteriores a 2017.

CSN Mineração S.A. – Não há faturas anteriores a 2017.

Companhia Portuária Baía de Sepetiba – Não há faturas anteriores a 2017.

Pier Mauá S.A. – Há quatro faturas em aberto de 2014 a 2016.

Multi-Rio Operações Portuárias – Há seis faturas em aberto de 2016.

Sepetiba Tecon – Há duas faturas em aberto de 2016.

3 – Falta de Detalhamento dos valores em aberto referentes ao exercício de 2017 quanto à natureza da receita e das circunstâncias da não quitação.

Comentários: O detalhamento da discriminação da natureza da receita ocorre em todas as faturas emitidas contra a CSN Mineração, Sepetiba Tecon, Companhia Portuária Baía de Sepetiba, Multi-Car Terminal de Veículos, Libra Terminal Rio e algumas do Pier Mauá. Outras, apresentam as circunstâncias da não quitação, como a classificação no grupo de contestadas e a informação do documento interno que originou as alegações do cliente sobre a falta de pagamento. Aquelas que não são referentes ao ressarcimento do IPTU não estavam sendo quitadas por conta da discussão judicial acerca da imunidade tributária, por parte da CDRJ. Por fim, quanto aos valores em aberto da Triunfo Operadora Portuária, esclareço que estão sendo alvo de encontro de contas, o qual já ocorreu em 2016 e resultou na baixa de todas as faturas pendentes até 31/12/2016.

4 – Descumprimento ao normativo interno sobre cobrança – IN 09/2017.

Comentários: A Instrução Normativa em questão não abrange os contratos de arrendamento, pois estabelece procedimentos para controle de inadimplência dos usuários dos portos. Após contato telefônico [...], entendi que a terminologia pode não estar muito adequada, apesar de se tratar de norma interna. A minha alegação foi que, internamente, é inequívoca a separação entre usuários dos portos e arrendatários. Não obstante, a norma está em processo de revisão, de maneira que a terminologia esteja clara também para os órgãos de controle.

As faturas em atrasos do Porto do Rio, como são cobradas por um setor específico presente na sede da CDRJ, aplica-se a norma supracitada por analogia, visto que não há distinção entre a forma de emissão das faturas dos usuários e dos arrendatários. Quanto aos demais portos, mesmo inexistindo normativo específico, cada uma das unidades de faturamento efetua a cobrança dos valores em aberto e fornece as informações de inadimplência à fiscalização de contratos com a finalidade de aplicar as penalidades previstas nas cláusulas acordadas com cada empresa.

Houve mudança recente na estrutura do faturamento e da cobrança, os quais ficarão centralizados na Superintendência de Finanças, porém tal alteração está sendo implementada, porém, ainda não foi executada, de fato. Assim, informo que há, em elaboração, uma norma similar a IN 09/2017 que abrange os contratos dos arrendamentos.

5 – Não verificação quanto à preponderância de valores não quitados no Porto do Rio.

Comentários: Segundo os relatórios apresentados, a inadimplência está assim dividida:

53% Multi-Rio Operações Portuárias

24% Libra Terminal Rio

14% Triunfo Operadora Portuária

7% Pier Mauá

2% Multi-Car Terminal de Veículos



Quanto aos dois primeiros arrendatários, os valores mais expressivos são referentes à multa de movimentação mínima estipulada contratualmente – MMC, as quais foram contestadas pelos clientes. O valor devido pela Multi-Rio Operações Portuárias corresponde a 98% de sua dívida total e, no caso da Libra Terminal Rio, chega a aproximadamente 97%.

Em termos gerais, as duas faturas contestadas, referentes ao MMC das empresas acima citadas, representam 76% do saldo consolidado em aberto no Porto do Rio de Janeiro. Dentre o saldo restante, há os valores da Triunfo Operadora Portuária, correspondentes a 14%, os quais estão sendo objeto de encontro de contas, e o débito do Píer Mauá – 7%, também foi alvo de encontro de contas, finalizado no mês corrente, com pagamento, por parte da arrendatária, de cerca de R\$ 3 milhões reais.”

Não houve manifestação adicional ao Relatório Preliminar.

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos disponibilizados pela CDRJ permitem apenas estabelecer a completude dos dados da inadimplência oriunda do exercício de 2017 (em função dos dados pertinentes aos Contratos C-DEPJUR n.ºs 086/98 – Moinhos Cruzeiro do Sul e 109/90 – Terminal Químico de Aratu S.A.) e a confirmação da causa da preponderância de valores não quitados no Porto do Rio de Janeiro, mas não descaracterizam as fragilidades apontadas nem são suficientes para a conclusão do desenvolvimento deste item e resolução da questão de auditoria proposta, pelos seguintes motivos:

- i. Diferentemente do declarado nos esclarecimentos, a documentação disponibilizada na fase de trabalhos de campo não contempla informações de inadimplência decorrentes de faturamentos emitidos em exercícios anteriores ao de 2017. E os dados ora encaminhados em face da Solicitação de Auditoria n.º 201702529/24 apenas informam a existência de 12 faturas não quitadas (emitidas contra três arrendatários) anteriores ao exercício de 2017, sem, contudo, detalhá-las.
- ii. Os esclarecimentos oferecidos ainda não detalham os faturamentos em aberto referentes ao exercício de 2017, em especial no que se refere às circunstâncias da não quitação (atraso, contestação em sede administrativa, contestação em sede arbitral, contestação em sede judicial, etc.) e não permitem, portanto, um mapeamento do perfil da inadimplência e da atuação da CDRJ para mitigá-la.
- iii. A justificativa de que a Instrução Normativa CDRJ n.º 09/2017 não abrange os contratos de arrendamentos não é compatível com o próprio texto do normativo, que não estabelece tal excludente. Além disso, a instrução foi formalmente apontada (resposta aos itens 8 e 9 da Solicitação de Auditoria n.º 201702529/01) pela própria administração da CDRJ como exemplo de medida de mitigação para controle da inadimplência dos contratos de arrendamento. A indicação equivocada do normativo como aplicável aos contratos de arrendamento comprometeu o desenvolvimento do exame referente ao mapeamento da inadimplência da companhia. Além disso, a inexistência de um normativo que contemple a inadimplência dos contratos de arrendamento constitui uma fragilidade mais grave do que o não cumprimento de uma regra existente, uma vez que denota o desinteresse dos gestores da companhia com o acompanhamento, controle e recuperação de créditos não quitados.



- iv. A manifestação da CDRJ confirma ainda a ausência de padronização nos procedimentos de arrecadação e cobrança adotados nos portos organizados sob sua responsabilidade, conforme apontado em outro item do presente relatório.

Como não houve manifestação da CDRJ quanto ao Relatório Preliminar, não há análise adicional a ser realizada.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar levantamentos e relatórios com frequência mínima semestral, sobre a inadimplência no âmbito da CDRJ, contemplando, no mínimo, os seguintes itens: i) Posição consolidada da inadimplência decorrente de atividades operacionais (contratos de arrendamento, tarifas portuárias, etc.), independentemente do exercício de faturamento; e ii) Discriminação analítica de todas as faturas não quitadas que compõem a posição consolidada levantada na alínea "i", indicando devedor, valor histórico, valor atualizado e sumário de todas as providências de recuperação de crédito adotadas pela companhia.

Recomendação 2: Elaborar normativo interno sobre o controle da inadimplência dos contratos de arrendamento, contemplando, no mínimo, os seguintes itens: i) Estabelecimento de procedimentos de mapeamento e controle por contrato de arrendamento; ii) Estabelecimento de fluxos de providências, tais como notificação, cobrança administrativa, protesto e cobrança judicial; iii) Elaboração periódica de relatórios gerenciais para a Alta Administração da companhia; iv) Estabelecimento de responsabilidades por área e consequências em caso de descumprimento das obrigações previstas na norma interna.

1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Celebração de contratos de arrendamento transitório com pontos de fragilidade ou em desacordo com a legislação aplicável. (A constatação foi identificada e apresentada inicialmente no Relatório nº 201702529, item 1.1.1.9)

Fato

A CDRJ não celebrou novos contratos de arrendamento ou concedeu prorrogações antecipadas sob a égide do marco regulatório vigente (Lei n.º 12.815/2013, Decreto n.º 8.033/2013, Decreto n.º 9.048/2017).

Com relação aos arrendamentos transitórios previstos nos artigos 46 a 48 da Resolução ANTAQ n.º 7/2016, a CDRJ celebrou dois contratos ao longo do exercício de 2017, assim detalhados:

Quadro - Contratos de Arrendamentos Transitórios

N.º	Arrendatário	Objeto	Vigência	Valor (R\$)
78/2017	Pier Mauá S.A.	- Área anexa ao Terminal de Passageiros do Porto do Rio de Janeiro (objeto do Contrato de Arrendamento C-DEPJUR n.º 100/1997).	19/10/2017 a 18/04/2018 (180 dias).	R\$ 61.708,34 (mensal)



51/2017	Global Operações Portuárias S.A.	- Berço 201 do Porto de Itaguaí (e retroárea), para implantação de um terminal de granéis sólidos.	- 180 dias, contados a partir do término da fase pré-operacional.	R\$ 1,70/m ² (fixa)* R\$ 1,96/ton (variável)
---------	----------------------------------	--	---	--

Fonte: CDRJ, Processos n.ºs 00026060/2015 e 00018137/2017.

* com 50 % de desconto, ao longo da fase pré-operacional ou pelos primeiros 12 meses após a aprovação do projeto executivo.

De acordo com a norma contida no anexo à Resolução ANTAQ n.º 7/2016, os contratos de arrendamento transitório possuem as seguintes características e requisitos:

- Dependem de aprovação prévia da Antaq;
- Destinam-se a exploração temporária de uma área ou instalação portuária enquanto são ultimados procedimentos licitatórios para o seu arrendamento permanente e se houver interesse público na manutenção da atividade regida por um contrato encerrado (princípio da continuidade);
- O arrendatário transitório deve se encontrar em posição de adimplência com a administração do porto;
- Em caso de ausência do requisito do princípio da continuidade, a escolha do arrendatário transitório deverá ser realizada mediante processo seletivo simplificado;
- Vigência máxima de 180 dias, sem possibilidade de prorrogação;
- Não cabimento de indenização da arrendatária transitória pelos recursos necessários à manutenção da instalação portuária ou de bens integrantes alocados durante o prazo de vigência do contrato de transição, excetuados os investimentos emergenciais necessários para atender a exigências de saúde, segurança ou ambientais impostas por determinação regulatória, hipótese em que a Antaq indicará os parâmetros para o cálculo de eventual indenização no caso concreto; e
- O contrato de arrendamento transitório rege-se pelo marco regulatório vigente do setor e pelos preceitos de direito público, inclusive com aplicação supletiva da Lei n.º 8.666/93.

Após a apuração dos fatos, pode-se concluir que os Contratos CDRJ n.ºs 51/2017 e 78/2017 (arrendamentos transitórios) apresentam pontos de fragilidade ou em desacordo com a legislação aplicável, detalhados a seguir e precedidos por histórico de cada contratação.

Contrato CDRJ n.º 51/2017

Segue um histórico das premissas e fatos que resultaram na celebração do Contrato CDRJ n.º 51/2017:

- Em 13/11/2015 a empresa Inland Logística e Terminais Ltda. (nome fantasia, CNPJ 06.347.809/0001-70) manifestou interesse na celebração de contrato de uso temporário para utilização do berço 201 do Porto de Itaguaí, na forma dos artigos 36 a 38 da então vigente Resolução ANTAQ n.º 2240/2011 e com o objetivo de implantação de um terminal de granéis sólidos, com demanda mapeada de um milhão de toneladas por ano. Trata-se de área anteriormente ocupada pela VALESUL (terminal de Alumina) e inoperante há alguns anos. A empresa Inland possui histórico em operações de logística portuária e apresentou diversas declarações de intenções de terceiros para descarga de



granéis na área a ser arrendada, além de uma Proposta Técnica e Operacional para o arrendamento.

- Em 04/05/2016 a Gerência de Instrumentos Contratuais da Superintendência Jurídica (SUPJUR/GERINC), por meio do Parecer SUPJUR/GERINC/FCR/CDRJ n.º 124/2016 informou que o instrumento correto para a avença seria um contrato de arrendamento transitório, dado que a área não se encontrava alfandegada – a CDRJ perdeu o alfandegamento por não dispor da Certidão Negativa de Débitos Federais.

- Em 31/05/2016 a Superintendência de Relações Comerciais e Gestão de Contratos despachou expediente com diversas observações: i) A proponente precisaria de investimentos na ordem de R\$ 6.300.000,00 na área, de forma que seu investimento deveria ser amortizado em um prazo de 5 anos; ii) O terminal se encontra inoperante e a CDRJ precisa de receitas; e iii) Seria recomendável a celebração de um contrato de arrendamento de transição pelo prazo de 5 anos.

- Em 13/06/2016 a CDRJ encaminhou consulta à Antaq (Carta DIRPRE n.º 11.293/2016), acerca da possibilidade de celebração de contrato de arrendamento de transição pelo prazo de 5 anos. Em resposta (Ofício n.º 316/2016/SOG-ANTAQ, de 14/10/2016), a Antaq informou que sob a égide da já vigente Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016 só seria possível um prazo de 180 dias, mas que um novo contrato poderia ser celebrado pelo mesmo prazo até que fossem ultimados os procedimentos relativos à licitação da área em questão.

- Em 07/07/2016 a Inland informou que uma nova empresa foi estruturada para o arrendamento transitório, sob a denominação de Inland TGS III S.A. (nome fantasia Global Operações Portuárias S.A., CNPJ 09.032.695/0001-68). As duas empresas, contudo, não apresentam relacionamento societário entre si, apenas pessoas físicas em comum nas respectivas composições acionárias.

- Em 22/02/2017 a Antaq, por meio da Resolução ANTAQ n.º 5.270/2017, autorizou a CDRJ a celebrar instrumento contratual de transição com a empresa Global Operações Portuárias S.A., pelo prazo de 180 dias, para arrendamento da instalação portuária denominada TGS-III (área aproximada de 8.430 m²), nos termos do artigo 46 da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016. A resolução permite ainda que expirado o prazo contratual e sem que o procedimento licitatório da área tenha sido concluído, a CDRJ poderá firmar novos contratos de transição nos mesmos moldes.

- Em 22/03/2017 a Global Operações Portuárias S.A. encaminhou correspondência informando que os investimentos pré-operacionais seriam na ordem de R\$ 8.700.000,00, sem, contudo, apresentar um detalhamento dos custos unitários e quantitativos de materiais e serviços. Posteriormente, em 12/04/2017, a Global encaminhou novo expediente, ajustando sua previsão de investimentos pré-operacionais para R\$ 8.600.000,00 e propondo valores de remuneração pelo arrendamento baseados na atualização pelo IGP-M de antigo Estudo de Viabilidade Financeira (EVTE) da área realizado pela controladora (VALE S.A.) da antiga arrendatária da área (VALE SUL) e com a aplicação de um desconto de 50% na parcela fixa pelos primeiros 12 meses após a apresentação do projeto executivo ou até a conclusão da fase pré-operacional. Novamente, a proposta não foi acompanhada de detalhamento de quantitativos e custos unitários nem de memória de cálculo que justificasse o percentual de desconto e o período de incidência.



- Em 08/05/2017 a Superintendência de Relações Comerciais e Novos Negócios – SUPCON emitiu posicionamento favorável aos valores de arrendamento propostos e ao desconto de 50% sobre a parcela fixa, mas por um período menor (6 meses) que o indicado pela arrendatária. O posicionamento apresenta fundamentação para a vantagem dos valores de arrendamento, mas não justifica de forma quantitativa o percentual de desconto a ser aplicado na fase pré-operacional. A SUPCON estimou que o contrato poderia gerar uma receita anual de aproximadamente um milhão de reais, acrescidos de outros 3 milhões em receitas derivadas (tarifas portuárias, agente armador, etc.). A SUPCON alerta que a CDRJ deveria instar a Antaq a retomar e promover o processo licitatório da área, uma vez que o contrato de transição só se fundamenta enquanto são ultimados os procedimentos para o arrendamento definitivo. O documento ressalta ainda que a operação transitória do terminal sem a retomada do procedimento licitatório seria um favorecimento a empresa Global Operações Portuárias S.A. e emite as seguintes recomendações: i) Que a interessada elabore um Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) para a fase pré-operacional; ii) Que o projeto executivo detalhe os quantitativos e custos unitários das obras e serviços de investimentos, para uma análise mais precisa da proposta; iii) Que o valor da parcela variável seja revisto após 3,5 anos (7 contratos transitórios de 180 dias), para adequá-la à tarifa portuária; iv) Que a CDRJ e Antaq retomem o processo licitatório para arrendamento do terminal.

- Em 22/05/2017 a Superintendência Jurídica, por meio do Parecer SUPJUR/RHT/CDRJ n.º 109/2017, aprovou a contratação, mas com a recomendação de que a CDRJ providenciasse junto à Antaq a retomada do processo licitatório da área.

- Em 10/07/2017 a Gerência de Contabilidade da CDRJ informou que para proceder a uma análise da situação econômica e financeira da proponente seria necessária a disponibilização do Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) e Notas Explicativas, referente ao exercício de 2016. Em 13/07/2017 a Gerência de Contabilidade expediu documento de análise, informando a impossibilidade de se calcular o Índice de Liquidez Imediata, o Índice de Liquidez Corrente, o Índice de Liquidez Seca e o Índice de Liquidez Geral, pois o balanço patrimonial apresentado pela empresa Global não possui saldos no passivo circulante, estoques, ativo realizável de longo prazo e exigível de longo prazo. A DRE também não teria receita da atividade-fim, tornando prejudicada sua análise.

- Em 14/07/2017 a Gerência de Contabilidade acionou a empresa Global, indagando se a mesma seria ligada a algum grupo econômico e, em caso afirmativo, requerendo o Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício e Notas Explicativas dos exercícios de 2015 e 2016. Em resposta, a Global respondeu não compor nenhum grupo econômico e que a empresa permaneceu sem movimento durante os últimos anos e teve seu objeto social alterado para a celebração do contrato de transição. A empresa informou também que os recursos necessários à execução do projeto executivo seriam aportados somente após a assinatura do contrato de transição, sem, contudo, apontar a fonte de tal financiamento.

- Em 17/07/2017, a Gerência de Contabilidade informou não dispor de dados para qualquer análise econômico-financeira da empresa Global. Na mesma data, o Diretor-Presidente da CDRJ emitiu expediente à Diretoria Executiva, invocando suas atribuições e com base em sua aptidão técnica pessoal para a confecção de avaliações de demonstrativos financeiros. Segue transcrição dos principais pontos da manifestação do Diretor-Presidente:

“A avaliação financeira de uma empresa não pode ser baseada apenas em indicadores estatísticos de liquidez.



[...]

A avaliação da capacidade de uma empresa de suportar um novo empreendimento guarda relação direta com o mecanismo de cálculo do valor econômico-financeiro (valuation) da mesma.

[...]

Dado que falamos de uma empresa revitalizada apenas com o objetivo de operar o referido projeto, que este projeto é de extremo risco (por conta da previsão de necessária renovação do contrato de transição a cada seis meses), que prováveis licitações de arrendamento ocorrerão em futuro próximo e que a mesma não conta, por conta dessa condição, com a garantia de um contrato de longo prazo, parece-nos pouco razoável a exigência de funding prévio que justifique a capacidade de investimento da GLOBAL S.A. na recuperação das instalações portuárias objeto da concessão, tampouco a avaliação da capacidade de pagamento da mesma ancorada nas projeções futuras de fluxos de caixa operacionais, por conta da incerteza relativa á quantidade de períodos nos quais estariam baseadas as projeções.

A minuta contratual já faz referência às consequências advindas da inoperância da empresa, da não consecução dos investimentos e da exigência de garantias, motivo pelo qual a alegação de que a análise da empresa pode ficar prejudicada pela pouca geração de caixa atual (a GLOBAL tem, por enquanto, como única fonte de renda, receita com aluguéis de imóveis) pode ser, em nosso juízo, desconsiderada.

[...]

O último indicador (5.3.4) demonstra que parcela superior a 35% dos investimentos totais da empresa encontra-se na forma de liquidez imediata excedente, fato que demonstra, uma vez mais, a capacidade de alavancagem da GLOBAL S.A. e a gestão extremamente conservadora dos atuais proprietários, até o presente momento no quesito financeiro.

Por conta de todo o exposto acima, crescendo-se o comentário da extrema positividade dos indicadores calculados e considerando que o investimento proposto dar-se-á em área inativa há mais de cinco anos, o Diretor-Presidente da CDRJ é favorável à assinatura do contrato de transição, baseado na alegação de que a análise econômico-financeira da proponente demonstrou a acurácia necessária para a continuidade do processo.”

- Em 20/07/2017, a DIREXE (2249º reunião) aprovou a contratação transitória, com a celebração do Contrato CDRJ n.º 51/2017 ocorrendo em 14/08/2017.

- Em 14/08/2017 a CDRJ, por meio da Carta-DIRPRE n.º 14266/2017, encaminhou o contrato de transição à Antaq, sem mencionar a necessidade de licitar o arrendamento da área.

- Em 11/09/2017, a CDRJ, por meio da Carta-DIRPRE n.º 15826/2017, encaminhou o contrato de transição ao MTPA, sem mencionar a necessidade de licitar o arrendamento da área.

Com a análise dos fatos relatados e da documentação disponibilizada, avalia-se que o Contrato CDRJ n.º 51/2017 foi celebrado com as seguintes fragilidades e impropriedades:

- i. Conceituação de longo prazo é incompatível com as premissas e características do arrendamento transitório;
- ii. Ausência de parâmetros para definir a duração da fase pré-operacional, resultando em um contrato com prazo indeterminado e incompatível com a vedação contida no artigo 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/93;
- iii. Ausência de projeto executivo com detalhamento analítico dos custos agregados e unitários dos investimentos da fase pré-operacional, inviabilizando uma justificativa quantitativa do percentual de desconto concedido nesta etapa;



- iv. Projeto conceitual desenvolvido por empresa diversa da arrendatária transitória, sem demonstração de vínculo técnico, empresarial ou comercial entre as mesmas;
- v. Ausência de comprovação da qualificação econômico-financeira da arrendatária transitória;
- vi. Ausência de Processo Seletivo Simplificado para seleção da arrendatária transitória, em desacordo com o disposto no artigo 47 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016;
- vii. Previsão contratual de indenização à arrendatária transitória em desacordo com o disposto no artigo 48 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

Em contradição aos apontamentos de fragilidades e impropriedades, e ainda na fase de trabalhos de campo, a CDRJ apresentou os seguintes esclarecimentos e justificativas:

i) Conceituação de longo prazo e incompatível com as premissas e características do arrendamento transitório.

“Em que pese o processo de licitação, por força legal, ser competência da Antaq, com o intuito de agilizar a utilização das áreas arrendáveis da Companhia, encontra-se em fase final de licitação na CDRJ o Pregão Eletrônico n.º 31/2017 para a contratação de empresa de consultoria para elaboração de EVTEA para utilização e expansão das áreas do Porto de Itaguaí, onde, conseqüentemente, a área do TGS III faz parte do objeto deste EVTEA.”

ii) Ausência de parâmetros para definir a duração da fase pré-operacional, resultando em um contrato com prazo indeterminado e incompatível com a vedação contida no artigo 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/93.

“Consta no referido Contrato, na Cláusula Segunda caput, que a duração da fase pré-operacional é de 12 meses, compreendendo o período da data da assinatura do contrato até a fase do término dos investimentos emergenciais. Ademais, no parágrafo primeiro da mesma Cláusula consta o prazo de 180 dias a ser contado a partir da data do término da fase pré-operacional.”

iii) Ausência de projeto executivo com detalhamento analítico dos custos agregados e unitários dos investimentos da fase pré-operacional, inviabilizando uma justificativa quantitativa do percentual de desconto concedido nesta etapa.

“Durante a fase pré-operacional, a Global realizará importantes investimentos estimados em R\$ 8 milhões sem sequer realizar nenhuma operação de movimentação de cargas, ou seja, sem obter nenhuma receita. A CDRJ, com base na Nota Técnica constante de fl. 266-273 do Processo nº 26060/2015, seguiu o entendimento do técnico e entendeu ser vantajosa a adoção das Tarifas Especificadas. Além disso, ressalta-se que o terminal se encontrava a época parado e sofrendo deterioração há pelo menos 5 anos”
“A Cláusula Sexta, inciso II, apresenta a tabela contendo a descrição e os respectivos valores de investimentos propostos e relacionados à celebração contratual. Ademais, no inciso IV dessa Cláusula, a Global fica condicionada a apresentar periodicamente, quando das efetivações dos investimentos, os comprovantes desses gastos, em até 30 dias, após a realização dos mesmos.”

iv) Projeto conceitual desenvolvido por empresa diversa da arrendatária, sem demonstração de vínculo técnico, empresarial ou comercial entre as mesmas.



“O Projeto Conceitual e o Contrato de Transição são assinados pelo mesmo Sócio e Diretor Executivo de ambas as empresas.”

“A empresa INLAND nunca firmou contrato comercial com a CDRJ.”

v) Ausência de comprovação da qualificação econômico-financeira da arrendatária transitória.

“A capacidade financeira da empresa foi analisada pela CDRJ, conforme consta parecer “Análise dos Demonstrativos Financeiros” às fls. 427-434, do Processo nº 26060/2015.”

vi) Ausência de Processo Seletivo Simplificado para seleção da arrendatária transitória, em desacordo com o disposto no artigo 47 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

Este ponto foi identificado em fase posterior ao encerramento dos trabalhos de campo e foi objeto de questionamento somente quando da Solicitação de Auditoria de Apresentação dos Fatos, restando sua avaliação, portanto, contida integralmente no Campo Análise do Controle Interno desse item do relatório.

vii) Previsão contratual de indenização à arrendatária transitória em desacordo com o disposto no artigo 48 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

Este ponto foi identificado em fase posterior ao encerramento dos trabalhos de campo e foi objeto de questionamento somente quando da Solicitação de Auditoria de Apresentação dos Fatos, restando sua avaliação, portanto, contida integralmente no Campo Análise do Controle Interno desse item do relatório.

As justificativas oferecidas pela CDRJ não descaracterizam as fragilidades e impropriedades apontadas, pelos seguintes motivos:

i) Conceituação de longo prazo e incompatível com as premissas e características do arrendamento transitório.

Toda a conceituação deste arrendamento encontra-se em desconformidade com o caráter de transitoriedade, que deve contemplar os seguintes requisitos:

- Prazo de 180 dias, improrrogáveis;
- Finalidade de exploração temporária de uma área ou continuidade de ocupação regida por um contrato encerrado (princípio da continuidade) enquanto não se conclui o processo licitatório para um novo arrendamento.

O caso em tela não envolve nenhuma destas características essenciais ao arrendamento transitório. A duração contratual foi estabelecida com parâmetros de incerteza e a execução envolve investimentos da arrendatária que demandam amortização ao longo de pelo menos 3,5 anos (na visão conservadora da área comercial da CDRJ). E a previsão de atos sucessivos de arrendamento transitório contida no ato autorizativo da Antaq não encontra amparo na Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016, uma vez que não há informação de existência de processo licitatório para o arrendamento definitivo da área. Além do que, não haveria razoabilidade nem boa-fé em se vedar prorrogações, mas permitir atos sucessivos com características idênticas.

Em relação à exigência de processo licitatório em curso para o arrendamento definitivo, os autos processuais e as justificativas oferecidas pela CDRJ não comprovam sua existência nem sua operacionalização efetiva. Em que pese consistir em obrigação da Antaq, a CDRJ não poderia efetuar um arrendamento transitório sem a verificação deste quesito junto ao órgão regulador. E, convém destacar, tal obrigatoriedade foi formalmente alertada tanto por área técnica (SUPCON) quanto pela Superintendência Jurídica, mas



não há evidências de que a Administração da CDRJ tenha apontado a necessidade desta licitação ao órgão regulador (Antaq) ou ao órgão supervisor (Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil).

ii) Ausência de parâmetros para definir a duração da fase pré-operacional, resultando em um contrato com prazo indeterminado e incompatível com a vedação expressa no artigo 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/93.

Quanto ao caráter de incerteza da vigência contratual, a Cláusula Segunda do Contrato CDRJ n.º 51/2017 contém disposição diversa da interpretação conferida pela Administração da CDRJ em suas justificativas. O dispositivo dispõe que a vigência será de 180 dias, contados a partir do término da fase pré-operacional, cuja duração estimada seria de 12 meses. Entretanto, a fase pré-operacional depende de eventos externos à influência das contratantes (CDRJ e arrendatária) e de prazo indefinido, tais como o licenciamento ambiental e o alfandegamento, o que resulta, na prática, em uma contratação com prazo indeterminado. Trata-se de mais um elemento que demonstra que esta contratação fere a essência temporal do arrendamento transitório.

iii) Ausência de projeto executivo com detalhamento analítico dos custos agregados e unitários dos investimentos da fase pré-operacional, inviabilizando uma justificativa quantitativa do percentual de desconto concedido nesta etapa.

As justificativas oferecidas pela CDRJ são de natureza qualitativa e não suprem os aspectos quantitativos inerentes a um projeto executivo. A referida Cláusula Sexta descreve apenas itens gerais, sem discriminação analítica de quantidades (material e serviços) e custos unitários que permitam uma avaliação não só dos investimentos propostos, mas também da razoabilidade do percentual de desconto oferecido na fase pré-operacional.

A Nota Técnica Comercial emitida pela Superintendência de Relações Comerciais e Novos Negócios (SUPCON) e referida na justificativa opinou apenas pela vantajosidade dos valores de arrendamento e emitiu diversas outras recomendações que não foram atendidas pela Administração da CDRJ, dentre as quais a necessidade de um projeto executivo para avaliação dos investimentos propostos pela contratada, um prazo menor (6 meses) de desconto na fase pré-operacional e a necessidade de articulações com a Antaq para a realização de um processo licitatório para o arrendamento definitivo.

iv) Projeto conceitual desenvolvido por empresa diversa da arrendatária transitória, sem demonstração de vínculo técnico, empresarial ou comercial entre as mesmas.

A presença de pessoas físicas em comum no quadro acionário de duas sociedades anônimas não configura um vínculo técnico ou comercial entre as mesmas. A proposta técnica e operacional (projeto conceitual) para o arrendamento foi concebida por uma empresa proponente (INLAND) com comprovada experiência técnica e posteriormente substituída por outra sociedade (Global) sem qualquer vinculação jurídica com a primeira e apresentação de justificativas ou esclarecimentos para tal alteração. Não se identifica nos autos processuais nenhuma documentação que permita inferir uma transferência de habilitação técnica entre tais empresas nem garantia sobre a titularidade do projeto conceitual.

v) Ausência de comprovação da qualificação econômico-financeira da arrendatária transitória.



De acordo com o Regimento Interno da CDRJ, a Gerência de Contabilidade constitui a área técnica competente para o tratamento de temas relacionados com balanços/balancetes e demonstrações financeiras. E tal gerência declarou a impossibilidade de proceder qualquer tipo de análise econômico-financeira da empresa Global, dada a ausência ou insuficiência de informações em seu balanço patrimonial e demonstrações financeiras.

Não obstante o posicionamento da área técnica, o Diretor-Presidente da Companhia avocou a responsabilidade de proceder tal análise, embora nem o estatuto ou o regimento interno prevejam expressamente uma ação deste tipo. De fato, a atuação pessoal do dirigente máximo em um procedimento técnico e de natureza não estratégica é anômala e pouco usual, sem considerações acerca de eventual competência pessoal do detentor do cargo para a tarefa.

No mérito, a manifestação do Diretor-Presidente da CDRJ não apresenta elementos que demonstrem a capacidade econômico-financeira da empresa Global para o suporte dos investimentos pré-operacionais e demais compromissos decorrentes do arrendamento transitório. Ao contrário, o documento admite que a empresa Global se trata de uma sociedade inativa que será revitalizada para a execução do arrendamento transitório, uma circunstância pouco compatível com a duração limitada que deveria nortear a concepção deste tipo de exploração emergencial. A análise registra o fato de que a única receita registrada nos balanços decorre de aluguéis e em um montante irrelevante em face dos investimentos propostos e calcula uma série de índices baseados neste único fluxo, que resultam em valores elevados, uma vez que a empresa se encontrava inativa e sem realização de despesas. Tratam-se de índices que não correspondem a realidade de uma empresa operacional e não permitem a formulação de nenhum juízo de valor acerca da possibilidade futura de execução do contrato transitório. Aliás, deve-se ressaltar que tanto a empresa quanto a análise do Diretor-Presidente da CDRJ mencionam que os recursos para os investimentos serão provenientes de fontes externas, sem especificá-las ou comprová-las.

vi) Ausência de Processo Seletivo Simplificado para seleção da arrendatária transitória, em desacordo com o disposto no artigo 47 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

De acordo com o artigo 46 do anexo da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016, o arrendamento transitório é cabível em duas hipóteses: i) área não ocupada cuja exploração transitória seja de interesse público e ao longo da condução de procedimento licitatório para o arrendamento definitivo; e ii) área já ocupada cujo instrumento jurídico de regência do arrendamento tenha sua vigência rescindida, anulada ou encerrada e ao longo da condução do procedimento licitatório para um novo arrendamento. A hipótese “ii” é fundamentada na tutela relativa ao princípio da continuidade e pressupõe que uma arrendatária já se encontre explorando a área e seja mantida por um período excepcional. Já a hipótese “i” assume que uma descontinuidade da exploração portuária já ocorreu e, de acordo com o artigo 47 do anexo da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016, a escolha do arrendatário transitório deve obedecer a um processo seletivo simplificado.

O caso deste terminal do Porto do Itaguaí enquadra-se na hipótese “i”, uma vez que a arrendatária anterior (VALE SUL) encerrou suas operações e devolveu a área arrendada, resultando na consequente descontinuidade da atividade por um período superior a cinco anos. Logo, um eventual arrendatário transitório deveria ter sido selecionado mediante um processo seletivo simplificado. A CDRJ, contudo, optou por realizar uma seleção direta e mediante livre negociação, o que contraria o previsto na norma aplicável.



vii) Previsão contratual de indenização à arrendatária em desacordo com o disposto no artigo 48 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

O artigo 48, V, do anexo à Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016 estabelece como cláusula essencial ao contrato de arrendamento transitório a vedação de indenização ao arrendatário dos recursos financeiros investidos para operacionalização da área, excetuando-se os de caráter emergencial, definidos como aqueles necessários ao atendimento de exigências regulatórias de saúde, segurança ou ambientais e de acordo com parâmetros informados pelo órgão regulador (Antaq).

Apesar da restrição, a Cláusula Sexta do Contrato n.º 51/2017 classificou também como emergenciais todos os investimentos destinados à operacionalização da instalação portuária. Os recursos destinados aos aspectos de saúde, segurança ou ambientais montam a importância de R\$ 250.000,00, ou seja, apenas cerca de 3% dos R\$ 8.600.000,00 alegados como emergenciais e que, de acordo com a Cláusula Segunda combinada com a alínea “vi” da Cláusula Sexta, deverão ser indenizados (pelo valor de depreciação) pela CDRJ em caso de descontinuidade contratual. Os autos processuais também não indicam qualquer orientação da Antaq na parametrização destas despesas.

Além de irregularidade de classificação dos investimentos operacionais como emergenciais, a Cláusula Segunda do Contrato CDRJ n.º 51/2017 prevê ainda que em caso de conclusão de processo licitatório que resulte em um novo arrendatário, este deverá indenizar o arrendatário transitório (Global) pelos valores de investimento remanescentes não depreciados. Trata-se de uma obrigação que implicará em nítida vantagem para a arrendatária transitória em eventual processo licitatório, uma vez que as demais interessadas provavelmente terão que considerar tal indenização em suas propostas. Em outros termos, a empresa Global terá a vantagem de que os investimentos pré-operacionais necessários (emergenciais ou não) serão aplicados na execução do arrendamento transitória e não comporão o preço de sua eventual proposta na licitação do arrendamento definitivo, configurando-se favorecimento e violação do princípio da isonomia. Este ponto representa mais um elemento de comprovação do desvirtuamento do caráter transitório.

Contrato CDRJ n.º 78/2017

Segue um histórico das premissas e fatos que resultaram na celebração do Contrato CDRJ n.º 78/2017:

- A empresa Píer Mauá S/A detém um arrendamento portuário de caráter regular no Porto do Rio de Janeiro (C-DEPJUR n.º 100/1997), por meio do qual opera um terminal marítimo de passageiros. Com a transferência da estação de passageiros para o Armazém 4, surgiu a necessidade de utilização de uma área anexa de apoio para a alocação de bagagens e outros serviços de atendimento aos passageiros. Em 2011, tal área foi objeto de um Termo de Permissão de Uso - TPU, cuja vigência expirou em 19/06/2017. Visando o atendimento da temporada de cruzeiros marítimos 2017/2018, a arrendatária solicitou a celebração de um novo TPU, hipótese descartada pela Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, que apresentou as seguintes observações e conclusões: (i) O instrumento adequado seria um contrato de arrendamento de instalação portuária, com fundamento na Lei n.º 12.815/2013. (ii) Não cabe um contrato de uso temporário (art. 25 da Resolução ANTAQ n.º 7/2016), pois não se trata de movimentação e armazenagem de cargas com mercado não consolidado ou atendimento a plataformas *offshore*. (iii) O instrumento adequado seria o contrato de



transição, uma vez que há em curso um processo de renovação antecipada que incluirá tais áreas no arrendamento. Trata-se de um arrendamento portuário emergencial, disciplinado pelos artigos 46 a 48 da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016. (iv) É necessário que se comprove que a medida é necessária a continuidade da prestação do serviço público e que a situação concreta é emergencial e não permite que se aguarde até a conclusão do procedimento de expansão da área. (v) É necessário ainda justificar a escolha do arrendatário transitório, justificar o preço e comprovar que as sociedades do mesmo grupo econômico estão adimplentes perante a autoridade portuária e a Antaq, nos termos do art. 62 da Lei n.º 12.815/2013. (vi) A vigência contratual deve ser de 180 dias.

- Em 19/10/2017 a Superintendência de Relações Comerciais e Novos Negócios – SUPCON apresentou um estudo para a justificativa de preço, baseando-se na atualização monetária dos valores praticados no TPU anterior e comparações com o que seria obtido na aplicação das tarifas portuárias de utilização de áreas cobertas em caráter precário ou mediante contrato de uso temporário, ressaltando-se ainda que a utilização deste espaço no arrendamento transitório envolve ainda atividades que incidirão em outras tarifas portuárias, referentes à Tabela 1 (Utilização de Infraestrutura Aquaviária), Tabela 2 (Atracação) e Tabela III (Utilização de infraestrutura Terrestre – Embarque/Desembarque/Trânsito de Passageiros). Na mesma data a celebração do contrato transitório foi autorizada pela Diretoria Executiva e firmada pela CDRJ, pelo prazo de 180 dias.

Com a análise dos fatos relatados e da documentação disponibilizada, avalia-se que o Contrato CDRJ n.º 78/2017 foi celebrado com as seguintes impropriedades:

- i. Ausência de autorização prévia da Antaq, em desacordo com o requisito previsto no artigo 46 do anexo da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016;
- ii. Ausência de verificação das condições de adimplência da arrendatária junto à Antaq, impossibilitando a verificação da vedação prevista no artigo 62 da Lei n.º 12.815/2013; e
- iii. Celebração de contrato de arrendamento com empresa em condição de inadimplência com a CDRJ, em desacordo com a vedação prevista no artigo 62 da Lei n.º 12.815/2013.

Em contradição aos apontamentos de impropriedades, e ainda na fase de trabalhos de campo, a CDRJ apresentou os seguintes esclarecimentos e justificativas:

- i) Ausência de autorização prévia da Antaq, em desacordo com o requisito previsto no artigo 46 do anexo da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

“Conforme consta dos autos, a par da não autorização da agência reguladora, a CDRJ, em 04 de setembro de 2017, recebeu o Ofício nº 638/2017/ASSAD/GM emanado pelo Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil – Substituto, F. F. M. F., que concluiu que: “deverão ser adotadas as providências necessárias para o firmamento do Contrato de Transição junto à empresa, com o propósito de evitar maiores prejuízos à operação de cruzeiros na temporada 2017/2018” (fl. 01 do processo administrativo nº 18137/2017).

Deve-se destacar também que consta dos autos manifestação da Advocacia Geral da União sobre o contrato em comento, através do parecer nº 553/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU, que estabelece: “concluo que o instrumento jurídico adequado (...) é o contrato de transição, ainda que se trate de áreas a serem possivelmente incorporadas a arrendamento contíguo mediante expansão de área”.



Portanto, tanto o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil como a Advocacia Geral da União já haviam se manifestado prévia e favoravelmente a respeito da celebração do contrato de transição.

Além disso, conforme consta à fl. 02 do Processo nº 18.137/2017, a Pier Mauá S.A. alegou que a temporada de cruzeiros 2017/2018 teria início em outubro/2017, bem como destacou a necessidade de garantir a segurança jurídica e operacional para as operações com cruzeiros marítimos no Rio de Janeiro e o bom planejamento da operação, razão pela qual solicitou a formalização de instrumento contratual. Além disso, soube-se pela Pier Mauá S.A. que a Receita Federal não autorizaria a atracação de navios sem a formalização de um contrato.

Inclusive, foi inserido no preâmbulo do contrato, de natureza emergencial, as razões que levaram a formalização da presente avença (em anexo).

Ainda nesse contexto, em cumprimento à Resolução nº 7, da Antaq, foi enviada CARTA DIRPRE nº 17.616/2017, em 10 de outubro de 2017, solicitando autorização/ratificação à agência reguladora para a celebração de contrato de transição com a sociedade empresária PIER MAUÁ S/A.

No entanto, aguardar a autorização da agência reguladora poderia trazer sérios prejuízos ao plano fático, tendo em vista a necessidade retratada pela Arrendatária em razão do início da temporada de cruzeiros, por isso a CDRJ optou por celebrar o contrato. Porém, em respeito à Resolução nº 7, da Antaq, incluiu-se a cláusula vigésima primeira ao contrato nº 078/2017, acrescentando como condição resolutiva ao instrumento contratual o indeferimento do pedido de celebração do contrato pela Antaq, in verbis: “Este contrato é válido e eficaz pelo período de 180 dias a partir de sua assinatura, exceto no caso de indeferimento da Antaq, quando a rescisão do presente instrumento se operará de pleno direito, nos termos do art. 474 do Código Civil e do artigo 46 da Resolução nº 07, de 30 de maio de 2016, da Antaq.”

Assim, considera-se que a celebração do contrato respeitou os interesses das partes envolvidas, sem infringir a legislação e, acima de tudo, primando pelo interesse público.”

ii) Ausência de verificação das condições de adimplência da arrendatária junto à Antaq, impossibilitando a verificação da vedação prevista no artigo 62 da Lei n.º 12.815/2013.

“Inicialmente, esclarece-se que o artigo 62 da Lei nº 12.815/2013 assim dispõe: “Art. 62. O inadimplemento, pelas concessionárias, arrendatárias, autorizatárias e operadoras portuárias no recolhimento de tarifas portuárias e outras obrigações financeiras perante a administração do porto e a Antaq, assim declarado em decisão final, impossibilita a inadimplente de celebrar ou prorrogar contratos de concessão e arrendamento, bem como obter novas autorizações.”

Pois bem. O contrato em tela é definido pela Resolução nº 7, da Antaq, como contrato de transição, portanto, não se trata de contrato de concessão ou arrendamento, razão pela qual entende-se que não se aplica o artigo 62 da Lei 12.815/2013 ao contrato ora em comento.

A Lei, ao arrolar as espécies de contratos que não podem ser celebrados com concessionárias e arrendatárias antes de se verificar o inadimplemento perante a Antaq, traz lista taxativa – concessão e arrendamento -, mesmo porque não cabe interpretação extensiva em hipóteses de restrição de direitos. Nesse contexto entendeu-se desnecessária a oitiva da agência reguladora nesse ponto.”

iii) Celebração de contrato de arrendamento com empresa em condição de inadimplência com a CDRJ, em desacordo com a vedação prevista no artigo 62 da Lei n.º 12.815/2013.

“Considerando o e-mail enviado pela Gerente Substituta de Assuntos Regulatórios, em anexo, constata-se que até a data de 19 de abril de 2018 o processo ANTAQ nº 50300.003623/2017-84, que trata do assunto “cobrança tarifária de passageiros –



CDRJ e Pier Mauá” foi encaminhado para inclusão em pauta de julgamento, pendente, portanto, de decisão final.

Dessa forma, reitera-se o parecer SUPJUR/RHT/CDRJ n.º 280/2017, qual seja, a ausência de análise definitiva do órgão administrativo, na época e forma devida, acerca do mérito do caso, impede que possamos considerar que determinada pessoa jurídica encontra-se inadimplente, observando-se, no âmbito administrativo, a Lei n.º 9784/99.”

As justificativas oferecidas pela CDRJ não descaracterizam as impropriedades apontadas, pelos seguintes motivos:

i) Ausência de autorização prévia da Antaq, em desacordo com o requisito previsto no artigo 46 do anexo da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

O fato de o MTPA ter indicado o contrato de arrendamento transitório como o instrumento adequado para a situação não afasta a obrigatoriedade da consulta obrigatória no caso concreto, devendo-se ressaltar, inclusive que a CONJUR/MTPA emitiu diversas orientações e recomendações para a contratação, que certamente seriam objeto de verificação no momento da autorização. Além disso, o cumprimento deste requisito formal permitiria a verificação do aspecto material da adimplência junto à Antaq, obrigatoriedade esta que também não foi observada pela CDRJ na presente contratação.

As ponderações sobre a necessidade da formalização de um instrumento contratual para a viabilização das operações não justificam deficiências de planejamento e descumprimento de requisitos obrigatórios, cabendo o registro de que a temporada de cruzeiros não constitui um fato imprevisível, mas sim um evento com periodicidade conhecida e determinada.

Deve-se acrescentar que a Administração da CDRJ foi alertada por sua Superintendência Jurídica para a impossibilidade desta contratação sem a autorização prévia da Antaq, por meio do Parecer SUPJUR/CDRJ n.º 280-B (de 19/10/2017), que analisou a minuta contratual.

ii) Ausência de verificação das condições de adimplência da arrendatária junto à Antaq, impossibilitando a verificação da vedação prevista no artigo 62 da Lei n.º 12.815/2013.

Inicialmente, deve-se registrar que o entendimento jurídico alegado pela Administração da CDRJ sobre a desnecessidade de verificação do inadimplemento junto à Antaq não é compartilhado pela Superintendência Jurídica da companhia, que na data da assinatura contratual emitiu posicionamento (Parecer SUPJUR/RHT/CDRJ n.º 280-A/2017) no sentido de que a Antaq deveria ser consultada sobre o assunto. Assim, a Administração da CDRJ dispensou a verificação em desacordo com a orientação de sua área jurídica.

Não é válido o argumento de que os contratos de arrendamento transitório não se submetem aos requisitos e vedações estabelecidos no artigo 62 da Lei n.º 12.815/2013. A interpretação sistemática da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016 e da Lei n.º 12.815/2013 revela a submissão de todos os instrumentos regulados pela primeira ao regramento geral do marco legal:

- A ementa e os artigos 1º e 3 da norma instituída pela Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016 tratam dos princípios gerais e informam sua aplicabilidade a todos os tipos de exploração de áreas e instalações portuárias no âmbito dos portos organizados e de acordo com as disposições do marco legal estabelecido pela Lei n.º 12.815/2013 e respectiva regulamentação. Nesse sentido, o normativo trata tanto dos contratos de arrendamento precedidos de licitação quanto dos de caráter transitório, que, de fato, constituem uma espécie do gênero arrendamento com as



notas específicas de limitação temporal e dispensa de processo licitatório, conforme definido no artigo 2º do normativo.

- O artigo 7º da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016 esclarece que os contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias ali abordados (dentre os quais o arrendamento transitório) regem-se pelo marco regulatório vigente do setor e pelos e pelos preceitos de direito público, inclusive com aplicação supletiva da Lei n.º 8.666/93.
- O artigo 62 da Lei n.º 12.815/2013 preceitua que o inadimplemento junto à Antaq e à administração portuária constitui impeditivo a celebração ou prorrogação de contratos de concessão ou arrendamento de áreas e instalações portuárias. Como já exposto, o conceito geral de arrendamento inclui o contrato transitório. Aliás, se assim não o fosse, seria o caso de se discutir a própria legalidade da existência do arrendamento transitório, uma vez que tal tipo de contratação (temporária e sem licitação) não se encontra diretamente descrita na Lei n.º 12.815/2013 e que a Antaq não possui competência formal para criação de permissivos não referenciados no marco legal. A única possibilidade de se conferir legalidade ao instituto do arrendamento transitório é a de considerá-lo como uma nota diferenciada do arrendamento geral e, portanto, sujeito ao alcance do referido artigo 62 da Lei n.º 12.815/2013 e todos os demais dispositivos do marco legal.

Logo, a CDRJ não poderia ter celebrado o Contrato n.º 78/2017 sem a verificação prévia das condições de adimplência junto à Antaq da arrendatária selecionada.

iii) Celebração de contrato de arrendamento com empresa em condição de inadimplência com a CDRJ, em desacordo com a vedação prevista no artigo 62 da Lei n.º 12.815/2013.

Em um primeiro plano, deve-se registrar que a justificativa oferecida pela CDRJ para este ponto guarda incoerência com aquela apresentada em relação à inadimplência junto à Antaq. Se o artigo 62 da Lei n.º 12.815/2017 não fosse aplicável ao contrato de arrendamento transitório (como alega a CDRJ), a verificação da adimplência junto à administração portuária também não seria necessária. No entanto, a CDRJ admite neste ponto que tal inadimplência constituiria um impeditivo contratual, que não foi observado em função do assunto encontrar-se em sede de julgamento administrativo no âmbito da Antaq.

Apesar disso, os autos processuais indicam que a primeira medida adotada para verificação de eventual inadimplência da arrendatária ocorreu apenas em 14/12/2017, aproximadamente dois meses após a celebração do Contrato n.º 78/2017, com a Diretoria de Relações com o Mercado e Planejamento – DIMEP solicitando que a Diretoria de Administração e Finanças – DIRAFI se manifestasse sobre o assunto. Na oportunidade, a DIMEP também salienta que a Antaq ainda não foi notificada sobre o contrato de transição.

O primeiro relatório sobre a situação de adimplência da Píer Mauá junto à CDRJ foi produzido pela Divisão de Gestão Financeira – GERFIN em 08/01/2018, apontando um quantitativo de 38 (trinta e oito) faturas não quitadas, das quais 28 (vinte e oito) em aberto (montante de R\$ 2.282.809,68) e 10 (dez) faturas em contestação (montante de R\$ 2.059.303,99). Em 24/01/2018, a DIMEP apontou novamente que o contrato de transição ainda não havia sido submetido à Antaq e solicitou que a Superintendência Jurídica – SUPJUR se manifestasse sobre a adimplência da arrendatária, tendo em vista as faturas não quitadas. Contudo, os autos foram devolvidos pela SUPJUR em 26/02/2018 sem a emissão de posicionamento ou justificativas para o não atendimento a demanda da DIMEP.



Os fatos relatados revelam que a Administração da CDRJ só realizou movimentos para apuração da inadimplência (condição prévia à contratação) da arrendatária Píer Mauá com o contrato transitório já em execução, caracterizando-se um quadro de inércia administrativa e descumprimento legal. No que concerne à alegação de que a inadimplência só pode ser declarada após manifestação final da Antaq, os dados levantados pela GERFIN indicam que apenas cerca de um terço das faturas não quitadas (47% do valor total não quitado) se encontram em situação de contestação. Logo, tal argumento só poderia prosperar se a CDRJ comprovar que todo o conjunto de faturas em aberto compõe o contencioso administrativo pendente, o que não ocorreu.

Pelo exposto, a Administração da CDRJ não observou a obrigatoriedade de verificação prévia da adimplência da proponente ao arrendamento transitório e só adotou medidas de apuração durante a execução contratual.

Causa

- a) Fragilidade de controles internos, sobretudo nos aspectos de controle da legalidade; e
- b) Atuação da Alta Administração em desacordo com posicionamentos das áreas técnica e jurídica.

Manifestação da Unidade Examinada

A CDRJ, por meio de Relatório Circunstanciado de 21/06/2018, subscrito por seu Diretor-Presidente, encaminhou as seguintes manifestações:

“Considerando o relato apresentado na SA 201702529/24, encaminhamos, em caráter complementar, os esclarecimentos abaixo referentes ao Contrato de Arrendamento Transitório CDRJ n.º 078/2017.

i) Ausência de Autorização Prévia da Antaq

No caso concreto, não cabem as alegações de deficiência de planejamento e descumprimento dos requisitos regulatórios. Pelo contrário, a demanda de expansão do Terminal de Passageiros do Porto do Rio de Janeiro com a utilização do Armazém 5 e Anexo 5/6 já era contemplada por esta Autoridade Portuária que em 2011, sob a égide do antigo marco regulatório, havia celebrado Termo de Permissão de Uso C-SUPJUR n.º 054/11 para garantir a preferência de cais aos navios de cruzeiro durante as temporadas, de forma a não obstruir a continuidade do serviço prestado.

Em 2013, com o advento da Medida Provisória n.º 595 convertida na Lei 12.815, a CDRJ, uma vez que a Autoridade Portuária havia perdido a autonomia para realizar alterações contratuais, encaminhou o pleito de adensamento da respectiva área subsidiado com os devidos estudos técnicos à Secretaria dos Portos para análise e decisão.

Em 2016, decorridos três anos do novo marco regulatório, a Antaq publicou a Resolução Normativa n.º 07 definindo novas formas de instrumentos contratuais a serem utilizadas na exploração do Porto Organizado. Em sequência, a própria Agência Reguladora começou no âmbito da Fiscalização a atuar de forma a forçar as Autoridades Portuárias a se utilizarem dos instrumentos contratuais previstos na Resolução ANTAQ.

Neste contexto, em Março de 2017, a unidade de fiscalização da Antaq lavrou o Auto de Infração 02539-9 em desfavor da CDRJ, impondo o entendimento de que os contratos de TPU pretéritos não poderiam permanecer vigentes sob o novo marco regulatório.

Após controverso debate com a Agência Reguladora, a CDRJ promoveu a rescisão do TPU, entretanto uma vez que em 05 de janeiro de 2017, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), através da Portaria n.º 08, já havia aprovado preliminarmente o plano de



investimento da Arrendatária, que inclua o adensamento da área, houve o entendimento técnico de que o novo termo aditivo estaria concluído pelo MTPA antes do início da temporada de cruzeiros 2017/2018.

Somente em 31 de agosto de 2017, através do ofício n.º 638/2017/ASSAD/GM, o MTPA encaminhou orientação a CDRJ para que fosse providenciado um contrato de Arrendamento Transitório de forma a não prejudicar a operação de navios de cruzeiro.

Considerando que a temporada de navios se iniciava no final de outubro, há de se convir dentro da situação concreta descrita, que o escasso prazo disponibilizado à CDRJ pelo Poder Concedente para celebração do instrumento contratual já estabelecia um alto risco regulatório de não se obter a autorização da Antaq de forma prévia. Em 10 de outubro de 2017, previamente a celebração do contrato, a CDRJ protocolou a Carta DIRPRE n.º 17616/2017 solicitando autorização a agência reguladora, entretanto esta correspondência não se demonstrou tempestiva para a autorização do Contrato.

ii) Adimplência junto à Antaq

Considerando a situação concreta estabelecida no item i, embora em sua atuação a CDRJ tenha se pautado em preservar o interesse público e a adequada da prestação do serviço, é importante reconhecer a necessidade de controles regulatórios mais rígidos frente ao novo marco regulatório, uma vez que houve uma falha de comunicação com a Agência Reguladora que necessitava de uma interlocução mais eficaz.

Neste sentido, é compreensível a situação contratual exposta a risco regulatório por descumprimento de formalidades junto à Antaq. Em decorrência, esta Autoridade Portuária está envidando esforços para a sanatória do instrumento contratual junto à Agência Reguladora.

Dentro deste escopo, evidenciamos em anexo ofício da Antaq quanto à adimplência financeira da arrendatária transitória e suas controladoras, sem prejuízo de débitos junto à outros órgãos da Administração Pública.

iii) Celebração de contrato de arrendamento em condição de inadimplência com a CDRJ.

No tocante à inadimplência financeira, reitera-se o posicionamento afirmado na resposta anterior pelo qual a deliberação foi fundamentada no Parecer SUPJUR n.º 280/2017, cujo entendimento estabelecia a descaracterização da inadimplência até que houvesse decisão administrativa definitiva sobre a matéria.

Neste contexto, constituindo-se o saldo em aberto de faturas de controvérsias relativas a incidência de IPTU e Tabela III que haviam sido devidamente contestadas pela arrendatária, e uma vez encaminhadas as contestações para análise técnica, fica suspensa e exigibilidade de cobrança, de forma análoga a hipótese de certidão positiva com efeitos da negativa.

Por oportuno, informamos que a matéria referente ao IPTU já foi deliberada, tendo a arrendatária quitado os respectivos débitos, com as devidas atualizações monetárias e obrigações moratórias. No tocante a Tabela III, a matéria foi objeto de arbitragem junto à Antaq e se encontra em fase final de apreciação para definição da cobrança.”

“Em complementação às informações prestadas por esta Companhia quanto à Solicitação de Auditoria n.º 201702529/24 da Controladoria-Geral da União, servimo-nos do presente para esclarecer:

Após a interpelação dessa Controladoria (CGU) que apontou diversas fragilidades e impropriedades relacionadas ao Contrato de Transição CDRJ n.º 51/2017 celebrado com a Global Operações S.A., cogitamos rescindir o instrumento de forma unilateral ou amigável a fim de sanar futuros problemas e agravantes.

No entanto, não se pode olvidar que a celebração do contrato de transição foi autorizada pela Agência Reguladora (Antaq) por meio da Resolução Nº 5270/2017, inclusive com o oferecimento de MINUTA e de PARCER JURÍDICO. Portanto, a celebração do contrato foi lastrada em decisão da entidade que tem por finalidade implementar as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes – CONIT, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação, sendo, portanto, responsável por regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços aquaviários e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária.



Além da autorização prévia supracitada, esta companhia tomou ciência do voto proferido no âmbito do processo 50300.001163/2017-41, em trâmite na Antaq, pelo qual o Diretor-Relator, [...], em seu voto, autorizou expressamente a Companhia Docas a celebrar o contrato, determinando, inclusive, a articulação da Superintendência de Outorgas – SOG daquela agência a fim de dar contornos finais ao conteúdo do instrumento de transição.

Isto posto, considerando que esta Companhia agiu amparada por decisão da Antaq, solicitamos orientação desta Controladoria-Geral da União sobre a conduta a ser adotada, haja a vista a existência de orientações díspares de dois órgãos de controle.

Cumprе ressaltar que o respectivo contrato de transição é um excelente negócio para a CDRJ, pois prevê a recuperação e otimização do Terminal de Granéis Sólidos do Porto de Itaguaí, além de possibilitar auferir uma receita adicional na ordem de R\$ 4 milhões por ano até a conclusão do respectivo processo licitatório.

No que tange especificamente ao item v, que versa sobre a competência para análise da qualificação econômico-financeira da empresa transitória, a administração, considerando o dispositivo legal do Art. 55 da Lei 9.874/99 e da Súmula 473, do STF, revendo seus atos, encaminhou ao setor competente segundo o regimento interno, a Gerência de Contabilidade, solicitação de nova análise dos demonstrativos financeiros da referida empresa para eventual convalidação do parecer anteriormente encaminhado.

Por último, encaminhamos em anexo cópias dos seguintes documentos anteriormente citados: despacho da Superintendência de Outorgas da Antaq e voto do relator do Processo ANTAQ n.º 50300.00163/2017-41.”

Posteriormente, em resposta ao relatório preliminar de auditoria e às disposições acordadas na Reunião de Busca Conjunta se Soluções – RCBS (realizada em 28/08/2018), a CDRJ, por meio de carta subscrita pelo seu Diretor-Presidente, apresentou as seguintes manifestações adicionais, todas relacionadas com o Contrato CDRJ n.º 51/2017:

“I) Conceituação de longo prazo e incompatível com as premissas e características do arrendamento transitório;

A CDRJ está ciente de que o longo prazo é incompatível com as premissas e características do arrendamento transitório.

Não obstante, em face do caso concreto, a ANTAQ autorizou e aprovou a celebração do contrato de transição CDRJ n.º 51/2017, conforme comando do artigo 46 da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

Isso porque, após análise da ANTAQ e da área comercial da CDRJ, concluiu-se que a fase pré-operacional seria vital para a consecução do objeto contratado. No caso, a fim de demonstrar que o objetivo não era perpetuar o presente contrato, ficou estabelecido na cláusula segunda, parágrafo quarto: ‘o Contrato será rescindido com a conclusão do certame licitatório para as instalações objeto deste contrato, caso em que o ARRENDATÁRIO PROVISÓRIO será notificado para devolver essas instalações no prazo de 90 (noventa) dias.’”

“II) Ausência de parâmetros para definir a duração da fase pré-operacional, resultando em um contrato com prazo indeterminado e incompatível com a vedação contida no artigo 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/93.

Inicialmente, informamos que a fase pré-operacional é de extrema importância para essa contratação, visto que no período de 180 dias a empresa não conseguiria realizar os investimentos necessários para colocar os equipamentos aptos para operação, devido ao estado em que eles se encontravam. Sem esse período, nenhuma empresa poderia operar no local, tornando impossível a celebração de contrato de transição, cuja vantajosidade para a CDRJ foi descrita ao longo de todo o processo administrativo n.º 26.060/2015.

A duração da fase pré-operacional, definida em 12 (doze) meses pela Cláusula Segunda do Contrato de Transição CDRJ n.º 51/2017, no entanto, foi analisada e autorizada pela ANTAQ.

O Superintendente de Outorgas da ANTAQ, em despacho sobre a Nota Técnica n.º 90/2016/GPO/SOG, relata que ‘a previsão de início do prazo contratual a partir do término da fase pré-operacional, guarda relação com a possibilidade pacificada pela Diretoria-Colegiada no



âmbito do processo n.º 50300.002537/2014-11. Em que pese tal decisão ter sido proferida no âmbito da análise de Contrato de Uso Temporário, entendo, smj, que os argumentos constantes do voto (SEI n.º 0171693) daquela decisão se aderem ao presente caso, abarcando a possibilidade de deferimento da previsão em fulcro’.

Inclusive, a própria Agência Reguladora, no Ofício 48/2017/SOG-ANTAQ, solicita alteração do parágrafo segundo da Cláusula Segunda, que passou a ser: ‘O prazo do presente instrumento é de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir do término da fase pré-operacional.’

Pelo exposto, não há que se falar em contrato com prazo indeterminado, visto que o próprio contrato, autorizado pela ANTAQ, dispõe que duração da fase pré-operacional é de 12 (doze) meses.”

“III) Ausência de projeto executivo com detalhamento analítico dos custos agregados e unitários dos investimentos da fase pré-operacional, inviabilizando uma justificativa quantitativa do percentual de desconto concedido nesta etapa.

O projeto executivo referente ao contrato de transição CDRJ n.º 51/2017 foi apresentado pela Global Operações S.A., sendo aprovado pela Gerência de Gestão de Obras, bem como pela Gerência de Facilidades da CDRJ.

Além disso, foi formalizada uma COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO, através da Portaria DIRPRE n.º 291/2017, encarregada de avaliar tecnicamente os investimentos da fase pré-operacional, vinculados ao TGS III, no âmbito da Companhia Docas do Rio de Janeiro, o qual se encontra nos autos do processo administrativo n.º 784/2018.”

“IV) Projeto conceitual desenvolvido por empresa diversa da arrendatária transitória, sem demonstração de vínculo técnico, empresarial ou comercial entre as mesmas.

O Projeto Conceitual e o Contrato de Transição são assinados pelo mesmo Sócio e Diretor Executivo de ambas as empresas.”

“V) Ausência de comprovação da qualificação econômico-financeira da arrendatária transitória. A capacidade financeira da empresa já havia sido analisada pela CDRJ, conforme consta no parecer Análise dos Demonstrativos Financeiros, às fls. 427/434 do Processo n.º 26060/2015.

No entanto, com o intuito de atender à CGU, o processo foi encaminhado ao Gerente de Contabilidade da CDRJ, que com base nos índices calculados e nas justificativas apresentadas, convalidou o parecer anterior, concluindo que a empresa Global Operações Portuárias, no que tange à qualificação econômico-financeira, está apta para celebrar e manter o contrato firmado com a CDRJ (em anexo cópia do documento citado).”

“VI) Ausência do Processo Seletivo Simplificado para seleção da arrendatária transitória, em desacordo com o disposto no artigo 47 da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

Sobre o tema, a Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016 não especificou critérios e formas de realização dos processos seletivos.

Considerando essa ausência de regulação, mas com o objetivo de cumprir o disposto na legislação, a Agência Reguladora publicou, no Diário Oficial da União, em 22 de fevereiro de 2017, página 84, a Resolução n.º 5270/2017-ANTAQ, que dispõem entre outros temas sobre a disponibilidade da área a eventuais interessados.

A par da referida publicação, nenhuma empresa entrou em contato com a CDRJ, razão pela qual entendeu esta Autoridade Portuária que a ausência de interessados demonstrou, no caso concreto, o grau de ociosidade da área em questão, não havendo o que se falar em processo seletivo.”

“VII) Previsão contratual de indenização à arrendatária transitória em desacordo com o disposto no artigo 48 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

O inciso V do artigo 48 da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016 permite, em caráter excepcional, a indenização da arrendatária provisória no caso de investimentos emergenciais necessários para atender a exigências de saúde, segurança ou ambientais impostas por determinações regulatórias.



A Cláusula Sexta do Contrato CDRJ n.º 51/2017, aprovada pela ANTAQ, trata exatamente desses investimentos emergenciais, in verbis: ‘as instalações portuárias não se encontram em estado operacional de funcionamento, impedindo assim a imediata operação dos serviços’. E continua: ‘os investimentos mínimos necessários para a reativação operacional das instalações portuárias, incluindo aqueles necessários para atender a exigências de saúde, segurança ou ambientais, serão realizados pelo ARRENDATÁRIO TRANSITÓRIO, sendo chamados de investimentos emergenciais’.

No despacho sobre a Nota Técnica n.º 90/2016/GPO/SOG, o Superintendente de Outorgas da ANTAQ informa o seguinte sobre a indenização para o arrendatário provisório: ‘Em que pese o inciso V do art. 48 da referida Resolução (Resolução Normativa n.º 07 – ANTAQ) prever a impossibilidade de indenização da arrendatária transitória pelos recursos necessários à manutenção da instalação portuária ou de bens integrantes alocados ao contrato, o mesmo parágrafo excepciona a possibilidade de indenização quando da ocorrência de investimentos emergenciais necessários para atender a exigências de saúde, segurança ou ambientais impostas por determinação regulatória, hipótese em que a ANTAQ indicará os parâmetros para o cálculo de eventual indenização em face da não depreciação dos investimentos no prazo da vigência contratual. Tal excepcionalidade, smj, é exatamente a que se aplica ao presente caso, conforme detecta-se das análises promovidas pela CDRJ (SEI n.º 0167626) acerca dos riscos para as instalações que se encontram em condição precária, sem manutenção, necessitando de imediatas intervenções para permitir a operação.’

Assim, considerando o despacho proferido pelo Superintendente de Outorgas da própria ANTAQ, conclui-se que a previsão contratual de indenização à arrendatária transitória estava em conformidade com o artigo 48 da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.”

“Adicionalmente, informo que foi emitida a CARTA DIRPRE n.º 12.424/2018 à ANTAQ, em 20 de julho de 2018, solicitando um posicionamento formal quanto às fragilidades apontadas pela CGU, tendo em vista que a celebração do referido contrato foi devidamente autorizada pela Resolução n.º 5.270/2017-ANTAQ, após diversas manifestações exaradas por aquela Agência Reguladora nos autos do Processo n.º 50300.002048/2016-11.

Pelo exposto, solicitamos à Vossa Senhoria aguardar a resposta a ser formulada pela ANTAQ em defesa do contrato de transição, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, para conhecimento da CGU e análise desta CDRJ.

Entendendo que a documentação enviada pela ANTAQ não supriu as impropriedades apontadas pela CGU, acolheremos in totum as recomendações propostas, quais sejam, o cancelamento do referido contrato e a instauração do processo de apuração de responsabilidades.

Pelo exposto, fica aqui o compromisso de a CDRJ continuar a não medir esforços no sentido de sempre atender às solicitações da Controladoria-Geral da União.”

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos adicionais oferecidos pela CDRJ, inclusive aqueles encaminhados em função do relatório preliminar de auditoria e da reunião de busca conjunta de soluções, não acrescentam elementos diferentes dos já apresentados na fase de trabalhos de campo e, portanto, não alteram a caracterização das fragilidades e impropriedades já detalhadas neste item, cabendo as seguintes observações:

Contrato n.º 51/2017

Os esclarecimentos oferecidos pelo Diretor-Presidente da CDRJ não descaracterizam as impropriedades apontadas nesta contratação, devendo-se ressaltar os seguintes aspectos:

- No que concerne à seleção da arrendatária, o Diretor-Presidente da CDRJ apenas enfatizou que a contratação foi autorizada pela Antaq e que sua manifestação



sobre a qualificação econômico-financeira da empresa Global Operações Portuárias S.A. deveria ser desconsiderada nos termos da Súmula STF n.º 473, com reencaminhamento da questão à área competente de acordo com o regimento interno da companhia. Não foram apresentadas justificativas para a avocação anômala por parte do gestor máximo da companhia, devendo-se sublinhar que a área competente (Divisão de Contabilidade) já havia se manifestado no sentido de inexistência de informações financeiras que pudessem sustentar qualquer avaliação sobre a qualificação econômico-financeira da empresa Global Operações Portuárias S.A. O Diretor-Presidente da CDRJ também não emitiu nenhuma consideração adicional acerca do conteúdo técnico de sua análise que atestou a qualificação econômico-financeira da referida empresa para a contratação. Posteriormente, a Administração da CDRJ informou que a Gerência de Contabilidade teria alterado seu posicionamento sobre a impossibilidade de avaliar a situação econômico-financeira da arrendatária e convalidado a análise do Diretor-Presidente, sem, contudo, disponibilizar a correspondente documentação comprobatória.

- A autorização da Antaq, nos termos do artigo 46 da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016, possui caráter regulatório e constitui um requisito prévio obrigatório para a celebração do contrato de arrendamento transitório, mas não implica em presunção de legalidade dos atos praticados, que se submetem à apreciação dos Órgãos de Controle.
- As manifestações do Diretor-Presidente da CDRJ não contestam o posicionamento do controle interno de que esta contratação não possui caráter transitório, alegando-se apenas que a previsão contratual de devolução da área arrendada em caso de conclusão de certame licitatório com vencedor diverso seria uma garantia de não perpetuação do arrendamento.
- O conteúdo da Cláusula Segunda do Contrato CDRJ n.º 51/2017 não afasta a indeterminação da vigência contratual, uma vez que a duração de 12 meses para a fase pré-operacional possui caráter apenas de previsibilidade e depende de eventos externos à atuação exclusiva dos contratantes, tais como os processos de licenciamento ambiental e de alfandegamento.
- A elaboração posterior do projeto executivo não elide a falha apontada, uma vez que o mesmo seria necessário previamente à contratação para a parametrização da duração e descontos concedidos na fase pré-operacional.
- Não foram apresentadas justificativas para a ausência de um processo seletivo simplificado, conforme exigido pela Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016. A citada Resolução ANTAQ n.º 5.270/2017 constitui o ato autorizativo para a concessão do arrendamento transitório à empresa Global Operações Portuárias S.A. e não supre as características mínimas de um processo seletivo simplificado, tais como ampla divulgação, prazos definidos de apresentação de propostas e condições objetivas de avaliação. De fato, a Resolução Normativa ANTAQ n.º 5.270/2017 apenas menciona a necessidade de se divulgar a disponibilidade da área arrendável a eventuais interessados, o que não foi realizado, nem pela Antaq, nem pela CDRJ.
- Os argumentos e justificativas oferecidos em relação a previsão contratual de indenização à arrendatária transitória não elidem a desconformidade com a restrição disposta no artigo 48 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016, uma vez que não há nenhuma colocação em relação à classificação errônea de todos os investimentos destinados à operacionalização da instalação portuária como emergenciais nem quanto à ausência de orientação da Antaq na parametrização destas despesas. E a questão da indenização resultar em uma vantagem competitiva para a arrendatária transitória em um futuro processo licitatório não foi abordada nem contestada pela Administração da CDRJ.



Os esclarecimentos adicionais oferecidos pelo Diretor-Presidente da CDRJ apresentam alguns elementos de contexto, mas não descaracterizam as impropriedades apontadas nesta contratação, devendo-se ressaltar os seguintes aspectos:

- A dinâmica administrativa do relacionamento entre a autoridade portuária (CDRJ) e os órgãos regulador (Antaq) e supervisor (MTPA) não eximem o descumprimento de requisitos regulatórios do primeiro (Antaq). E, no caso em tela, a CDRJ teve ciência no primeiro semestre de 2017 que só seria possível regularizar a concessão de área em questão por meio de um contrato de arrendamento transitório e deveria ter iniciado as gestões legais necessárias junto ao órgão regulador.
- A adimplência atual da contratada junto à Antaq não justifica a ausência de consulta no momento da celebração contratual. E, ainda que a arrendatária se encontrasse adimplente à época da contratação (informação não disponibilizada pela CDRJ), não seria justificável a não consulta prévia à contratação. Trata-se de erro de procedimento e descumprimento de normativo.
- As alegações posteriores de que os valores em aberto da arrendatária à época da contratação não constituiriam inadimplência não precisam ser verificados nem eximem a impropriedade, uma vez que a CDRJ só executou procedimentos de apuração após a celebração contratual.

Recomendações:

Recomendação 1: Desconstituir o Contrato CDRJ n.º 51/2017 (estudar as possibilidades de rescisão, nulificação, anulação ou distrato) e, se for interesse da companhia, sucedê-lo por um arrendamento transitório que observe os seguintes requisitos: i) Processo Seletivo Simplificado para a escolha do arrendatário transitório; ii) Investimentos pré-operacionais detalhados em projeto executivo prévio; iii) Prazo de execução compatível com os parâmetros temporais de uma contratação transitória (180 dias); e iv) Existência de processo licitatório para o arrendamento definitivo e sem exigência de indenização de investimentos realizados em arrendamento transitório anterior.

Recomendação 2: Apurar responsabilidades em relação às seguintes irregularidades no âmbito do Contrato CDRJ n.º 51/2017, quais sejam: i) Conceituação de longo prazo e incompatível com as premissas e características do arrendamento transitório; ii) Ausência de parâmetros para definir a duração da fase pré-operacional, resultando em um contrato com prazo indeterminado e incompatível com a vedação contida no artigo 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/93; iii) Ausência de projeto executivo com detalhamento analítico dos custos agregados e unitários dos investimentos da fase pré-operacional, inviabilizando uma justificativa quantitativa do percentual de desconto concedido nesta etapa; iv) Projeto conceitual desenvolvido por empresa diversa da arrendatária transitória, sem demonstração de vínculo técnico, empresarial ou comercial entre as mesmas; v) Ausência de comprovação da qualificação econômico-financeira da arrendatária transitória; vi) Ausência de Processo Seletivo Simplificado para seleção da arrendatária transitória, em desacordo com o disposto no artigo 47 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016; e vii) Previsão contratual de indenização à arrendatária transitória em desacordo com o disposto no artigo 48 da norma objeto da Resolução Normativa ANTAQ n.º 7/2016.

Recomendação 3: Submeter o Contrato CDRJ n.º 78/2017 à aprovação da Antaq, com eventual convalidação dos atos praticados sob sua vigência.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201801138

Unidade(s) Auditada(s): Companhia Docas do Rio de Janeiro

Ministério Supervisor: MINISTERIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL

Município (UF): Rio de Janeiro (RJ)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão do Rol de Responsáveis:

- Comprometimento da representação fidedigna nas Demonstrações Contábeis de 2017 da CDRJ (item 1.1.1.3).

- Permanência de Situação Econômico-Financeira crítica, com necessidade de aprimoramento do Plano de Ação e sua ampliação para incluir melhorias operacionais (item 1.1.1.4).

- Deficiência de procedimentos, ausência de informações consolidadas e de normativos internos para o acompanhamento e controle da inadimplência decorrente dos contratos de arrendamento (item 1.2.1.2).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.



5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol dos Responsáveis:

- Celebração de contratos de arrendamento transitório com pontos de fragilidade ou em desacordo com a legislação aplicável (item 1.2.1.3).

6. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol dos Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do Agente Público	Cargo ou Função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.528.639-**	Diretor-Presidente	Regularidade com ressalvas	Item 1.2.1.3 do Relatório de Auditoria
***.368.717-**	Diretor	Regularidade com ressalvas	Item 1.2.1.3 do Relatório de Auditoria
***.363.387-**	Diretor	Regularidade com ressalvas	Item 1.2.1.3 do Relatório de Auditoria
Demais integrantes do Rol de Responsáveis	-	Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de Auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinantes destes agentes.

7. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU n.º 147/2015.

Rio de Janeiro (RJ), 27 de setembro de 2018

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201801138

Unidade Auditada: COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO

Ministério Supervisor: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Município/UF: Rio de Janeiro/RJ

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Valter Casimiro Silveira

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. A CDRJ é uma Sociedade de Economia Mista, constituída por meio Decreto-Lei nº 256, de 28/02/1967, que tem por objeto social exercer as funções de autoridade portuária no âmbito dos portos organizados no Estado do Rio de Janeiro, em consonância com as políticas públicas setoriais formuladas pela Secretaria Nacional de Portos – SNP, vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA. Tem como missão garantir a efetividade operacional dos seus portos com sustentabilidade, competitividade das operações e foco na satisfação dos usuários, como agente de desenvolvimento sócio-econômico e ambiental, promovendo a competitividade das operações e dos custos logísticos inerentes aos bens movimentados por seu intermédio.

3. No exercício de 2017 a empresa informou, em seu relatório de gestão, que os recursos disponíveis somaram o valor de R\$ 483,2 milhões, sendo R\$ 425,2 milhões em Receitas Correntes; R\$ 33,8 milhões de Recursos do Tesouro, vinculados a Investimentos; e R\$ 24,2 milhões de Recursos Próprios, constantes do Disponível Inicial do Balanço. Informou ainda, quanto ao faturamento, que os Portos do Rio de Janeiro e Itaguaí obtiveram um aumento de 19,2% e 20,5 %, respectivamente, em relação ao ano de 2016. Já nos Portos de Niterói e Angra dos Reis, a variação foi de 12,7% e -16,7%, respectivamente, em comparação a 2016, mas com baixo impacto na receita total.

4. O escopo das avaliações realizadas sobre a gestão, conforme acordado na Ata de Reunião entre a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ/TCU) e a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU-RJ), em 13 de dezembro de 2017,



restringiu-se aos itens: avaliação da conformidade das peças e avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, com destaque para a avaliação das principais ações de gestão com vistas à redução do resultado deficitário da Companhia, bem como, a conformidade da arrecadação de receitas decorrentes de contratos de arrendamento. Além disso, houve também a avaliação do atendimento às recomendações da Auditoria Interna e dos órgãos de controle interno e externo.

5. Com relação à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão constatou-se que a CDRJ apresenta situação econômico-financeira crítica nos últimos anos, acumulando prejuízos que saltaram de R\$ 2,2 bi para R\$ 3,4 bi no período de 2012 a 2017. Um aumento de 43,92% em 6 exercícios. Nesse sentido verificou-se uma degradação generalizada dos indicadores de liquidez da empresa, além de possível saldo inexistente de partes relacionadas no valor de R\$ 293 milhões.

6. Em resposta a essas observações a CDRJ desenvolveu um Plano de Ação para ampliação de receitas e redução de custos, que foi aprovado pelo seu Conselho de Administração. Em que pese a empresa entender que o conjunto de ações é suficiente para resolver a situação de fluxo de caixa, constatou-se que a maior parte das ações previstas no Plano não está sob o domínio da CDRJ, envolvendo a decisão de atores externos, de forma que não é possível assegurar o tempo necessário para as respostas, sejam elas positivas ou não à empresa. Além disso, o Plano de Ação não apresentou projeção de resultados econômicos em relação à reversão dos resultados negativos, asseverando, inclusive, que *“a perspectiva de continuidade operacional da empresa é bastante precária”*.

7. Considerando a importância da geração de receitas e o escopo de auditoria firmado com o TCU, houve também a verificação da conformidade da arrecadação tendo como objeto de análise os contratos de arrendamento da CDRJ, para os quais as receitas de contratos de arrendamento em 2017 alcançaram R\$ 240.687.861,56, representando 67,17% da receita total do exercício.

8. Verificou-se que os valores de arrendamento e de tarifas portuárias estão sendo arrecadados de acordo com as previsões contratuais e com os valores previstos nos normativos da Antaq, no que concerne aos procedimentos operacionais de faturamento, apesar de fragilidades em sistemas e métodos de arrecadação, diante de pouca padronização e integração entre as diversas administrações portuárias e da ausência de procedimentos e mecanismos independentes de conferência e validação dos dados de movimentação de carga informados pelos arrendatários e operadores portuários, bem como falhas no controle e monitoramento de inadimplências.

9. Houve, ainda, a verificação de que contratos transitórios de arrendamento foram celebrados e/ou conduzidos de forma divergente do estabelecido no novo marco legal (Lei nº 12.815/2013 e Decreto nº 8.033/2013), constatando-se que a CDRJ não observou a obrigatoriedade

de verificação prévia da adimplência da proponente ao arrendamento transitório e só adotou medidas de apuração durante a execução contratual. Dentre as causas identificadas consta, além da fragilidade de controles internos, sobretudo nos aspectos de controle da legalidade, a atuação da Alta Administração em desacordo com posicionamentos das áreas técnica e jurídica. Para o ponto foi recomendado estudar as possibilidades de rescisão, nulificação, anulação ou distrato do Contrato CDRJ n.º 51/2017, bem como a apuração de responsabilidades em relação às irregularidades observadas pela CGU.

10. Por fim, verificou-se a adoção de indicadores de desempenho de fiscalização das áreas operacionais, mas foram listados aspectos que constituem obstáculos para o atingimento da missão institucional da Companhia, destacando-se: a ausência de instrumento de planejamento das rotinas de fiscalização dos contratos de arrendamento de instalações portuárias, a necessidade de revisão de manuais relacionados à fiscalização e descumprimento de rotinas estabelecidas e interação deficiente entre as áreas de fiscalização; ausência de estudo acerca do quantitativo mínimo de pessoal; celebração de Termos Aditivos a contratos de arrendamento sem que as arrendatárias cumprissem obrigações ou exercessem faculdades disciplinadas naqueles instrumentos, e sem que a CDRJ atuasse diligentemente de forma a viabilizar sua implementação.

11. Desta forma, a partir da auditoria realizada, considera-se a situação da CDRJ como crítica em relação à sustentabilidade econômico-financeira, além de se constatar a fragilidade quanto a procedimentos internos voltados para a conformidade de arrecadação e fiscalização referente aos contratos de arrendamento.

12. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 27 de setembro de 2018.

Diretor de Auditoria de Estatais



