

**INVESTIMENTO NA INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA: TRANSPARÊNCIA NA  
ORIGEM E APLICAÇÃO DOS RECURSOS - ESTUDO DO PORTO DE SANTOS**

**INVESTMENT IN PORT INFRASTRUCTURE: TRANSPARENCY IN THE ORIGIN AND  
APPLICATION OF RESOURCES - STUDY OF THE PORT OF SANTOS**

Camila Lopes Pereira<sup>1</sup>

Tawan Ranny<sup>2</sup>

**RESUMO:** O investimento na infraestrutura portuária no Porto de Santos é realizado pela figura da Companhia Docas do Estado de São Paulo através dos recursos oriundos de suas receitas e dos aportes de capital consignados pelo Governo Federal por meio do aumento do capital pelo Tesouro Nacional. A decisão dos investimentos a serem concretizados são balizados pelas políticas públicas, direcionadas pelo Plano Plurianual da União e previstas na Lei Orçamentária Anual. Toda a dinâmica é resultado de um complexo processo de difícil verificação e entendimento, tornando ruidosa a transparência das ações governamentais.

**Palavras-chave:** Porto de Santos. Investimento Portuário. Infraestrutura Portuária.

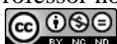
**ABSTRACT:** Investment in the port infrastructure at the Port of Santos is carried out by the Company of the State of São Paulo by means of the proceeds from its revenues and the contributions of capital consigned by the Federal Government through the increase of capital by the National Treasury. The decision on the investments to be made is based on public policies, guided by the Pluriannual Plan of the Union and provided for in the Annual Budget Law. All the dynamics are the result of a complex process of difficult verification and understanding, making the transparency of government actions noisy.

**Keywords:** Port of Santos. Port Investment. Port Infrastructure.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração de Negócios em Controladoria e Compliance pela Universidade Católica de Santos. Graduada em Tecnologia em Logística e Transportes pela Faculdade de Tecnologia da Baixada Santista - “Rubens Lara”, Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Santa Cecília, Empregada Pública na Companhia Docas do Estado de São Paulo. Perita Judicial.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos. Pós-graduado em Filosofia do Direito pela Universidade Santa Cecília. Pós-graduando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Escola Superior de Administração e Marketing de Santos. Graduando em Engenharia Ambiental pela Universidade de Franca. Advogado. Empregado público na Autoridade Portuária de Santos. Professor no Centro Paula Souza.



## 1 INTRODUÇÃO

O investimento na infraestrutura portuária se faz necessário para que a economia no país prospere e a qualidade de vida populacional melhore. Com uma infraestrutura portuária adequada, os custos logísticos tendem a diminuir formando uma reação em cadeia até que o preço chegue ao destinatário final. Da mesma forma que não havendo o investimento, acarretaria entraves nas transações comerciais.

O teor do presente estudo é revelado na busca pelo entendimento dos investimentos realizados na infraestrutura do maior porto da América Latina, que, apesar de garantir o título, está longe de ser o melhor e de concorrer com os maiores portos do mundo.

O principal objetivo estabelecido é o estudo da origem e da aplicação dos recursos em infraestrutura portuária, questionando como o investimento é realizado e quem é o responsável por proporcionar e viabilizar tais investimentos.

Para tanto, utilizamos o método de pesquisa descritivo qualitativo, por vezes, empírico. Estruturando o trabalho de modo a elucidar a dinâmica de investimentos em infraestrutura portuária e os institutos do processo.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO INVESTIMENTO PORTUÁRIO NA HISTÓRIA

Os portos são a porta de entrada e saída dos países desde os primórdios das Grandes Navegações, principiadas pelos portugueses. Dada sua importância, o assunto não pode ser negligenciado, tão pouco renunciado.

No Brasil, a história portuária é turbulenta e, em alguns aspectos, obscura. Pode-se dizer que o porto foi introduzido na região santista com a descoberta da Vila de São Vicente, em 1532, por nossos colonizadores.

Desde essa época até o ano de 1888 é difícil encontrar relatos a respeito do Porto de Santos, quicá documentos comprobatórios. Segundo a CODESP (2016), nestes mais de três séculos, o porto fora utilizado sem progressos relevantes e, a partir 1867, com a ferrovia São Paulo Railway em operação houve um fomento no desenvolvimento da cidade e do porto. A



cultura cafeeira foi grande contribuidora para que o poder público praticasse ato em promoção ao porto de Santos, fomentando o desenvolvimento e o investimento no setor.

O primeiro documento regrado o tema portuário foi o Decreto nº 1.746/1869, no qual “[...]o Império brasileiro editou a primeira Lei de Concessão de Portos[...]” (RANNY, 2015, p. 4). Resumidamente, o decreto versava sobre a autorização do império para que o governo contrate empresa para construir e explorar os diversos portos do império.

O ato é o indício da preocupação do governo com o investimento no setor portuário para que as transações comerciais fossem expandidas. Nota-se ainda que desde os primórdios de nosso país, a administração pública necessita do dinheiro privado para a realização de investimentos em infraestrutura, entretanto não quer que o setor portuário perca o status de público.

Em 12 de julho de 1888 o império publicou o Decreto nº 9.979, fruto de uma concorrência pública realizada pela Diretoria das Obras Públicas da Secretaria do Estado, em que é firmado a concessão do Porto de Santos, inicialmente pelo prazo de 39 anos, sendo prorrogado para o tempo máximo previsto no Decreto nº 1.746/1869, 90 anos.

Com o objetivo de construir o porto, os concessionários constituíram a empresa Gaffrée, Guinle & Cia., com sede no Rio de Janeiro, mais tarde transformada em Empresa de Melhoramentos do Porto de Santos e, em seguida, em Companhia Docas de Santos. (CODESP, 2016).

A data magna atribuída como inauguração do Porto de Santos, dois de fevereiro de 1892, é, na verdade, o dia em que a Companhia Docas de Santos entregou os primeiros 260 metros de cais santista.

O governo, já na era da República, lança mais dois decretos visando a fiscalização e o controle das concessionárias portuárias. O Decreto nº 2.917/1898 regula os serviços de construção e melhoramento dos portos, rios e canais; com a introdução de ato fiscalizatório. E o Decreto nº 6.501/1907 regula a tomada de contas e o controle das concessionárias do então Decreto nº 1.746/1869.



No mandato de Getúlio Vargas, foram sancionados os Decretos nº 24.447, 24.508, 24.511 e 24.599 de 1934, que regularam o setor portuário até que fosse promulgada a chamada lei de modernização dos portos de 1993. O período de governo demonstrou uma administração centralizada e a intenção da área portuária continuar sendo um monopólio federal.

Em julho de 1975, através da Lei nº 6.222, é constituída a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. - PORTOBRÁS, com capital social dividido em ações com o controle do governo federal. Tendo como competências instituídas pela lei administrar e explorar os portos; fiscalizar a administração e exploração dos portos que se encontrem em regime de concessão ou autorização; entre outras.

A criação da Empresa de Portos do Brasil S.A. deixa claro a intenção governamental de ter um controle descentralizado da atividade econômica portuária. Ainda mais latente com a leitura do artigo 5º da Lei nº 6.222/1975:

Artigo 5º. Para a consecução de suas finalidades, a PORTOBRÁS poderá constituir subsidiárias, sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, de acordo com os interesses e necessidades ditados pela administração dos portos e das vias navegáveis interiores.

No dia primeiro de outubro de 1980 é criada a Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, sociedade de economia mista controlada pela Empresa de Portos do Brasil - PORTOBRÁS. O Decreto nº 85.309, de 30 de outubro de 1980 “Dispõe sobre a operação do Porto de Santos”, passando a responsabilidade da administração, operação e exploração para a Companhia Docas do Estado de São Paulo com o término da concessão a Companhia Docas de Santos.

Em 1990 a Empresa de Portos do Brasil S.A. - PORTOBRÁS é extinta através da Lei nº 8029; E, o Decreto nº 85.309, de 30 de outubro de 1980 é revogado pelo Decreto nº 15 de 1991. Desde esse acontecimento até a promulgação da Lei de Modernização dos Portos não encontramos informações e nem legislação regrado a situação das Companhias Docas.



Com o advento da Lei nº 8.630 de 1993, a Lei de Modernização dos Portos, o governo federal toma para si a exploração do porto organizado, prevendo a concessão da atividade. A lei foi um grande avanço para a comunidade portuária, regrando temas antes não discutidos e conceituando diversos aspectos da terminologia portuária.

Em 2013, um novo marco regulatório portuário é publicado, a Lei nº 12.815/2013 e o Decreto nº 8.033/2013, que regulamenta a nova lei dos portos.

### 3 LEI DOS PORTOS

A Lei dos Portos, Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, discorre, entre outros assuntos, sobre as competências da Administração do Porto Organizado. Mais precisamente, no tangente aos investimentos, é o redigido no artigo 17, inciso V do parágrafo 1º:

Artigo 17, §1º, V: fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias.

Ainda para o melhor entendimento da competência citada, transcrevemos a definição de Instalações Portuárias contida no artigo 2º, inciso III da mesma legislação:

[...] instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário.

Quanto as competências da Autoridade Portuária, a legislação é bem específica, restringindo a atuação em investimentos na infraestrutura das instalações portuárias.

O mesmo inciso fornece a opção de atuação da Administradora do Porto, que poderá executar ou fiscalizar a execução. Normalmente os contratos de arrendamentos já contém cláusulas relativas aos investimentos de responsabilidade do contratado, mesmo porque tal cláusula é considerada, pela Lei, essencial; portanto a fiscalização se torna recorrente em detrimento da execução.

O marco regulatório dos portos estabelece ainda o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, que deverá, de acordo com o artigo 53 da Lei nº 12815/2013, “[...]ser



implantado pela Secretaria de Portos da Presidência da República e pelo Ministério dos Transportes, nas respectivas áreas de atuação[...]”.

A lei é específica ao estabelecer que o programa será conduzido pela administração pública direta, e que o programa consiste na dragagem para manutenção ou ampliação.

O programa pode ser considerado uma continuação do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, instituído através da Lei nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007, que também transfere a competência da dragagem a Secretaria Especial de Portos, nomenclatura antiga da Secretaria Nacional de Portos.

A Lei nº 11.610 é mais atenta quanto a captação de recurso para o investimento, uma vez que há tarifação cobrada pelas Companhias Docas, discorrendo no artigo 6º, já revogado:

Artigo 6º. Os programas de investimento e de dragagens, a estruturação da gestão ambiental dos portos e a alocação dos recursos arrecadados por via tarifária das Companhias Docas e do DNIT serão submetidos à aprovação e fiscalização pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e pelo Ministério dos Transportes, nas respectivas áreas de atuação, com o objetivo de assegurar a eficácia da gestão econômica, financeira e ambiental. (BRASIL, 2007).

Os recursos destinados à dragagem são híbridos, parte é proveniente do ciclo econômico da Cia Docas e há verbas do governo federal destinadas a esse fim.

Apesar de a atribuição da dragagem ser inerente a administração pública direta, a Secretaria dos Portos publica a Portaria nº 4, de 10 de janeiro de 2014, aproximadamente sete meses após a publicação no novo marco regulatório portuário, tratando de expor sua fragilidade em cumprir o estabelecido no parágrafo 1º da Lei nº 12.815, passando, em síntese, a realização de obras e serviços de dragagem para as autoridades portuárias.

A Portaria nº 4/2014 traz à tona diversas considerações que, ao nosso ver, são incabíveis. Uma delas considera “[...]que mesmo após a contratação de dragagem de manutenção pela SEP/PR, o PND II não abrange todas as possíveis necessidades de dragagem nos portos organizados[...]”.



Ora, se tratando da Lei dos Portos, em seu artigo 53, inciso I do parágrafo 1º, o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II engloba “as obras e serviços de engenharia de dragagem para manutenção ou ampliação de áreas portuárias [...]”, ou seja, não faz a diferenciação contida na Portaria da Secretaria de Portos, revelando um programa nacional abrangente.

Na prática, o programa não transcendeu aos entraves burocráticos-políticos de nosso país, prejudicando a eficiência portuária, a concorrência e as transações comerciais.

#### **4 PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO**

A Constituição Federal Brasileira em seu artigo 165 estabelece o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Estas leis são de competência do poder executivo a fim de estabelecer um planejamento das políticas públicas de médio e curto prazos.

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento que, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição Federal, contém “[...]as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. (BRASIL, 2015c)

No Plano Plurianual da União podemos verificar as prioridades do governo federal para o período de quatro anos, o planejamento dos programas estabelecidos pelo governo através das políticas públicas e o valor estimado de recursos para a consecução dos objetivos.



O Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019 foi instituído pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, no qual o setor portuário está contido no Programa de Transporte Aquaviário, que já inclui os valores globais a serem investidos e, dentro destes, o orçamento de investimentos das empresas estatais, caso do objeto de estudo.

Os objetivos relativos ao segmento portuário são elencados no Plano Plurianual da União como de responsabilidade da Secretaria de Portos, que, paralelamente, transfere a incumbência a Companhia Docas do Estado de São Paulo das metas concernentes ao Porto de Santos, objeto da análise.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo a Constituição Federal (1988), deverá, entre outros aspectos, conter “[...]as metas e prioridades da administração pública federal[...]” e o direcionamento para o desenvolvimento da Lei Orçamentária Anual.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. (BRASIL, 2015a).

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias está compreendido todo o balizamento para que a Lei Orçamentária Anual seja realizada, alinhando para que os objetivos de médio prazo estabelecidos no Plano Plurianual sejam concretizados no período de curto prazo da Lei Orçamentária Anual.

A Lei Orçamentária Anual é um mecanismo de curto prazo que prevê o orçamento anual das iniciativas do governo para que as metas e os objetivos do Plano Plurianual sejam cumpridos. A Lei Orçamentária Anual deve estar em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que a última é a balizadora das disposições constantes na Lei Orçamentária Anual.

É no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora



do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. (BRASIL, 2015b).

Na Lei Orçamentária Anual também estão inseridos, segundo o parágrafo 5º, inciso II do artigo 165 da Constituição Federal: “II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”.

O Orçamento de Investimento citado no parágrafo anterior é objeto do presente estudo, tendo em vista a Companhia Docas do Estado de São Paulo ser uma sociedade de economia mista com a maioria das ações em detenção do governo federal.

Na Lei Orçamentária Anual do governo federal, o Orçamento de Investimento é tratado de forma genérica, com os valores globais no âmbito ministerial, e as principais fontes de financiamento desses recursos são: geração de recursos próprios das entidades, recursos para aumento do patrimônio líquido e operações de crédito de longo prazo.

No decorrer do estudo será aprofundado a temática da origem dos recursos para os investimentos no setor portuário no âmbito da autoridade portuária.

Em consonância com os programas de planejamento em investimentos públicos, o Decreto nº. 6.025, de 22 de janeiro de 2007, institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, promulgado pelo governo federal com o objetivo de fomentar o investimento, principalmente em infraestrutura, no país.

As ações do Programa de Aceleração do Crescimento não são descritas no decreto, mas é criado um comitê para discriminar as medidas integrantes do programa.

O Programa de Aceleração do Crescimento é uma maneira de planejar, organizar e priorizar a atuação do governo em eixos estratégicos para o crescimento da economia do país.

Os recursos utilizados nas ações convencionadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento estão contidas no orçamento público, conseqüentemente, fazem parte do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.



A lei que estabeleceu o Plano Plurianual em vigor, em seu inciso II do artigo 3º, tem como prioridade da administração pública federal, entre outras, o Programa de Aceleração do Crescimento. Portanto, seu conteúdo é de extrema valia para que o país prospere.

Em síntese este conjunto de leis determina como e quanto será investido durante o ano fiscal, assim veremos como ocorre tal dinâmica.

## **5 DINAMICA E ORIGEM DO INVESTIMENTO PORTUÁRIO**

A dinâmica de investimento no porto ocorre a partir da publicação da Lei Orçamentaria Anual, nela ficam consignados todos os investimentos portuários a serem feitos nos portos com verba do tesouro, estabelecendo a previsão orçamentária para cada ação de investimento.

Contudo, os investimentos não são oriundos somente daqueles feitos pela união. Se considerarmos que a constituição do sistema portuário público é feito de empresas de economia mista que exploram direta ou indiretamente os portos públicos<sup>3</sup> tem capacidade de fazer investimentos a suas expensas.

Ou seja, originalmente empresas de economia mista são constituídas pelo Estado com dinheiro público a fim de concorrer no mercado, assim, via de regra estas empresas possuem recursos próprios ou forma de gerar receitas para fazer estes recursos.

Retornando aos investimentos feitos a partir de verba do tesouro, interessante observar a regras estritas para as ações previstas para o investimento, todo caso, mais peculiar é a forma que esse repasse é feita.

Após a devida previsão na Lei Orçamentaria Anual o dinheiro é repassado de tempos em tempos as autoridades portuárias após o envio das documentações por estas, via de regra a autoridade portuária deve possuir saúde financeira uma vez que o ministério não faz o repasse com frequência devendo por vezes efetuar o pagamento a suas expensas e após ser ressarcida, porém mais peculiar é a forma jurídica que esse dinheiro integra o patrimônio da empresa, após o envio da verba este é integralizado no patrimônio social da empresa.

<sup>3</sup> Observa-se o recorde epistemológico que partiu dos portos públicos. Ora, observe que em portos privados não há o que se falar em investimento público uma vez que o próprio modelo de autorização pressupõe o investimento privado, vide artigos 8º e seguintes da Lei dos Portos.



O capital só é integralizado após a Companhia Docas remeter documentação comprobatória dos investimentos realizados, podendo gerar ou gerando indevidamente uma análise deturpada da situação econômico-financeira da empresa em determinado momento.

Didaticamente, observa-se que a origem dos recursos para o investimento no Porto de Santos, aqui fazendo uma análise mais próxima do cais santista, advém de duas fontes de financiamento, se observarmos pela ótica apresentada na Lei Orçamentária Anual.

A primeira fonte é captada através dos recursos do tesouro, orçamento destinado a realização de aportes de capital pelo governo federal na Companhia Docas do Estado de São Paulo.

Embora aparentemente a União invista recursos nas Companhia Docas, esses valores estão diretamente consignados a determinada ação de investimento que foi planejada pelo governo dentro das leis e dos programas apresentados no capítulo quatro deste artigo.

A segunda fonte de investimento, pela observância da Lei Orçamentária Anual, advém dos recursos próprios originados pelas receitas da autoridade portuária, que, por sua vez, são classificadas como Receita Patrimonial e Receita Tarifária.

As Receitas Tarifárias compreendem a utilização da infraestrutura portuária e de serviços, v.g. fornecimento de energia elétrica; e são utilizadas para a manutenção dos custos que envolvem as atividades rotineiras da empresa. A Receita Patrimonial, por sua vez, representa a exploração portuária, v.g. contratos de arrendamento; e possui viés de reinvestimento.

Analisando contabilmente a situação, a fonte dos investimentos se apresenta de uma única maneira: através de recursos próprios. Pois o fato é que ambos os casos descritos acima estão contidos no Patrimônio Líquido da Companhia Docas do Estado de São Paulo.

Outra constatação é que a integralização é feita sob o signo de imobilização de capital a partir do investimento feito, todo caso, na prática inexistente possibilidade de mobilização do capital, pois por vezes o investimento é feito em bens públicos de uso comum do povo.

Vejamos o exemplo do investimento feito na Avenida Perimetral da Margem Direita onde a União fez a citada operação acima descrita e, como é sabido, a Avenida é um logradouro público de uso de todos, isto a luz do artigo 99, I, do Código Civil, senão vejamos:



Artigo 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.

E, confirmando a constatação de impossibilidade de mobilização do investimento feito, temos o artigo subsequente, 100, que diz:

Artigo 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Ora, via de regra a integralização de investimentos feitos em bens públicos seria uma forma de diminuir o valor do capital social dos demais sócios, ao passo que o governo tem o dever investir em infraestrutura pública devido a sua própria exegese.

## 6 TRANSPARÊNCIA

A transparência e o acesso à informação, consumada e ampliada pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro 2011, de toda a dinâmica retratada é obtida através de um processo custoso de busca dos dados, uma vez que o governo federal realiza o planejamento das ações e quem as executa, na maioria das vezes, é a figura da Autoridade Portuária.

Com o propósito de averiguar e confrontar os valores dispendidos na infraestrutura portuária do Porto de Santos, foi realizado um levantamento dos montantes repassados pela união a Companhia Docas do Estado de São Paulo na forma de participação da união no capital através do Portal da Transparência do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União;

Além disso, analisou-se os dados tangentes aos investimentos constantes no Relatório Anual da Companhia Docas do Estado de São Paulo, comparando os elementos obtidos em ambos os exames:



Tabela 1 – Investimento na Infraestrutura Portuária

Ano	Portal Transparência (Gov. Federal)	Relatório Anual CODESP		Comparativos		
	Valores destinados a Participação da União no Capital (A)	Repassado para Investimentos - Recursos do Tesouro (B)	Executado com Recurso Tesouro (C)	Varição A-B	Varição A-C	Varição B-C
2006	R\$ 7.395	Sem Informação	R\$ 5.231	-	R\$ 2.164	-
2007	R\$ 9.413	Sem Informação	R\$ 15.394	-	-R\$ 5.981	-
2008	R\$ 42.413	R\$ 46.313	R\$ 49.137	-R\$ 3.900	-R\$ 6.724	-R\$ 2.824
2009	R\$ 117.446	Sem Informação	Sem Informação	-	-	-
2010	R\$ 72.110	R\$ 71.676	R\$ 82.154	R\$ 434	-R\$ 10.044	-R\$ 10.478
2011	R\$ 84.158	R\$ 84.158	R\$ 28.307	R\$ 0	R\$ 55.851	R\$ 55.851
2012	R\$ 151.490	R\$ 127.490	R\$ 79.899	R\$ 24.000	R\$ 71.591	R\$ 47.591
2013	R\$ 14.448	Sem Informação	R\$ 144.156	-	-R\$ 129.708	-
2014	R\$ 60.649	R\$ 60.649	R\$ 93.120	R\$ 0	-R\$ 32.471	-R\$ 32.471
2015	R\$ 248.939	R\$ 145.592	R\$ 187.376	R\$ 103.347	R\$ 61.563	-R\$ 41.784
2016	R\$ 140.773	R\$ 140.773	R\$ 100.422	-R\$ 0	R\$ 40.351	R\$ 40.351

Conforme demonstrado na tabela 1, nem sempre a informação dos valores que foram recebidos pela administração do porto, oriundos dos fundos governamentais, são evidenciados no relatório anual da empresa, afetando os cálculos realizados para comparação e a análise dos resultados obtidos.

Na coluna Comparativos da tabela 1, a Varição A-B evidencia que as informações contidas nos dados do Portal da Transparência estão congruentes com os dados contidos no Relatório Anual da Companhia Docas do Estado de São Paulo em apenas três anos dos onze anos analisados, sendo que as informações não foram suficientes para análise em quatro dos onze anos. Portanto os dados, nos anos de 2008, 2010, 2012 e 2015, contém informações divergentes, levando-nos a indícios de irregularidades.

Avançando, investigou-se a Varição A-B do ano de 2015 e descobrimos que os cento e três milhões constam no Plano de Dispêndios Globais, apresentado na página 94 do Relatório Anual 2015 da Autoridade Portuária, como Recursos do Tesouro Nacional para Dívida do Portus. E, verificou-se que a rubrica contida no Portal da Transparência para o mesmo valor é de Melhoria da Infraestrutura e da Operação Portuária.

Nota-se logo o intuito de camuflagem da transparência da operação, denegrindo os princípios administrativos da publicidade e transparência, bem como a indicação da utilização de



contabilidade criativa<sup>4</sup> para cobertura da ação, uma vez que os recursos do governo federal são disponibilizados para a Companhia Docas do Estado de São Paulo como participação no aumento de capital da empresa.

Ora, observa-se que a forma que é contabilizada e publicizado, através dos instrumentos de transparência, compõe elementos nítidos de distorção da realidade que é em suma o investimento em bens não passíveis de serem mobilizados ou, pior, como é o caso do repasse do Portus, que é a assunção de obrigações não claramente definidas como passíveis da empresa pública ora integralizada.

As Variações A-C e B-C da tabela 1 possuem a mesma essência de investigação: identificar se o valor recebido pela administradora do porto, tanto informado pela própria quanto pelo dados do Portal da Transparência, é superior, inferior ou igual as quantias dispendidas nos investimentos. Observou-se na análise que nos anos de 2011, 2014 e 2016 as variações A-C e B-C são idênticas, autenticando a exatidão das informações prestadas à sociedade, e que o resultado obtido no ano de 2014 corrobora com a premissa de que a autoridade portuária deve possuir saúde financeira para suprir os compromissos firmados com os recursos do tesouro nacional, explanado do capítulo cinco deste trabalho, uma vez que os repasses do governo foram menores que a quantia dispendida pactuada.

O Portal da Transparência tem um layout com muitas possibilidades de buscas, muitas informações e menos abrangência analítica, não constando informações de controles e comparativos, apenas dados expostos sem maiores esclarecimentos.

No quesito transparência e compreensibilidade das informações prestadas a comunidade em geral, a Companhia Docas do Estado de São Paulo adota, em seu relatório anual disponibilizado no site da empresa, controle rígido e apropriado de sua execução orçamentária, apontando a adequada observância de um dos pontos fundamentais da Controladoria, o planejamento, acompanhamento e controle da execução orçamentária das organizações.

---

<sup>4</sup> Segundo Kraemer (2005) “[...] a a contabilidade criativa é uma maquiagem da realidade patrimonial de uma entidade, decorrente da manipulação dos dados contábeis de forma intencional, para se apresentar a imagem desejada pelos gestores da informação contábil.”



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma, observa-se a ausência de transparência no repasse dos investimentos, mas principalmente, a ausência de clareza na forma que são definidos quais investimentos serão feitos, quais não e quem será o responsável por fazê-lo.

Outrossim, percebe-se uma inapropriada contabilização do investimento, mormente, no que tange a integralização de capital em investimento de bem público, mas mais do que isto, diretrizes que não figuram a saúde financeira da empresa pública, devido a adoção de métodos e técnicas de registro das operações que ofuscam o âmago da transação.

Ao seu turno vê-se nas Companhia Docas uma incongruência na forma de constituição destas empresas no formato de Sociedade Anônimas que via de regra tem seu fim na concorrência no mercado privado, porém estas Companhias em geral detém o monopólio de portos públicos e somente concorrem entre si.

E, tal concorrência não é salutar ao bem comum. Concatenado a ausência de transparência no investimento, sua contabilização – a partir da integralização de capital de investimento em bens públicos impassíveis de serem mobilizados, impede a aplicação das melhores técnicas de compliance e controladoria.

Sendo possível afirmar que a origem e a aplicação dos recursos destinados pelo governo para o investimento na infraestrutura portuária é realizado por métodos questionáveis, dentro da conceituação de controladoria e compliance muito pouco é aplicado.

## 8 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007. **Institui O Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, e Dá Outras Providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11610.htm)>. Acesso em: 28 maio 2017.



BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. **Institui O Plano Plurianual da União Para O Período de 2012 A 2015.** Brasília, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013. **Lei dos Portos.** Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. **Institui O Plano Plurianual da União Para O Período de 2016 A 2019.** Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. **Lei das Estatais.** Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência Fiscalização e Controladoria Geral da União. Governo Federal. **Portal da Transparência.** Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Presidência da República. **O que é Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?** 2015a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>>. Acesso em: 24 maio 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Presidência da República. **O que é Lei Orçamentária Anual (LOA)?** 2015b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>>. Acesso em: 24 maio 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Presidência da República. **O que é o PPA?** 2015a. Disponível em:



<<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa>>. Acesso em: 24 maio 2017.

BRASIL. Portaria nº 4, de 10 de janeiro de 2014. **Aprova Diretrizes Para A Realização de Obras e Serviços de Dragagem Fora do âmbito do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II (PND II), A Serem Realizados Pelas Autoridades Portuárias.** Brasília, DF, Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/01/2014&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=48>>. Acesso em: 28 maio 2017.

CODESP. Companhia Docas do Estado De São Paulo (Santos). Secretaria de Portos. **Porto de Santos.** Disponível em: <<http://www.portodesantos.com.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

KRAEMER, Maria Elisabeth Pereira. Contabilidade Criativa: Maquiando as Demonstrações Contábeis. **Pensar Contábil: Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 28, p.42-51, maio/julho 2005.

RANNY, Tawan. **Proteção ambiental portuária: uma análise da socialização do risco socioambiental portuário nos planos de emergências.** 2015. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2015. Cap. 1.

