

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: COMPANHIA DOCAS DO MARANHÃO

Exercício: 2014

Município: São Luís - MA

Relatório nº: 201504117

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO MARANHÃO

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/MA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201504117, 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 MARANHÃO.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/07/2015 a 07/08/2015, 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.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-132/2013, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

O Processo de Prestação de Contas da gestão 2014 da Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR apresenta todas as peças exigidas pelas normas do Tribunal de Contas da União - TCU.

No entanto, em relação aos conteúdos específicos obrigatórios prescritos pela DN/TCU nº 134/2013, pela DN/TCU nº 140/2014 e pela Portaria/TCU nº 90/2014, verificou-se a compatibilidade dos mesmos nos termos da normatização do Tribunal de Contas.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

De acordo com dados obtidos na Lei Orçamentária Anual –LOA do exercício de 2014, estava previsto para a Unidade Jurisdicionada executar o Programa “0807-Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais Federais”, sendo contemplado com recursos orçamentários para três Ações, quais sejam: “4101 - Manutenção e Adequação de Bens Imóveis”, “4102 - Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos” e “4103 - Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento”. O quadro a seguir demonstra a execução financeira do mesmo:

Quadro 1 – Execução Financeira do Programa

Discriminação	Valores Aprovados (A)	Realizado até Dez/2014 (B)	% (B/A)
Dispêndios de Capital – Investimentos	40.000,00	0,00	0%

Fonte: Relatório de Gestão 2014 da CODOMAR

A Unidade Jurisdicionada esclareceu que o percentual nulo de execução do Programa se deu em função de não ter tido a necessidade de realização de despesas nesse tipo de investimento. Não há informação no Relatório de Gestão referente a quaisquer dados sobre a execução física e/ou financeira de tais ações.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Tendo em vista que a CODOMAR não executa atividades operacionais, no sentido estrito da palavra, no Relatório de Gestão 2014 constam apenas indicadores de desempenho para as administrações hidroviárias, que se constituem em 06 (seis) indicadores, a seguir descritos:

Quadro 2 – Indicadores avaliados

Denominação sintética	Descrição	Forma de cálculo e/ou aferição
Taxa de Navegabilidade	Indica a eficácia de disponibilidade da Hidrovia para navegação a partir do seu índice de navegabilidade	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de dias com nível acima da cota mínima de navegação} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ de dias do exercício}}$
Índice de Eficácia de Dragagem	Especifica a eficácia dos serviços de dragagem na Hidrovia a fim de garantir as condições de navegabilidade	$\frac{\text{Volume retirado (m}^3\text{)} \times 100}{\text{Volume necessário (m}^3\text{)}}$



Taxa de Utilização da Hidrovia	Demonstra a eficácia na utilização da Hidrovia com a evidenciação do volume de carga transportada	$\frac{\text{Carga transportada no exercício (ton)}}{\text{Capacidade de transporte de carga no exercício (ton)}}$
Taxa de Manutenção	Apresenta a eficácia da manutenção na Hidrovia a fim de deixá-la navegável	$\frac{\text{Km das hidrovias mantido} \times 100}{\text{Km total das hidrovias}}$
Custo de Manutenção	Evidencia a eficiência da manutenção da Hidrovia, apresentando o custo total por quilômetro mantido	$\frac{\text{Custo operacional+administrativo+investimento}}{\text{Km das hidrovias mantido}}$
Proporção Custo Operacional	Compara o custo operacional com o custo total, expondo a eficiência operacional da manutenção da Hidrovia	$\frac{\text{Custo operacional (valor gasto)} \times 100}{\text{Custo operacional+administrativo (valor gasto)}}$

Quadro 3 – Avaliação dos atributos dos Indicadores

Indicador	Atributo	Atendimento do indicador ao critério (atende, não atende, atende parcialmente, não possível avaliar)
Taxa de Navegabilidade	Compleitude (a)	Atende
	Comparabilidade (b)	Atende
	Confiabilidade (c)	Não foi possível avaliar
	Acessibilidade (d)	Atende
	Economicidade (e)	Atende
Índice de Eficácia de Dragagem	Compleitude (a)	Atende
	Comparabilidade (b)	Atende
	Confiabilidade (c)	Não foi possível avaliar
	Acessibilidade (d)	Atende
	Economicidade (e)	Atende
Taxa de Utilização da Hidrovia	Compleitude (a)	Atende
	Comparabilidade (b)	Atende
	Confiabilidade (c)	Não foi possível avaliar
	Acessibilidade (d)	Atende
	Economicidade (e)	Atende
Taxa de Manutenção	Compleitude (a)	Atende
	Comparabilidade (b)	Atende
	Confiabilidade (c)	Não foi possível avaliar
	Acessibilidade (d)	Atende
	Economicidade (e)	Atende
Custo de Manutenção	Compleitude (a)	Atende
	Comparabilidade (b)	Atende
	Confiabilidade (c)	Não foi possível avaliar
	Acessibilidade (d)	Atende
	Economicidade (e)	Atende
Proporção Custo Operacional	Compleitude (a)	Atende
	Comparabilidade (b)	Atende
	Confiabilidade (c)	Não foi possível avaliar
	Acessibilidade (d)	Atende
	Economicidade (e)	Atende

LEGENDA:

(a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;

(b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;

(c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reprodutível por outros agentes, internos ou externos à unidade;

(d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;

(e) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.



Não foi possível avaliar o atributo “confiabilidade” haja vista que os dados se encontram nas 8 (oito) Administrações Hidroviárias espalhadas pelo País e não na sede da CODOMAR.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A CODOMAR não está inserida no SIAPE, razão pela qual a UJ não aparece em nenhuma ocorrência relacionada à área de pessoal. Outrossim, os empregados da CODOMAR são ocupantes de cargos comissionados e, portanto, fazem contribuição para o Regime Geral de Previdência Social e, conseqüentemente, os possíveis processos de concessões de aposentadoria e pensões, acaso tivessem existido, seriam formalizados junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, fora do âmbito da competência do Tribunal de Contas da União para apreciá-los para fins de registro. Ademais, tendo em vista que não houve no período nem processos de aposentadoria, pensão, admissão e/ou demissão de empregados, não há que se falar em cumprimento ou descumprimento da retrocitada Instrução Normativa.

Segundo dados consignados no Relatório de Gestão da UJ e de acordo com informações enviadas pela Entidade em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201504117-001, a força de trabalho existente desde 2006 na Empresa é insuficiente para o desempenho a contento das atribuições a cargo da CODOMAR. Mesmo afirmando que não houve realização de estudos específicos para demonstrar essa insuficiência qualitativa e quantitativa do quadro de pessoal, tampouco estudos com metas de redução da defasagem entre o quantitativo existente e o necessário, houve demonstração de inúmeras tentativas e tratativas junto ao Ministério dos Transportes e Ministério do Planejamento no sentido de sensibilizar as autoridades competentes da necessidade de reestruturar o quadro do pessoal da Empresa. O primeiro pleito efetuado pelos gestores se deu em 2005 e o último em novembro de 2013. Nesse ínterim, houve, segundo informes da UJ, 16 pedidos de reestruturação. Não obstante tantas tentativas, nenhuma medida efetiva foi feita para mudar a realidade na Empresa.

Quanto à substituição de terceirizados por servidores concursados, a Entidade demonstrou não ter dado cumprimento aos termos do Acórdão do TCU que trata do assunto, tendo em vista que não houve no exercício nenhuma admissão ou demissão de empregados. Outrossim, a UJ informou que o Ministério Público do Trabalho – Procuradoria Regional do Trabalho da 16ª Região – formalizou Ação Civil Pública, conforme processo nº 0016047-46.2015.5.16.0004, no qual, após audiência, a CODOMAR apresentou defesa escrita e o autor solicitou prazo de 30 dias para manifestação, tendo sido agendada nova audiência para 12 de setembro de 2015.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

No que se refere aos controles internos administrativos da Unidade verificou-se o que segue:

a) AMBIENTE DE CONTROLE - foi evidenciada insuficiência do controle das ações sob sua responsabilidade, principalmente no que se refere à gestão das Administrações Hidroviárias, uma vez que se limita a acatar os dados informados por cada Administração, sem demonstrar atuação no sentido de melhorar a gestão e respectivos resultados destas Administrações. Dessa forma, esses fatos não têm contribuído para a formação de um ambiente de controle adequado no exercício em avaliação.

Tal fato se verifica em razão de a competência ter sido atribuída até então por meio do Convênio de Apoio Técnico e Financeiro para Gestão das Hidrovias e Portos Interiores nº 007/2008, celebrado por com o DNIT, importando na falta de poder hierárquico sobre cada



uma destas Administrações, cujos dirigentes são investidos pelo DNIT, embora tenham suas ações submetidas à CODOMAR.

A mesma insuficiência de controle se verifica em relação ao Porto de Manaus, cuja localização, distante da sede da Empresa (esta em São Luís/MA e aquele em Manaus/AM), faz com que sua gestão seja prejudicada e gere custos desnecessários com viagens e passagens de diretores e servidores constantemente entre as duas capitais.

b) AVALIAÇÃO DE RISCO – A CODOMAR possuía no exercício de 2014 dois objetivos fundamentais que, se não forem bem avaliados e conduzidos, podem impactar negativamente a gestão do Ministério dos Transportes, bem como o seu desempenho operacional. Esses objetivos se relacionam tanto ao acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas Administrações Hidroviárias, quanto à construção de diversos terminais fluviais na Região Amazônica. Nesse sentido, não se evidenciou uma sistematização dos riscos potenciais à consecução dos objetivos da Unidade, bem como de iniciativas tendentes a enfrentá-los.

Os controles adotados pela CODOMAR são insuficientes a atenuar riscos à execução dos programas que lhe são delegados, haja vista o efetivo da Auditoria Interna, integrada por apenas uma auditora, com responsabilidade de atuação sobre as diversas áreas da Unidade bem como nas 8 (oito) Administrações Hidroviárias e nos 15 (quinze) Convênios para execução de terminais hidroviários, todos localizados em regiões de difícil acesso.

Agrava esta situação a limitação de pessoal para supervisão das obras destes terminais fluviais, cuja insuficiência impacta na qualidade dos empreendimentos concluídos e desloca a atribuição do Diretor de Engenharia e Operações de funções gerenciais para atividades operacionais de vistorias e fiscalização/acompanhamento de obras.

c) INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - Não se evidenciou a adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades direcionadas aos objetivos da Unidade. Em relação às Administrações Hidroviárias, embora tenha sido informada a existência de um Boletim Informativo Hidroviário, com atualização bimestral, tal instrumento não foi disponibilizado à equipe de auditoria.

d) MONITORAMENTO - A sistemática de controle implementada pela Unidade Jurisdicionada carece de independência/segregação de funções dos agentes responsáveis, dificuldade inerente à insuficiência de recursos humanos de toda a Unidade, afetando, por consequência, a utilização das ferramentas de controle para a melhoria de sua gestão. Cabe ressaltar a necessidade de se melhorar tanto o monitoramento das prestações de contas de diárias e passagens e do acompanhamento das metas fixadas para as administrações hidroviárias. Isso se deve ao fato de que foram constatadas várias concessões de diárias e passagens sem os devidos documentos comprobatórios da efetiva realização dos deslocamentos e atingimentos dos objetivos descritos nas Autorizações de Passagens e Viagens, além do cumprimento muito baixo ou nulo das metas finalísticas fixadas para as administrações hidroviárias.

e) ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE - Com base na precariedade dos controles internos administrativos relativos à CODOMAR, ressalta-se que as atividades de controle implementadas pela Unidade, notadamente quanto à minimização dos riscos e atendimento a seus objetivos necessitam de aprimoramento, principalmente na capacidade de orientar suas ações estratégicas para alcance dos resultados estabelecidos para as ações de governo que lhes são delegadas, o que contribuirá para criação de um ambiente de controle mais adequado e, desta forma, minimizará os riscos de não atendimento ao objeto Social da CODOMAR.



3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. 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.

São Luís/MA, de setembro de 2015.

Nome: LEONARDO VALLES BENTO

Cargo:

Assinatura:

Nome: MARCOS PEREIRA DA SILVA FILHO

Cargo:

Assinatura:

Nome: STANLEY SA DE CARVALHO

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Maranhão



1 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

1.1 MOVIMENTAÇÃO

1.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Quadro de pessoal insuficiente para exercer as atribuições da entidade.

Fato

Segundo dados consignados no Relatório de Gestão da UJ e de acordo com informações enviadas pela Entidade em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201504117-001, a força de trabalho existente desde 2006 na Empresa é insuficiente para o desempenho a contento das atribuições a cargo da CODOMAR.

Ademais, por meio da C/DP nº 519/2015, de 14 de setembro de 2015, a UJ informou que “conforme Ofício nº 398/2015-SE/MT, de 22 de junho de 2015, a CODOMAR está em processo de inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND. para posterior liquidação”.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Descumprimento do Acórdão TCU nº 2.681/2011-Plenário relativo à substituição dos terceirizados.

Fato

A partir dos exames obtiveram-se os resultados constantes nos quadros abaixo:

Quadro 4 – Quantitativo de Terceirizados da UJ

Quantitativo inicial de terceirizados irregulares informada pelo Ministério	Quantidade de terceirizados irregulares em 01/01/2014	Houve planejamento para dimensionamento da força de trabalho da Entidade?	Quantidade de servidores admitidos para substituir terceirizados
17	17	Não	0

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.

Quadro 5 – Substituição de Terceirizados

Relação dos atos para substituição dos terceirizados	Quantidade remanescente em 31/12/2014	Quantidade de novas situações de terceirização irregular identificadas na Entidade, se houver (que não conste no TCJ)	Todos os terceirizados irregulares dispensados e seus substitutos que tomaram posse tiveram o respectivo ato publicado no DOU?
Não houve	17	0	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.

Outrossim, a UJ informou que o Ministério Público do Trabalho – Procuradoria Regional do Trabalho da 16ª Região – formalizou Ação Civil Pública, conforme processo nº 0016047-46.2015.5.16.0004, no qual, após audiência, a CODOMAR apresentou defesa escrita e o autor



solicitou prazo de 30 dias para manifestação, tendo sido agendada nova audiência para 12 de setembro de 2015.

Não obstante a situação descrita acima, por meio da C/DP nº 519/2015, de 14 de setembro de 2015, a UJ informou que “conforme Ofício nº 398/2015-SE/MT, de 22 de junho de 2015, a CODOMAR está em processo de inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND, para posterior liquidação”, o que inviabiliza qualquer recomendação para a Empresa sobre esse ponto especificamente.

1.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

1.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Precariedade da estrutura de controles internos da Entidade.

Fato

A partir da aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) referente à Gestão de Pessoas e, a partir dos resultados dos procedimentos aplicados à área de pessoal, constatou-se que os controles internos da Entidade possuem Nível Básico de Maturidade.

Tal conclusão teve como base as constatações observadas no tocante à insuficiência da força de trabalho, do uso exacerbado de terceirizados, da ausência de estruturação da Empresa, da falta de planejamento para a área de recursos humanos, da ausência de processos de identificação de necessidades e de treinamentos, da inexistência de Comitê de Recursos Humanos ou equivalente e da ausência de processo sucessório na liderança.

Além disso, mesmo informando que tem a intenção de implementar, a UJ afirmou que ainda não tem a prática de verificar a opinião dos colaboradores quanto ao ambiente do trabalho para fins de orientar mudanças, tampouco faz monitoramento por meio de sistema informatizado, de dados sobre a força de trabalho, tais como índices de absenteísmo, de rotatividade e projeções de aposentadorias.

Por fim, apresenta ainda fragilidades merecedoras de aprimoramentos no tocante à estrutura do departamento de pessoal, ao manual de procedimentos relativos à área de gestão de pessoas, ao sistema controle formal efetivo do cumprimento da jornada de trabalho dos empregados, aos programas de treinamentos e avaliação do pessoal da Empresa e ao controle de verificação da conformidade das informações, dados e processos relativos aos recursos humanos, especialmente no que toca ao atendimento da legislação.

Causa

Fragilidades nos controles internos relativos à área de gestão de pessoas, tendo em vista os fatos apontados acima, tais como insuficiência de pessoal, falta de estudo e planejamento para a área de pessoal, falta de acompanhamento e monitoramento de processos eletronicamente, dentre outros.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade não apresentou manifestação sobre esse ponto.



Análise do Controle Interno

Não se aplica.

Recomendações:

Recomendação 1: A partir das falhas apontadas, adotar providências necessárias ao enfrentamento e anulação e/ou redução das deficiências existentes nos controles internos administrativos relativos à área de Gestão de Pessoas.

1.3 INDENIZAÇÕES

1.3.1 DIÁRIAS

1.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Concessão reiterada de diárias ao Diretor de Engenharia e Operações da CODOMAR em finais de semana/feriados, estando o seu domicílio incluído no roteiro.

Fato

Durante o exercício de 2014 foram emitidos 55 (cinquenta e cinco) processos de concessão de diárias ao Diretor de Engenharia e Operações da CODOMAR. Desse total, 30 (trinta) incluíram a cidade de Manaus/AM, domicílio do beneficiário, como destino final ou intermediário, sempre incluindo no período de duração das diárias um final de semana, antes do início efetivo das atividades ou depois do término das mesmas. Esse *modus operandi*, a seguir descrito, perdura desde o exercício de 2011 quando o referido senhor foi nomeado Diretor da Empresa:

- 1) Algumas vezes agenda-se uma reunião, visita técnica, inspeção/fiscalização ou outra atividade qualquer que se inicia numa quarta-feira ou quinta-feira, concluindo-se na sexta-feira da mesma semana. Contudo, não obstante o pagamento de diárias apenas nos dias úteis, a passagem aérea é emitida incluindo o final de semana em Manaus/AM;
- 2) Outras vezes, a atividade oficial iniciar-se-á numa segunda-feira, mas a passagem aérea é emitida já na sexta-feira ou sábado da semana imediatamente anterior ao início da atividade oficial, também, obviamente, incluindo o final de semana em Manaus/AM com a passagem custeada pela CODOMAR;
- 3) Noutros casos, a viagem perdura em dias de uma semana, o Diretor fica o final de semana em Manaus/MA e, na segunda-feira seguinte, emendam-se outras atividades na mesma ou em outra cidade, tentando justificar a permanência do mesmo na cidade de seu domicílio. Interessante é que, mesmo com essa “justificativa”, não há pagamento de diárias nos dias relativos ao final de semana, indicando ser indevida a permanência do mesmo com passagem aérea custeada pela CODOMAR.

Essas situações (num ou noutro caso citado acima) foram verificadas nas APV – Autorização Para Viagem emitidas em 2014 para o Diretor de Engenharia e Operações da CODOMAR de n°s: 009, 013, 019, 036, 040, 051, 064, 085, 095, 107, 115, 127, 141, 145, 154, 157, 174, 181, 200, 210, 219, 246, 261, 279, 282, 283, 300, 305, 308 e 326.



Além do descrito acima, houve pagamento em duplicidade (sem devolução) das diárias pagas por meio da APV 008/2014, já que já houve concessão idêntica paga em 2013 por meio das APVs 260/2013, respectivamente. O valor pago indevidamente soma R\$ 330,00. Outro valor pago em duplicidade por meio da APV nº 009/2014, de 08/01/2014, foi devolvido, ainda que extemporaneamente, por meio da APV nº 288/2014, apenas em 10/11/2014, no valor de R\$ 1.650,00.

Além disso, houve dois deslocamentos custeados com diárias e passagens por meio das APVs 215/2014 e 218/2014, um para Brasília/DF e outro para Teresina/PI cujas finalidades são idênticas, ou seja, “participar de apresentação de Road Show do EVTEA do Rio Parnaíba”. Não ficou claro nos dois processos a razão de serem necessárias duas reuniões em cidades diferentes para tratar do mesmo assunto.

No mais, em nenhuma concessão há documentos comprobatórios da efetiva consecução do objeto/finalidade das APVs, com por exemplo Ata das Reuniões, Relatórios de Viagens, etc.

Causa

Conduta deliberada do Diretor de Engenharia de organizar sua agenda de atividades para a cidade de Manaus/AM, seu domicílio, de modo que o mesmo permaneça em seu domicílio nos finais de semana às custas da Empresa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem identificação, datado de 18 de agosto de 2015, os gestores assim se manifestaram a respeito do problema citado acima:

“Desde 1990, por meio de diversos Convênios formalizados entre a CODOMAR e o Ministério dos Transportes, a Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental sempre esteve presente nas atividades da CODOMAR. A partir de 2008, com a formalização do Convênio de Apoio Técnico e Financeiro para Gestão das Hidrovias e Portos Interiores Nacionais nº 007/2008/DAQ/DNIT, as atividades desenvolvidas no âmbito da AHIMOC tiveram um crescimento latente, basicamente em função dos seguintes fatores:

- a) a Amazônia Ocidental acabou por se tornar, nesses últimos cinco anos, a Administração Hidroviária com maior volume de serviços a serem executados no dia-a-dia, iniciando com a construção, pela CODOMAR, de 16 terminais hidroviários flutuantes em vários municípios localizados no interior do Estado do Amazonas, e posteriormente com o recebimento de todos os outros terminais construídos pelo DNIT, pelo GOVERNO DO ESTADO e pelas PREFEITURAS MUNICIPAIS, onde ficou a AHIMOC com a atribuição de efetuar a manutenção e operação dos referidos terminais, que hoje totalizam em 45 (quarenta e cinco);
- b) a AHIMOC também tem como sua responsabilidade institucional a manutenção da Hidrovia do Rio Madeira, que é considerada a maior hidrovia do modal em transporte de passageiros e cargas;
- c) seguidamente, a CODOMAR recebeu, por intermédio de Convênio formalizado com a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República – SEP, a administração, manutenção e operação do Porto de Manaus. As demandas do Porto de Manaus, cujo funcionamento é ininterrupto, ou seja, 24 horas durante sete dias da semana, também exigiu uma atenção diferenciada por parte da Diretoria de Operações, tendo em vista que o mesmo foi designado Representante da Autoridade Portuária;
- d) Outro fato também preponderante foi o trabalho pioneiro desenvolvido pela CODOMAR, que foi a realização de dois Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica



e Ambiental – EVTEAS, no âmbito da referida Administração, em que o Diretor de Engenharia e Operações foi designado como Coordenador Geral dos mesmos, basicamente em virtude do quadro reduzido de pessoal já conhecido pelos órgãos de controle. Tendo sido designado como Coordenador Geral dos EVTEA's, era necessária a presença do mesmo em todas as reuniões relacionadas com o assunto, principalmente nas reuniões do Road Show (previstas no Termo de Referência licitado), em cuja oportunidade o grupo fazia a apresentação dos resultados finais para a comunidade;

Diante dos fatos expostos, pode-se observar que todas essas ações exigiram uma dedicação ainda maior do que aquelas resumidamente especificadas nas APV's, pois dentro de todo esse trabalho administrativo interno, existe o trabalho externo que é o de tomar conhecimento das demandas existentes em toda a área de jurisdição da AHIMOC.

Além disso, por se tratar de um trabalho pioneiro dentro da Amazônia, os terminais hidroviários flutuantes, que foram construídos com o fito de proporcionar cidadania para a população ribeirinha, vivem em constantes demandas das mais diversas e que suas particularidades ocorrem conforme a área geográfica que se situam.

Participar de reuniões com prefeitos, vereadores, representantes dos municípios, transportadores de cargas e passageiros e comunidade em geral, torna-se imprescindível para conhecer como está o funcionamento desses terminais e se os mesmos atingem a finalidade pelos quais foram construídos. E esse trabalho muitas vezes ocorre nos finais de semana, tendo em vista que a distância dos municípios, o meio de transporte utilizado e a necessidade dos mesmos em permanecer nas sedes de seus municípios durante a semana, fazem com que elas ocorram dessa maneira.

Entretanto, cabe destacar que mesmo efetuando atendimentos nos finais de semana, não foram concedidas diárias para esse período, além de que as viagens possuem relatórios, com comprovantes da realização das mesmas, incluindo, quando for o caso, lista de presença.”

Análise do Controle Interno

Tomando por base a argumentação dos gestores da CODOMAR, acima transcrita, nota-se que a grande maioria das atribuições e atividades necessárias de execução no Estado do Amazonas são de competência da AHIMOC – Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental e, apenas indiretamente, pela CODOMAR. É o que se extrai do alegado nas alíneas “a” e “b” da manifestação da UJ.

Outrossim, no tocante às atribuições e atividades descritas nas alíneas “c” e “d” das justificativas dos gestores acima, nota-se que, se o Porto de Manaus exige uma atenção ininterrupta, a autoridade portuária designada para tal deveria ter lotação na cidade de Manaus-AM e não na sede da CODOMAR, em São Luís/MA, o que resultou, resulta e resultará em desperdício de recursos públicos com os constantes deslocamentos entre essas duas cidades. Ainda, quanto aos EVTEA's, não obstante o pioneirismo da iniciativa, não condiz com boas práticas administrativas realizar gastos com passagens e diárias para assistir apresentações de Road Show de etapas dos EVTEA's que poderiam ser solucionadas com vídeos-conferências, relatórios resumidos enviados por e-mail ou outra forma de correspondência, designação de um coordenador da AHIMOC e outras Administrações Hidroviárias para fazer esses acompanhamentos e reportar à Diretoria da CODOMAR os resultados.



Ademais, como ressaltou o gestor nas suas alegações, os trabalhos demandaram atuações durante os finais de semana. Se assim realmente o fosse, teria havido o pagamento de diárias nesses dias com as devidas justificativas nas APV's, já que não se pode (nem deve) exigir de nenhum agente público que realize suas atribuições sem a devida remuneração. O que transparece cristalinamente é a intenção deliberada de o Diretor de Engenharia e Operações agendar atividades e demandas que "exijam" sua presença na cidade de Manaus/AM nos períodos de finais de semana e feriados, pois é nessa cidade que se localiza seu domicílio e onde sua família reside. Em uma análise das diárias e passagens emitidas desde 2011, percebe-se claramente essa prática reiterada de deslocamentos do referido diretor ao seu domicílio, nos finais de semana, com a utilização de passagens emitidas pela empresa. Por fim, mister se faz asseverar que, quando os deslocamentos não são para Manaus/AM, a viagem perdura, incluindo início, estada e término, nos dias úteis, sem necessidade de permanência do mesmo no destino (com exceção em dois ou três deslocamentos ao Rio de Janeiro/RJ, em que aconteceu a mesma prática de permanecer na cidade, mesmo sem o pagamento de diárias, ou seja, sem atribuições institucionais.).

Recomendações:

Recomendação 1: Cessar imediatamente concessões de diárias e passagens a qualquer empregado da Empresa, incluindo os membros da Diretoria, na forma observada acima.

Recomendação 2: Solicitar ao Ministério dos Transportes a apuração de responsabilidade por tais concessões de diárias e passagens aéreas indevidas e irregulares, fazendo-se, dentre outras coisas, um levantamento acurado das comprovações da efetivação da agenda do Diretor de Engenharia e Operações da Empresa, notadamente nas viagens que incluem a cidade de Manaus como destino ou como itinerário intermediário.

Recomendação 3: Em função de que a principal atribuição da CODOMAR, a partir deste ano de 2015, será a administração do Porto de Manaus, no estado do Amazonas, solicitar junto aos órgãos competentes que o representante da autoridade portuária do referido Porto passe a residir em Manaus/AM, de modo a evitar gastos desnecessários e rotineiros com viagens e passagens para o cumprimento dessa atribuição institucional da empresa.

1.3.1.2 CONSTATAÇÃO

Impropriedades nos processos de prestação de contas de diárias pagas às Chefes da Auditoria Interna e da Assessoria Jurídica da CODOMAR.

Fato

Em análise dos processos de prestação de contas de diárias das funcionárias de CPF: ***.926.613-** e CPF: ***.096.093-**, respectivamente Chefe de Auditoria Interna e Chefe da Assessoria Jurídica da CODOMAR, relativo ao exercício de 2014, foram constatadas as impropriedades a seguir relacionadas:



Quadro 6 – Diárias concedidas a Assessora Jurídica.

DIÁRIAS CONCEDIDAS A ASSESSORA JURÍDICA M. A. A. P.			
APV	DESTINO	MOTIVO	IMPROPRIEDADE
023/2014	Manaus/AM	Participar de reunião na AHIMOC para tratar sobre questões técnicas de rescisão de contratos.	Não consta ata de reunião, memória de reunião ou documento equivalente.
108/2014	Pirapora/MG	Analisar, orientar e auxiliar na elaboração de editais o Superintendente da AHSFRA e promover o seletivo para contratação de serviços advocatícios.	Não há justificativa para troca da passagem emitida para Brasília, ao invés de Belo Horizonte, como havia sido feito, inclusive porque a distância de Brasília a Pirapora é maior do que de BH a Pirapora. Não constam documentos comprobatórios dos trabalhos realizados.
130/2014	Manaus/AM	Participar de reunião na AHIMOC com representantes da DAQ, para tratar de edital da dragagem o madeira.	Não consta ata de reunião, memória de reunião ou documento equivalente.
161/2014	Manaus/AM	Participar de reunião com Assessoria Jurídica, Engenharia e Núcleo administrativo da AHIMOC	Não consta ata de reunião, memória de reunião ou documento equivalente.
207/2014	Manaus/AM	Participar de reunião com o Núcleo Administrativo da AHIMOC e de reunião no Porto de Manaus.	Não consta ata de reunião, memória de reunião ou documento equivalente.
244/2014	Manaus/AM	Participar de reunião com o Superintendente da AHIMOC para tratar sobre análise do Processo do EVTEA do Rio Madeira.	Não consta ata de reunião, memória de reunião ou documento equivalente.

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.

Causa

Falhas nos controles adotados pelo setor responsável pela análise das prestações de contas de processos de concessão de diárias e passagens.

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação aos processos da prestação de contas da Chefe da Assessoria Jurídica, foram apenas encaminhados documentos.

Análise do Controle Interno

A CODOMAR, por meio da Carta Auditoria nº 026/2015, de 17/08/2015, encaminhou as informações/justificativas, acompanhadas de documentos acerca das impropriedades apontadas na SA nº 201504117-005, em seu item 1.3.1.2, no que se refere aos processos de prestação de contas das Autorizações para Viagens - APV das funcionárias anteriormente mencionadas.



Com relação aos processos de prestação de contas de diárias concedidas à Chefe da Divisão de Auditoria Interna, foram acatadas as justificativas apresentadas.

Com relação aos processos de prestação de contas de diárias concedidas à Chefe da Assessoria Jurídica, foram acatadas as justificativas apresentadas em relação às APV'S para as quais encaminharam documentos. Não houve, entretanto, manifestação acerca das impropriedades detectadas nas APV'S de nºs 023, 108, 130,161, 207 e 244/2014, motivo pelo qual as impropriedades permanecem.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o responsável pela análise e aprovação das prestações de contas de diárias e passagens exija a comprovação devida das viagens feitas pelas funcionárias citadas no que toca às APVs que remanesceram sem comprovação, sob pena de abertura de processo disciplinar e/ou devolução dos valores recebidos relativamente àquelas viagens objeto de tais APVs.

1.3.1.3 CONSTATAÇÃO

Processos de diárias e passagens sem comprovação da realização da viagem a serviço.

Fato

A equipe de auditoria solicitou, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503337-007, os Processos de Concessão de Diárias e Passagens referentes ao exercício de 2014. A análise desses processos revelou a ausência de comprovação documental da efetiva realização da viagem a serviço pelo Diretor Administrativo-Financeiro da Unidade (CPF nº: ***.985.311-**), conforme a tabela abaixo:

Quadro 7 – Diárias concedidas ao Diretor Administrativo Financeiro 1.

APV	DESTINO	MOTIVO DA VIAGEM	DOCUMENTAÇÃO PENDENTE	VALOR RECEBIDO (R\$)
208/2014	Manaus	Reunião na AHIMOC com chefes de núcleo e superintendente; Reunião sobre o Porto de Manaus	Não constam Atas de Reunião, Memórias de Reunião ou documento equivalente, das reuniões referidas; Não constam os cartões de Embarque emitidos pela companhia aérea	2.970,00
257/2014	Manaus	Reunião na AHIMOC com o Diretor do DAQ/DNIT e com Superintendente da AHIMOC; Reunião com Equipe do Porto de Manaus	Não constam Atas de Reunião, Memórias de Reunião ou documento equivalente, das reuniões referidas; Não constam os Cartões de Embarque emitidos pela companhia aérea	1.650,00
TOTAL				7.590

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.

Causa

Falhas nos controles adotados pelo setor responsável pela análise das prestações de contas de processos de concessão de diárias e passagens.



Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade encaminhou à equipe de auditoria documentos destinados a suprir a documentação pendente, referente às APV mencionadas no fato.

Análise do Controle Interno

Contudo, em relação às APV 208/2014 e 257/2014 constam apenas os cartões de embarque da companhia aérea e um relatório de viagem elaborado pelo próprio empregado beneficiado acerca dos trabalhos realizados. Não foram apresentadas atas ou memórias de reunião que confirmem a efetiva realização dos trabalhos.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o responsável pela análise e aprovação das prestações de contas de diárias e passagens exija a comprovação devida das viagens feitas pelo Diretor Administrativo Financeiro no que toca às APVs que remanesceram sem comprovação, sob pena de abertura de processo disciplinar e/ou devolução dos valores recebidos relativamente àquelas viagens objeto de tais APVs.

1.3.1.4 CONSTATAÇÃO

Processos de diárias e passagens sem comprovação dos trabalhos realizados.

Fato

Em análise aos mesmos processos de concessão de diárias e passagens, verificou-se que a maior parte das viagens a serviço autorizadas para o Diretor Administrativo-Financeiro da Unidade (CPF nº: ***.985.311-**) destinaram-se à participação em reuniões com outras autoridades administrativas, e à participação em eventos. No entanto, não constam dos respectivos processos atas de reunião ou memórias de reunião, que comprovem a efetiva realização dos trabalhos, nem certificado ou lista de presença que demonstre a efetiva participação no evento, conforme tabela abaixo.

Quadro 8 – Diárias concedidas ao Diretor Administrativo Financeiro 2.

DIÁRIAS AO DIRETOR ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO			
APV	DESTINO	MOTIVO	DOCUMENTAÇÃO PENDENTE
014/2014	Brasília	Reunião no DNIT; Reunião na SEP; Reunião no Ministério dos Transportes	Atas de Reunião, Memórias de Reunião ou documento equivalente, das reuniões referidas
080/2014	Rio de Janeiro	Reunião com Perito da CODOMAR; Reunião com Interventora do PORTUS	Atas de Reunião, Memórias de Reunião ou documento equivalente, das reuniões referidas
094/2014	São Paulo	Reunião com o Diretor da DAQ/DNIT e com o Superintendente da AHRANA	Ata de Reunião, Memória de Reunião ou documento equivalente
113/2014	Brasília	Reunião na DAQ/DNIT com o Diretor Válder Casimiro Silveira	Ata de Reunião, Memória de Reunião ou documento equivalente
257/2014	Manaus	Reunião na AHIMOC com o Diretor do DAQ/DNIT e com Superintendente da AHIMOC; Reunião com Equipe Porto de Manaus	Atas de Reunião, Memórias de Reunião ou documento equivalente, das reuniões referidas;

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.



Convém ressaltar que é praxe na Administração Pública que assuntos corriqueiros, ou de menor importância, sejam resolvidos por contato telefônico, ou por e-mail, dispensando-se o encontro presencial, especialmente quando este incorreria em despesas de diárias e passagens aéreas. Por outro lado, as reuniões em que se deliberam assuntos importantes, realizadas entre dirigentes de órgãos públicos, costumam ser formalizadas em ata, ou em algum outro documento equivalente, no qual se registra a data e o local da reunião, seus participantes, assuntos tratados e decisões ou encaminhamentos adotados.

Causa

Falhas nos controles adotados pelo setor responsável pela análise das prestações de contas de processos de concessão de diárias e passagens.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade encaminhou à equipe de auditoria documentos destinados a suprir a documentação pendente, referente às APV mencionadas no fato.

Análise do Controle Interno

Em relação às APV 080/2014, 094/2014, 113/2014, e 257/2014 a Unidade encaminhou apenas relatórios de viagem elaborados e assinados pelo próprio empregado beneficiário, e que não são suficientes para a comprovação da efetiva ocorrência das reuniões de serviço. Não foram apresentadas atas ou memórias de reunião que confirmem a efetiva realização dos trabalhos.

Em relação à APV 014/2014, a Unidade encaminhou a lista de presença de apenas uma reunião ocorrida na SEP em 22/01/2014. No entanto, foram concedidas por meio da referida APV 4,5 diárias (quatro diárias e meia), totalizando o valor de R\$ 2.970,00. De fato, os cartões de embarque que constam do respectivo processo demonstram que a viagem aconteceu com dois dias de antecedência à reunião, no dia 20/01/2014, e a volta somente ocorreu dois dias após, em 24/01/2014. Desse modo, não se encontra plenamente demonstrada a necessidade das diárias concedidas.

Portanto, permanece a constatação referente às APV 014/2014, 080/2014, 094/2014, 113/2014, e 257/2014.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o responsável pela análise e aprovação das prestações de contas de diárias e passagens exija a comprovação devida das viagens feitas pelo Diretor Administrativo Financeiro no que toca às APVs que remanesceram sem comprovação, sob pena de abertura de processo disciplinar e/ou devolução dos valores recebidos relativamente àquelas viagens objeto de tais APVs.



2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 Programação dos Objetivos e Metas

2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica das principais Ações sob responsabilidade da UJ.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais Ações executadas pela Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR. No levantamento dessas informações foram considerados critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 76% do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado abaixo:

Quadro 9 – Programa/Ações sob responsabilidade da UJ.

Programa - descrição	Ação (projeto/atividade/ Op. Especiais - descrição)	Finalidade	Forma de Implementação/ Detalhamento	Representatividade
0807-Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais Federais	4101 - Manutenção e Adequação de Bens Imóveis	Garantir o perfeito funcionamento dos bens móveis e imóveis e ativos de informática da Entidade a fim de dar suporte adequado ao cumprimento de sua missão institucional	Direta, via pagamento a fornecedores e prestadores de serviços contratados mediante o regular processo de licitação.	50%
	4102 - Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos			25%
	4103 - Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento			25%

Fonte: Relatório de Gestão 2014 da CODOMAR.

2.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.2.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Indicadores de Desempenho das Administrações Hidroviárias: ausência de fixação de metas e atingimento de metas em percentuais baixos.

Fato

Tendo em vista que a CODOMAR não executa atividades operacionais, no sentido estrito da palavra, no Relatório de Gestão 2014 constam apenas indicadores de desempenho para as administrações hidroviárias, que se constituem em 06 (seis) indicadores, como segue:

Quadro 10 – Indicadores de Desempenho das Administrações Hidroviárias.

ITEM	INDICADOR	FÓRMULA DE APURAÇÃO
1	Taxa de Navegabilidade - TN	$\frac{\text{Nº de dias com nível acima da cota mínima de navegação} \times 100}{\text{Nº de dias do exercício}}$
2	Índice de Eficácia de	$\frac{\text{Volume retirado (m}^3\text{)} \times 100}{\text{...}}$



	Dragagem - IED	Volume necessário (m ³)
3	Taxa de Utilização da Hidrovia - TUH	$\frac{\text{Carga transportada no exercício (ton)}}{\text{Capacidade de transporte de carga no exercício (ton)}}$
4	Taxa de Manutenção - TM	$\frac{\text{Km das hidrovias mantido} \times 100}{\text{Km total das hidrovias}}$
5	Custo de Manutenção - CM	$\frac{\text{Custo operacional} + \text{administrativo} + \text{investimento}}{\text{Km das hidrovias mantido}}$
6	Proporção Custo Operacional - PCO	$\frac{\text{Custo operacional (valores gastos)} \times 100}{\text{Custo operacional} + \text{administrativo (valores gastos)}}$

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria a partir de dados constantes do Relatório de Gestão 2014.

Os dados desses indicadores para cada Administração Hidroviária estão demonstrados no quadro a seguir:

Quadro 11 – Resultados dos Indicadores de Desempenho das Administrações Hidroviárias.

Indicador/ Hidrovia	TN		IED		TUH		TM		CM		PCO	
	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real.
AHSFRA	100	45,3	320	0	0,4	0,1	100	29,8	5.908	5.123	100	68,1
AHIMOR	77,2	77,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AHITAR	58,3	41,7	0	0	0	0	85,4	0	100	0	85	0
AHIPAR	100	62,7	100	94,3	0	0	85,4	51,7	2.200	0	85	0
AHIMOC	100	58,3	100	18,2	0	0	7,5	3,6	2.125	1.560	100	93,3
AHINOR	66,67	58,3	0	0	110	103	28,7	31,6	4.767	3.019	56,6	59,5
AHSUL	100	80	1	0,8	-	-	26,2	26,2	40000	49500	70	67
AHRANA	100	100	0	0	100	49,3	100	100	*	*	100	93

* 11.739.195,21 / 11.369.603,05

Nota: Com exceção do Custo de Manutenção (CM), os demais indicadores são medidos em percentuais.

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria a partir de dados constantes do Relatório de Gestão 2014.

Nota-se, em geral, a inexistência da fixação de metas, assim como o baixo desempenho das Administrações Hidroviárias em seus indicadores. Cumpre destacar, no caso do indicador “Taxa de Utilização da Hidrovia”, no caso específico da AHSFRA, a meta fixada de apenas 0,4%. Provavelmente, foi um erro da Entidade ao elaborar Relatório de Gestão, já que não se pode conceber um índice tão ínfimo de taxa de utilização da Hidrovia. Ademais, muito provavelmente a AHRANA se equivocou ao lançar o custo de manutenção, pois é improvável que o custo anual de manutenção da Hidrovia fique na casa dos milhões, quando das demais, quando medidos ficaram na casa de menos de dezena de milhares. O que pode ter ocorrido foi que a Administração Hidroviária não fez o quociente do custo pela quantidade de quilômetros mantido, utilizando o valor bruto do gasto, pura e simplesmente.

Causa

Falta de mensuração dos indicadores de desempenho;

Baixa atuação no cumprimento da missão institucional que levaram ao baixo desempenho;

Apuração equivocada dos dados para evidenciação de alguns indicadores de desempenho.

Manifestação da Unidade Examinada

Não obstante terem sido demandados por meio da Solicitação de Auditoria nº 201504117-005, os gestores não apresentaram esclarecimentos sobre o fato acima.

Análise do Controle Interno

Prejudicado, em função da falta de manifestação da UJ.



Recomendações:

Recomendação 1: Que a CODOMAR, agora que voltará a ter como atribuição a administração do Porto de Manaus, adote a sistemática de fazer planejamento das ações a serem desenvolvidas, com fixação de metas reais a serem atingidas, além da adoção e fixação de indicadores de desempenho capazes e suficientes para aferição dessas metas.

