

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO DE JOINVILLE
CURSO DE ENGENHARIA NAVAL

GABRIEL GOMES DE FARIA

**Auditoria Governamental e *Accountability*: Impactos na Gestão dos Portos
Públicos brasileiros**

Joinville
2024

GABRIEL GOMES DE FARIA

**Auditoria Governamental e *Accountability*: Impactos na Gestão dos Portos
Públicos brasileiros**

Trabalho apresentado como requisito para
obtenção do título de bacharel no Curso de
Graduação em Engenharia Naval do Centro
Tecnológico de Joinville da Universidade
Federal de Santa Catarina.

Orientadora: Dra. Eng. Vanina Macowski
Durski Silva

Joinville

2024

GABRIEL GOMES DE FARIA

**Auditoria Governamental e *Accountability*: Impactos na Gestão dos Portos
Públicos brasileiros**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para a obtenção do título de bacharel em Engenharia Naval, no Centro Tecnológico de Joinville, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Joinville (SC), 11 de dezembro de 2024.

Banca Examinadora:

Dra. Vanina Macowski Durski Silva
Orientadora/Presidente
Universidade Federal de Santa Catarina

Dr. Pedro Paulo de Andrade Júnior
1º Membro
Universidade Federal de Santa Catarina

Dra. Viviane Lilian Soethe
2º Membro
Universidade Federal de Santa Catarina

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela
BU/UFSC.

de Faria, Gabriel Gomes

Auditoria Governamental e Accountability : Impactos na
Gestão dos Portos Públicos brasileiros / Gabriel Gomes de
Faria ; orientadora, Vanina Macowski Durski Silva, 2024.
79 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Campus Joinville,
Graduação em Engenharia Naval, Joinville, 2024.

Inclui referências.

1. Engenharia Naval. 2. Auditoria Governamental. 3.
Accountability. 4. Portos Públicos. 5. Tribunal de Contas
da União. I. Silva, Vanina Macowski Durski. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Engenharia Naval. III. Título.

*“O Sucesso é a soma de pequenos
esforços repetidos dia após dia”.*

Robert Collier

RESUMO

O setor portuário mundial está em constante evolução, impulsionado pelo aumento da demanda por operações e pelos investimentos de agentes públicos e privados, o que exige equilíbrio entre a expansão e a gestão eficiente e transparente dos recursos aplicados. No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) atua no controle externo desses recursos, por meio de auditorias que avaliam a efetividade, economicidade, eficiência e conformidade legal. Este trabalho analisa duas auditorias realizadas pelo TCU: uma sobre a ineficiência dos portos organizados quando comparados aos terminais de uso privativo (TUP's) e outra sobre o processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), demonstrando a relevância das sugestões desse órgão para o aprimoramento da gestão portuária. Através de um levantamento bibliográfico, foram conceituados termos como controle externo, auditoria governamental, transparência e *accountability*, além de abordar os modelos de governança portuária - *Public Service port*, *Tool port*, *Landlord port* e o *Private Service port*; - e suas características fundamentais. A metodologia da pesquisa baseou-se na análise das sugestões e deliberações do TCU presentes nos acórdãos estudados, com o objetivo de verificar se essas recomendações contribuíram para a melhoria do setor portuário público. Os resultados indicaram uma redução de 2% na ociosidade de áreas arrendáveis e um aumento de 3% na movimentação de cargas, além de uma economia superior a R\$ 140 milhões aos cofres públicos na desestatização da Codesa.

Palavras-chave: Setor portuário. Auditoria governamental. Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

The global port sector is constantly evolving, driven by increasing demand for operations and investments from public and private agents, which requires a balance between expansion and the efficient and transparent management of applied resources. In Brazil, the Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União - TCU) works in the external control of these resources through audits that assess effectiveness, cost-efficiency, efficiency, and legal compliance. This study analyzes two TCU's audits: one addressing the inefficiency of public ports compared to private use terminals (TUPs) and another on the privatization process of the Espírito Santo Dock Company (Codesa), demonstrating the importance of TCU's decisions for improving port management. Through a bibliographic review, terms such as external control, governmental audit, transparency, and accountability were conceptualized, along with an exploration of port governance models—Public Service Port, Tool Port, Landlord Port, and Private Service Port—and their fundamental characteristics. The research methodology focused on analyzing the suggestions and decisions provided by the TCU in the studied cases to determine how much these recommendations contributed to improving the public port sector. The results indicated a 2% reduction in idle capacity of leasable areas and a 3% increase in cargo handling. In addition, TCU's actions resulted in BRL 140 million savings to the public coffers during the privatization of Codesa.

Keywords: Port sector. Government audit. Federal Court of Accounts.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Figura esquemática de um controle	22
Figura 2 - Controle quanto ao momento	24
Figura 3 - Controle quanto ao órgão.....	25
Figura 4 - Controle quanto à localização	27
Figura 5 – Controle quanto à natureza ou aspecto controlado	28
Figura 6 - Instrumentos de Fiscalização	28
Figura 7 - Dimensões da auditoria operacional	33
Figura 8 - Conceito de <i>accountability</i>	35
Figura 9 - Accountability e auditoria	35
Figura 10 - Modelos de governança portuária considerando os portos proprietários privados.	39
Figura 11 - Fluxograma da metodologia	44
Figura 12 - Fluxograma do processo de arrendamento portuário	53
Figura 13 - Fluxograma simplificado de autorização de TUP.	53
Figura 14 - Fluxograma simplificado do projeto de desestatização da Codesa	65

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desembolsos do BNDES para o setor portuário (R\$ milhões) ..	17
Gráfico 2 - Ocorrências de cada instrumento de fiscalização realizado pelo TCU em 2023.	29
Gráfico 3 - Movimentação portuária (em t)	55
Gráfico 4 – Percentual da estimativa de investimentos (em R\$)	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre auditoria de regularidade e operacional	32
Quadro 2 – Função pública/privada no gerenciamento de portos	37
Quadro 3 - Comparação dos modelos de governança portuária	41
Quadro 4 - Revisão bibliográfica utilizada na fundamentação teórica	46
Quadro 5 - Critérios da pesquisa.....	49
Quadro 6 - Diferenças entre arrendamento e TUP.....	55
Quadro 7 – Alterações legais adotadas em contratos de arrendamento.....	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de ociosidade das áreas arrendáveis nos principais portos do país em 2020.....	51
Tabela 2 - Taxa de ociosidade das áreas arrendáveis nos principais portos do país após alteração legislativa.....	60
Tabela 3 - Movimentação portuária de 2019 a 2024	61
Tabela 4 – Viabilidade econômico-financeira estimada pela empresa contratada.....	63
Tabela 5 - Viabilidade econômico-financeira revisada pelo TCU	67
Tabela 6 – Investimentos em dragagem de manutenção.....	68
Tabela 7 - Redução percentual dos valores estimados de viabilidade econômico-financeira da concessão da Codesa.	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABTP	Associação Brasileira dos Terminais Portuários
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
APS	Autoridade Portuária de Santos
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGU	Controladoria Geral da União
CF/88	Constituição Federal de 1988
Codesa	Companhia Docas do Espírito Santo
DNPVN	Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
MPA	Ministério de Portos e Aeroportos
MPU	Ministério Público da União
NAG	Normas de Auditoria Governamental
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria Aplicada ao Setor Público
NAT	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
PNSPP	Plano Nacional de Segurança Pública Portuária
Portobras	Empresa de Portos do Brasil S.A.
SCI	Sistema de Controle Interno
SCPar	SC - Parcerias S.A
SNPTA	Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE-SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU	Tribunal de Contas da União
TUP	Terminal de Uso Privado
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 OBJETIVOS	16
1.1.1 Objetivo Geral	16
1.1.2 Objetivos Específicos	16
1.2 JUSTIFICATIVAS.....	17
1.2.1 Econômica	17
1.2.2 Operacional	18
1.2.3 Acadêmica	19
1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO	19
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
2.1 CONTROLE	21
2.1.1 Controle da Administração Pública	22
2.1.2 Tipos de Controle da Administração Pública	23
2.1.2.1 Quanto ao momento	23
2.1.2.2 Quanto ao órgão	24
2.1.2.3 Quanto à localização	25
2.1.2.4 Quanto à natureza ou aspecto controlado	27
2.2 AUDITORIA GOVERNAMENTAL	28
2.2.1 Tipos de Auditoria	31
2.2.2 Dimensões da Auditoria Operacional	32
2.3 ACCOUNTABILITY	34
2.3.1 Tipos de Accountability	36
2.4 CORRELAÇÃO DA REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS COM O AMBIENTE PORTUÁRIO	36

2.4.1 Governança Portuária	37
2.4.2 Características principais dos modelos de governança portuária	39
2.4.3 Histórico da governança portuária no Brasil	41
3. METODOLOGIA	44
3.1 ETAPAS	45
3.1.1 Definição dos objetivos	45
3.1.2 Revisão bibliográfica	45
3.1.3 Escolha do método	48
3.1.4 Análise dos resultados	49
4. ANÁLISE DE RESULTADOS	50
4.1 AUDITORIA DE COMPARAÇÃO ENTRE PORTOS ORGANIZADOS E TERMINAIS DE USO PRIVADO (TUP)	50
4.1.1 Medidas corretivas e expectativa de impactos positivos futuros nos arrendamentos portuários.....	57
4.2 DESESTATIZAÇÃO DA COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO (CODESA)	62
4.2.1 Avaliação e sugestões para economicidade de recursos públicos no processo de desestatização da Codesa.....	65
5. CONCLUSÃO	70

1. INTRODUÇÃO

O comércio internacional apresenta expansão significativa em suas relações transacionais com os países do globo terrestre. A perspectiva de crescimento é intensificada com a globalização, substancialmente inserida no panorama econômico do século XXI. No âmbito do setor portuário, a tendência não é diferente. Afinal, o modal aquaviário apresenta índices superiores a 80% do escoamento de mercadorias comercializadas no globo, totalizando um volume de 12 bilhões de toneladas no ano de 2023 (UNCTAD, 2023).

Os portos emergem como importantes peças para o escoamento de mercadorias, sendo responsáveis por movimentar a economia global perante o cenário dinâmico do comércio internacional. O porto organizado é um bem público construído e aparelhado para atender às necessidades de navegação, movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária (Art. 2 § I, lei 12.815/2013). Essa estrutura é capaz de desempenhar papel fundamental ao suscitar desenvolvimento local e contribuir para a geração de receitas à nação. De acordo com o Ministério dos Portos e Aeroportos (MPA), o Brasil conta com um total de 36 portos organizados, administrados pela União ou delegados a municípios, estados ou consórcios públicos (MPA, 2023).

Entretanto, o papel dos portos públicos não se limita apenas às características econômicas. À medida em que as operações portuárias evoluem para atender as demandas do comércio, seja ele internacional ou nacional, é essencial manter um equilíbrio entre sua expansão eficiente e uma gestão transparente de seus recursos, além de atender às conformidades regulatórias e legislações aplicáveis. O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, avalia os entraves à expansão e à modernização da infraestrutura do segmento portuário, sob a perspectiva da atração de investimentos em relação a quatro aspectos: o planejamento portuário, a sustentabilidade financeira das autoridades portuárias, o processo de arrendamento portuário e a concorrência no setor portuário. O objetivo da atuação da Corte de Contas (TCU) no controle da regulação do setor portuário é contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública, verificando a consistência dos estudos de

viabilidade econômica dos projetos e a adequação dos atos administrativos às leis e aos normativos vigentes, em defesa do interesse público (TCU, 2010).

Diante do cenário de expansão no crescimento do setor portuário, associado ao atendimento às conformidades vigentes no Brasil, faz-se relevante averiguar: de que forma as auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas promovem um aumento de eficiência, transparência e economicidade na gestão dos portos públicos brasileiros? Este trabalho busca responder a esse questionamento, analisando a evolução portuária e destacando a importância da atuação dos órgãos de controle para o aperfeiçoamento desse setor, que possui significativa relevância para o desenvolvimento do país.

1.1 OBJETIVOS

Com o propósito de avaliar como as práticas de controle têm contribuído para garantir o desenvolvimento dos portos públicos brasileiros, este trabalho propõe os objetivos a seguir:

1.1.1 Objetivo Geral

Investigar a atuação da auditoria governamental em portos públicos brasileiros, analisando o atual panorama de transparência e *accountability* na gestão de recursos públicos, a fim de compreender como que essas práticas têm contribuído para a eficiência, economicidade e controle nos portos e para a promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

1.1.2 Objetivos Específicos

- I. Conceituar as classificações de controle, auditoria governamental, eficiência e *accountability*;
- II. Descrever a evolução histórica da governança no setor portuário no Brasil;
- III. Examinar procedimentos de auditoria exercidos em portos públicos brasileiros pelo Tribunal de Contas da União;

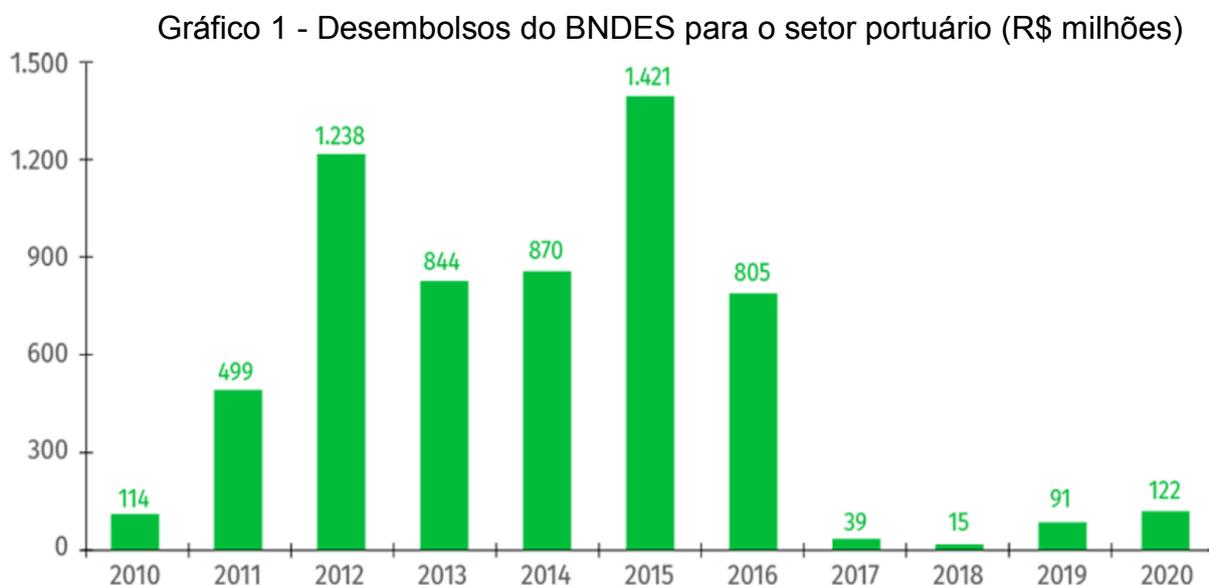
- IV. Identificar como os procedimentos de auditoria têm contribuído para a transparência e desenvolvimento dos portos públicos brasileiros;
- V. Analisar se as auditorias no âmbito portuário têm contribuído para a expansão e aperfeiçoamento do setor portuário quanto à economicidade, eficiência e efetividade de recursos públicos.

1.2 JUSTIFICATIVAS

1.2.1 Econômica

Como explicitado acerca do relevante papel dos portos brasileiros para o escoamento de cargas e desenvolvimento em infraestrutura; surge a necessidade de garantir a maior eficiência possível na gestão de recursos alocados aos portos do país.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido o principal financiador de investimentos no setor portuário brasileiro. No período de 2010 a 2020, o BNDES desembolsou valores acima dos R\$ 6,058 bilhões pertencentes aos cofres públicos para investimentos em infraestrutura portuária (BNDES, Hub de Projetos – Perfil setorial - Portos, 2020). O Gráfico 1 representa o montante desembolsado por esta empresa pública em terminais privados (TUP's) e em portos organizados.



Fonte: adaptado de BNDES (2023)

A partir do montante investido no setor, pode-se concluir a importância e necessidade da realização de inspeções e auditorias voltadas a proporcionar transparência e responsabilização de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde ou gerencie valores públicos.

A título de exemplificação, somente em 2023, o TCU julgou, de forma definitiva, 1.049 contas irregulares em âmbito nacional. Já em processos de contas conclusivas, a Corte de Contas realizou 1.865 condenações ao ressarcimento de débitos e pagamentos de multa de gestores superiores a R\$ 1,8 bilhão, e de R\$ 32,1 bilhões no acumulado dos últimos 5 anos, dados constantes no Relatório Anual de Atividades do TCU (TCU, 2023).

Destarte, é imprescindível que exista um sistema de controle capaz de identificar a incidência de fraudes capazes de gerar dano ao patrimônio público.

1.2.2 Operacional

Os portos buscam atualizar, periodicamente, suas estruturas e equipamentos para acompanhar as tendências de mudanças, sejam elas em embarcações com alterações de dimensões principais (calado, boca e comprimento), ou então em operações logísticas em manuseios de cargas.

Ressalta-se que, no ano de 2023, o Brasil movimentou cerca de 1,3 bilhão de toneladas em portos organizados e terminais de uso privativos (Antaq, 2024).

Dessa forma, é notório que os avanços das tecnologias de informação, no âmbito do setor público, são potenciais para serem meio de transformação e melhoria da qualidade dos serviços, com a possibilidade de proporcionar maior eficiência operacional, redução de custos e aumento de produtividade (Gil-Garcia; Pardo, 2005).

Em paralelo, a evolução dos sistemas de controle nos portos brasileiros busca acompanhar o desenvolvimento tecnológico que emerge dia a dia no mundo conectado.

Além disso, em um cenário onde os portos desempenham um papel crucial no desenvolvimento econômico do país, a ineficiência das operações portuárias pode causar impactos significativos, como por exemplo, a infraestrutura defasada e desperdício de recursos, que podem resultar em aumento de custos nas operações portuárias em geral (Peixoto, 2013).

Com o exposto, ao explorar as implicações práticas de controle na eficiência operacional e na qualidade das operações portuárias, almeja-se, neste estudo, contribuir para uma gestão mais eficaz e transparente dos recursos públicos em prol do desenvolvimento do país.

1.2.3 Acadêmica

Este trabalho de conclusão de curso busca utilizar de uma perspectiva voltada ao entendimento sobre os atuais sistemas de controle externo adotados em portos públicos brasileiros. O estudo, além de correlacionar o impacto na gestão eficiente de recursos com o desenvolvimento da infraestrutura portuária, busca orientar não somente o engenheiro naval que atua na área portuária, mas qualquer dirigente que participe do processo de tomada de decisão para o aprimoramento operacional, sustentável e econômico de um complexo portuário.

A compreensão dos procedimentos de auditoria adotados por órgãos de controle pode proporcionar aos tomadores de decisões o fortalecimento da capacidade de gestão eficaz de recursos e aprimorar a eficiência portuária através da identificação de ineficiências financeiras, como gastos desnecessários, otimização de recursos e aumento de competitividade perante o mercado global.

Dessa forma, este estudo, além de enriquecer o conhecimento acadêmico, também é um potencial recurso para a engenharia naval ao estimular a conexão entre a excelência do setor portuário com a gestão eficiente de portos.

1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO

Para proporcionar uma organização clara e coerente quanto ao conteúdo abordado, este trabalho foi dividido em 5 seções interconectadas. Inicia-se com o capítulo 1, onde é apresentado o contexto do tema de estudo, além de destacar os objetivos propostos. No capítulo 2, a fundamentação teórica oferece uma base sólida para apresentar a importância dos sistemas de controle externo e os relacionar com o conceito de *accountability* no setor público, sustentando o desenvolvimento do estudo. Ademais, o capítulo aborda o histórico da governança portuária no Brasil, a fim de associar essa conjuntura com os procedimentos fiscalizatórios exercidos pelos órgãos de controle, sobretudo o Tribunal de Contas da União.

Adiante, o capítulo 3 apresenta a metodologia aplicada, uma análise exploratória de dados e conceitos, com abordagem qualitativa, objetivada em dar suporte ao leitor no fluxograma do trabalho. Em seguida, o capítulo 4 aborda duas auditorias realizadas pelo TCU, através dos acórdãos 2.711/2020 e 2.931/2021, objetivados em promover transparência, economicidade e eficiência do setor portuário público brasileiro; além de analisar a implementação das deliberações promovidas pela corte de contas nesses processos voltados ao setor portuário e verificar se essas implementações foram benéficas ao setor. Por fim, o capítulo 5 encerra o trabalho ao retomar e responder a problemática abordada, apresentar as principais conclusões obtidas nesse estudo, além de apresentar sugestões para estudos futuros.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo tem como objetivo principal apresentar os conceitos teóricos necessários para a compreensão de cada tópico deste trabalho. São definidos os termos Controle da Administração Pública, Auditoria, *Accountability* e Eficiência; com o intuito de posteriormente possuir o embasamento teórico necessário para apresentar a evolução dos sistemas de controle nos terminais portuários brasileiros e o panorama da transparência na gestão de recursos públicos.

Ademais, é descrita a evolução da governança portuária no Brasil, bem como os normativos específicos dos órgãos de controle que atuam sobre a atividade portuária.

2.1 CONTROLE

A etimologia da expressão “controle” está fundada em diversas opiniões, caracterizando uma falta de consenso quanto à sua origem. A explicação mais aceita é que o termo provém do latim (*contra rotulus*), derivando-se em *contrôle*, termo francês, cujo significado refere-se à necessidade da atividade de uma entidade controlada ser sempre registrada em um segundo livro, possibilitando o confronto entre o registro original e o controlado (Zamparetti, 2009).

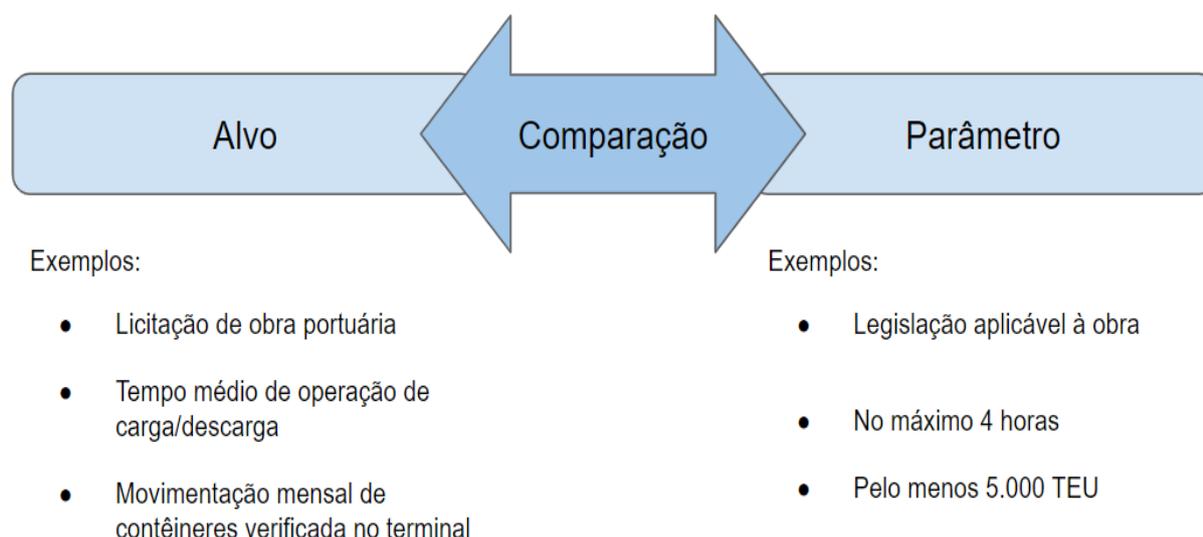
A doutrina admite a dificuldade de inserção do termo no vocabulário português, mas é pacífico o entendimento da importância de seu significado. Para Meirelles (2015), “por ser intraduzível e insubstituível em seu significado vulgar ou técnico, incorporou-se definitivamente em nosso idioma, já constando dos modernos dicionários de Língua Portuguesa e suas várias acepções”.

No âmbito das ciências administrativas, controle é o processo sistemático de ajustar as atividades organizacionais para torná-las consistentes com as expectativas estabelecidas em metas, planos e padrões de desempenho (Guerra, 2011).

Controle é a fiscalização – inspeção, exame, acompanhamento ou verificação – que é exercido sobre determinado alvo, com o objetivo de averiguar o cumprimento do predeterminado ou evidenciar eventuais desvios de um critério, passíveis de correção.

Sendo assim, o controle é um processo de comparação entre o que aconteceu e o que se esperava acontecer; um resultado a um padrão (parâmetro). A Figura 1 esclarece a importância de determinar critérios capazes de gerar a comparabilidade com um acontecimento.

Figura 1 - Figura esquemática de um controle



Fonte: Autor (2024).

Com isso, ao constatar certos desvios, é de se esperar propostas de mudanças que envolvam modificações de procedimentos, alterações nos parâmetros de controle ou até mesmo a responsabilização de indivíduos, sejam eles gestores, operadores ou diretores.

2.1.1 Controle da Administração Pública

Outro conceito apresentado por Guerra (2011) é o controle da Administração Pública. Para o autor, este é o poder-dever de verificação, exame, inspeção, por outra autoridade ou cidadão, quanto à efetiva correção da conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, com o intuito de garantir atuação conforme os modelos anteriormente planejados.

Com efeito, é notável que a sociedade possui o direito de pedir contas a qualquer agente público pela sua administração. Ademais, existem órgãos

especializados e independentes com funções fiscalizatórias da administração pública, como o Ministério Público da União (MPU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Por conseguinte, percebe-se que o controle da administração pública possui o objetivo de garantir atuação conforme aspectos como conformidade às leis, eficiência e eficácia.

2.1.2 Tipos de Controle da Administração Pública

O controle da Administração Pública comporta diversas espécies conforme determinados critérios utilizados. Di Pietro (2020, p. 1661), define 4 tipos de controle situados no âmbito público. São eles: quanto ao momento (prévio, concomitante ou posterior), quanto ao órgão (administrativo, legislativo ou judicial), quanto à localização (interno ou externo) e quanto à natureza (legalidade ou mérito).

Ademais, Meirelles (2016, p. 796) defende que os tipos de controle variam segundo o Poder que o exercita. Dessa forma, Meirelles considera que o controle é dividido em administrativo (ou executivo), legislativo e judicial. Esses controles, conforme seu fundamento, serão hierárquicos ou finalísticos; consoante à localização do órgão que o realiza, podem ser internos ou externos; segundo o momento em que são feitos, consideram-se prévios, concomitantes ou subsequentes; e quanto ao aspecto controlado, de legalidade ou de mérito.

2.1.2.1 Quanto ao momento

Quanto ao momento, o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior. O entendimento é bem intuitivo, pois ele leva em consideração quando o controle é realizado: antes, durante ou depois da realização do ato controlado.

O controle prévio, também chamado de preventivo, *a priori* ou *ex ante*, é realizado antes da prática do ato controlado. Geralmente, aprovado quando é necessário a aprovação ou autorização de uma autoridade (Di Pietro, 2020). Alguns exemplos: aprovação para a realização de expansão de um berço de atracação ou a autorização, perante a diretoria ou superior hierárquico, para a aquisição de novos equipamentos portuários.

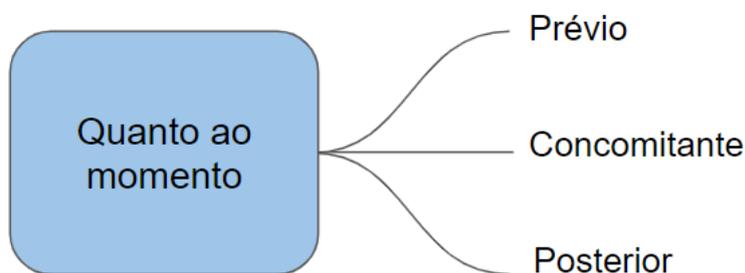
O controle concomitante, simultâneo ou *pari passu*; ocorre enquanto o ato controlado é realizado (Di Pietro, 2020). Ele acompanha a atuação do agente quando

a atuação é verificada (Meirelles, 2016). Realizará controle concomitante o engenheiro que fiscaliza a execução de uma obra.

Por último, o controle posterior, retrospectivo ou *a posteriori*, é aquele realizado após a prática do ato controlado. Esse tipo de controle possui o objetivo de rever atos, com intuito de corrigi-lo, confirmá-lo ou desfazê-lo (Meirelles, 2016). Em geral, os órgãos de controle, como o TCU, utilizam predominantemente o controle posterior. Quando o tribunal julga as contas do presidente de um porto quanto à legalidade, economicidade e legitimidade dos recursos, este está realizando o controle *a posteriori*.

Na Figura 2, pode-se visualizar os 3 tipos de controle presentes na doutrina, quanto ao momento.

Figura 2 - Controle quanto ao momento



Fonte: Autor (2024).

2.1.2.2 Quanto ao órgão

A doutrina aponta que o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial. A diferença basilar reside no órgão que exercerá o controle do objeto em análise.

Para Meirelles (2016), o controle administrativo é todo aquele que for exercido pelos órgãos de administração, exercido sobre suas próprias atividades, ao corrigir erros e falhas procedimentais, bem como revogar atos próprios quando inconvenientes ou inoportunos (autotutela).

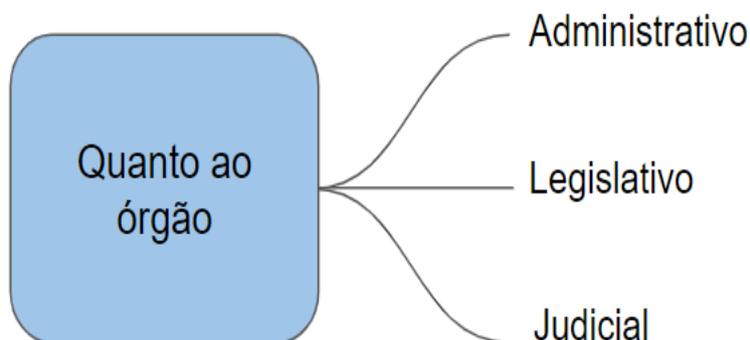
O controle legislativo, ou parlamentar, é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio de órgãos técnicos especializados: os tribunais de contas. Essa espécie de controle é realizada sobre atos dos agentes da administração (Meirelles, 2016). É

comumente utilizado quando um tribunal aplica sanções a uma autoridade portuária quando houver comprovação de desvio de recursos públicos.

Já o controle judiciário, prerrogativa constitucional, é realizado exclusivamente pelos órgãos do Poder Judiciário. É ele quem atua, em decisão definitiva, quando houver conflito entre o controlador e o controlado. O autor supracitado assevera que o controle judiciário ocorre sobre os atos administrativos, legislativos e do próprio judiciário. Ainda, é visto como um controle *a posteriori*, pois somente é invocado após realizado certo ato. Ademais, Di Pietro (2020) indica que o controle judiciário busca corrigir atos ilegais, quando estes forem lesivos ao poder público.

A Figura 3 representa os tipos de controle quanto ao órgão, elucidados no presente tópico.

Figura 3 - Controle quanto ao órgão



Fonte: Autor (2024).

2.1.2.3 Quanto à localização

Di Pietro (2020) subdivide o controle, no critério de localização, em interno ou externo. A rigor, pode ser interno ou externo consoante decorra de órgão integrante, ou não, da própria estrutura do controlado.

Será controle interno quando o controlador pertencer à estrutura do controlado. São exemplos de controle interno as auditorias internas e as subsecretarias de controle interno de um porto público. Para exemplificar, a SCPar Porto de Imbituba, uma sociedade de economia mista vinculada ao Governo do Estado de Santa Catarina e subsidiária do acionista SC Participações e Parcerias

(SCPPar), é a Autoridade Portuária do Porto organizado de Imbituba que, por sua vez, possui em seu organograma institucional o chefe de auditoria interna e o controlador interno (Organograma do Porto de Imbituba, 2023). Ambos os cargos possuem funções de acompanhamento da execução do orçamento e a verificação da legalidade na aplicação dos recursos públicos; além da prestação de auxílio ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) em sua missão institucional (Art. 74, IV da Constituição Federal de 1988).

Adicionalmente, Meirelles (2016) cita que os três Poderes devem manter um Sistema de Controle Interno (SCI) de forma integrada. Além disso, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (Art. 74 § 1 da Constituição Federal de 1988).

Quanto ao controle externo, em sentido amplo, este ocorre quando a figura do controlador não pertencer ao controlado. Dessa forma, é um controle onde um poder pode intervir na atuação de outro. Em seu sentido estrito, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) outorga a sua atribuição ao Congresso Nacional, com auxílio do TCU (Di Pietro, 2020 p.1661):

Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, [...].

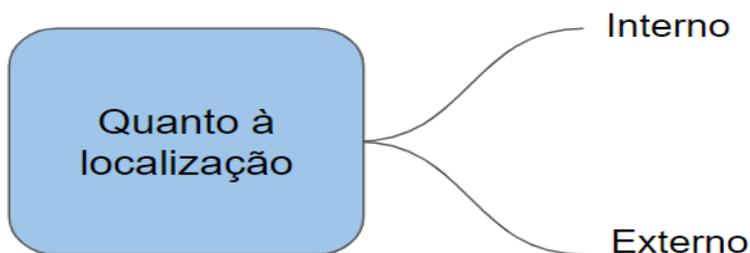
Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Com isso, quando o TCU fiscaliza qualquer operação contábil, financeira, orçamentaria, operacional ou patrimonial de uma entidade do setor público; ele exerce controle externo sobre ela.

O controle externo ocorre quando o órgão fiscalizador se situa fora do âmbito do Poder controlado (Mazza, 2013).

Na Figura 4, pode-se visualizar a subdivisão do controle quanto à sua localização.

Figura 4 - Controle quanto à localização



Fonte: Autor (2024).

2.1.2.4 Quanto à natureza ou aspecto controlado

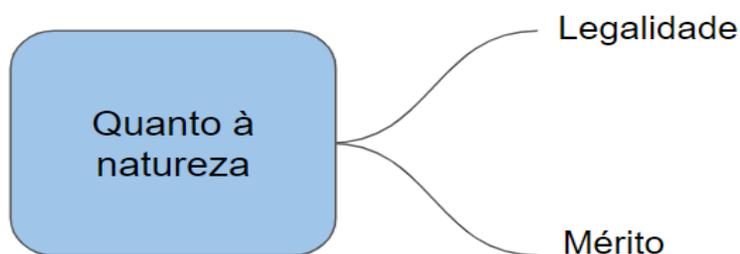
Por último, Di Pietro (2020) define o controle, quanto à natureza, como controle de legalidade ou mérito. O primeiro, com vistas à adequação dos atos com a legislação, elucida que o organismo controlador pode fiscalizar a atuação do controlado com embasamento na legislação aplicável. Já o controle de mérito, é exercido, por conveniência e oportunidade, pelo próprio agente controlado quando houver margem de liberdade prevista em lei.

Em contrapartida, Meirelles (2016) esclarece que o controle de legalidade verifica unicamente a conformidade do ato com as normas legais que o regem. Dessa forma, para fins desse tipo de controle, considera-se normas legais as disposições constitucionais (a lei) bem como os preceitos e instruções normativas do órgão sujeito a controle. Por outro lado, o controle de mérito é todo aquele que visa comprovar a eficiência do ato controlado, ou seja, é aquele que verifica as finalidades do ato para o exato cumprimento da ordem social.

Portanto, quando o TCU aplica aos responsáveis de um porto público sanções previstas em lei, em casos de irregularidade ou ilegalidade de contas, este exerce controle de legalidade. Em contrapartida, quando a presidência desse porto decide suspender o processo de aquisição de um equipamento portuário, esta realiza controle de mérito. Ou seja, atos mediante controle de legalidade estão sujeitos à anulação por ilegalidade, já os atos de controle de mérito estão sujeitos à revogação,

por conveniência ou oportunidade. A Figura 5 enfatiza a subdivisão do controle quanto ao critério de natureza.

Figura 5 – Controle quanto à natureza ou aspecto controlado

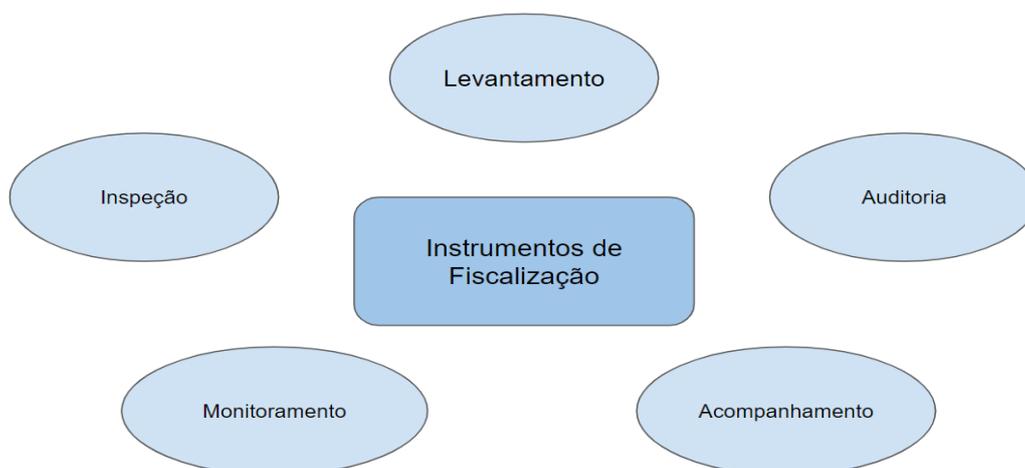


Fonte: Autor (2024).

2.2 AUDITORIA GOVERNAMENTAL

No Brasil, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, exercido com o auxílio do TCU, realiza-se predominantemente por meio de auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. (Art. 70 e Art. 71, CF/88). A ação fiscalizatória tem o propósito de verificar a legalidade, legitimidade econômica, eficiência, efetividade e eficácia de atos e contratos (Manual de Auditoria e demais fiscalizações, TCDF, 2020). Existem cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização, representados no esquema da Figura 6.

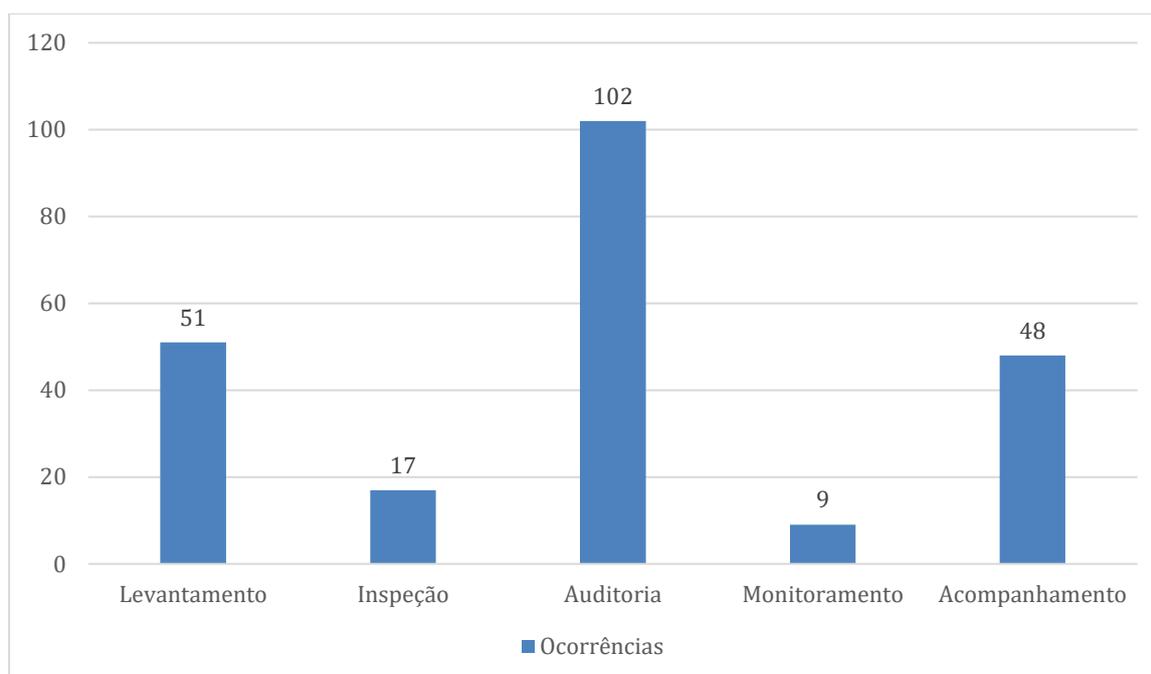
Figura 6 - Instrumentos de Fiscalização



Fonte: adaptado de TCDF (2020).

Contudo, este estudo enfatiza apenas a auditoria, por ser o instrumento com a maior incidência de ocorrência no âmbito das fiscalizações exercidas pelos tribunais de contas brasileiros. Em 2023, o TCU concluiu um total de 227 fiscalizações em suas atribuições legais, sendo 102 auditorias, representando um percentual de 45% (Relatório Anual de Atividades, TCU, 2023). O Gráfico 2 sintetiza todos os 5 instrumentos e suas respectivas ocorrências.

Gráfico 2 - Ocorrências de cada instrumento de fiscalização realizado pelo TCU em 2023.



Fonte: adaptado de Relatório Anual de Atividades do TCU (2023).

Ao longo da história, a auditoria obteve destaque na prevenção de erros e fraudes. No Egito antigo, as autoridades providenciavam verificações independentes no registro de arrecadação dos impostos. Na democracia ateniense, as contas dos funcionários públicos eram inspecionadas e, com os romanos, havia o confronto dos gastos com as autorizações de pagamentos do estado (Lélis, 2010).

Entretanto, com a Revolução Industrial do século XVIII, Boynton, Johnson e Kell (2002), afirmam que a auditoria começou a sobressair-se com o advento da legislação britânica. Com isso, há um marco em sua história, pois esta prática deixou

de ser adotada apenas como método de prevenção de fraudes, mas passou a ser inserida como regulamento aplicável em uma legislação.

Se inicialmente era voltada para a detecção de erros e fraudes, o termo evoluiu para outros domínios, passando não somente a focar em ações passadas, mas também ter uma função preventiva e orientadora, com visão prospectiva objetivada em contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e desempenho das empresas (NAT – TCU, 2011 p 12).

Mais recentemente, ela é vista como o exame independente e objetivo de uma situação ou condição, em confronto com um critério ou padrão preestabelecido, para que se possa opinar ou comentar a respeito para um destinatário predeterminado (ISC – TCU, 2011).

Portanto, a auditoria governamental pode ser sintetizada como um processo sistemático, documentado e independente de avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto ao atendimento e relatar os resultados a um destinatário específico. (NAT – TCU, 2011 p. 13)

Com os avanços do sistema de Controle Externo da administração pública brasileira, verificados após a redemocratização em 1988, a Lei complementar n° 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a observância das normas e diretrizes emanadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), viu-se necessário a criação de um conjunto de normas específicas para a realização de auditorias governamentais. Os estudos foram iniciados em 2006, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA). Após sucessivos debates e encontros com órgãos governamentais, como outros tribunais e a Controladoria Geral da União (CGU), órgão de controle interno do Governo Federal; foram elaboradas as Normas de Auditoria Governamental (NAG's) (Instituto Rui Barbosa, 2011).

As NAG's baseiam-se nas normas e diretrizes da INTOSAI, adaptadas para refletir a realidade do setor público brasileiro. Esse organismo internacional busca oferecer um padrão de auditoria de alta qualidade para o setor público dos países.

De acordo com as NAG's, Auditoria Governamental é o exame efetuado em entidades da administração direta e indireta, em funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades e operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e sobre a guarda e a aplicação de recursos públicos

por outros responsáveis, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno (Instituto Rui Barbosa, 2011).

2.2.1 Tipos de Auditoria

Neste tópico, é apresentado os tipos de auditoria aplicáveis pelas entidades do setor público brasileiro. Vale ressaltar que cada órgão possui seus próprios manuais de auditoria, cada um com sua particularidade. As classificações podem ser dispostas nos seguintes diplomas:

- Normas de Auditoria Governamental (NAG's);
- Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP);
- Normas de Auditoria do TCU (NAT's);
- Instrução Normativa da CGU n° 01/2001;
- Outros normativos.

Com o intuito de restringir os tipos de auditoria voltado para o âmbito aplicável no setor portuário, fica definido a utilização dos normativos das NAT's, por entender que o TCU, como órgão de controle externo federal, edita normas aplicáveis aos demais tribunais de contas. Além disso, o Tribunal atua na fiscalização contra irregularidades ou ilegalidades sobre a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), órgão que dispõe sobre o controle dos serviços portuários (Acórdão 2.302/2012 – TCU).

As NAT's classificam as auditorias como de regularidade ou como operacional. Entretanto, muitas vezes em um trabalho de auditoria governamental, ambos os tipos podem integrar o escopo de um mesmo trabalho. Portanto, o objetivo prevaiente em cada trabalho é o critério de classificação das auditorias (NAT 2° revisão, 2020).

A auditoria de regularidade objetiva examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCU, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

A auditoria operacional, por sua vez, objetiva examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades

governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (Manual de Auditoria Operacional, TCU 2020).

A seguir, foi elaborado um quadro comparativo entre as principais diferenças dos tipos de auditoria, enfatizando os aspectos distintivos de cada tipo, possibilitando cada peculiaridade.

Quadro 1 - Comparativo entre auditoria de regularidade e operacional

Característica	Auditoria de Regularidade	Auditoria Operacional
Termos-chave	Conformidade com lei e regulamento	Economia, eficiência, efetividade e eficácia
Objetivo	Verificar se gestor atuou conforme a legislação	Contribuir para a melhoria da gestão pública
Papel do auditor	Verificar se há discrepância entre a situação encontrada e a lei	Avaliar desempenho

Fonte: adaptado de Manual de Auditoria Operacional - TCU (2020).

2.2.2 Dimensões da Auditoria Operacional

Para avaliar o desempenho e aperfeiçoar a gestão pública, a auditoria operacional possui quatro dimensões de análise. Em um mesmo trabalho, podem ser avaliadas uma ou mais dessas dimensões. São elas:

1. Economicidade
2. Eficiência
3. Eficácia
4. Efetividade

A economicidade possui objetivo fundamental na minimização de custos para a consecução de uma atividade, sem comprometer os padrões de qualidade. Dessa

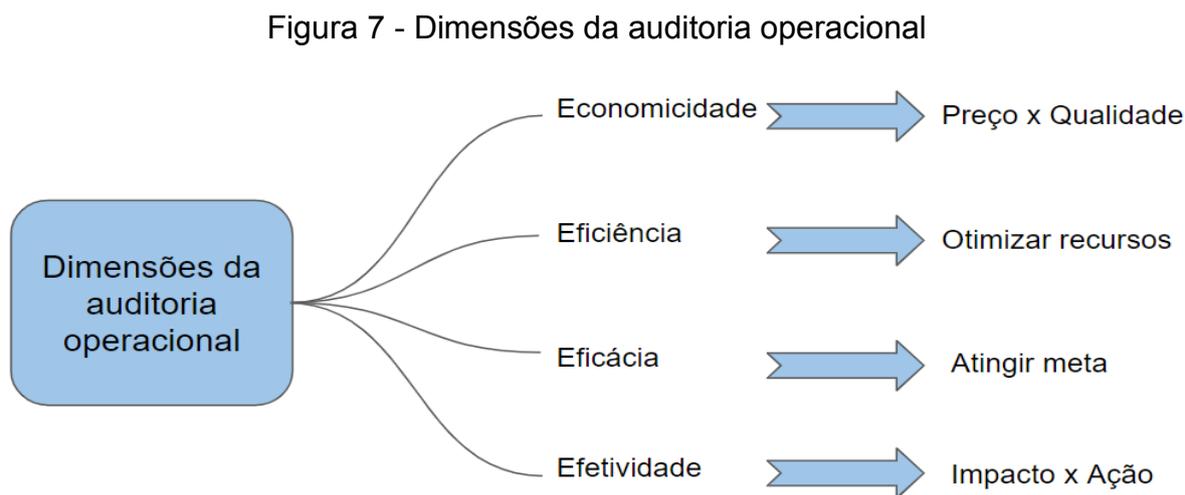
forma, ela refere-se à capacidade de gestão adequada de recursos à disposição (ISSAI 3000, 2019).

A eficiência, por sua vez, é definida como a relação entre os produtos gerados e o seu custo para produção, em um determinado período e mantendo o padrão de qualidade (Cohen e Franco, 1993). Ao otimizar os recursos, busca-se aumentar a eficiência. É bastante relacionada com a economicidade.

Conforme os autores supracitados, a eficácia busca alcançar as metas programadas, em um determinado período, sem se preocupar com os custos incorridos. Esse conceito diz respeito à capacidade de cumprir os objetivos imediatos de acordo com o estabelecido no planejamento de ações.

Por último, a efetividade se preocupa em alcançar os resultados pretendidos, à médio e longo prazo. Refere-se aos impactos observados após os resultados de um programa de mudança. Para os referidos autores, trata-se de verificar a ocorrência de mudanças, na população-alvo, atribuídas pela ação.

Com o objetivo de destacar os pontos importantes de cada dimensão, a Figura 7 ilustra os principais termos citados.



Fonte: Autor (2024).

No âmbito marítimo, a eficiência exterioriza-se com a qualidade da modernização, produção e competitividade dos terminais portuários. Dessa forma, fatores como agilidade, produtividade, qualidade e inovação de toda a cadeia operacional, associada com investimentos realizados na infraestrutura do terminal, geram um aumento de sua eficiência (Portos e Navios, 2015).

Quanto à economicidade, as contratações governamentais, em regra, estão sujeitas aos procedimentos licitatórios existentes. Com isso, ao proporcionar ampla competição, empresas privadas de todo o país podem concorrer, reduzindo o preço do objeto de contratação e gerando economicidade dos gastos públicos (Portal do Governo do Estado de Rondônia, 2020).

2.3 ACCOUNTABILITY

O termo *accountability* está intimamente relacionado com a auditoria governamental. Seu conceito é fundamental para uma compreensão de boas práticas de gestão de recursos públicos.

Peters (2007), utiliza da expressão “obrigação constante de prestação de contas”. Ou seja, o indivíduo que gere, arrecade, guarde, administre ou utilize recursos públicos possui o dever de prestar contas acerca da sua atuação.

Para Paludo (2019), a *accountability* é uma característica da democracia, onde os atos de gestão são constantemente averiguados para permitir a responsabilização dos governantes.

De acordo com Matias-Pereira (2018), *accountability* é o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam o tomador de decisão a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e responsabilização. Dessa forma, há uma relação de proporcionalidade entre a responsabilização e a *accountability*: quanto maior o discernimento entre a ação dos governantes e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* é a organização.

No âmbito público, como os recursos públicos são da sociedade, é fundamental que os agentes que os utilizem estejam submetidos e obrigados a prestarem contas.

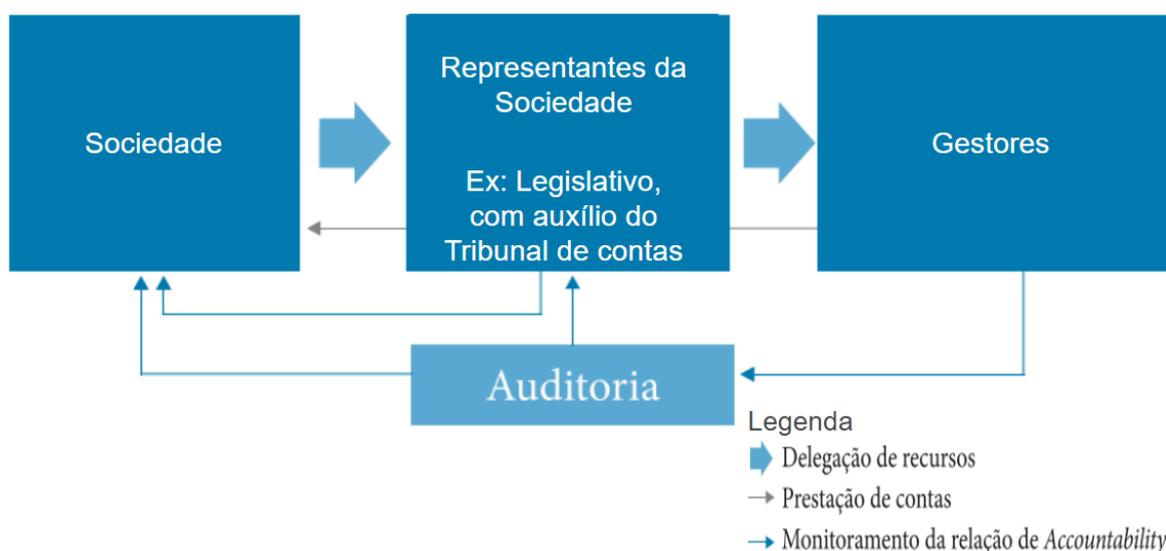
Portanto, pode-se conceituar *accountability* como o dever do gestor público de prestar contas e, como consequência, ser responsabilizado pelos seus atos praticados durante sua gestão.

Figura 8 - Conceito de *accountability*

Fonte: Autor (2024).

Segundo o Manual de Auditoria Governamental (2011) do Instituto Serzedello Corrêa, escola de governo do TCU, a relação presente entre a *accountability* e a auditoria governamental é representada pela Figura 9, a seguir.

Figura 9 - Accountability e auditoria



Fonte: adaptado do Manual de Auditoria Governamental – TCU (2011).

Para o TCU, a sociedade delega os recursos e poderes aos seus representantes, que por sua vez representam os interesses dos cidadãos. No dever de prestar contas, tanto os representantes da sociedade como os agentes públicos não podem se abster de informar à população que os seus recursos estão sendo utilizados em conformidade com a legislação. Exige-se, dessa forma, que sua utilização seja de forma transparente. Por fim, a auditoria deve atuar na perspectiva

de que o seu cliente é a sociedade, a verdadeira proprietária dos recursos transferidos para a realização do bem comum (Manual de Auditoria Governamental, TCU, 2011).

Cabe mencionar que, no ambiente portuário, o Plano Nacional de Segurança Pública Portuária (PNSPP) possui a missão de elaborar e implementar o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis, com o objetivo de combater o crime organizado nesse ambiente, exigindo *accountability* de todos aqueles que utilizam dos recursos públicos no setor portuário (PNSPP, 2002).

2.3.1 Tipos de Accountability

Guillermo O'Donnell foi um dos pioneiros na distinção dos tipos de *accountability*. Para o autor, ela é dividida entre *Accountability* Vertical e *Accountability* Horizontal (Mota, 2006).

A primeira ocorre quando o cidadão controla a ação de seus representantes através do voto e ação popular. Assim, é a *accountability* vertical que possibilita ao cidadão exigir a prestação de contas.

Já a *accountability* horizontal ocorre mediante o controle entre os órgãos. Ou seja, ela está relacionada na prestação de contas que uma entidade exerce sobre outra. Um exemplo a se considerar é a atuação da Antaq, em suas atribuições, de fiscalizar a correta aplicação da legislação aplicável, por parte das autoridades portuárias. A noção desse tipo de *accountability* aponta para a existência de entidades estatais que possuem o direito e poder de supervisionar a rotina de outras entidades.

Smulovitz e Peruzzotti (2003), introduzem, também, a *Accountability* Societal. Esta, por sua vez, é relacionada ao controle exercido pelas entidades sociais, como organizações não-governamentais (ONG's) e sindicatos, as quais investigam e denunciam abusos cometidos pelos gestores.

2.4 CORRELAÇÃO DA REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS COM O AMBIENTE PORTUÁRIO

Nos tópicos anteriores, a auditoria, o controle e a *accountability* foram apresentados de forma ampla, abordando seus conceitos, tipos e formas. Neste tópico, será apresentada a evolução da governança portuária no contexto brasileiro e

alguns casos de auditorias realizadas pelo TCU em autoridades portuárias do setor público brasileiro.

2.4.1 Governança Portuária

A Resolução nº 858/2008 da Antaq define autoridade portuária como a entidade, de direito público ou privado, que exerce a exploração e a gestão do tráfego e da operação portuária na área de um porto público, podendo essas atividades serem realizadas diretamente pela União ou mediante concessão.

Adicionalmente, pode-se entender que a autoridade portuária tem, por objeto principal, o abrigo da legislação ou regulamentação, administração e gestão das infraestruturas portuárias e o controle das atividades de todos os operadores presentes em um porto (ESPO 2016).

Para desempenhar suas funções, os portos passaram por evoluções ao longo dos anos. De acordo com o Banco Mundial, através do documento *Port Reform Toolkit*, com segunda edição editada em 2007, o gerenciamento portuário está presente em quatro modelos principais: o porto de serviço público – *Public Service Port*, o porto ferramenta – *Tool Port*, o porto proprietário – *Landlord Port*, e o porto de serviço privado – *Private Service Port* (ou *Fully Privatized Port*).

Para cada um dos quatro modelos principais de portos, há a participação do agente público em determinadas atividades. Destaca-se a infraestrutura, a superestrutura, operação e a administração.

Quadro 2 – Função pública/privada no gerenciamento de portos

Tipo	Administração	Infraestrutura Portuária	Superestrutura	Operação
Porto de Serviço Público	Pública	Pública	Pública	Pública
Porto Ferramenta	Pública	Pública	Pública	Privada
Porto Proprietário	Pública	Pública	Privada	Privada
Porto de Serviço Privado	Privada	Privada	Privada	Privada

Fonte: adaptado de Banco Mundial (2007).

Segundo o documento *Port Reform Toolkit*, descreve-se cada um dos quatro modelos, que podem ser definidos a seguir:

- I. *Public Service Port*: A autoridade portuária é uma entidade pública que detém e administra o porto organizado e suas estruturas, incluindo os serviços aos usuários e movimentações de cargas;
- II. *Tool Port*: O governo realiza investimentos na infraestrutura, superestrutura e nos equipamentos. Mas abre-se espaço para a realização de alguns serviços por empresas privadas.
- III. *Landlord Port*: Nesse modelo, os operadores portuários são todos privados e possuem o direito de usufruir da estrutura pública. Em troca, os agentes privados devem realizar investimentos em superestruturas e equipamentos no porto organizado mediante contrato de concessão. Ao final do contrato, todos os bens investidos são adicionados ao patrimônio da União.
- IV. *Private Service Port*: Nesse modelo, todas as atividades são assumidas pelo poder privado. Ou seja, a administração, a operação, investimentos em estruturas e superestruturas portuárias e a movimentação são todos realizados pelo setor privado. A participação pública se resume à fiscalização, controle e adequação às regras locais, regionais e/ou nacionais.

Ademais, Burns (2015) segue a mesma metodologia ao segmentar os modelos de governança portuária em 4 categorias. Para a autora, os portos de serviço público são controlados pelo governo, que fornece todos os serviços necessários para a operação portuária. Já nos portos ferramenta, o setor público possui a propriedade de toda a infraestrutura e equipamentos, mas os aluga aos operadores portuários para a realização de movimentação de cargas. Em seguida, os portos proprietários, ou arrendatários, combinam um alinhamento público-privado. Dessa forma, o setor público fornece suporte administrativo enquanto o setor privado atua com sua própria infraestrutura. Por último, os portos de serviços privados atuam sob o modelo de privatização total do porto, ou seja, a propriedade, investimentos e formulação de políticas são totalmente privadas.

Por outro lado, Goldberg (2009) adiciona um quinto modelo intermediário entre o *Landlord Port* e o *Private Service Port*. Para o autor, esse modelo intermediário, nomeado *Private Landlord Port*, diferencia-se do *Landlord Port* por ter

administração privada (assim como o *Private Service Port*), mas não atinge o último modelo por possuir característica inerente de concessões, ou seja, os investimentos privados são, ao final, revertidos para o setor público.

Figura 10 - Modelos de governança portuária considerando os portos proprietários privados.

	Porto de Serviço Público	Porto Ferramenta	Porto Proprietário	Porto Proprietário Privado	Porto de Serviço Privado
Investimento em infraestrutura portuária	Público	Público	Público	Privado	Privado
Investimento em superestrutura	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Investimento em equipamentos	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Operação portuária	Público	Privado	Privado	Privado	Privado
Administração do porto	Público	Público	Público	Privado	Privado
Propriedade da terra e ativos	Público	Público	Público	Público	Privado

Fonte: adaptado de Goldberg (2009).

2.4.2 Características principais dos modelos de governança portuária

Com o intuito de tornar claro todos os modelos, este tópico propõe comparar as características inerentes de cada modelo, com seus pontos favoráveis e pontos desfavoráveis, para um melhor entendimento sobre o tema.

O *Public Service Port* possui característica principal em ser totalmente operacionalizado e gerido por uma entidade pública. Com isso, todos os recursos

como infraestrutura, pessoal e patrimônios são públicos. Sua principal vantagem é a responsabilidade de um único agente. Além disso, seu objetivo é o interesse público. Quanto aos aspectos negativos, tal modelo possui baixa flexibilidade e excesso de burocracia, reduzindo a eficiência das operações e baixos níveis de inovação (Goldberg 2009).

O *Tool Port* mantém as características do modelo anterior. Entretanto, permite a movimentação de carga com operadores privados. Essa inovação busca reduzir as ineficiências intrínsecas do *Public Service Port*, estimulando a competição dentro do porto. O lado negativo é que, ao abrir espaço para agentes privados, há o consequente conflito de responsabilidade entre o parceiro público e privado.

Já o *Landlord Port* transfere ao poder privado os investimentos em superestrutura e equipamentos, além de manter a operacionalização de cargas aberta a concorrência. Contudo, todos esses serviços são realizados mediante concessões, que é um contrato firmado entre o governo e o particular, onde o ente público transfere ao parceiro o direito de explorar a atividade. Em contrapartida, ao final do acordo, todos os investimentos realizados perante a atividade são revertidos ao governo, aumentando o patrimônio público. Sua principal ineficiência é a falta de controle do poder público aos investimentos privados, ocorrendo inúmeros sucateamentos ao final do período de concessão.

Para Goldberg (2009), o caso especial de *Landlord port*, o *Private Landlord Port*, transfere a administração do porto ao setor privado. Com isso, os investimentos se tornam 100% privados e estimulam a competição entre portos. Seu principal ponto negativo é que, ao durante a concessão, torna-se arriscado transmitir a administração ao concessionário, pois esse não vai buscar o interesse público.

De acordo com o autor, o último modelo de gestão, o *Fully Privatized Port*, é caracterizado pela utilização de um patrimônio 100% privado no porto organizado. Sua vantagem é o foco nos clientes e a flexibilização de investimentos. No entanto, o ambiente portuário torna-se uma mera função econômica de obtenção de lucros, deixando de lado o interesse público.

A seguir, o Quadro 3 esquematiza os principais pontos apresentados.

Quadro 3 - Comparação dos modelos de governança portuária

	Porto de Serviço Público	Porto Ferramenta	Porto Proprietário	Porto Proprietário Privado	Porto de Serviço Privado
Características	Propriedades, operações e investimentos 100% públicos.	Propriedades, Investimentos e infraestrutura públicos; Operações privadas.	Propriedades públicas; Infraestrutura pública Investimentos privados com reversão de bens ao poder público.	Propriedade pública; Infraestrutura privada, investimentos privados com reversão de bens ao poder público.	Propriedades, operações e investimentos 100% privados.
Vantagens	Interesse público; Responsabilidade de única.	Eficiência em relação ao outro modelo. Competição interna	Investimento privado; Interesse público	Competição entre portos; Investimento 100% privado;	Flexibilidade nos investimentos; Foco no cliente.
Desvantagens	Excesso de Burocracia; Baixa eficiência; Pouca inovação.	Conflito de responsabilidade	Baixo controle nos investimentos.	Falta de interesse público.	Interesse público ínfimo.

Fonte: Adaptado de Goldberg (2009).

2.4.3 Histórico da governança portuária no Brasil

De acordo com Queiroz Júnior (2006), o sistema portuário brasileiro nasceu público e perdurou assim por mais de três séculos. Na segunda metade do século XIX, foram dados os primeiros passos da iniciativa privada no ambiente portuário.

O caso de destaque foi a concessão do Porto de Santos, concedido em 1888 por 90 anos. Nesse período, predominou-se a utilização de capital privado na exploração de portos públicos (Frezza, 2016).

Entretanto, embora importante, a dependência do capital privado constitui-se um entrave importante para a expansão da economia brasileira. Nesse momento, o fator econômico da atividade portuária possuía caráter unicamente liberal, sem se preocupar com o desenvolvimento nacional (Kappel, 2005).

Na década de 1930, o país passou por inúmeras reformas que tinham como objetivo aumentar a intervenção do Estado na economia. A consequência dessa série de políticas resultou em um planejamento centralizado da atividade econômica nacional.

Nesse período ocorreu a criação de diversos órgãos federais, com o objetivo de fiscalizar e planejar o desenvolvimento portuário. Aqui, cabe destaque a criação do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), em 1963, que posteriormente abriu espaço para a criação da Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobras), em 1975.

Com a Portobras, o sistema portuário brasileiro era formado por portos administrados por essa empresa pública, Companhias Docas e concessionários estaduais e privados. O modelo de governança predominante era o *Service Port* (Júnior, 2023).

A partir de 1980, a crise econômica no Brasil reduziu a capacidade do Estado em financiar o setor portuário. Esse fato, em conjunto com a ascensão de uma ideologia neoliberal, contribuiu para a extinção da Portobras.

O Plano Nacional de Desestatização (PND) foi responsável para o estímulo de concorrência entre portos e, em 1993, a Lei ° 8.630/1993 – Lei de Modernização dos Portos provocou mudanças no setor. Dentre elas, destaca-se a possibilidade de a União conceder à iniciativa privada a exploração do setor. Esse foi o marco de introdução ao modelo *Landlord Port* no país, que é predominante até hoje (Júnior, 2023).

A reforma promovida pela Lei de Modernização dos Portos definiu, portanto, dois ambientes portuários. O primeiro deles, o porto organizado, cujo tráfego e operações são sujeitos à controle de uma autoridade portuária. O segundo, a instalação portuária de uso privativo, explorada por pessoa de direito público ou privada (Tovar, 2006).

Para a implementação de suas diretrizes, há que se falar em regulação e controle da atividade portuária. A criação da Antaq, em 2001, veio ao encontro do processo de desestatização, colocando o Estado com a função reguladora do serviço portuário. Essa agência foi responsável por regulamentar a inserção de agentes privados no setor (Goldberg, 2009).

De acordo com Frezza (2016), alguns pontos introduzidos pela Lei de Modernização dos Portos ainda eram ineficientes. No âmbito normativo, a referida Lei

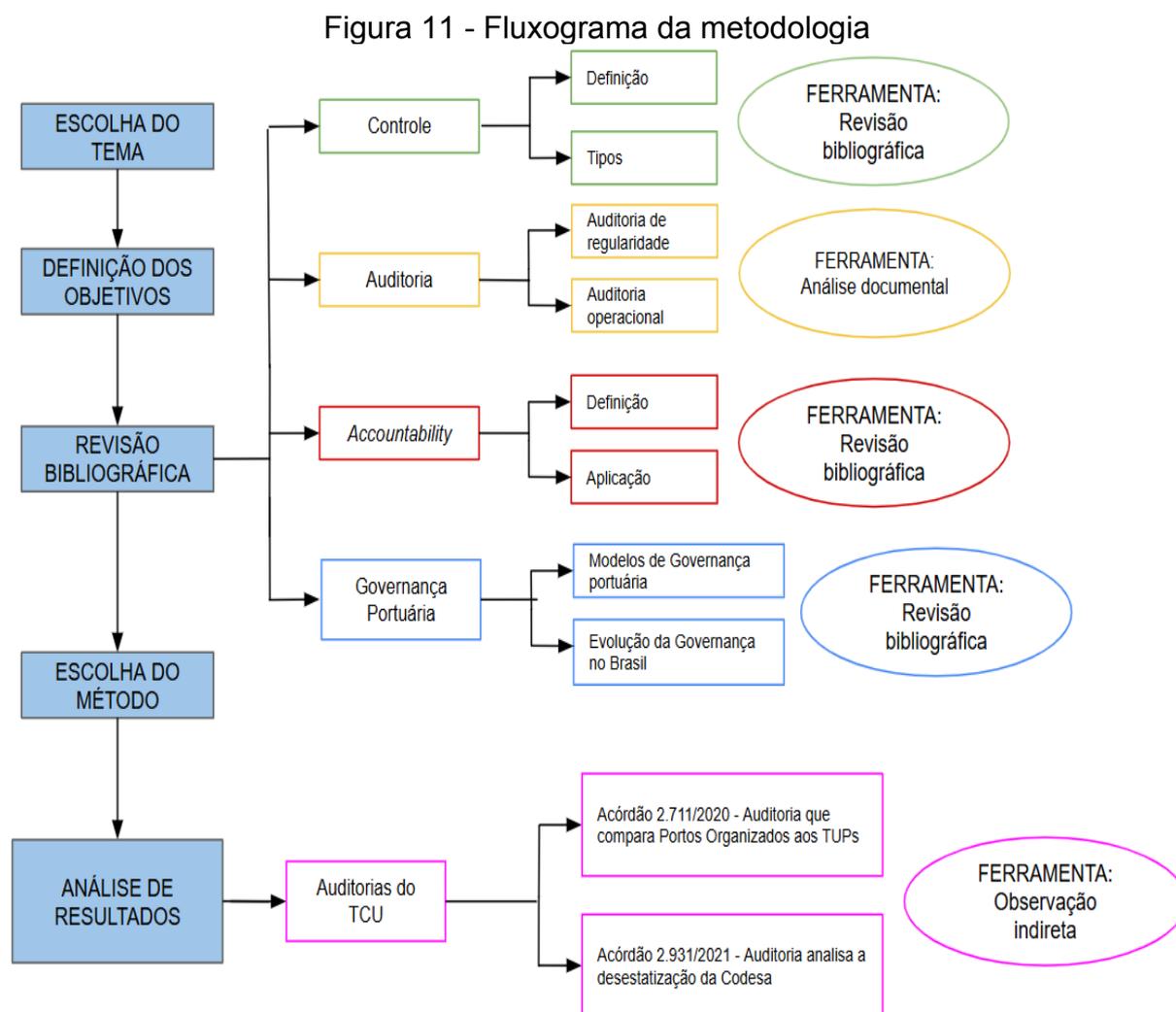
foi criada dois anos antes da lei que regulamentava as concessões do governo e uma década antes da criação da Antaq. Isso significa, por consequência, que as diretrizes gerais da Lei geral de concessões e da Antaq não estavam contempladas na Lei nº 8.630/1993. No âmbito operacional, o custo, dificuldade e o tempo de operações indicavam que significativos problemas ainda deveriam ser solucionados.

Na tentativa de solucionar essa problemática, o governo federal estabeleceu o novo marco regulatório portuário. Nesse contexto, foi editada a Medida Provisória nº 525/2012, que posteriormente originou a Lei nº 12.815/2013 – a Lei dos Portos. A ideia central é proporcionar eficiência e agilidade às operações portuárias. Nesse contexto, a Lei dos Portos traz inovações quanto às concessões e arrendamentos dos portos (Teixeira, 2013).

Verifica-se que, até o ano de 2024, a Lei dos Portos permanece vigente, com alterações legislativas, e é fundamental para o processo de desestatização que vem ocorrendo nas Companhias Docas, a exemplo a Codesa.

3. METODOLOGIA

Prodanov (2013), define a metodologia como o estudo, compreensão e a apreciação de todos os possíveis métodos e abordagens para o direcionamento de uma pesquisa acadêmica. Nesse contexto, foi criado um fluxograma, representado pela Figura 11, cujo intuito é apresentar a condução deste trabalho, com o propósito de validar os procedimentos aplicados para a construção do conhecimento para a sociedade.



Fonte: Autor (2024).

3.1 ETAPAS

Na primeira etapa, ocorre a escolha do tema, cujo estudo visa facilitar a compreensão dos procedimentos de auditoria adotados pelos órgãos de controle em um ambiente portuário. Em seguida, foram definidos os objetivos do estudo, com intuito de determinar a abrangência do trabalho. Na sequência, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca dos assuntos pertinentes ao tema, para proporcionar ao leitor o entendimento do teórico do estudo. Posteriormente, foi selecionada o método de estudo, com o intuito de atingir os objetivos específicos definidos previamente. Por fim, o desenvolvimento e a análise dos resultados possuem a finalidade de confrontar as situações encontradas com os critérios aplicáveis.

3.1.1 Definição dos objetivos

Para compreender de que forma as práticas de controle exercidas pelo TCU, através do instrumento de fiscalização denominado auditoria, contribuem para o incremento da eficiência, responsabilização e promoção do desenvolvimento econômico sustentável, este trabalho analisa a transparência e a *accountability* na gestão de recursos públicos destinados ao setor portuário.

Com isso, foi definido um objetivo geral bem como cinco objetivos específicos, listados nas Seções 1.1.1 e 1.1.2, respectivamente.

3.1.2 Revisão bibliográfica

Com o objetivo de proporcionar um embasamento teórico necessário para a análise dos relatórios de auditoria realizados pelo TCU no ambiente portuário, foram inseridos tópicos acerca dos conceitos de auditoria governamental, controle, *accountability* e os de eficiência, efetividade, economicidade e eficácia. Posteriormente o trabalho busca vincular tais conceitos no âmbito de governança portuária, conceituando os principais modelos de governança e o seu histórico no Brasil. A revisão bibliográfica foi realizada através da leitura de decretos, portarias, instruções normativas e leis, documentos governamentais presentes nos portais dos órgãos públicos relacionados. Dessa forma, os manuais de auditoria fornecem a base para o entendimento das auditorias no setor público e, neste trabalho, foram utilizados

como referências o Manual de Auditoria e demais Fiscalizações do TCDF, 2020, podendo ser acessado no portal do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF, 2024); as Normas de Auditoria do TCU e demais alterações, podendo ser acessadas no portal do Tribunal de Contas da União (TCU, 2024) e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, disponível no sítio eletrônico deste órgão (TCE-SC, 2024). Além disso, o texto da Constituição Federal de 1988, que possui previsão expressa acerca dos termos, documento que também foi abordado na pesquisa, pode ser acessado pelo portal da Presidência da República (Planalto, 2024). Outrossim, a doutrina, que influencia e fundamenta as decisões judiciais, também foi alvo exploratório deste trabalho. Ademais, as dissertações de trabalhos acadêmicos foram acessadas nos repositórios de dados das instituições de ensino. Com isso, foi possível fundamentar todos os tópicos e convergi-los ao ambiente portuário.

O Quadro 4 sintetiza as dezenove (19) referências utilizadas para embasar a revisão bibliográfica. Neste, as colunas representam os autores, títulos, ano de publicação e tipo de trabalho, variando entre leis, artigos, normas, livros, dissertações, teses e decisões colegiadas. Por possuir conceitos consolidados e amplamente utilizados no setor público, a utilização de normativos de órgãos colegiados é vista como tempestiva, pois são eles quem efetivamente realizam as auditorias nas diversas entidades do país.

Quadro 4 - Revisão bibliográfica utilizada na fundamentação teórica

Autor	Título	Ano	Tipo de Trabalho
Brasil.	Constituição da República Federativa do Brasil	1988	Lei
Burns, Maria G.	<i>Port management and operations</i>	2015	Livro
COHEN E. e FRANCO R	Avaliação de Projetos Sociais	1993	Livro
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.	Lei Orgânica do TCE-SC	2000	Lei

MOTA, Carolina Y. H. de Andrade	<i>Accountability</i> no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes.	2006	Tese
PETERS, Marcos.	Implantando e gerenciando a lei Sarbanes Oxley: governança corporativa agregando valor aos negócios	2007	Livro
ZAMPARETTI, Aloísio de Freitas.	O Controle Externo da Administração Pública exercido pelo Tribunal de Contas da União - TCU.	2009	Dissertação
GUERRA, Evandro Martins.	Os controles externo e interno da Administração Pública	2011	Livro
Tribunal de Contas da União	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União	2011	Livro
Instituto Rui Barbosa	Normas de Auditoria Governamental	2011	Livro
Tribunal de Contas da União	Manual de Auditoria Governamental	2011	Livro
MAZZA, Alexandre.	Manual de direito administrativo	2013	Livro
Meirelles, Hely Lopes.	Direito Administrativo brasileiro. 42ª edição	2016	Livro
MATIAS PEREIRA, José.	Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais, 5ª edição	2018	Livro
INTOSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>	2019	Norma internacional
PALUDO, Augustinho Vicente	Administração Pública. 8ª edição	2019	Livro
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.	Direito Administrativo. 33ª edição	2020	Livro
Tribunal de Contas do Distrito Federal	Manual de Auditoria e Demais Fiscalizações	2020	Livro
Tribunal de Contas da União	Instrução Normativa nº 84/2020 – Estabelece normas para a tomada e prestação de contas da administração pública federal, para fins de julgamento pelo TCU.	2020	Norma

Fonte: Autor (2024).

3.1.3 Escolha do método

A seleção do método para esta pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, fundamenta-se na natureza do objeto de estudo, pois envolve a análise da fiscalização portuária ao longo do tempo. A escolha de um método qualitativo se justifica pela necessidade de compreender de forma aprofundada as dinâmicas da gestão portuária, especialmente no que diz respeito às transformações de tecnologia, regulatórias e operacionais ao longo dos anos.

Conforme Godoy (1995), a abordagem qualitativa pode ser conduzida por diferentes estratégias de pesquisa: o estudo de caso, a pesquisa documental e a etnografia. Para este trabalho, optou-se pela pesquisa documental como método de coleta de dados. Essa escolha foi motivada pela possibilidade de acesso a fontes primárias dos Tribunais de Contas, como Acórdãos e Leis Orgânicas, assim como documentos referentes às leis no setor portuário brasileiro. Dessa forma, esse instrumento de pesquisa possibilita ao trabalho analisar os impactos da auditoria governamental na gestão portuária brasileira.

Nesse contexto, a pesquisa abrange uma varredura da legislação aplicável ao setor portuário. A Lei dos Portos (Lei 13.815/2013) e suas alterações representam a norma geral que rege o setor no país. Além disso, a busca por trabalhos acadêmicos foi realizada com as palavras-chave “governança portuária”, “regulação do setor portuário” e “lei dos portos”. Também foram realizadas consultas na base de pesquisa textual do Tribunal de Contas da União, com filtro em “ACÓRDÃOS” e ordenadas por “RELEVÂNCIA”, utilizando as palavras-chaves “desestatização docas” e “ineficiência dos portos organizados”.

Por conseguinte, essa metodologia foi escolhida para atender aos objetivos específicos e proporcionar uma análise aprofundada acerca dos sistemas de controle e da necessidade da promoção de *accountability* nos portos públicos brasileiros.

Para identificar objetivamente os critérios de como o estudo está estruturado, o Quadro 5 apresenta o delineamento básico da pesquisa, simplificado, conforme exposto por Prodanov (2013).

Quadro 5 - Critérios da pesquisa

Critério	Classificação
Objetivo da pesquisa	Exploratória
Abordagem da pesquisa	Qualitativa
Procedimento técnico	Pesquisa bibliográfica e documental
População-alvo	Portos públicos e seus dirigentes

Fonte: Autor (2024).

Como objetivo de pesquisa, o estudo é baseado em uma análise exploratória, visando fornecer uma compreensão aprofundada acerca do tema. Quanto à abordagem, o trabalho utiliza da abordagem qualitativa, pois ao analisar o conteúdo, esta permite identificar tendências e mudanças quanto aos sistemas de controle em portos públicos.

Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizados regimentos, portarias e documentos dos órgãos de controle brasileiros, bem como a legislação aplicável e as diversas literaturas encontradas acerca do tema.

Em relação ao método científico, a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica da realidade. Como essa classificação privilegia as mudanças qualitativas, naturalmente uma abordagem quantitativa é inepta (Prodanov, 2013).

3.1.4 Análise dos resultados

Com todos os tópicos abordados e através de observações acerca do sistema fiscalizatório brasileiro, abre-se espaço para fornecer uma análise sobre o tema aplicado no âmbito portuário. Dessa forma, a pesquisa é conduzida para relacionar os impactos de auditorias realizadas pelo TCU, com o intuito de aperfeiçoar a boa gestão e utilização de recursos públicos no ambiente portuário.

Neste tópico, são avaliados os Acórdãos 2.711/2020 e 2.931/2021, realizados pelo TCU, quanto aos aspectos de legalidade, economicidade e legitimidade dos atos de gestão dos portos públicos brasileiros.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

O Tribunal de Contas da União, no uso de suas atribuições, realiza auditorias operacionais e de regularidade, com o intuito de efetivar o controle externo exercido pelos órgãos de controle. Essa seção apresenta auditorias realizadas pelo Tribunal no ambiente portuário, com vistas à regular aplicação dos recursos públicos e adequação às normas.

Este capítulo busca analisar, através de auditorias realizadas pelo TCU, como que estas atuam na gestão portuária para o atendimento de *accountability* e transparência.

4.1 AUDITORIA DE COMPARAÇÃO ENTRE PORTOS ORGANIZADOS E TERMINAIS DE USO PRIVADO (TUP)

O TCU realizou, em 2020, uma auditoria operacional, objetivada em avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos portos organizados em comparação com os TUP's. Tal auditoria encontra-se fundamentada no Acórdão nº 2.711/2020 – Plenário TCU.

A Lei dos Portos assevera que as instalações portuárias podem estar dentro do porto organizado, administrado por companhia docas ou delegado a Estados ou municípios; ou ainda fora do porto organizado, que são os casos dos TUP's, explorados mediante autorização (Acórdão nº 2.711/2020 – TCU).

No modelo *LandLord Port*, preponderante no ambiente portuário internacional, os terminais possuem tendência em instalar-se dentro dos portos organizados. Entretanto, na experiência brasileira, verifica-se que os investidores privados preferem se instalar fora do porto organizado.

Nesse contexto, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia), unidade técnica responsável pelo controle externo das atividades portuárias do TCU, propôs a realização de auditoria operacional, objetivada em verificar os motivos que levam os investidores a se instalarem nos TUP's e identificar as limitações existentes na exploração da atividade portuária nos portos organizados do Brasil. O levantamento realizado indica a taxa de ociosidade obtida pelos principais portos do país em relação às áreas arrendadas e arrendáveis

provenientes de cada um deles. Salienta-se que a área arrendável é aquela área pertencente ao porto organizado que está disponível para arrendamento, enquanto a área arrendada é aquela que está cedida a um parceiro privado por um tempo predeterminado. No total, foram verificados onze (11) portos, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Taxa de ociosidade das áreas arrendáveis nos principais portos do país em 2020.

Autoridade Portuária	Área Arrendada (m²)	Área Arrendável (m²)	Ociosidade (%)
Companhia Docas do Estado da Bahia	471.174,36	630.171,99	57,2
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - Maceió	142.735,69	166.049,69	53,8
Companhia Docas do Espírito Santo	384.918,98	385.942,34	50,1
Porto de Santos	4.213.245,03	896.291,27	17,5
Companhia Docas do Ceará	22.046,02	228.336,56	91,2
Companhia Docas do Pará	793.775,00	2.651.698,00	77,0
Porto de Itaquí	504.837,74	364.134,50	41,9
Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	1.267.233,00	955.962,00	43,0
PortosRio	2.655.851,00	2.604.965,00	49,5
Porto de Rio Grande	2.597.300,58	9.700.000,00	78,9
Porto de Suape	1.940.615,55	361.018,65	15,7
Total	14.995.208,95	18.951.596,00	55,8

Fonte: adaptado de Acórdão 2.711/2020 – TCU (2020).

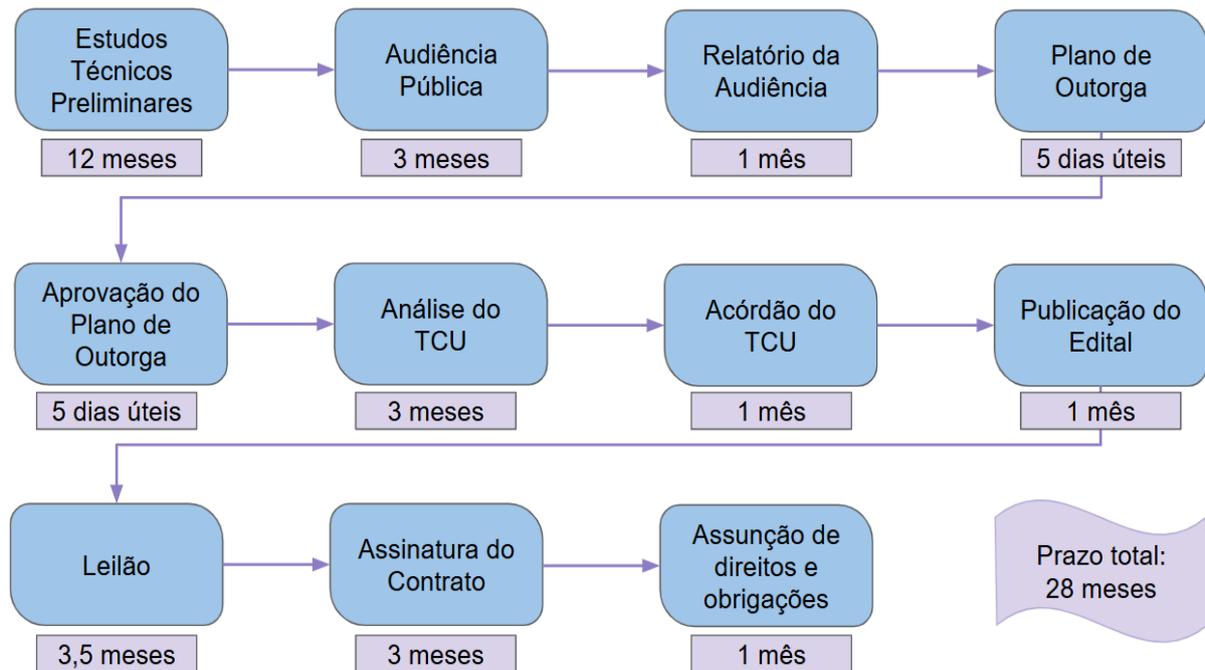
Os resultados indicam que 56% da área total dos portos organizados em análise estão disponíveis para arrendamento, ou seja, estão ociosas. A consequência é que a baixa ocupação significa aumento de custos para suporte dos contratos existentes, gerando insustentabilidade dos portos públicos do modelo *Landlord* no Brasil.

As seguintes constatações são as causas dos motivos que levam os investidores à instalação e realização de investimentos fora do Porto Organizado:

- I. Os arrendamentos portuários realizados pelos Portos Organizados são complexos, rígidos e morosos, mostrando-se inadequados, levando a perda de eficiência de recursos e gestão racional de seu espaço interno portuário (Acórdão nº 2.711/2020 – TCU);
- II. O modelo de arrendamento não confere aos terminais arrendados a flexibilidade necessária para permitir adaptações das operações decorrentes do dinamismo existente na atividade portuária (Acórdão nº 2.711/2020 – TCU);
- III. Dificuldade de contratar e a limitação de recursos públicos prejudicam a prestação de serviço ao complexo portuário (Acórdão nº 2.711/2020 – TCU);
- IV. Nomeação de gestores sem a qualificação técnica necessária ao cargo, representando obstáculo à gestão profissional, orientada a resultados, transparente, eficiente e *accountable* (Acórdão nº 2.711/2020 – TCU).

Quanto à primeira constatação, busca-se verificar o tempo médio do processo de arrendamento realizado no país e compará-lo ao tempo realizado nos TUP's. O prazo verificado entre as tratativas preliminares exteriorizadas pela realização do Estudo de Viabilidade Técnica (EVTEA) até a assinatura do contrato, em um arrendamento portuário, segue as diretrizes do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), sendo simplificado pelo fluxograma a seguir.

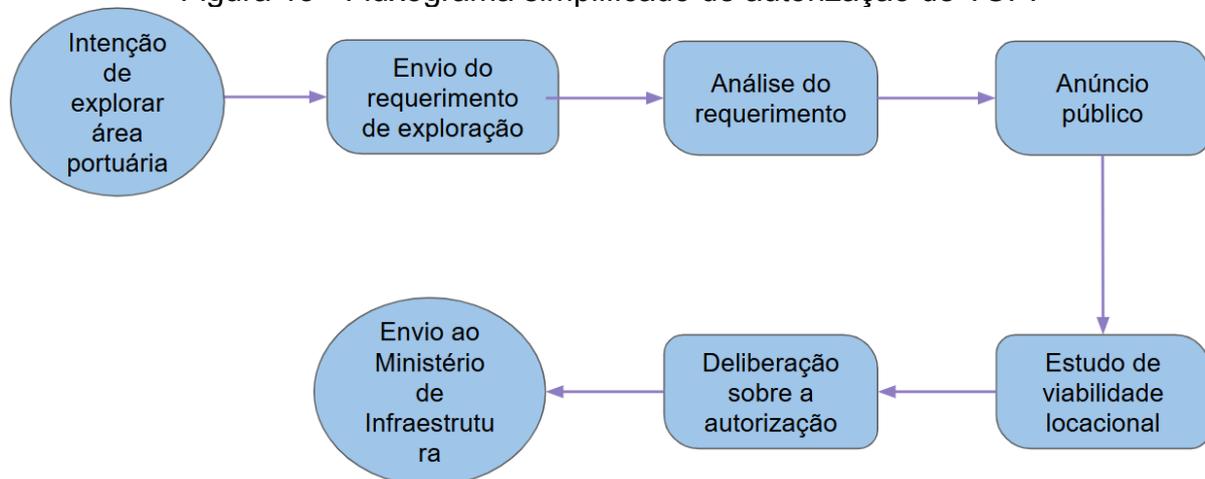
Figura 12 - Fluxograma do processo de arrendamento portuário



Fonte: adaptado de Empresa de Planejamento e Logística (2019).

Comparativamente, as contratações de TUP's não são precedidas de licitações, mas sim mediante autorização do poder concedente, formalizado por um contrato de adesão. O órgão responsável na autorização de instalação de terminais de uso privado é a Antaq. A agência possui um fluxograma simplificado do processo de autorização de TUP's.

Figura 13 - Fluxograma simplificado de autorização de TUP.



Fonte: adaptado de Acórdão 2.711/2020 – TCU (2020).

De acordo com levantamento realizado pelo TCU, o tempo médio do processo de autorização de instalação de um terminal de uso privado é de 16 meses (Acórdão 2.711/2020 – TCU).

Dessa forma, observa-se que o processo de instalação de TUP's reveste-se de maior celeridade e simplicidade quando comparado com o de concessão de um porto organizado. Percebe-se que o prazo para autorização representa, em média, 12 meses a menos que um arrendamento de porto organizado (Acórdão 2.711/2020 – TCU).

Com relação à segunda constatação, cabe lembrar que o arrendamento brasileiro é normatizado pela Lei dos Portos. Os Art. 4 e Art. 8 da Lei 12.815/2013 estabelecem:

Art. 4: A concessão e o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária serão realizados mediante a celebração de contrato, sempre precedida de licitação, em conformidade com o disposto nesta Lei e no seu regulamento.

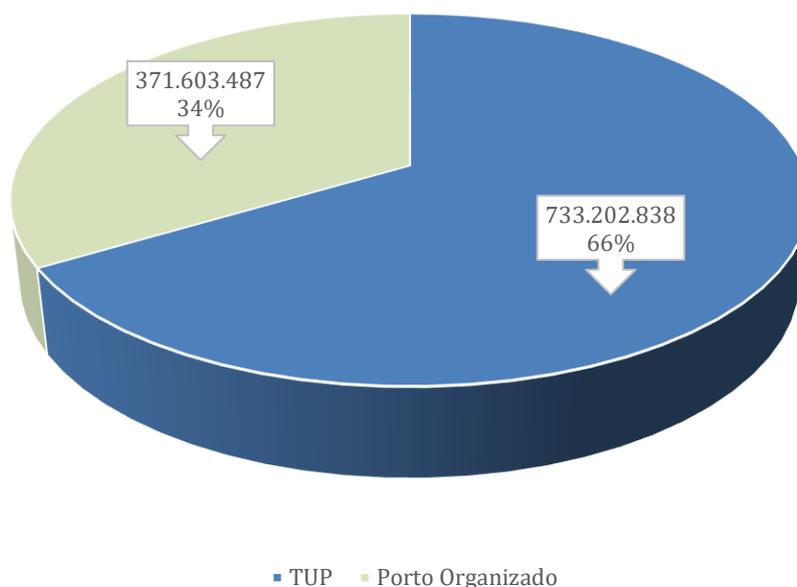
Art. 8: Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público, as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, compreendendo as seguintes modalidades:

I – Terminal de uso privado; [...]

Vale ressaltar que a presente auditoria foi realizada antes da redação alterada pela Lei nº 14.047/2020, cujas características serão abordadas em momento oportuno neste capítulo.

A inovação trazida pela Lei dos Portos proporcionou ao setor privado atuar com maior participação na cadeia portuária brasileira. Inclusive, de acordo com o Estatístico Aquaviário, disponibilizado pela Antaq, a participação dos TUP's nas operações representa 66% do total de carga operada no ano de 2019.

Gráfico 3 - Movimentação portuária (em t)



Fonte: adaptado de estatístico aquaviário da Antaq (2019).

A predominância na movimentação realizada por TUP's indica que os investidores optam por modernizar equipamentos e maquinários necessários para a movimentação portuária nesses terminais, causando obsolescência dos portos organizados e sua conseqüente redução de movimentação de carga. O principal motivo desse cenário reside no regime de arrendamento. Esse regime, realizado pelos portos organizados, são sempre precedidos de licitação, enquanto os contratos celebrados pelos TUP's são dispensados, ocorrendo por autorização do poder concedente (Acórdão 2.711/2020 – TCU, 2020).

As principais diferenças entre ambas as explorações são indicadas no Quadro 6, abaixo:

Quadro 6 - Diferenças entre arrendamento e TUP

Característica	Arrendamento	TUP
Celebração de contrato	Licitação	Autorização
Localização	Dentro do porto	Fora do porto

Flexibilidade contratual	Menor	Maior
Interferência das entidades públicas	Maior	Menor
Definição do objeto contratual	Definido previamente na licitação	Pelo próprio autorizatário
Prazos iniciais	Até 35 anos	Até 25 anos

Fonte: adaptado de Acórdão 2711/2020 – TCU (2020).

Por último, em relação aos gestores nomeados, a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) registra que a escolha dos dirigentes das autoridades portuárias não é voltada por critérios técnicos, mas sim por indicações meramente políticas. Tal prática representa um entrave ao desenvolvimento do setor, pois afasta a possibilidade de contribuições para melhorias de eficiência operacional e gestora (Acórdão 2.711/2020 – TCU, 2020).

Ademais, cabe ressaltar a diferença do modelo de gestão exercido por portos referência mundiais, como o Porto de Rotterdam (Holanda), com relação ao praticado no Brasil. O controle acionário na experiência holandesa é dividido entre o município de Rotterdam e o governo holandês, no qual 30% pertencem a este, e 70% à cidade (Federação Nacional dos Operadores Portuários – FENOP, 2024).

Em contrapartida, os portos públicos brasileiros possuem capital majoritário federal, sendo influenciados por variações políticas em cada governo. Dessa forma, a autoridade portuária é prejudicada por influências políticas.

A auditoria operacional realizada pelo TCU, presente no Acórdão 2.711/2020, levantou um questionário aos terminais arrendados, em que 70% afirmam que a autoridade portuária é prejudicada por influências políticas. Além disso, os terminais mencionam indicações de gestores suspeitos de ilícitos perante o respectivo tribunal de contas estadual e indicações de administradores sem experiência portuária prévia (Acórdão 2.711/2020 – TCU, 2020).

4.1.1 Medidas corretivas e expectativa de impactos positivos futuros nos arrendamentos portuários.

A presente seção busca identificar os impactos causados pelas melhorias implementadas por gestores públicos após as deliberações e sugestões efetuadas pela Corte de Contas no exercício do controle externo; seja na promulgação de novas legislações com viés mais adequado à realidade do setor portuário, seja na implementação de sistemas mais eficientes ou na responsabilização dos responsáveis por irregularidades.

Após a realização das auditorias objetivadas em identificar a ineficiência do porto organizado frente o crescimento dos terminais de uso privado, o TCU encaminhou algumas propostas como alterações legislativas visando a simplificação para a seleção de arrendatários e a criação de mecanismos que viabilizem a exploração de áreas portuárias não exploradas.

Nesse contexto, o governo federal promulgou a Lei 14.047/2020, alterando alguns artigos da Lei dos Portos, Lei 12.815/2013. A redação atual altera o art. 4º da Lei dos Portos, no que tange à exigência de licitar nos contratos de arrendamento e inclui os art. 5º-A e art. 5º-B. A seguir, segue a redação dada pela Lei 14.047/2020.

Art. 4: A concessão de bem público destinado à exploração do porto organizado será realizada mediante a celebração de contrato, sempre precedida de licitação, em conformidade com o disposto nesta Lei e no seu regulamento.

Art. 5-A: Os contratos celebrados entre a concessionária e terceiros, inclusive os que tenham por objeto a exploração das instalações portuárias, serão regidos pelas normas de direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente, sem prejuízo das atividades regulatória e fiscalizatória da Antaq.

Art. 5-B: O arrendamento de bem público destinado à atividade portuária será realizado mediante a celebração de contrato, precedida de licitação, em conformidade com o disposto nesta Lei e no seu regulamento.

Parágrafo único: Poderá ser dispensada a realização da licitação de área no porto organizado, nos termos do regulamento, quando for comprovada a existência de um único interessado em sua exploração [...]

A atual redação vai ao encontro das recomendações realizadas pelo Tribunal de Contas da União, mediante conclusões do Acórdão nº 2711/2020, pois o órgão incumbido no controle externo identificou que uma das causas da falta de atratividade dos portos organizados são a rigidez e morosidade dos contratos de arrendamento portuário.

De acordo com o TCU (2020), enquanto no Brasil a maioria dos processos licitatórios leva mais de dois anos para percorrer todo o seu ciclo, em lugares como Houston a escolha do arrendatário ocorre em 90% das vezes dentro de um prazo entre 4 e 8 meses.

Por serem rígidos, os contratos de arrendamento no Brasil caminham de forma contrária ao dinamismo existente nas operações portuárias, dificultando qualquer modificação de contrato vigente.

A nova redação, além de flexibilizar os novos contratos firmados, busca aumentar a procura de investidores privados a investir em áreas arrendáveis dos portos organizados. Nota-se, portanto, que os novos contratos serão regidos pelas normas de direito privado, colocando os particulares (agentes privados) em local de igualdade perante a administração pública. O Quadro 7, a seguir, sintetiza as principais alterações que permitiram a flexibilização dos contratos de arrendamento portuários.

Quadro 7 – Alterações legais adotadas em contratos de arrendamento.

ARRENDAMENTOS		
Característica	Lei 12.815/2013 (Lei dos Portos)	Lei 14.047/2020 (Alteração legislativa)
Regime de Concessão (entre concessionário e terceiros)	Direito Público	Direito Privado
Dispensas de Licitação e Contratações diretas	Não são possíveis	Quando comprovado um único interessado

Controle exercido pela Antaq	Regulamentação prevista na lei	Regulamentação prevista e não prevista na lei
Flexibilidade contratual	Menor	Maior

Fonte: Autor (2024).

Com as alterações, espera-se que haja, ao menos, uma diminuição da ociosidade das áreas arrendáveis nos portos organizados analisados no Acórdão 2.711/2020 do TCU. Além disso, espera-se, também, um aumento na porcentagem global de carga operacionalizada pelos portos organizados.

Para isso, este trabalho coletou dados sobre as áreas arrendadas e arrendáveis dos 11 portos públicos verificados pelo TCU. Extraídos do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) de cada uma dessas autoridades portuárias, os dados permitiram a criação de uma tabela que indica a taxa de ociosidade média conforme atualização de cada PDZ.

Ressalta-se que no complexo Portuário do Pará, administrado pela Companhia Docas do Pará, os PDZ's disponibilizados pelo Governo Federal dos portos de Santarém, Belém e Vila do Conde, estão desatualizados, datados de 2015, 2017 e 2018, respectivamente.

A mesma situação foi verificada no porto do Rio de Janeiro e no porto de Itaguaí, ambos pertencentes à autoridade portuária PortosRio, com PDZs de 2016 e 2019, respectivamente.

Ademais, os dados são relativos às áreas afetas às operações portuárias. Ou seja, são as áreas e instalações portuárias localizadas dentro do porto organizado destinadas à movimentação e armazenagem de mercadorias e ao embarque e desembarque de passageiros destinada ou proveniente de transporte aquaviário (Manual do Investidor do Setor Portuário, Governo Federal, 2019).

A Tabela 2, a seguir, mostra as áreas arrendadas e arrendáveis das mesmas autoridades portuárias analisadas pelo TCU, a taxa de ociosidade e o ano do PDZ correspondente.

Tabela 2 - Taxa de ociosidade das áreas arrendáveis nos principais portos do país após alteração legislativa.

Autoridade Portuária	Área Arrendada (m²)	Área Arrendável (m²)	Ociosidade (%)	PDZ
Companhia Docas do Estado da Bahia	694.330,98	2.412.299,00	77,7	2022
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - Maceió	204.650,20	120.999,85	37,2	2023
Companhia Docas do Espírito Santo	DESESTATIZADA			
Porto de Santos	3.626.035,76	1.365.316,00	27,4	2020
Companhia Docas do Ceará	16.059,00	269.591,39	94,4	2022
Companhia Docas do Pará	656.033,69	2.412.299,00	78,6	2015- 2017 - 2018
Porto de Itaquí	503.213,54	264.811,10	34,5	2022
Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	1.466.480,00	433.897,00	22,8	2023
PortosRio	2.610.338,87	5.331.267,56	67,1	2016 - 2023 2023- 2019
Porto de Rio Grande	1.830.282,13	1.555.304,29	45,9	2021
Porto de Suape	845.567,28	369.334,78	30,4	2021
Total	12.452.991,45	14.535.119,97	53,9	-

Fonte: Autor (2024).

Ao analisar a tabela, percebe-se que houve uma redução percentual de 1,9% da taxa de ociosidade atual dos 11 portos organizados em estudo. Como a maioria dos dados extraídos foram de PDZ's feitos entre os anos de 2019 e 2022, não se pode afirmar que as alterações legislativas nos contratos de arrendamento adotadas pela Lei 14.047/2020 não surtiram efeito. Na verdade, esse processo é lento, pois inúmeros contratos de arrendamento ainda estão vigentes e outros foram encerrados. Dessa forma, os impactos do novo regime de concessão só terão reflexos nos próximos contratos que serão celebrados ao longo dos próximos anos.

Com relação à porcentagem global de carga operacionalizada pelos portos organizados, foi criada uma tabela com os dados relativos às movimentações totais de cargas nos TUP's e nos portos organizados, disponibilizados nos anuários da Antaq, a partir de 2019, um ano antes da promulgação da alteração legislativa. Os resultados são apresentados na Tabela 3.

Ressalta-se que, os dados relativos ao ano de 2024 encontram-se atualizados até o mês de setembro, pois a última atualização do estatístico aquaviário da Antaq possui dados atualizados até o mês supracitado.

Tabela 3 - Movimentação portuária de 2019 a 2024

Ano	Porto Organizado (em t)	TUP (em t)	Carga total (em t)	Distribuição Percentual de carga do Porto Organizado
2019	371.603.487	733.202.838	1.104.806.325	33,63%
2020	392.348.777	762.553.464	1.154.902.241	33,97%
2021	409.422.179	798.348.307	1.207.770.486	33,89%
2022	422.210.541	797.177.894	1.219.388.435	34,67%
2023	451.209.315	852.614.183	1.303.823.497	34,62%
2024 (jan – set)	360.707.370	637.146.725	997.854.096	36,14%

Fonte: Autor (2024).

Analisando os resultados acima, percebe-se um aumento de quase 3% na participação percentual de movimentação de cargas nos portos organizados do período de 2019 a 2024. Apesar de não ser um aumento relevante, não se pode afirmar que as alterações legislativas realizadas e as sugestões propostas pelo TCU foram inefetivas. Deve-se levar em consideração que tanto os processos licitatórios quanto os investimentos portuários levam longos períodos para serem implementados, postergando os resultados futuros. Com isso, é necessário compreender que esse ato demanda um certo período para promover seus efeitos.

4.2 DESESTATIZAÇÃO DA COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO (CODESA)

A primeira desestatização realizada após a promulgação da Lei dos Portos foi realizada no ano de 2022. Nesse caso a Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) foi leiloada e passou a integrar o modelo de governança portuário *Private Landlord Port*. Vale ressaltar que essa desestatização representa um marco piloto para a privatização da administração portuária de outros portos organizados brasileiros.

A desestatização da Codesa torna-se um marco na história brasileira no setor portuário. A empresa tornou-se a primeira desse setor a entrar no rol de empresas privadas (Portal da Casa Civil, Governo Federal, 2022).

O Porto de Vitória era, até o ano de 2022, administrado pela Codesa, empresa pública vinculada ao Ministério da Infraestrutura (MInfra). Com sua privatização, a sua administração passou para a iniciativa privada e a função regulatória ficou sob responsabilidade do estado (Júnior, 2023).

O TCU acompanhou o processo da Codesa, bem como a outorga da concessão da administração dos portos organizados, através do processo TC 029.883/2017-2. Salieta-se que a própria corte de contas editou a Instrução Normativa nº 81/2020, que instituiu o novo modelo de fiscalização dos processos de desestatização realizados pelo poder público realizados a partir do ano de 2019.

Este trabalho analisará os seguintes tópicos atinentes ao processo de desestatização da Codesa:

- I. Avaliação do modelo institucional regulatório proposto;
- II. Viabilidade econômico-financeira;
- III. Análise dos investimentos de dragagem de manutenção nos portos de Vitória e Barra do Riacho;
- IV. Adequação das minutas jurídicas (edital e contrato) e dos procedimentos de audiência pública ao ordenamento jurídico e aos estudos de viabilidade do projeto.

No que tange ao modelo regulatório, o modelo de governança proposto pelo Governo Federal foi o *Private Landlord Port*, no qual a administração do porto é

concedida à iniciativa privada durante o prazo contratual de concessão; e ficando a cargo do governo a função regulatória de exploração.

Quanto à viabilidade econômico-financeira, o BNDES contratou, por meio do Pregão Eletrônico nº12/2019, uma empresa especializada em serviços de consultoria para definir os valores estimados do direito de outorga da concessão, valores estimados das receita-teto das infraestruturas de acesso aquaviárias e terrestres e valores estimados de investimentos na concessão. Os valores estimados encontram-se na tabela a seguir:

Tabela 4 – Viabilidade econômico-financeira estimada pela empresa contratada.

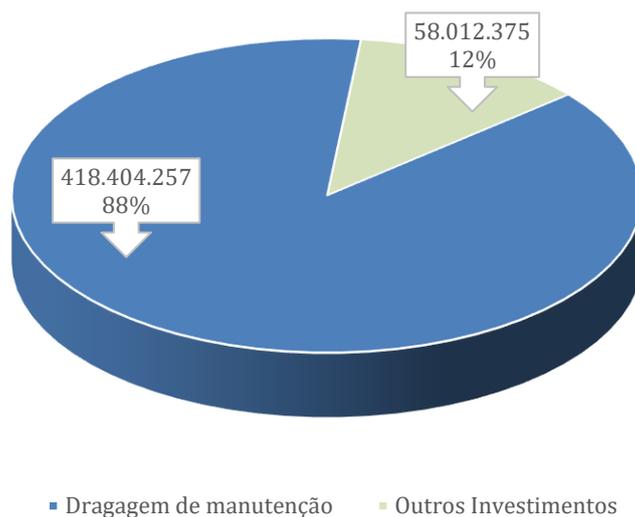
Valores estimados	Planilha inicial enviada ao BNDES
Valor do direito de outorga (R\$)	665.595.000,00
Acessos aquaviários (R\$/TPB)	1,24
Acessos terrestres (R\$/Ton)	5,20
Estimativa de investimentos (R\$)	476.416.632,00

Fonte: adaptado de Acórdão 2.931/2021 – TCU (2021).

Ademais, deve-se mencionar que o concessionário de serviços públicos deve realizar investimentos nas estruturas concedidas, tais como maquinários, melhorias em cais de atracação, substituição de defensas, manutenção de calado conforme autoridades portuárias, dentre outros. Os investimentos obrigatórios são destinados a assegurar a manutenção das operações atuais da Codesa, bem como suportar o crescimento de movimentação de cargas (Processo TC 029.883/2017-2 – TCU).

De acordo com a planilha discretizada dos investimentos a serem realizados, obtida nos autos do processo de desestatização, os preços estimados para os serviços de dragagem de manutenção nos portos de Vitória e Barra do Riacho equivalem a um valor de R\$ 418 milhões, totalizando cerca de 88% do valor total.

Gráfico 4 – Percentual da estimativa de investimentos (em R\$)



Fonte: o autor (2024)

Nesse escopo, este trabalho analisa apenas os valores estimados em investimentos com dragagem de manutenção nos portos de Vitória e Barra do Riacho, por entender que estes serviços são tipicamente os serviços que envolvem os maiores dispêndios monetários.

Por último, no curso do processo de desestatização, foram realizadas duas etapas de consultas públicas com o objetivo de garantir transparência à sociedade além de contribuições para aprimoramento do modelo, lembrando que esta foi a primeira experiência de empresa estatal portuária privatizada no Brasil. Em adequação ao princípio da transparência, foram recebidas e analisadas 334 contribuições de melhoria na primeira consulta, e 12 pedidos orais, além de 17 contribuições escritas na segunda consulta (Acórdão 2931/2021 – TCU, 2021).

Em resumo, por meio do acompanhamento realizado pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), do Governo Federal, a consulta pública é uma forma de controle social realizada antes da publicação do edital da licitação, sendo expressa na Figura 14, a seguir:

Figura 14 - Fluxograma simplificado do projeto de desestatização da Codesa



Fonte: adaptado de Programa de Parcerias de Investimentos (2024).

Os órgãos responsáveis por realizar e garantir essa participação popular são a Antaq e o BNDES, ficando a cargo do TCU realizar o controle externo dessa etapa.

4.2.1 Avaliação e sugestões para economicidade de recursos públicos no processo de desestatização da Codesa.

Esta seção tem como objetivo principal verificar os pontos da auditoria realizada pelo TCU no processo de desestatização da Codesa que puderam contribuir com a geração de valor para o setor portuário, gerar economicidade de recursos públicos e verificar a compatibilidade com as legislações pertinentes ao âmbito portuário.

É importante lembrar que a concessão de uma autoridade portuária deve representar um dos meios para atingir o objetivo de incrementar a competitividade e o desenvolvimento do país, por meio da expansão, modernização e prestação eficiente de serviços (Antaq, 2024).

Conforme preconizado na Lei dos Portos, Lei 12.815/2013, as diretrizes que norteiam as concessões promovidas pelo poder concedente são:

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

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

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

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

Nesse contexto, o TCU realizou, através da SeinfraPortoFerrovia, uma Auditoria de Regularidade no processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) (Portal TCU – Desestatização de Portos do Espírito Santo é aprovada com ressalvas, 2021).

A Corte de Contas verificou a regularidade do processo no Acórdão 2.931/2021. Nos autos, há a avaliação técnica, viabilidade econômico-financeira do empreendimento, adequação às normas e determinações corretivas aos envolvidos (Acórdão 2.931/2021 - TCU, 2021).

No quesito de modelo de governança portuária utilizado na concessão, entende-se que transferir a administração portuária para o setor privado, deixando o governo responsável pela sua regulação, caracterizando o modelo *Private Landlord Port*, encontra respaldo legal e importante para o desenvolvimento do setor portuário. Ademais, lembra-se que a mudança para a administração privada torna os contratos mais flexíveis, proporcionando mais agilidade e dinamismo, requisitos exigidos no setor. Por último, é importante lembrar uma limitação inerente deste modelo: o concessionário (parceiro privado) não terá como interesse final o interesse público. Dessa forma, é imprescindível que o poder concedente (parceiro público) regule as ações do concessionário para que o interesse público não seja prejudicado ao final

da concessão, quando todos os investimentos, estruturas e área portuária seja revertida ao governo.

Com relação aos valores monetários averiguados no estudo de viabilidade econômica da desestatização, este trabalho permanecerá focado nos valores quantitativos da redução de impacto negativo no patrimônio público por entender que, ao adentrar na análise qualitativa dos ativos, passivos e patrimônio líquido, o estudo divergirá do escopo e adentrará na área de Contabilidade Pública.

Nesse contexto, o corpo técnico do TCU realizou auditoria objetivada em verificar a compatibilidade com o mercado dos valores calculados de viabilidade econômico-financeira da empresa especializada contratada pelo BNDES. As recomendações do Tribunal foram, então, enviadas para a empresa, a qual realizou mudanças nos valores conforme sugestões da Corte de Contas. A tabela a seguir mostra a planilha final de valores enviada pela empresa.

Tabela 5 - Viabilidade econômico-financeira revisada pelo TCU

Valores estimados	Planilha final com revisão do TCU
Valor do direito de outorga (R\$)	471.605.000,00
Acessos aquaviários (R\$/TPB)	0,79
Acessos terrestres (R\$/Ton)	2,63

Fonte: elaborado pelo autor com dados de Acórdão 2.931/2021 – TCU (2024).

A título de esclarecimento em comparação com a Tabela 4 - Viabilidade econômico-financeira estimada pela empresa contratada; os valores totais de investimentos não foram computados pois o TCU analisou apenas os investimentos em dragagem de manutenção dos portos de Vitória e Barra do Riacho, que representam 88% do valor total deste grupo.

A verificação da compatibilidade com o mercado nos investimentos em dragagem de manutenção, realizada pelo TCU, foi valorada em R\$ 276 milhões.

Tabela 6 – Investimentos em dragagem de manutenção.

Dragagem de manutenção	Valor estimado (R\$)
Planilha inicial (sem revisão do TCU)	418.404.257,00
Planilha final (com revisão do TCU)	276.033.966,79

Fonte: elaborado pelo autor com dados de Acórdão 2.931/2021 – TCU (2024).

Com todos esses dados, será realizado um levantamento do percentual de economicidade gerado, comparando os valores da planilha inicial, sem revisão do TCU, do estudo de viabilidade econômico-financeira da desestatização da Codesa; com os valores revisados pela Corte de Contas. Os resultados são tabelados, a seguir:

Tabela 7 - Redução percentual dos valores estimados de viabilidade econômico-financeira da concessão da Codesa.

Valores estimados	Planilha inicial (sem revisão do TCU)	Planilha final (com revisão do TCU)	Redução percentual
Valor do direito de outorga (R\$)	665.595.000,00	471.605.000,00	29%
Acessos aquaviários (R\$/TPB)	1,24	0,79	37%
Acessos terrestres (R\$/Ton)	5,20	2,63	49%
Investimentos em dragagem de manutenção (R\$)	418.404.257,00	276.033.966,79	34%

Fonte: adaptado de Acórdão 2931/2021 – TCU (2021).

Essa tabela demonstra a importância da atuação do TCU no setor portuário, pois a redução quantitativa dos valores reflete em todo o processo de edital e leilão

da Codesa. Dessa forma, evitar sobrepreço proporciona economicidade para os cofres públicos e proporciona aumento da competitividade do leilão, pois torna o processo mais transparente, atraindo outros competidores.

Ademais, verifica-se que essa economia gerada na Tabela 7, promoveu

Cabe adicionar que a análise do TCU não possui o intuito de corrigir inconsistências ou falhas em documentos submetidos a sua apreciação. Essa obrigação cabe aos gestores da desestatização. Ao TCU cabe apreciar tais processos, por meio do exame dos estudos de viabilidade, das minutas jurídicas e dos resultados de eventuais consultas/audiências públicas, com vistas a emitir pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados, nos termos da Instrução Normativa nº 81/2018 (Acórdão 2.931/2021 - TCU, 2021).

Por fim, a Corte de Contas também opinou sobre as etapas de audiências públicas realizadas. Para o TCU, não foram cumpridas todas as etapas previstas de consultas públicas. Ademais, algumas informações não foram disponibilizadas ao público, como a memória de cálculo das receitas para utilização da infraestrutura de acesso aquaviário e terrestre (Acórdão 2.931/2021 - TCU, 2021).

A divulgação dessas informações, de acordo com o TCU, traria maior segurança jurídica aos interessados em participar do certame, trazendo maior competitividade na etapa de lances. Além disso, a ausência dessas informações atenta contra os princípios de publicidade e transparência.

Salienta-se que a participação popular é apenas consultiva, portanto, não vincula a decisão do poder público.

5. CONCLUSÃO

Como conclusão do presente trabalho, compreende-se que o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, no tocante ao desenvolvimento portuário visa aumentar a eficiência, efetividade e economicidade dos recursos públicos brasileiros.

Neste trabalho, tomou-se como objetivo geral investigar a atuação da auditoria governamental no ambiente portuário brasileiro. Para alcançar esse objetivo, foi realizado um levantamento bibliográfico acerca dos principais termos utilizados pelos tribunais de contas na fiscalização dos recursos públicos brasileiros. Mesmo não sendo termos do âmbito naval, a convergência da fiscalização para o ambiente portuário ressalta a importância necessária destes conceitos para qualquer gestor que atue no desenvolvimento do setor portuário brasileiro.

Uma vez conceituados, o estudo encaminha para a caracterização dos modelos de evolução portuária, pois cada um possui características específicas de gestão, administração, investimentos e fiscalizações. Os resultados indicam que mundialmente há a predominância do modelo *Landlord Port*. Entretanto, nota-se no Brasil a existência de ineficiência de infraestruturas capazes de suportar as necessidades e agilidades da movimentação de cargas. Portanto, o país caminha para o processo de modelo *Private Landlord Port*, buscando aumentar a movimentação de cargas nos portos organizados através da transferência dos investimentos na infraestrutura para o setor privado durante o período de concessão.

Neste contexto, cabe aos órgãos incumbidos na fiscalização do setor portuário, em destaque o TCU e a Antaq, através de controle externo nos portos organizados, arrendamentos portuários e TUP's.

Para isso, o TCU operacionaliza essa fiscalização através de instrumentos, em especial as auditorias. Por sua vez, elas são processos sistemáticos e independentes que avaliam objetivamente condições para determinar se os critérios aplicáveis são atendidos e relatar os resultados aos interessados. Ao auditar uma entidade, a corte de contas busca avaliar se as práticas estão em conformidade com as normas; se os recursos estão sendo aplicados com economicidade, além de buscar o interesse público; e promover a transparência e *accountability* do setor público.

A exteriorização das auditorias para a sociedade é realizada por meio de Acórdãos, que são decisões colegiadas da corte de contas acerca de um determinado assunto de sua competência. Em estudo detalhado, esse trabalho avaliou uma auditoria operacional, realizada pelo TCU sobre a ineficiência dos portos organizados frente aos TUP's e uma auditoria de regularidade, cujo objetivo era verificar o cumprimento de uma desestatização de companhia docas quanto à legislação aplicável.

Na auditoria operacional, verificou-se que há um aumento pequeno, mas gradual, do percentual da participação de movimentação de cargas nos portos organizados após propostas de sugestões corretivas, tanto legais quanto operacionais, realizadas pelo tribunal, em valores de 3% nos últimos 5 anos. Ademais, verificou-se que a ociosidade de áreas arrendadas nos portos organizados diminuiu em 2% com relação ao verificado nessa auditoria.

Na auditoria de regularidade, verificou-se que as sugestões promovidas pelo TCU contribuíram para avaliar a adequação às normas aplicáveis e no exame de avaliação do modelo institucional, viabilidade econômico-financeira do empreendimento e na promoção de consultas públicas. Em questão de economicidade, houve reduções de 34% dos investimentos em dragagem de manutenção da concessão dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, totalizando cerca de R\$ 142 milhões aos cofres públicos.

As auditorias realizadas pela Corte de Contas, sejam elas de regularidade ou operacionais, buscam proporcionar a correta aplicação do dinheiro público e promover à sociedade um desenvolvimento nacional eficiente.

Conclui-se que a busca constante por aprimorar a administração pública, em benefício da sociedade, faz do TCU a referência brasileira na promoção de uma administração pública efetiva, ágil, ética, transparente e responsável.

Portanto, conclui-se que as auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas, ao examinarem o estado atual do setor portuário, têm como objetivo promover melhorias no sistema operacional, impulsionar alterações legislativas e contribuir na redução dos gastos públicos.

Como sugestões para trabalhos futuros que visam continuar os estudos acerca dos procedimentos fiscalizatórios governamentais, sugere-se, então a análise das fiscalizações realizadas pela Antaq, órgão incumbido na fiscalização da

movimentação portuária, seja ela realizada pelo poder público ou por agentes privados.

No que tange às deliberações do TCU, sugere-se o monitoramento da implementação de alterações legislativas sugeridas pelo Acórdão 2711/2020 que busquem atrair investidores privados a aplicarem recursos nos portos organizados, contribuindo para o desenvolvimento da infraestrutura do Brasil. Frisa-se que esse trabalho não identificou alterações significativas após promulgação da Lei 14.047/2020, alterando importantes tópicos abordados na Lei dos Portos, por entender que os reflexos dos resultados podem vir apenas nos próximos anos.

Vale ressaltar, também, como sugestão para outras pesquisas, a análise da Instrução Normativa nº 81/2018 do TCU, que instituiu o novo modelo de desestatização a ser seguido pelos órgãos públicos brasileiros a partir de 2019; e compará-lo com o modelo anterior, buscando analisar se as mudanças realizadas vão ao encontro das necessidades da desestatização portuária brasileira.

Por fim, sugere-se realizar uma análise comparativa entre o processo de desestatização do Brasil com outros países, visando identificar práticas e estratégias que possam contribuir para a melhoria do nosso sistema e impulsionar o desenvolvimento do setor portuário de maneira mais eficiente, econômica e sustentável.

REFERÊNCIAS

ABPT Debate desafios e perspectivas da Lei dos Portos. *Jornal Portuário* 2023. Disponível em: <https://jornalportuario.com.br/interna/eventos-portuarios/abtp-debate-desafios-e-perspectiva-da-lei-dos-portos>. Acesso em: 07/11/2023.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Scatena, Tereza Cristina. *O Controle Social e a Democratização da Informação: Um processo em construção*. 2003.

BANCO MUNDIAL. *Port reform toolkit. Second edition. Module 1 – Framework for port reform*. Washington: *The World Bank*, 2007.

BOYNTON, William C.; JOHNSON, Raymond N.; KELL, Walter G. *Auditoria*. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Antaq (2023). *Estatístico aquaviário 2023*. Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.

BRASIL. Lei 8630/1993 de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm

BRASIL> Lei 12.815/2013 de 5 de junho de 2013. **Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários. **Manual do Investidor do Setor Portuário**, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/transporte_aquaviario-antigo/planejamento-portuario/arquivos-planejamento

portuario/ManualdoInvestidordoSetorPorturioCompletoJunho2019.pdf. Acesso em: 21 nov. 2024

BRASIL. **Resolução 858/2008 Antaq**. Aprova a norma sobre a fiscalização das atividades desenvolvidas pela administração portuária na exploração de portos públicos. Brasília, DF. 2008. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portaltv3/pdfSistema/Publicacao/0000006641.pdf>

BURNS, Maria G. *Port management and operations*. CRC Press, New York, 2015.

Casa Civil. **Lei nº 12.815/2013**. 5 junho 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm Acesso em 01/09/2023.

COHEN E. e FRANCO R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ. Brasil. 1993.

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). **UNCTAD Pede investimentos em cadeias de abastecimento marítimo para impulsionar sustentabilidade e resiliência a crises futuras**. 2022. Disponível em: https://unctad.org/system/files/press-material/PR22025_RMT22_pt_Final.pdf Acesso em: 14/08/2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Distrito Federal (BRASIL). Tribunal de Contas. **Manual de Auditoria e demais Fiscalizações – Parte geral**. Brasília, TCDF, 2020. 194p. Disponível em: https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/AnexoIManualdeAuditoria_v34_Sem_Ref_REVISADO_Final.pdf

ESPO 2016. *Trends in EU ports governance 2016*. Bélgica, 2016.

FREZZA, Conrado Silva. **A nova Lei dos Portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras: mecanismos para a garantia do interesse público.** Publicação T.DM-007/2016, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 116 p. 2016.

GIL-GARCIA, J., PARDO, T. **E-government success factors: mapping practical tools to theoretical foundations.** *Government Information Quarterly*, v. 22, p. 187-216, 2005.

GUERRA, Evandro Martins. Os controles externo e interno da Administração Pública. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais.** / Revista de Administração de Empresas, 1995.

GOLDBERG, D. J. Krepel. Regulação do setor portuário no Brasil. Tese de Mestrado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. 225p.

Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS).** / Instituto Rui Barbosa. Tocantins: IRB, 2011. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Normas_de_Auditoria_Governamental_-_NAG.IRB_.pdf

INTOSAI, *International Standards of Supreme Audit Institutions*, 2019.

JORNAL PORTUÁRIO, **ABTP debate desafios e perspectivas da lei dos portos.** / 2023. Disponível em: <https://jornalportuario.com.br/interna/eventos-portuarios/abtp-debate-desafios-e-perspectiva-da-lei-dos-portos> Acesso em: 03/11/2023.

JÚNIOR, Luíz Antonio V. F. **Governança Portuária: experiencia internacional e evolução do modelo brasileiro.** Instituto Serzedello Correa – TCU. 2023.

KAPPEL, Raimundo F. **Portos brasileiros: novo desafio para a sociedade.** 2006. Disponível em: http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF_SIMP/textos/raimundokappel.htm. Acesso em 29/10/2023.

LÉLIS, Débora Lage Martins. **Percepção de auditores e auditados sobre as práticas de auditoria interna em uma empresa do setor energético**. Belo Horizonte: UFMG / FACE, 2010; 182 p.

MATIAS PEREIRA, José. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**, 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**, 3ª edição. – São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MOTA, Ana Carolina Y. H. de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese de doutorado – Ciência Política, 2006.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**, 8ª edição. Rio de Janeiro: Método, 2019.

PEIXOTO, Maria Gabriela Mendonça. **Avaliação da Eficiência Operacional de Terminais Intermodais da Região Sudeste na Cadeia Logística de Grãos por Análise Envoltória de Dados**, 2013. TCC (Pós Graduação) – Curso de Engenharia de Produção. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2013.

PETERS, Marcos. **Implantando e gerenciando a lei Sarbanes Oxley: governança corporativa agregando valor aos negócios**. São Paulo: Atlas, 2007.

PLANALTO. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 14/11/2024.

PRODANOV, C. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2 ed. Editora Feevale, Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, Brasil, 2013.

QUEIROZ JÚNIOR, Paulo Peltier. **A reforma conceitual do sistema portuário nacional**. Revista PortoGente, 2006.

ROCHA, Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4> Acesso em 04/09/2023.

Santa Catarina (BRASIL). Tribunal de Contas. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, TCE-SC, 2000. 75p. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/LEI-ORGANICA-CONSOLIDADA.pdf

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique. **Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship**". Oxford University Press. Nova Iorque, 2003.

TEIXEIRA, Fábio Lavor. **Impacto dos Contratos de Arrendamento em Portos Organizados face ao novo Marco Regulatório Portuário Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

TOVAR, A. C. & Ferreira, **A infraestrutura portuária brasileira: O modelo atual e perspectivas para seu desenvolvimento sustentado**. Revista do BNDES, 2006.

Tribunal de Contas da União (TCU). Portaria n° 280/2010. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**. Brasília, Brasil. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/normas-de-auditoria-do-tribunal-de-contas-da-uniao-nat.htm> Acesso em 05/09/2023.

Tribunal de Contas da União (TCU). Portaria n° 185/2020. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**. Brasília, Brasil. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/normas-de-auditoria-do-tribunal-de-contas-da-uniao-nat.htm> Acesso em 05/09/2023.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, Brasil. Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf Acesso em 05/09/2023.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Transporte aquaviário e portos**. 2010.
Disponível em:
http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/rio20/fichas/ptb_08_transporte_aquaviario.pdf
Acesso em 15/08/2023.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD).
Review of maritime transport. 2024.

ZAMPARETTI, Aloísio de Freitas. **O Controle Externo da Administração Pública exercido pelo Tribunal de Contas da União - TCU**. Florianópolis, FCSP, 2009, 92p.