



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO ANUAL DE CONTAS

Agência Nacional de Águas

Exercício 2017

26 de julho de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: **MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE**

Unidade Examinada: **Agência Nacional de Águas**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800670**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se do Relatório de Auditoria Anual de Contas – AAC, referente ao exercício de 2017, decorrente da prestação de contas apresentada pela Agência Nacional de Águas.

O escopo da Auditoria seguiu as tratativas firmadas entre a Secex Ambiental/TCU e Coordenação Geral das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente – CGIMA/CGU, em reunião realizada no dia 07/12/2017.

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 10/04/2018 a 29/06/2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Auditoria Anual de Contas (AAC) visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Conclui-se que a gestão da ANA teve aspectos positivos, tais como o planejamento do Fórum Mundial da Água, a expansão da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade das Águas – RNQA com o Programa Qualiágua e a elaboração da minuta de normativo que regulamenta a gestão de riscos.

Por outro lado, as análises realizadas nos contratos de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, concluíram pelo baixo nível de maturidade nos controles instituídos para o acompanhamento da execução contratual.

Quanto aos instrumentos de regulação da Agência, evidenciou-se que os principais processos regulatórios da ANA utilizam parcialmente a ferramenta de Análise de Impacto Regulatório - AIR, entretanto, acredita-se que, com a implantação do Programa de Melhoria da Qualidade Regulatória da ANA, haverá um fortalecimento do processo regulatório da Agência.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC: Auditoria Anual de Contas

ACT: Acordo de Cooperação Técnica

AIR: Análise de Impacto Regulatório

ANA: Agência Nacional de Águas

Anvisa: Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AUD/ANA: Auditoria Interna da ANA

CADE: Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CIM: Coordenação de Integração de Multiagências de Operações de Alta Complexidade

COSO: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

CON: Comitê Organizador Nacional

ISC: Comitê Diretivo Internacional

MMA: Ministério do Meio Ambiente

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Econômico

OCI: Órgão de Controle Interno

PNQA: Programa Nacional de Avaliação da Qualidade das Águas

PRO-REG: Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação

Qualiágua: Programa de Estímulo à Divulgação de Dados de Qualidade da Água

RNQA: Rede Nacional de Qualidade da Água

SAG: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

SGH: Superintendência de Gestão da Rede Hidrometeorológica

TCU: Tribunal de Contas da União

UF: Unidade da Federação

Uorg: Unidade Organizacional

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Avaliação da Conformidade das Peças	8
2. Resultados quantitativos e qualitativos da gestão	8
2.1 Avaliação dos avanços na implementação da Análise de Impacto Regulatório na ANA	8
2.2 Avaliação do Programa de Estímulo à Divulgação de Dados da Qualidade da Água – Qualiágua.	12
3. Compras e contratações	18
4. Monitoramento das recomendações	22
4.1. Recomendações emitidas pela CGU	22
4.2. Recomendações emitidas pela Auditoria Interna da Agência	23
5. Avaliação do cumprimento das determinações do TCU	24
5.1. Recomendações do TCU específicas para a CGU	25
6. Controles Internos	25
6.1 Avaliação da atuação da ANA na realização do planejamento do 8º Fórum Mundial da Água	25
6.2 Acompanhamento da implementação da Política de Gestão de Riscos na ANA	27
CONCLUSÃO	29
ANEXOS	30
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA	30
II - ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	30

INTRODUÇÃO

O presente Relatório refere-se à Auditoria Anual de Contas - AAC realizada em razão da prestação de contas, referente ao exercício de 2017, da Agência Nacional de Águas - ANA, autarquia sob regime especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente – MMA dedicada a fazer cumprir os objetivos e diretrizes da lei nº 9.433/97.

O relatório de Auditoria Anual de Contas, assim como o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente, são elaborados por este órgão de controle interno e compõem as peças da prestação de contas da ANA que irá subsidiar o julgamento dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O escopo da Auditoria foi definido em reunião realizada, em 07 de dezembro de 2017, entre a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - Secex Ambiental/TCU e Coordenação Geral das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente – CGIMA/CGU, englobando as seguintes análises:

- **Resultados quantitativos e qualitativos:** análise dos avanços na implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) e avaliação do Programa de Estímulo à Divulgação de Dados de Qualidade da Água – Qualiágua;
- **Compras e contratações:** avaliação da governança na área de licitações e contratos da Agência;
- **Monitoramento das recomendações:** emitidas pela CGU e pela Auditoria Interna da Agência;
- Verificação acerca da existência de **recomendações do TCU** específicas para a CGU;
- **Controles internos:** avaliação dos controles internos (COSO) nas ações desenvolvidas pela ANA para organização do Fórum Mundial de Águas.

Além disso, esta CGU avaliou a conformidade das peças incluídas no Sistema e-Contas e o estágio atual da Implementação da Política de Gestão de Riscos.

Os trabalhos de campo foram realizados em Brasília, no período de 10 de abril de 2018 a 29 de junho de 2018, por meio da análise de documentos e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

É importante destacar que este Relatório consolida informações de outros trabalhos de auditoria realizados por esta CGU durante o exercício examinado, os quais foram

fundamentais para a emissão da opinião desse Órgão de Controle Interno (OCI) sobre a prestação de contas da Agência. Os referidos trabalhos estão consignados nos seguintes relatórios:

- Relatório nº 201702152 - Avaliação da atuação da Agência Nacional de Águas – ANA no planejamento do Fórum Mundial da Água 2018;
- Relatório nº 201702237 - Avaliação da Implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) na Agência Nacional de Águas – ANA;
- Relatório nº 201701227 - Avaliação dos controles estabelecidos pela ANA na contratação, gestão e fiscalização dos contratos de serviços de natureza continuada.

Nos tópicos seguintes serão detalhados os itens definidos no escopo, seguido da conclusão da equipe de auditoria.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece a Portaria TCU nº 65/2018, foi realizada a análise do Relatório de Gestão referente à prestação de contas anual da ANA, exercício 2017, inserido no Sistema de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal ao TCU (e-Contas), a fim de verificar se a Agência elaborou as peças demandadas pelas normas do TCU para o exercício sob análise.

Da análise realizada verificou-se que as peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, da Decisão Normativa TCU nº 151, de 19 de outubro de 2017, bem como da Ata que formaliza a definição das estratégias e do escopo da auditoria de gestão a ser feita pelo OCI para a certificação das contas desse exercício, de 7 de dezembro de 2017.

2. Resultados quantitativos e qualitativos da gestão

Este item tem como objetivo apresentar os resultados das análises realizadas em relação aos avanços na implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR), bem como do Programa de Estímulo à Divulgação de Dados de Qualidade da Água – Qualiágua.

Quanto à AIR, o objetivo do trabalho realizado foi responder às seguintes questões de auditoria:

- I. Quais as regulamentações envolvendo a implementação de AIR (regimento interno, normativos ou manuais)?
- II. Existe um processo de elaboração e divulgação da agenda regulatória?
- III. Houve avanços na utilização das boas práticas regulatórias previstas nas “Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico sugerido para Análise de Impacto Regulatório” - PRO-REG?
- IV. A Agência Nacional de Águas previu a utilização de alguma forma de avaliação *ex-post* dos resultados de suas decisões regulatórias?
- V. Existe metodologia para o gerenciamento e revisão do estoque regulatório?

No que se refere ao Qualiágua, as análises foram feitas a partir do Relatório nº 05/2017, elaborado pela Auditoria Interna da ANA.

Os itens 2.1 e 2.2 apresentam os resultados verificados.

2.1 Avaliação dos avanços na implementação da Análise de Impacto Regulatório na ANA

Considerando o crescimento dos sistemas regulatórios, nas últimas décadas, em razão de novas demandas e problemas sociais, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico - OCDE vem recomendando, desde a década de noventa, a melhoria da qualidade da regulação governamental.

Nesse contexto, o governo brasileiro tem adotado medidas com o objetivo de fortalecer o processo regulatório no País, especialmente nas agências governamentais federais. Dentre essas medidas, destacam-se a criação em 2003 de um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar o papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro, que culminou com o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei 3.337/2004, versando sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras, bem como a implementação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, em 2007, e a Revisão Inter pares do Sistema Regulatório Brasileiro, conduzida pela OCDE, em 2007 (Nota Técnica nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR, de 14/09/2017).

No âmbito do PRO-REG, foi instituído um Comitê Consultivo, integrado por representantes das agências reguladoras, dos ministérios aos quais estavam elas vinculadas, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

A partir de 2016, o tema passou a ser considerado prioritário para a Casa Civil – Presidência da República, passando a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – SAG a coordenar, desde janeiro de 2017, um Grupo Técnico – Grupo AIR, composto pelas Agências Reguladoras e Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Recentemente, a SAG/Casa Civil, realizou um mapeamento do estado da arte dos modelos de Análise de Impacto Regulatório - AIR existentes nas agências reguladoras federais (Inventário de AIR nas Agências Regulatórias Federais) e submeteu à consulta pública os documentos Guia Orientativo para Elaboração de AIR – Guia de AIR e Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para a Realização de Análise de Impacto Regulatório – Diretrizes Gerais AIR.

A AIR é um instrumento a ser integrado ao processo regulatório como uma ferramenta de análise sistemática das possíveis alternativas de enfrentamento de um determinado problema regulatório, com o objetivo de orientar o processo decisório. Nesse sentido, segundo o mapeamento realizado pela SAG/Casa Civil, todas as agências reguladoras utilizam elementos de AIR, mesmo que em níveis diferentes de abrangência, aprofundamento e maturidade (Nota Técnica nº 4/2017/AESP/SG/CC-PR, de 14/09/2017).

Com a finalidade de evidenciar os avanços na implementação de AIR na ANA, a equipe de auditoria da CGU realizou uma auditoria avaliativa (Relatório de Auditoria nº 201702237) partindo inicialmente da situação verificada pela SAG/Casa Civil no Inventário de AIR. O quadro a seguir demonstra a situação verificada:

Quadro I - Situação atual da implementação de AIR na Agência Nacional de Águas

Inventário de AIR nas Agências Regulatórias Federais, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República (2017)	Situação Atual verificada pela CGU no Relatório de Auditoria nº 201702237 (2017)
Utiliza AIR desde 2015.	Não utiliza formalmente a ferramenta de AIR.
Realizou 01 Piloto de AIR em Inspeção Especial de Segurança de Barragens;	A metodologia desenvolvida pelo Projeto Piloto de AIR foi aplicada no estudo de caso da Inspeção Especial de Segurança de Barragens e obteve como resultado e melhor alternativa regulatória a recomendação para elaboração de um Manual de Boas Práticas Regulatórias em Segurança de Barragens; Não foram identificadas outras aplicações da metodologia desenvolvida no Projeto Piloto.
Possui manual ou guia de boas práticas de AIR elaborado ou em fase de elaboração; elaborou roteiros para AIRs mais complexas; elaborou formulários para AIRs mais simplificadas; elaborou check-list para avaliação de AIR de nível 2.	Não foram identificados Manual ou Guia de AIR, apenas formulários de AIR nível 1 e 2 e check-list.
Consulta externa no processo de elaboração normativa.	Foram identificadas consultas externas para os normativos relativos à segurança de barragens e adução de água bruta.

Fonte: Mapeamento do estado da arte dos modelos de AIR existentes nas agências reguladoras federais e evidências da auditoria avaliativa – Casa Civil da Presidência da República.

Conforme se verifica acima, não houve avanços quanto à implementação de AIR na Agência, uma vez que o Projeto Piloto de AIR em Inspeção Especial de Segurança de Barragens, embora tenha apresentado uma metodologia própria para AIR, não foi implementado.

Em linhas gerais, a atividade de regulação na ANA está dividida em três processos principais: a regulação de usos (outorga), que inclui ainda os marcos regulatórios e alocação negociada e a definição de regras de operação de reservatórios; a regulação de barragens e a regulação de serviços de adução de água bruta e de irrigação (outro tipo de regulação de usos).

Em decorrência das evidências de auditoria, foi possível verificar que todos os processos regulados apresentam traços da utilização da metodologia de AIR, em menor ou maior grau, sendo que os processos de adução de água bruta, de irrigação e de segurança de barragens estão mais adaptados ao instrumento, tendo em vista que as decisões estão calcadas em estudos técnicos e na participação social, por meio de consultas públicas.

Dessa forma, restou evidenciado que os principais processos regulatórios da ANA utilizam parcialmente a AIR. No entanto, não houve avanços na implementação formal da ferramenta de AIR na Agência desde a realização do Projeto Piloto, em 2014. Além disso, as práticas atualmente adotadas se distanciam em diversos aspectos das boas práticas regulatórias dispostas nas Diretrizes e Guia de AIR, especialmente quanto a:

- **Ausência de institucionalização de AIR:** não há previsão no regimento interno acerca da operacionalização da AIR; não existem normativos ou guias de AIR vigentes;
- **Ausência de definição de metodologia de AIR:** não foram implementados procedimentos específicos de análise em norma própria;
- **Ausência de um processo transparente de elaboração de agenda regulatória:** não há um processo formal e transparente de elaboração de agenda regulatória e não está garantida a participação social, de que trata o inc. VIII do art. 4º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017;
- **Fragilidades no processo de participação popular:** a consulta pública não é realizada previamente à elaboração do ato normativo;
- **Ausência de prazo para revisão os atos normativos:** inexistente dispositivo nos atos normativos que aponte prazo máximo para a revisão dos mesmos em um processo contínuo de atualização do estoque regulatório;
- **Deficiências no arranjo institucional para coordenação e acompanhamento da Qualidade regulatória:** não foi identificada a definição das unidades organizacionais envolvidas na melhoria da qualidade regulatória e suas respectivas competências, diversamente do preconizado no inc. X do art. 4º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Como defendido na Nota Técnica nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR, a AIR é um instrumento de sistematização da reflexão que traz elementos para a decisão e sua implementação deve ser gradual e progressiva, ou seja, resultado de um esforço contínuo de aperfeiçoamento da qualidade regulatória. Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE destaca:

"É necessário que haja uma estratégia sistemática, com a estrutura de análise da regulação que assegure transparência, participação social e eficiência econômica, com responsabilidades explícitas em nível político e administrativo."

Desse modo, considerando a tendência atual de necessidade de implementar melhorias na qualidade regulatória, a CGU recomendou à ANA que apresente um plano para a implementação de AIR, com a finalidade de aprimorar a qualidade de seus processos regulatórios e promover aproximação com as boas práticas regulatórias, observando especialmente o desenvolvimento de metodologia de AIR aplicável aos principais processos regulados pela Agência, a definição de processo transparente e participativo de agenda regulatória, o incentivo à participação social previamente à edição dos atos regulatórios e a inclusão de mecanismos de revisão do estoque regulatório, haja vista tratar-se a melhoria regulatória em princípio da governança pública, na forma do inc. IV do art. 3º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, inclusive.

De acordo com informações encaminhadas pela Agência, está em andamento com horizonte de conclusão para julho de 2018, a avaliação do estoque regulatório, cujo objetivo é a sistematização da análise dos regulamentos existentes, bem como a identificação daqueles que podem ser revisados, consolidados ou eliminados. No levantamento inicial, foram identificados 15.436 Resoluções publicadas, desde a criação da ANA, em 2001. Destes, cerca de 15.100 Resoluções são relativas a atos de outorga do direito de uso de recursos hídricos.

Segundo a Agência, as demais normas foram categorizadas por assunto, macro tema e natureza do ato, conforme proposta metodológica utilizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Os atos que foram identificados como sujeitos à revogação, consolidação ou revisão serão encaminhados às áreas responsáveis e, a partir dessa análise, será proposta uma única Resolução para revogação ou alteração de todos os atos.

A agência informou ainda que está em discussão e será submetida à apreciação da Diretoria Colegiada ainda no primeiro semestre de 2018, o Programa de Melhoria da Qualidade Regulatória da Agência Nacional de Águas, que abrangerá a definição de agenda regulatória, gestão de estoque regulatório, AIR, custos administrativos e estabelecerá cronograma e prazos para implementação.

Diante do exposto, verifica-se que a ANA está tomando as providências para promover melhorias na qualidade regulatória, conforme recomendado no Relatório de Auditoria nº 201702237.

2.2 Avaliação do Programa de Estímulo à Divulgação de Dados da Qualidade da Água – Qualiágua.

A Rede Nacional de Qualidade da Água - RNQA objetiva monitorar, avaliar e oferecer à sociedade informações padronizadas de qualidade das águas superficiais e gerar conhecimento para subsidiar a gestão dos recursos hídricos do Brasil. A RNQA foi lançada em 2013 pela Resolução ANA nº 903/2013, no âmbito do Programa Nacional de Avaliação da Qualidade das Águas – PNQA.

Já no exercício de 2014, por meio da Resolução nº 1040, de 21/07/2014, foi lançado o Programa Qualiágua que possui os seguintes objetivos:

- (i) contribuir para a gestão sistemática dos recursos hídricos, através da divulgação de dados sobre a qualidade das águas superficiais no Brasil a toda a sociedade;
- (ii) estimular a padronização dos critérios e métodos de monitoramento de qualidade de água no País, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Resolução ANA nº 903/2013, para tornar essas informações comparáveis em nível nacional;
- (iii) contribuir para o fortalecimento e estruturação dos órgãos estaduais gestores de recursos hídricos e meio ambiente para que realizem o monitoramento sistemático da qualidade das águas e deem publicidade aos dados gerados;
- (iv) promover a implementação da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade das Águas - RNQA, no âmbito do Programa Nacional de Avaliação da Qualidade das Águas - PNQA.

O Programa Qualiágua estabelece metas mínimas a serem cumpridas por três grupos de unidades da Federação, sendo que as mais estruturadas terão metas mais exigentes.

O primeiro grupo é formado pelas unidades que já operam redes de qualidade de água e que podem expandi-las imediatamente: CE, DF, MG e SP. O segundo grupo tem 11 estados (BA, ES, GO, MT, MS, PB, PR, PE, RJ, RN e RS) e engloba aqueles que já operam redes, mas que precisam aumentar a capacidade de operação dos pontos da RNQA, especialmente no que se refere à capacitação dos seus técnicos e laboratórios. O terceiro grupo é formado por 12 estados em que o monitoramento é inexistente ou não está consolidado: AC, AL, AP, AM, MA, PA, PI, RO, RR, SC, SE e TO.

Para implementação do Programa Qualiágua é necessária a adesão dos Estados, por meio da celebração de um Acordo de Cooperação Técnica – ACT entre a ANA, o Governo Estadual/Distrito Federal e a Instituição Executora do Programa, com vigência prevista de cinco anos. Posteriormente, dá-se a celebração do Contrato de Premiação com a Instituição Executora, contendo plano de metas acordado entre as partes, em observância ao Manual Operativo do Programa Qualiágua, aprovado pela Resolução ANA nº 1.772/2014. As metas mínimas contempladas observam a classificação definida no Anexo III, da Resolução ANA nº 903/2013, de acordo com o nível de maturidade do monitoramento da qualidade da água da Unidade Federativa que celebrou o contrato.

Com o objetivo de avaliar o desempenho do Programa Qualiágua, a equipe da Auditoria Interna da ANA executou auditoria objetivando responder às seguintes questões:

(i) as ações de gestão, controle e monitoramento do Qualiágua estão compatíveis com as exigências técnicas e legais do programa?

(ii) os processos de certificação das metas e divulgação, no âmbito do Qualiágua, estão estruturados de modo a atender aos requisitos previstos nos contratos e normativos?

A metodologia utilizada pela equipe da Auditoria Interna da ANA para a execução da auditoria contemplou a identificação dos objetivos, dos fatores críticos de sucesso, dos riscos inerentes e as possíveis reações aos riscos, por meio da elaboração de uma matriz de riscos. Foram levantados os seguintes riscos para a implementação do Programa Qualiágua:

- ACT não firmado;
- Contratos de premiação não assinados;
- Falta de definição dos laboratórios que irão operar nos estados;
- Logística (cheias, inundações, dificuldades de acessos, problemas com meios de locomoção);
- Dificuldades no acesso aos recursos do Programa Qualiágua;
- Falta de gestão dos contratos de laboratório nos Estados;
- Deficiências de recursos humanos nos Estados;
- Exiguidade de Recursos humanos da CRNQA/SGH;
- Contingenciamento de recursos orçamentários na ANA;
- Ausência de padronização no envio dos dados;
- Falta de governança na atividade de divulgação dos dados;
- Armazenamento de dados e metadados;
- Tratamento e consistência;
- Disponibilização dos dados de forma não amigável;

- Morosidade na análise dos dados para certificação;
- Ausência de capacitação contínua;
- Laboratórios que não atendam aos requisitos do Programa;
- Falta de pessoas capacitadas nos Estados para elaboração de relatórios analíticos;
- Não atualização da definição dos métodos de coleta e análise;
- Não garantir frequência uniforme nas coletas e determinações de parâmetros em campo (sonda);
- Ausência de manutenção dos equipamentos;
- Capacitação não continuada para utilização dos equipamentos; e
- Ausência de plano de aquisição.

No Relatório de Auditoria nº 05/2017/AUD, que apresentou os resultados do trabalho da Auditoria Interna, foi identificado ainda que, até 30/09/2017, haviam sido celebrados 21 (vinte e um) ACTs e 19 (dezenove) Contratos de Premiação, sendo que todos os Estados e Distrito Federal já manifestaram interesse em aderir ao Programa, estando 06 (seis) UFs em tratativas de assinatura do ACT.

Partindo da análise dos riscos, a Auditoria Interna concluiu que os processos analisados necessitam de aprimoramento e, considerando as fragilidades identificadas, apresentou o seguinte plano de ação:

Fato	Medida Proposta	Prazo
1) Ausência de rotina de solicitação e acompanhamento do planejamento das campanhas de monitoramento das executoras.	1) revisar a Resolução ANA nº 643/2016, estabelecendo o marco referencial para encaminhamento do planejamento das campanhas de monitoramento pelas executoras.	30.04.2018
	2) instituir rotina na Coordenação da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade da Água (CRNQA) de acompanhamento do planejamento e da execução das campanhas de monitoramento das executoras.	30.04.2018
	3) encaminhar ofícios aos Estados orientando o prazo para envio do planejamento das campanhas.	31.12.2017
2) Falta de padronização na análise técnica da certificação	Formalizar os procedimentos de análise das certificações (por exemplo, elaboração de <i>check-list</i> e fluxograma) padronizando a utilização de documento, conforme especificações do Manual de Padronização de Documentos, Formulários e Atos Oficiais da ANA.	31.01.2018
3) 80% dos dados certificados não foram divulgados	1) disponibilizar os dados já certificados no Sistema HIDRO (AC, BA, CE, MS, MG, PA, RN, RO e SP).	31.01.2018
	2) estabelecer procedimentos entre as áreas envolvidas, a fim de formalizar o processo de certificação dos dados, incluindo todas suas fases.	31.01.2018
	3) proceder à revisão da norma quanto à vinculação do processo de pagamento à divulgação dos dados pela ANA.	30.04.2018
4) Ausência de informações nos processos administrativos sobre a divulgação dos dados do Programa QUALIÁGUA.	1) documentar, nos respectivos processos administrativos, os procedimentos relativos à divulgação dos dados no Sistema Hidro, de modo que não paire dúvidas quanto à sua execução, visando ao resguardo do princípio da transparência	31.01.2018
	2) aperfeiçoamento do fluxo, com a indicação da formalização do ato.	31.01.2018
5) Atraso no envio dos dados para certificação, pelas Executoras	1) avaliar a pertinência de estabelecer penalidade de desconto/premiação de pontualidade ao Estado, para os casos de atraso/cumprimento no envio dos dados não justificadas	30.04.2018
	2) fazer gestão junto às executoras, formalizando a iniciativa, com vistas ao envio dos dados que se encontram pendentes.	31.12.2017

6) Comunicação intempestiva da interrupção das atividades de coletas e análises laboratoriais de amostras, no contrato com o IGAM-MG, devido à extinção do contrato estadual com Instituto SENAI-MG	1) verificar se o prazo estipulado no § 2º, Art. 10, da Resolução ANA nº 643/2016, é adequado à execução do Programa QUALIÁGUA e, se necessário, efetuar a alteração do normativo.	30.04.2018
	2) revisar a norma para prever situações de suspensão dos prazos do contrato e comunicação à ANA § 2º, inciso III, do art. 10).	30.04.2018
7) Inexistência de evidências de avaliações periódicas da operação dos contratos do Programa QUALIÁGUA.	1) adequar os normativos (Resoluções e Manual Operativo), estabelecendo prazo para a periodicidade e definir o conceito de avaliações periódicas;	30.04.2018
	2) estruturar processo para a realização das avaliações, contemplando critérios e metodologia a serem adotados.	30.04.2018
8) Não atendimento à totalidade das demandas do Programa QUALIÁGUA.	Avaliar conveniência e oportunidade de: - solicitar alocação de técnico administrativo ou estagiário para atividades de cunho administrativo, tais como: controle de prazos de entrega de documentos, aditivos, apostilamentos e afins. - adotar ferramenta TI para controle de prazos dos contratos já assinados. - realizar, com apoio da CGEGEP, estudos quantitativos e qualitativos do quadro de pessoal necessário à UORG.	31.10.2018
9) Fragilidade nos requisitos para cancelamento de documentos no Sistema Próton.	Revisar os critérios e procedimentos institucionais para cancelamento de documentos eletrônicos.	30.04.2018

A implementação das medidas apontadas, no quadro acima, é de responsabilidade da Superintendência de Gestão da Rede Hidrometeorológica – SGH, com exceção do item 9 que compete à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas - SAF.

Considerando o disposto no quadro acima, a maior parte das recomendações apresentava o prazo de implementação expirado. Desse modo, a Agência foi instada a manifestar-se acerca de eventuais medidas já tomadas para a implementação das recomendações do Plano de Ação referente ao Relatório de Auditoria nº 05/2018, bem como para que apresentasse os dados relativos aos indicadores que demonstrem que a execução do Programa Qualiágua tem contribuído de forma eficaz para o atendimento de seus objetivos.

Em resposta, a AUD/ANA informou que foram iniciadas as providências apenas para as recomendações relativas aos fatos “2” e “9”:

- Formalizar os procedimentos de análise das certificações (por exemplo, elaboração de *check-list* e fluxograma) padronizando a utilização de documento, conforme especificações do Manual de Padronização de Documentos, Formulários e Atos Oficiais da ANA;
- Revisar os critérios e procedimentos institucionais para cancelamento de documentos eletrônicos.

Quanto às demais recomendações, foi informado que a Auditoria Interna aguardava a manifestação da Unidades responsável (SGH/ANA).

Considerando o baixo nível de implementação das recomendações, a AUD/ANA foi instada novamente a manifestar-se acerca de eventuais limitações à implementação das recomendações, bem como quanto às providências em andamento para sanar as fragilidades apontadas. Em resposta, a Auditoria Interna apresentou o quadro a seguir:

Fato	Medida Proposta	Análise da AUD	Prazo
1) Ausência de rotina de solicitação e acompanhamento do planejamento das campanhas de monitoramento das executoras.	1) revisar a Resolução ANA nº 643/2016, estabelecendo o marco referencial para encaminhamento do planejamento das campanhas de monitoramento pelas executoras.	A medida está sendo implementada. Assim, permanece em monitoramento até a aprovação da Resolução em discussão.	31.12.2018
	2) instituir rotina na Coordenação da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade da Água (CRNQA) de acompanhamento do planejamento e da execução das campanhas de monitoramento das executoras.	Medida implementada. Nos trabalhos futuros de auditoria, esta AUD verificará a continuidade da adoção das rotinas estabelecidas.	Atendida
	3) encaminhar ofícios aos Estados orientando o prazo para envio do planejamento das campanhas.	Medida implementada.	Atendida
2) Falta de padronização na análise técnica da certificação	Formalizar os procedimentos de análise das certificações (por exemplo, elaboração de <i>check-list</i> e fluxograma) padronizando a utilização de documento, conforme especificações do Manual de Padronização de Documentos, Formulários e Atos Oficiais da ANA.	A medida está sendo implementada. Assim, permanece em monitoramento até o envio formal do fluxo.	31.08.2018
3) 80% dos dados certificados não foram divulgados	1) disponibilizar os dados já certificados no Sistema HIDRO (AC, BA, CE, MS, MG, PA, RN, RO e SP).	A medida está sendo implementada, não sendo apresentados prazos para tanto. Assim, permanece em monitoramento até o envio das evidências quanto à disponibilização dos dados já certificados.	31.08.2018
	2) estabelecer procedimentos entre as áreas envolvidas, a fim de formalizar o processo de certificação dos dados, incluindo todas suas fases.	Esta AUD atendeu ao pedido de dilatação de prazo para implementação da medida proposta.	31.08.2018
	3) proceder à revisão da norma quanto à vinculação do processo de pagamento à divulgação dos dados pela ANA.	A medida foi adicionada ao Plano de Ação pela AUD e gestores do Programa em vista da necessidade de a norma espelhar a não vinculação do pagamento ao processo de divulgação, este último, responsabilidade da ANA. Dessa forma, a medida ficará em monitoramento até que a Resolução seja revista conforme acordado no Plano de Ação. Houve equívoco na interpretação da Unidade a respeito da medida indicada.	30.12.2018
4) Ausência de informações nos processos administrativos sobre a divulgação dos dados do Programa QUALIÁGUA.	1) documentar, nos respectivos processos administrativos, os procedimentos relativos à divulgação dos dados no Sistema Hidro, de modo que não paire dúvidas quanto à sua execução, visando ao resguardo do princípio da transparência	Medida implementada com evidências.	Atendida.
	2) aperfeiçoamento do fluxo, com a indicação da formalização do ato.	Esta AUD ficará no aguardo do envio de evidência de que a medida foi plenamente atendida.	31.08.2018
5) Atraso no envio dos dados para certificação, pelas Executoras	1) avaliar a pertinência de estabelecer penalidade de desconto/premiação de pontualidade ao Estado, para os	Esta AUD considera a recomendação atendida, na medida em que foi feita avaliação pertinente ao assunto, tendo o	Atendida.

Fato	Medida Proposta	Análise da AUD	Prazo
	casos de atraso/cumprimento no envio dos dados não justificadas	gestor concluído pela não aplicabilidade da sugestão exarada, no momento atual.	
	2) fazer gestão junto às executoras, formalizando a iniciativa, com vistas ao envio dos dados que se encontram pendentes.	Medida implementada	Atendida.
6) Comunicação intempestiva da interrupção das atividades de coletas e análises laboratoriais de amostras, no contrato com o IGAM-MG, devido à extinção do contrato estadual com Instituto SENAI-MG	1) verificar se o prazo estipulado no § 2º, Art. 10, da Resolução ANA nº 643/2016, é adequado à execução do Programa QUALIÁGUA e, se necessário, efetuar a alteração do normativo.	Esta AUD ficará no aguardo da implementação da medida.	31.12.2018
	2) revisar a norma para prever situações de suspensão dos prazos do contrato e comunicação à ANA § 2º, inciso III, do art. 10).	Esta AUD ficará no aguardo da implementação da medida.	31.12.2018
7) Inexistência de evidências de avaliações periódicas da operação dos contratos do Programa QUALIÁGUA.	1) adequar os normativos (Resoluções e Manual Operativo), estabelecendo prazo para a periodicidade e definir o conceito de avaliações periódicas;	Esta AUD ficará no aguardo da implementação da medida.	31.12.2018
	2) estruturar processo para a realização das avaliações, contemplando critérios e metodologia a serem adotados.	A medida foi parcialmente implementada. A AUD ficará no aguardo da apresentação dos critérios e metodologias definidos para a realização das avaliações.	31.12.2018

Como se depreende do quadro acima, 05 (cinco) recomendações foram atendidas e em relação àquelas que estavam com prazos de implementação vencidos, houve a repactuação dos mesmos, diante das informações encaminhadas pela área responsável (SGH/ANA), as quais ainda não foram suficientes para sanar as impropriedades.

No entanto, apesar de que algumas recomendações foram atendidas, verifica-se que a maior parte das recomendações ainda estão em monitoramento, apenas tendo sido iniciadas as providências para a sua implementação. Nesses casos – presentes complexidades diversas e contextos díspares relativamente às sete recomendações da AUD/ANA, conforme itens 178 e 179 do anexo à IN SFC nº 3, de 09/06/2017 – a morosidade no andamento das providências, todavia, pode acarretar perdas no esforço operacional para estruturação do Programa, especialmente no que concerne àquelas falhas mais relevantes, como é o caso do processo de realização de avaliações periódicas da operação dos contratos do Programa Qualiágua e à disponibilização dos dados já certificados no Sistema Hidro.

Quanto aos indicadores e monitoramento da eficiência do Programa Qualiágua, a SGH/ANA informou que o acompanhamento dos resultados é realizado por intermédio da apuração semestral de metas (de monitoramento e estruturantes), expressas em cada contrato de gestão firmado com os estados.

As metas de monitoramento são definidas em função dos pontos de monitoramento, dos parâmetros avaliados, da medição de vazão em concomitância com a avaliação da qualidade da água. Entretanto, devido à assimetria entre os estados, foi definida uma classificação em função da capacidade da unidade federativa: (a) UFs que operam redes de monitoramento de qualidade de água com possibilidade de expansão; (b) UFs que

operam redes de monitoramento estaduais e precisam de aumento substancial da capacidade operativa; e (c) UFs em que o monitoramento de qualidade é inexistente ou não está consolidado.

Já as metas estruturantes foram definidas em função do percentual mínimo de pontos com frequência trimestral de monitoramento, da participação dos técnicos em eventos de capacitação e da participação dos técnicos de campo e no escritório nos ensaios de intercalibração laboratorial promovidos pela ANA. Dessa forma, as metas estruturantes objetivam o fortalecimento institucional dos estados nas atividades relativas ao monitoramento.

Segundo a manifestação da ANA, desde 2014, houve ampliação espacial do monitoramento de qualidade da água como consequência da implantação do monitoramento de qualidade da água em estados que não realizavam a atividade.

Quanto aos benefícios advindos do Programa Qualiágua, a Superintendência de Gestão da Rede Hidrometeorológica/ANA ressaltou o seguinte:

“A implantação do Programa Qualiágua trouxe benefícios ao país, seja pelo aumento da cobertura da rede de monitoramento de qualidade da água e o consequente aumento do número de parâmetros analisados disponíveis à sociedade, quanto pelo suporte a essa atividade nos estados, descentralizado a atuação do Poder Público entre os entes da Federação, já que Estados e União possuem atribuições compartilhadas no tema da qualidade ambiental.

(...)

O Programa Qualiágua possui metas físicas de acompanhamento facilmente verificadas, embora tenham sido formuladas a partir de um processo trabalhoso e participativo. As metas, quando alcançadas, contribuem fortemente para o processo de gestão das águas.”

Diante do exposto, verifica-se que, de acordo com a avaliação da Agência, o Programa Qualiágua vem contribuindo positivamente para o desenvolvimento e expansão da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade das Águas – RNQA, no entanto a Auditoria Interna apurou que os processos de certificação das metas e a divulgação dos dados, no âmbito do Qualiágua, não estão estruturados de modo a atender aos requisitos previstos nos contratos e normativos, pois 80% dos dados não foram divulgados no Sistema Hidro até a finalização dos trabalhos da auditoria interna.

Desse modo, como apontado no Relatório de Auditoria Nº 5/2017/AUD, o processo e os controles estabelecidos apresentam fragilidades, as quais podem comprometer a efetividade do Programa caso as providências necessárias para o saneamento das fragilidades apontadas não sejam implementadas de forma célere pela Unidade responsável.

3. Compras e contratações

Este item apresenta os resultados da auditoria realizada cujo objetivo foi verificar se os controles estabelecidos pela ANA em suas contratações de serviços prestados de forma

continuada, bem como as respectivas ações voltadas à gestão e fiscalização contratual, apresentam-se aderentes à legislação pertinente e às boas práticas administrativas.

Para o alcance dos objetivos propostos, foram formuladas as seguintes macro questões de auditoria:

Q1. A estrutura disponível para a gestão dos contratos terceirizados da ANA está adequada?

Q2. As contratações apresentam planejamento adequado?

Q3. Os contratos terceirizados da ANA são bem geridos?

O item 3.1 detalha os resultados encontrados.

3.1 Avaliação da governança na área de licitações e contratos

Das análises realizadas verificou-se fragilidades nos procedimentos adotados para a gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, resultando em baixa eficácia e eficiência no acompanhamento da execução contratual e em prejuízo ao Erário de forma direta e potencialmente.

Questão importante e de grande relevância nos contratos de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra é quanto ao nível de acompanhamento e fiscalização adotado pelo órgão ou entidade, tendo em vista a possibilidade de imputação das responsabilidades solidária e subsidiária à Administração caso seja evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento da obrigação descrita pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

Nesse diapasão, foram elaboradas questões de auditoria de modo a verificar o nível de maturidade da ANA na gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra. Buscou-se, por exemplo, verificar se a fiscalização contratual ocorre a partir da gestão de riscos; qual a metodologia adotada na fiscalização contratual; o nível de instrução dos processos de liquidação e pagamento; e a composição das planilhas de custos aprovada durante a realização dos respectivos certames.

A partir da análise documental, realização de entrevistas com os servidores designados como gestores de contratos e aplicação de questionário junto aos empregados terceirizados, identificamos que:

(i) a gestão e fiscalização contratual não é lastreada em riscos;

(ii) a metodologia utilizada na fiscalização tem como referencial a análise documental;

(iii) não há segregação de funções entre a gestão e a fiscalização contratual;

(iv) o Manual de Licitações e Gestão de Contratos da ANA, aprovado pela Portaria ANA nº 39/2009, traz atribuições genéricas para atuação do gestor do contrato e apresenta desalinhamento com as orientações de fiscalização estabelecidas pela Secretaria de Gestão (Seges);

- (v) a ausência de processo específico para o acompanhamento da execução contratual;
- (vi) a instrução dos processos de liquidação e pagamento estão adequados às normas de regência;
- (vii) as planilhas de custos apresentam inconsistências quanto: aos percentuais para o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Contribuição Previdenciária e Adicional de Insalubridade; à inclusão do item “Plano de Saúde”; e à ausência da revisão contratual em virtude da Lei nº 13.467/2017 (Lei da Reforma Trabalhista); e
- (viii) os atos de gestão contratual não resguardam o atendimento do interesse público.

A realização da gestão e fiscalização desvinculada da avaliação de risco aumenta a possibilidade de a Administração efetuar o pagamento às empresas contratadas sem que tenha a “real certeza” de que tenham cumprido as obrigações contratuais, trabalhistas e previdenciárias.

A falta de identificação dos principais riscos que possam comprometer a execução contratual pode conduzir a pagamentos por serviços não prestados ou mal prestados e, em caso extremo, trazer a imputação de responsabilidade subsidiária à Administração por débitos trabalhistas não honrados pelas empresas contratadas.

Além desse fato, os controles estabelecidos para o acompanhamento contratual são inadequados, tendo em vista que: a metodologia utilizada na fiscalização tem como referencial a análise documental; não há segregação de funções entre a gestão e a fiscalização contratual; o Manual de Licitações e Gestão de Contratos da ANA não se mostra adequado a orientar a atuação do gestor do contrato; e não são autuados processos específicos para os registros demandados pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993, aumentando o risco de dano ao Erário e de imputação de responsabilidade subsidiária à Administração.

Os processos de liquidação e pagamento são instruídos com a nota fiscal atestada pelo gestor do contrato, consulta ao Sicafe e ao Cadin e respectiva autorização para efetuar o pagamento. Contudo, em relação ao Contrato nº 30/2013, identificou-se por meio de consulta ao Sistema Siafi que os valores retidos a título de contribuição previdenciária e Imposto Sobre Serviços de Qualquer natureza (ISSQN) estavam em desconformidade com as alíquotas constantes da planilha de custos.

Em relação à contribuição previdenciária, a empresa contratada optou pela desoneração da folha de pagamento, Lei nº 12.546/2013, e apresenta o destaque na nota fiscal de 3,5% sobre o valor do faturamento, contudo, não houve a revisão contratual com fulcro no art. 65, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, ao arrepio da determinação esposada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 2.859/2013-Plenário e ratificado pelo recente Acórdão nº 671/2018-Plenário.

Quanto ao ISSQN, a proposta da empresa vencedora no certame contempla 5,0% para o ISSQN, o que se mostra desalinhada com o Decreto nº 25.508/2005, que regulamenta o ISSQN no âmbito do Distrito Federal, vez que estabelece para o serviço de manutenção predial a alíquota de 2,0%.

As planilhas de custos ainda apresentam inconsistências quanto à cotação do item “Plano de Saúde” e à ausência da revisão contratual em virtude da vigência da Lei nº 13.467/2017, Lei da Reforma Trabalhista, a partir de 11 de novembro. Ambas as situações caracterizam dano ao Erário por efetuar pagamentos às contratadas por item indevido e em desacordo com a nova lei, respectivamente.

Por fim, os atos de gestão contratual praticados no âmbito dos processos auditados não resguardam o atendimento do interesse público, a exemplo:

(i) do recebimento de garantias que não possuem autenticidade, conforme verificado ao acessar o endereço na internet indicado nas apólices;

(ii) da ausência de registro contábil das apólices recebidas das prestadoras de serviços no Sistema Siafi, conforme estabelece a Macro Função 021126 - DEPÓSITOS EM GARANTIA;

(iii) da ausência de comprovação de que o contratado mantém todas as condições iniciais de habilitação no momento da prorrogação contratual, a exemplo do capital circulante líquido de no mínimo 16,66% do valor estimado da contratação; da comprovação de patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação; e de que 1/12 doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada, o que representa risco de a Administração contratar por mais um lapso temporal empresa que não honre com as obrigações contratuais, em especial a trabalhista e a previdenciária; e

(iv) da concessão de reajuste contratual em desacordo com o prazo estabelecido pela Lei nº 10.192/2001.

Durante à realização dos trabalhos de campo foram emitidas quatro notas de auditoria visando estancar irregularidades identificadas na composição dos itens das planilhas de custos, bem como adequar a fiscalização contratual às normas expedidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Parecer aprovado pelo Procurador-Geral Federal.

A baixa eficácia e eficiência no acompanhamento da execução contratual talvez seja a razão para que no período entre 2016 e 2017 a ANA tenha aplicado, exclusivamente, apenas a penalidade de advertência no âmbito do Contrato nº 69/2012.

Dessa forma, em relação aos contratos de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, os controles adotados não se mostraram adequados de forma a resguardar que as empresas contratadas cumpram com as obrigações dispostas contratualmente, mormente as trabalhistas e previdenciárias, indicando baixo nível de maturidade nos controles instituídos para o acompanhamento da execução contratual.

Além disso, a privação da adoção de fiscalização contratual com base em gestão de riscos não possibilita a disponibilização de orientações adequadas aos servidores designados para atuarem no ofício descrito pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993 na verificação dos principais riscos a que está submetida a Administração durante a

execução contratual e, portanto, não atende aos princípios do interesse público, eficácia, eficiência e economicidade.

Acresce-se o fato de a ausência da segregação de funções na realização das atividades de gestor e fiscal de contratos e de descrição adequada das respectivas funções, aumentando a fragilidade no acompanhamento e fiscalização contratual.

Após o encaminhamento do Relatório de Auditoria nº 201701227, a ANA informou que adotará as recomendações contidas nas notas de auditoria de modo a buscar a melhoria da gestão e fiscalização contratual a partir da atualização do Manual de Licitações e Gestão de Contratos Administrativos, que contemplará apenas orientações aos servidores designados para o acompanhamento contratual que resguardem o cumprimento das obrigações contratuais, legais, trabalhistas e previdenciárias por parte das empresas contratadas, e que irá alterar procedimentos de gestão contratual, de modo a padronizar a gestão e fiscalização de contratos e assegurar o integral cumprimento da IN nº 5/2017 e demais normativos atinentes à matéria, em toda a ANA.

Diante do exposto verifica-se a concordância plena com as recomendações expedidas tendo, em alguns casos, a informação das respectivas implementações, enquanto outras se encontram dentro do prazo de estabelecido para prática dos atos.

4. Monitoramento das recomendações

O objetivo desse item é apresentar informações sobre as providências adotadas pela ANA no atendimento às recomendações desta CGU e da própria Auditoria Interna da Agência. Os itens 4.1 e 4.2 tratam desse assunto.

4.1. Recomendações emitidas pela CGU

Trata-se da análise do atendimento das recomendações emanadas pela CGU visando responder às seguintes questões:

1 – A ANA mantém uma rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações emanadas pela CGU?

2 – Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam na gestão da Unidade?

No âmbito do acompanhamento das demandas oriundas da CGU e do TCU, a ANA expediu a Portaria nº 313/2017, no qual define o fluxo de tramitação da documentação proveniente desses órgãos. Por outro lado, quanto à rotina de acompanhamento das recomendações da CGU no Sistema Monitor não existe normativos ou fluxos formalizados, no entanto, existe o acompanhamento periódico por parte da Auditoria Interna da ANA, conforme informações apresentadas:

“Com respeito à sua indagação informo que, periodicamente, é verificado no Sistema Monitor o histórico das recomendações, a fim de constatar as providências incluídas pelo gestor, para encaminhamento à CGU. Caso haja pendências, inclusive quanto ao prazo de atendimento, a Uorg é contatada com vistas ao saneamento das mesmas. Esta

Auditoria Interna irá, oportunamente, estabelecer um fluxo de acompanhamento e atendimento às recomendações expedidas no referido sistema, após o que será dado informado a essa Coordenação-Geral.”

Dessa forma, considera-se que a Agência mantém uma rotina de acompanhamento das recomendações emanadas da CGU, embora essa rotina ainda não esteja formalizada.

Por meio de consulta ao Sistema Monitor, considerando a data entre 01 de janeiro de 2017 e 25 de março de 2018, verificou-se a seguinte situação das recomendações:

Quadro: situação das recomendações no Monitor

Recomendações		
Atendidas	Em monitoramento	Canceladas
5	14	2

Fonte: Sistema Monitor

Dentre as recomendações ainda não atendidas destaca-se a seguinte, a qual tem impacto na gestão da ANA.

“Avaliar, no caso concreto, a necessidade de promover o ressarcimento dos valores já pagos a título de plano de saúde, podendo valer-se das balizas traçadas do Parecer n. 012/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, apresentando as exposições de motivos para os casos em que não forem tomadas ações reparadoras dos valores pagos às empresas contratadas.”

Após a análise das informações apresentadas pela ANA, no Sistema Monitor, verificou-se que a justificativa apresentada não se mostrou adequada, tendo em vista que a empresa recebeu os valores referentes ao plano de saúde e que foram identificados empregados não optantes do benefício o que gera obrigação de realizar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, sendo excluída a tese da boa fé das empresas terceirizadas.

Dessa forma, é necessário que a ANA solicite a cada contratada que mantinha em seus contratos o item plano de saúde, os comprovantes de encaminhamento dos recursos repassados pela ANA aos respectivos sindicatos e em caso afirmativo, a ação de ressarcimento deve ser feita perante cada sindicato. Esta CGU continuará monitorando esta recomendação por meio do Sistema Monitor.

De forma geral, considera-se positiva a atuação da Agência no atendimento das recomendações desta CGU.

4.2. Recomendações emitidas pela Auditoria Interna da Agência

Com a finalidade de verificar se as áreas da ANA tem atendido as recomendações da Auditoria Interna da Agência foi solicitado informações sobre a situação atual do atendimento das recomendações da Auditoria Interna. Da resposta apresentada pela Auditoria Interna verificou-se que existem 26 recomendações direcionadas às áreas da Agência auditadas que ainda não foram atendidas. Destaca-se que das 26 recomendações uma é de 2015, três são de 2016 e o restante são de 2017. Para seis recomendações não houve manifestação das áreas. As demais ainda estão em

implementação ou pendentes de atendimento, pois a auditoria interna não acatou as justificativas apresentadas.

Foi solicitado então que as áreas se manifestassem porque não houve o atendimento às recomendações da auditoria interna emitidas por meio dos relatórios de auditoria nºs 7/2016, 2, 3 e 5/2017.

A Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF, que é responsável pelo atendimento das recomendações dos relatórios nº 07/2016, 2 e 3/2017, encaminhou a seguinte manifestação:

“Registre-se que as impropriedades apontadas no âmbito dos Contratos nºs 028/ANA/2009; 007/2015/ANA; 061/ANA/2013; 023/ANA/2015, decorrentes dos Relatórios de Auditoria nº 7/2016, e nºs 2 e 3/2017 da Auditoria Interna da ANA - AUD/ANA, sob referência, não podem prosperar, haja vista que os serviços e a utilização de material básico e peças de reposição e de remanejamento de equipamentos foram efetivamente prestados e utilizados e devidamente atestados pelo Gestor do Contrato, cuja documentação comprobatória consta nos Processos nºs 02501.001011/2009-38 (Contratação - Contrato nº 028/ANA/2009); 02501.001663/2009-72 (Pagamento - Contrato nº 028/ANA/2009); 02501.002270/2014-43 (Contratação - Contrato nº 007/ANA/2015); 02501.000396/2015-64 (Pagamento - Contrato nº 007/ANA/2015); 02501.001008/2013-09 (Contratação e Pagamento - Contrato nº 061/ANA/2013); Processo nº 02501.000255/2015-41 (Contratação e Pagamento - Contrato nº 023/ANA/2015).”

Em anexo foram encaminhadas as diversas documentações que informam as providências adotadas pela SAF.

Da análise da manifestação apresentada verifica-se que existem entendimentos divergentes entre a Auditoria Interna e a SAF. Sobre essa divergência a ANA, encaminhou o Ofício nº 274/2017/AA-ANA, a esta CGU, solicitando a análise e manifestação quanto aos fatos. Entretanto, ainda não houve essa análise por parte desta Controladoria.

Quanto ao Relatório nº 05/2017, que se refere à auditoria do Qualiágua, verificou-se que algumas recomendações foram atendidas e outras ainda estão em implementação, conforme demonstra o item 2.2 deste Relatório.

Diante do exposto, conclui-se que a maioria das recomendações emitidas pela Auditoria Interna não foram atendidas no exercício examinado, o que demonstra pouco esforço das áreas responsáveis dentro da ANA para atendimento das recomendações de sua terceira linha de defesa, de que tratam os itens 14 a 19 do anexo à IN SFC nº 3, de 09/06/2017.

5. Avaliação do cumprimento das determinações do TCU

O presente item possui como objetivo avaliar se houve, no exercício de 2017, determinações ou recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) dirigidas à

Agência Nacional de Águas (ANA) e que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, bem como em caso positivo verificar se elas foram atendidas.

5.1. Recomendações do TCU específicas para a CGU

Com base no levantamento dos acórdãos que deram entradas nesta CGU, do levantamento realizado no sítio do TCU e da análise do item 8.1 do Relatório de Gestão, que dispõe sobre o tratamento de deliberações daquele Tribunal, verificou-se que não houve recomendações e/ou determinações com solicitação de acompanhamento específico desta CGU. Portanto, não foram realizadas análises em relação ao cumprimento das recomendações ou determinações do TCU à ANA.

6. Controles Internos

Neste item avaliou-se a atuação da ANA no planejamento do 8º Fórum Mundial e na implementação da sua Política de Gestão de Riscos. Os resultados estão demonstrados nos itens 6.1 e 6.2.

6.1 Avaliação da atuação da ANA na realização do planejamento do 8º Fórum Mundial da Água

Em função da realização do 8º Fórum Mundial da Água, que aconteceu nos dias 18 a 23 de março em Brasília, esta CGU realizou auditoria com objetivo de avaliar a atuação da Agência Nacional de Águas – ANA no planejamento do evento. A referida avaliação foi feita tendo por base os controles internos implementados pela Agência. Para tanto foi utilizada a metodologia do COSO IC-IF de que trata o item 82 do anexo à IN SFC nº 3, de 09/06/2017, considerando os seguintes componentes: Ambiente de Controle; Avaliação de Riscos; Atividades de Controle; Informação e Comunicação e Monitoramento.

A avaliação da atuação da ANA foi considerada relevante em função de que o Fórum Mundial é o maior evento relacionado ao Tema "Água", no qual participaram aproximadamente 120 mil pessoas de 170 países, com um orçamento total estimado de 24.3 milhões de euros, incluindo recursos públicos e privados. Além disso, reforça a importância do evento a situação atual do Brasil no que se refere à gestão hídrica.

A avaliação realizada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

- A estrutura de governança definida para a execução do Fórum é adequada?
- O Fórum possui objetivos bem definidos para o sucesso de sua realização?
- Foram mapeadas situações que podem ameaçar o alcance das metas e objetivos propostos à realização do Fórum?
- As atividades de controle implementadas promovem razoável segurança para o alcance dos objetivos?
- As informações relacionadas ao Fórum são apropriadas, oportunas, atuais, precisas e acessíveis?
- Existem atividades de monitoramento que proporcionam a efetividade das atividades de controle diante de eventuais mudanças dos objetivos e riscos enfrentados?

É importante contextualizar que a atribuição pelo planejamento e operacionalização do Fórum não coube somente à ANA, ela foi compartilhada entre as diversas instâncias que

participaram da organização e das decisões do Fórum. No entanto, a Agência teve papel fundamental no planejamento pois, como representante do Governo Federal, a ANA participou do Comitê Organizador Nacional – CON e presidiu o Secretariado.

A partir dos exames realizados, considerando os componentes do COSO, concluiu-se que, de forma geral, os controles internos implementados pela ANA, na realização do planejamento do 8º Fórum Mundial da Água, foram suficientes para minimizar os riscos dos objetivos não serem atingidos, apesar de terem sido evidenciadas fragilidades nos componentes “atividades de controle” e “monitoramento”.

A partir das questões levantadas, a referida auditoria apresentou as seguintes conclusões:

- A estrutura de governança definida para a execução do Fórum é adequada?

Considera-se que o Fórum estava regido por uma estrutura de governança adequada, pois todas as instâncias de organização e de decisão eram compostas por diversos representantes de forma a garantir a paridade institucional, a transparência e a participação efetiva das entidades envolvidas nas diferentes instâncias. Além disso, foram elaborados normativos definindo os fluxos decisórios, e as atribuições e responsabilidades de cada participante, tais como o Memorando de Entendimento, as atas das reuniões do CON e, no âmbito da ANA, a Portaria nº 113.

- O Fórum possui objetivos bem definidos para o sucesso de sua realização?

Verificou-se que os objetivos do Fórum estavam bem definidos no Memorando de Entendimento e que esses objetivos estavam alinhados aos objetivos estratégicos da ANA.

- Foram mapeadas as situações que ameaçam o alcance das metas e objetivos propostos à realização do Fórum?

Constatou-se, por meio da Matriz de Riscos do evento, que foram mapeados os eventos que ameaçavam o alcance das metas e objetivos propostos à realização do Fórum.

- As atividades de controle implementadas promovem razoável segurança para o alcance dos objetivos?

Conclui-se que as atividades de controle implementadas garantiam razoável segurança para o alcance dos objetivos, com exceção dos riscos relacionados ao orçamento do evento e as contratações a serem realizadas pela ANA, os quais as medidas adotadas, até o fim dos trabalhos de auditoria, ainda não haviam sido suficientes para minimizar os riscos.

- As informações relacionadas ao Fórum são apropriadas, oportunas, atuais, precisas e acessíveis?

Considerou-se que as informações sobre o Fórum se encontravam apropriadas, oportunas, atuais, precisas e acessíveis, já que grande parte delas estavam disponíveis a todos os interessados no site do evento, podiam ser obtidas facilmente e com um nível de detalhe adequado, com exceção das informações sobre o Plano de Trabalho,

incluindo as tarefas realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, que ainda não estavam disponibilizados.

- Existem atividades de monitoramento que proporcionam a efetividade das atividades de controle diante de eventuais mudanças dos objetivos e riscos enfrentados?

Verificou-se a existência de atividades de monitoramento, sendo a principal delas as reuniões de monitoramento que ocorriam periodicamente pelos diversos envolvidos (CON, ISC e CIM). Entretanto, levando em conta a grandeza e a complexidade do evento, foi alertado à ANA sobre necessidade de aperfeiçoar as atividades de monitoramento, por meio de um acompanhamento sistemático do nível de implementação das atividades programadas, de forma a subsidiar tempestivamente os gestores nas tomadas de decisões nos casos de eventuais necessidades de mudanças dos objetivos e das estratégias propostas.

Por fim ressalta-se que não houve análise da execução do evento e nem tampouco dos custos e dos gastos dispendidos para realização do Fórum. De acordo com o Memorando de Entendimentos está previsto a contratação de uma empresa de contabilidade internacional reputada para auditar as finanças do secretariado do 8º Fórum Mundial.

6.2 Acompanhamento da implementação da Política de Gestão de Riscos na ANA

A política de gestão de riscos, segundo a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, consiste em uma declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos. De acordo com informações encaminhadas pela Agência, a minuta de normativo que regulamenta a gestão de riscos na Unidade foi preparada com base na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, e está incluída em pauta para aprovação pela Diretoria Colegiada da Agência.

Ressalte-se que o estabelecimento de um sistema de gerenciamento de riscos eficaz é responsabilidade da alta administração que deve liderar os trabalhos que conduzem à identificação de riscos organizacionais, criação de controles para mitigar esses riscos e monitoramento e revisão dos riscos e controles implementados. Também, a existência de uma estrutura formalmente definida para implementar a Política de Gestão de Riscos e a definição de instância para tratar da gestão de riscos, composta pelo dirigente máximo e dirigentes das unidades que lhe são diretamente subordinadas, como preceitua o §2º do art. 23 da IN Conjunta MP nº 01/2016, são igualmente importantes para um sistema de gerenciamento de riscos eficaz.

Considerando que a Política de Gestão de Riscos constituirá as bases da gestão de riscos na Unidade, tendo em vista que estabelecerá princípios, diretrizes e a ontologia (conceitos, definições e relações entre as partes), bem como as competências e as responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos, faz-se necessária a sua célere aprovação e consequente implementação, uma vez que a exigência da instituição da Política foi introduzida pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, publicada em 2016, cuja importância foi ratificada no Decreto nº 9.203, de 22/11/2017.

Dessa forma, considera-se que a gestão de riscos na ANA está em fase inicial de implementação, pois ainda depende da aprovação da Política de Gestão de Riscos. No

entanto, a elaboração da minuta do normativo bem como sua submissão à aprovação da Diretoria Colegiada da Agência demonstram o comprometimento da alta administração no sentido de formalizar a estrutura de gerenciamento de riscos na Unidade, mas somente em avaliações posteriores, a CGU poderá verificar a suficiência e efetividade da implementação do sistema de gerenciamento de riscos.

CONCLUSÃO

A partir das análises efetuadas, conclui-se que a gestão da ANA referente ao exercício de 2017 teve aspectos positivos, destacando, nesse sentido, o planejamento do Fórum Mundial da Água, que ocorreu nos dias 17 a 23 de março de 2018, considerada a maior edição que já aconteceu na história do Fórum, e a expansão da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade das Águas – RNQA, com o Programa Qualiágua.

No que se refere à implementação da avaliação de Impacto Regulatório, também foram verificados aspectos positivos, pois embora tenha sido constatado que a ANA não utiliza formalmente a AIR, foram evidenciados traços da utilização da ferramenta em seus processos regulatórios, especialmente quanto à segurança de barragens e adução de água bruta. Além disso, a Agência informou que irá instituir o Programa de Melhoria da Qualidade Regulatória da ANA, mediante resolução própria a ser editada no mês de agosto de 2018 e que será publicada até outubro próximo, a definição da agenda regulatória de 2019 e implementada a AIR nos meses seguintes, encontrando-se em discussão as minutas de portaria do referido programa e do manual de instruções para elaboração, implementação e revisão da citada agenda.

Outro avanço na gestão da ANA foi a elaboração da minuta de normativo que regulamenta a gestão de riscos e que está incluída em pauta para aprovação pela Diretoria Colegiada da Agência.

Por outro lado, as análises realizadas nos contratos de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, concluíram pelo baixo nível de maturidade nos controles instituídos para o acompanhamento da execução contratual, resultando em diversas impropriedades nas planilhas de custos e acarretando em prejuízo ao Erário de forma direta e potencialmente. Entretanto, considerando que a Unidade informou que irá acolher as recomendações desta CGU, considera-se que haverá uma melhora na gestão de contratos da ANA.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em relação ao item 2.1, acerca da implementação dos instrumentos de regulação na ANA, a Agência informou que a recomendação exarada no Relatório Final de Auditoria nº 20170227, está sendo atendida por meio da instituição do Programa de Melhoria da Qualidade Regulatória da ANA, mediante resolução própria a ser editada no mês de agosto de 2018 e que será publicada, até outubro próximo, a agenda regulatória de 2019 e implementada a AIR nos meses seguintes, encontrando-se em discussão as minutas de portaria do referido programa e do manual de instruções para elaboração, implementação e revisão da citada agenda.

Quanto ao item 2.2, que trata do Programa Qualiágua, a ANA informou que todos os dados referentes aos estados já certificados foram inseridos na base Hidro e estão disponíveis aos públicos interno e externo à ANA via Sistema Hidroweb (<http://www.snirh.gov.br/hidroweb/>).

II - ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A manifestação da Unidade indica que houve avanços principalmente em relação ao Programa Qualiágua, que teve os dados referentes aos estados já certificados e publicados.

Quanto aos instrumentos de regulação da Agência, acredita-se que, com a implantação do Programa de Melhoria da Qualidade Regulatória da ANA, haverá um fortalecimento do processo regulatório da Agência. Entretanto, é necessário que o Programa avance e, para tanto, é essencial o respaldo da Diretoria Colegiada no sentido de reconhecer a importância do assunto dentro da ANA.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800670

Unidade(s) Auditada(s): Agência Nacional de Águas

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.
4. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Brasília (DF), 27 de julho de 2018.

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

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DAS ÁREAS DE
INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800670

Unidade(s) Auditada(s): Agência Nacional de Águas

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Edson Duarte

Tendo em vista os aspectos observados no processo de prestação de contas anual do exercício de 2017, da Agência Nacional de Águas, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros formulados pela equipe de auditoria.

Em relação aos aspectos positivos da gestão avaliada, ressalta-se a expansão da Rede Nacional de Monitoramento da Qualidade das Águas – RNQA com o Programa Qualiágua e os esforços realizados pela ANA no planejamento do Fórum Mundial da Água, que ocorreu em março de 2018 e alcançou seu principal objetivo, que foi colocar a água no topo da agenda política e da sociedade. Sobre o Fórum Mundial da Água salienta-se que não houve análise da execução do evento, e nem tampouco dos custos e gastos dispendidos para a sua realização.

Por outro lado, quanto às fragilidades identificadas, destaca-se o baixo nível de maturidade nos controles instituídos para o acompanhamento da execução dos contratos de serviços terceirizados prestados com dedicação exclusiva de mão de obra. Dentre as causas observadas, cita-se a não adoção de estrutura orgânica específica para a gestão e fiscalização contratual, de forma a otimizar a aplicação de recursos humanos e a adoção de ações padronizadas; e a baixa capacidade operacional dos servidores que atuam no acompanhamento da execução contratual, resultantes do número de contratos em que atuam e da realização concomitante das atividades inerentes ao cargo ocupado.

As recomendações formuladas sobre o assunto foram acatadas pelo gestor e estão sendo monitoradas por meio do Sistema Monitor, com exceção da recomendação

para “*Avaliar, no caso concreto, a necessidade de promover o ressarcimento dos valores já pagos a título de plano de saúde, podendo valer-se das balizas traçadas do Parecer n. 012/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, apresentando as exposições de motivos para os casos em que não forem tomadas ações reparadoras dos valores pagos às empresas contratadas.*”, na qual a justificativa apresentada pela ANA não se mostrou adequada, tendo sido recomendado que a Agência solicite a cada contratada que mantinha em seus contratos o item plano de saúde, os comprovantes de encaminhamento dos recursos repassados pela ANA aos respectivos sindicatos e em caso afirmativo, a ação de ressarcimento deve ser feita perante cada sindicato.

No que diz respeito às melhorias nos controles internos administrativos, destacam-se as seguintes providências, a elaboração da minuta de normativo que regulamenta a gestão de riscos e que está incluída em pauta para aprovação pela Diretoria Colegiada da Agência, bem como a publicação da Portaria nº 313/2017, que estabelece o fluxo de tramitação da documentação proveniente dos órgãos de controle interno e externo.

Por fim, destaca-se, também, como aspecto positivo no sentido de fortalecer o processo regulatório da Agência, a proposição do Programa de Melhoria da Qualidade Regulatória da ANA, que está em fase de apreciação pela Diretoria Colegiada e definirá, dentre outras abordagens, a agenda regulatória, a gestão do estoque regulatório e a avaliação de impacto regulatório.

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

Brasília/DF, 27 de julho de 2018.

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura - Substituto

