

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: AGENCIA NACIONAL DE AGUAS - GEEFI/SAF/ANA

Exercício: 2013

Processo:

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406828

UCI Executora: SFC/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201406828, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA).

1. Introdução

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de 1º de abril a 30 de junho de 2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam



diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 14/11/2013, entre SFC/DIAMB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente e a SECEXAMBINTAL do Tribunal de Contas da União, foram efetuadas as seguintes análises em relação ao Anexo IV da DN-TCU-132/2013:

- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos;
- Avaliação da gestão de compras e contratações;
- Avaliação da conformidade das peças;
- Avaliação da gestão das transferências voluntárias;
- Avaliação da gestão de pessoas;
- Avaliação da gestão de tecnologia da informação;
- Avaliação da gestão sobre as renúncias tributárias;
- Avaliação de passivos assumidos;
- Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário;
- Avaliação dos indicadores de gestão; e
- Avaliação dos controles internos administrativos.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi realizada análise do Processo nº 02501.000531/2014-91 – referente à prestação de contas anual da ANA, exercício 2013 – por meio da qual se verificou que as peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da DN TCU nº 175/2013 e nº 127/2013. Foi identificada a falta dos quadros A.6.2.1 e A.6.3, bem como a necessidade de complementação da informação referente aos custos de locação e gastos com manutenção do imóvel locado de terceiros. Notificada, a Agência apresentou as informações que constam às fls. 210 a 211.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão



Este item tem por objetivo avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA como de responsabilidade da Agência Nacional de Águas (ANA), dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão.

A Agência Nacional de Águas, criada pela Lei nº 9.984/2000, é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com foro no Distrito Federal.

Sua atuação obedece aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, e é desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos – SINGREH.

Suas atribuições estão inseridas na Lei nº 9.984/2000 (art. 4º) e alterações (Medida Provisória nº 2.216-37/2001, Leis nºs 12.058/2009 e 12.334/2010), sendo que possui um duplo papel: o de ente implementador da Política Nacional de Recursos Hídricos e o de regulador do uso da água no País.

De forma geral, por ser o órgão responsável pela implementação da PNRH, cabe à Agência a supervisão do cumprimento da legislação federal relacionada aos recursos hídricos, a outorga e fiscalização do direito de uso de recursos hídricos, o estímulo à criação de comitês de bacia. Além disso, são atribuições da ANA a prevenção e minimização dos efeitos de secas e inundações, a garantia do uso múltiplo dos recursos hídricos, a regulação e fiscalização na prestação dos serviços públicos de irrigação, quando envolverem corpos d'água de domínio da União.

Para a consecução de suas competências e finalidades, a Agência conta com o Programa Temático 2026 – Conservação e Gestão de Recursos Hídricos. Este Programa está sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, e tem como executores a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, a Agência Nacional de Águas e o Ministério da Integração Nacional, cujos objetivos são:

- a) coordenar a formulação, o planejamento e a avaliação da Política Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os Estados, com política ambiental e com as demais políticas setoriais, considerando a necessária participação da sociedade;
- b) promover a integração e o aprimoramento dos instrumentos de regulação e gestão dos recursos hídricos, com vistas a proporcionar os usos múltiplos da água, de forma sustentável;
- c) promover a consolidação e a estruturação técnico e institucional dos entes envolvidos no Singreh, com foco nas instâncias de representação colegiada e órgãos gestores estaduais;
- d) instituir instrumentos de apoio técnico e institucional para promover a integração do planejamento e da gestão dos recursos hídricos com a formulação e implementação das políticas, planos e programas dos principais setores relacionados com vistas a assegurar os usos múltiplos de forma sustentável; e



e) promover a revitalização de bacias hidrográficas por meio de ações de recuperação, preservação e conservação que visem o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais e a melhoria da disponibilidade de água em quantidade e qualidade.

O Programa está dividido em cinco Objetivos (0646, 0650, 0662, 0663 e 0665) conforme descritos no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, aprovado pela Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Esses Objetivos contam com dezoito metas, sendo onze de responsabilidade da ANA, inseridas nos Objetivos 0650, 0662, 0663 e 0665, conforme detalhado a seguir.

Objetivo 0650

Com o intuito de promover a integração e o aprimoramento dos instrumentos de Regulação, e Gestão dos recursos hídricos, com vistas a proporcionar os usos múltiplos da água, de forma sustentável, estão previstas seis metas, sendo todas de responsabilidade da Agência. Abaixo, o Quadro 1 compara o que estava previsto com o que foi executado até o fim do exercício de 2013.

Quadro 1 - Execução Objetivo 0650

Descrição das Metas	Meta	Alcance até 31/12/2013	Percentual
Elaborar o atlas de vulnerabilidade às inundações, na escala de 1:1.000.000 dos principais rios brasileiro	1	1	100,00
Ampliar de 7.643 para 10.700 o universo de usuários de recursos hídricos regularizados = 3057	3057	2746	89,76
Implantar sistemas estaduais de Monitoramento Hidrológico	26	23	85,19
Modernizar 990 estações da Rede Hidrometeorológica Nacional	990	706	71,31
Dotar 3 bacias hidrográficas de instrumentos de gestão de recursos hídricos: plano, outorga, cobrança ou estudos de viabilidade para cobrança (somando um total de 7 bacias)	7	1	14,29
Estruturar o Sistema Nacional de Informações de Segurança de Barragens	1	0	0,00

Fonte: Relatório de Gestão 2013 e SIOP

Como se pode observar, até o fim do exercício de 2013, uma meta já foi alcançada e duas estão próximas de serem alcançadas durante o exercício de 2014. O restante está dentro do prazo previsto no PPA 2012-2015.

Quanto à ampliação do número de usuários de recursos hídricos regularizados, as ações da Agência têm sido incrementadas, passando de 1003 usuários em 2012, para 1743 em 2013, com um montante de 2746 usuários nos dois exercícios, o que representa cerca de 90% da meta até o momento, culminando com um total de 9103 usuários regularizados.

No caso da modernização das estações hidrometeorológicas, em 2013 foram modernizadas 333 estações, que somadas ao montante realizado em 2012, alcança um total de 706 estações modernizadas. Portanto, com um desempenho satisfatório para a consecução da meta, restando apenas 294 estações a serem modernizadas em dois exercícios.



No que tange a dotar sete bacias hidrográficas com instrumento de gestão, a Agência conseguiu dotar apenas uma, na região hidrográfica do Paraná. Contudo, as demais se encontram em processo de implementação. Dado que os processos estão encaminhados, pressupõe-se que a meta será alcançada até o fim da vigência do PPA 2012-2015.

Em relação a este Objetivo, a CGU realizou ação de controle com o intuito de verificar a implementação do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Desastres Naturais, que constitui um esforço de diferentes instituições do governo federal para proteger vidas, garantir a segurança das pessoas, minimizar os danos decorrentes de desastres e preservar o meio ambiente.

O papel da Agência estava restrito a dois eixos previstos no Plano, de Mapeamento e de Monitoramento e Alerta. No primeiro enquadra-se a meta de elaboração do Atlas de Vulnerabilidade às inundações. O Atlas consiste no diagnóstico da ocorrência e dos impactos das inundações graduais nos trechos dos principais rios brasileiros. Este Atlas foi concluído em junho de 2013 e conta com o diagnóstico de todos os estados brasileiros, sendo que encontra-se em utilização e disponível para acesso a qualquer pessoa (www.ana.gov.br e www.brasil.gov.br/observatoriodaschuvas/index.html). A sua elaboração possibilitará a construção de um sistema de informações de abrangência nacional, agrupando e consolidando em um único padrão as informações dos Estados e da União, o que permitirá a formulação de ações e políticas públicas para a prevenção e minimização dos impactos negativos ocasionados pelas enchentes e suas variações.

No eixo Monitoramento e Alerta enquadra-se a meta de implantar sistemas estaduais de Monitoramento Hidrológico. No PPA 2012-2015 foi prevista a implantação de 26 sistemas em todos os Estados e DF, com exceção do Espírito Santo, que optou por não se comprometer com as responsabilidades que a implantação das Salas acarretará, em razão de não possuir condições técnicas e operacionais suficientes.

Essas Salas de Situação, como são chamadas, tem a finalidade de acompanhar em tempo real e de forma contínua os eventos críticos. A implantação dessas Salas pela Agência consiste num Acordo de Cooperação Técnica com os Estados em que está previsto o fornecimento de equipamentos, softwares e capacitação para sua operacionalização.

Até o fim do exercício sob análise, encontravam-se em operação 23 Salas, nos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Os resultados do trabalho realizado pela CGU encontram-se no Relatório de Ação de Controle nº 201216536.

Objetivo 0662

Para este Objetivo, a ANA conta com três metas que contribuirão para promover a consolidação e a estruturação técnico e institucional dos entes envolvidos no Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, com foco nas instâncias de representação colegiada e órgãos gestores estaduais. O Quadro 2 abaixo demonstra o nível de alcance dessas metas até o final de 2013.



Quadro 2 - Execução Objetivo 0662

Descrição das Metas	Metas	Alcance até 31/12/2013	Percentual
Capacitar 100% dos órgãos gestores estaduais e comitês de bacias de rios de domínio da União com cursos em gestão integrada de recursos hídrico	1	1	100,00
Consolidar o funcionamento de 5 Comitês em bacias de rios de domínio da União	5	4	80,00
Pactuar metas de gestão e de condições de entrega de água entre rios de diferentes dominialidades com 5 Estados da federação	26	18	69,23

Fonte: Relatório de Gestão 2013 e SIOP

A primeira meta diz respeito ao Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, que é parte integrante da estratégia de implementação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas - PROGESTÃO.

O Programa visa a promover a efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação dos seus usos, conduzidos na esfera nacional e estadual e fortalecer o modelo brasileiro de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo.

É viabilizado por meio de repasses de recursos da Agência aos estados que aderirem ao programa, condicionado ao alcance de metas previamente acordadas. Esses repasses são efetuados em até cinco parcelas anuais, sendo que os valores para cada exercício financeiro são definidos de acordo com a disponibilidade orçamentária do programa e a evolução das ações necessárias ao alcance das metas contratadas, com exceção da primeira, que é repassado o valor de R\$ 750 mil no momento da aprovação das metas pelo Conselho de Recursos Hídricos do Estado.

A meta estabelecida para este Objetivo foi a adesão dos 26 estados brasileiros. Até o fim de 2013, dezoito Estados (AL, PB, RN, PI, SE, MA, AC, RO, AM, TO, PA, MT, MS, GO, RJ, PR, SC e RS) aderiram ao Progestão. Desses, 16 Estados pactuaram metas para estruturar a gestão e já receberam 750 mil reais cada um. O restante, dos Estados, esta em processo de negociação para pactuarem as metas, celebrarem os contratos e receberem os recursos.

Diante disso, é possível verificar que a Agência vem cumprindo de maneira satisfatória suas atividades de articulação para que a meta seja alcançada. No entanto, vale lembrar que a adesão ao Programa é discricionária e, portanto, cabe aos estados querer ou não aderi-lo, independente do esforço empreendido pela ANA.

Quanto ao alcance da meta de capacitar 100% dos órgão gestores estaduais e de comitês de bacias, cabe primeiro uma ressalva. A meta desenhada foi inadequada para a mensuração. Quando se menciona em capacitar 100% dos órgãos e comitês, pode significar que se apenas uma pessoa for capacitada em um órgão, é contabilizado como alcançado. No entanto, para se estruturar um órgão e transferir conhecimento, talvez a capacitação de uma única, ou poucas, pessoas não é o suficiente. Portanto, para o próximo PPA deve se levar em consideração a quantidade de pessoas necessárias a serem capacitadas a fim de agregar conhecimento aos órgãos e entidades.



De toda forma, foram capacitadas, segundo a Agência, aproximadamente 12,5 mil pessoas, não significando que este número seja adequado, já que, conforme dito, pode ter havido órgão no qual apenas um servidor foi capacitado.

Em relação à consolidação do funcionamento dos comitês de bacias, verifica-se um bom andamento das atividades com alcance de 80% da meta até o final de 2013. Os comitês em funcionamento estão localizados na Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental (um), Paraná (dois) e São Francisco (um).

Objetivo 0663

Para instituir instrumentos de apoio técnico e institucional para promover a integração do Planejamento e da gestão dos recursos hídricos com a formulação e implementação das Políticas, Planos e Programas dos principais setores relacionados com vistas a assegurar os usos múltiplos de forma, a ANA conta com apenas uma meta: Desenvolver o detalhamento de dois Programas previstos em planos de bacia para apoiar sua implementação e orientar as políticas públicas.

Para o alcance dessa meta, estão sendo desenvolvidas duas ações no âmbito da Agência. A primeira é a elaboração do Atlas de Despoluição de Bacias Hidrográficas e ao Estudo de Modelagem de Bacias Críticas. Essas ações ainda encontram-se em fase de licitação, no entanto, dentro do prazo para cumprimento da meta.

A segunda ação refere-se ao Programa de Desenvolvimento do Setor Água – Interáguas. Este programa é financiado com recursos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD por meio do Acordo de Empréstimo BIRD 8074-BR, firmado com a Agência, a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional, em dezembro de 2011.

O Interáguas foi desenvolvido para promover uma melhor articulação e coordenação de ações entre os atores que atuam e dependem do setor água, fortalecendo a capacidade de planejamento e gestão no setor.

Para tanto, conta com um orçamento no valor de US\$ 143,1 milhões, incluindo as fontes orçamentárias contrapartida nacional e financiamento externo, a ser executado até 31 de dezembro de 2016.

O programa está dividido em componentes, dos quais a ANA é corresponsável dos Componentes 1 – Gestão de Recursos Hídricos, 4 – Coordenação Intersetorial e Planejamento Integrado e 5 – Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação.

A CGU realizou ação de controle neste projeto, englobando os exercícios de 2012 e 2013. Os resultados das análises estão consignados no Relatório de Auditoria nº 201408198, sendo identificada uma execução física e financeira extremamente baixa, menor do que 1%, em virtude de fragilidades e dificuldades existentes nos controles internos do projeto, como a alta rotatividade de pessoal, a falta de atuação do Comitê Gestor, procedimentos de contratação de bens e serviços e consultoria extremamente detalhistas, alta quantidade de objetivos a serem alcançados em um período muito curto.

Logo, vislumbra-se que, se tais dificuldades não forem superadas, o projeto dificilmente alcançará os resultados pretendidos e, portanto, deixará de alcançar a meta deste Objetivo.



Objetivo 0665

Este Objetivo tem como meta, por parte da Agência, a redução dos níveis de poluição hídrica em bacias críticas em 28.000 Kg DBO/Dia - média anual, a fim de contribuir com a revitalização de bacias hidrográficas por meio de ações de recuperação, preservação e conservação que visem o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais e à melhoria da disponibilidade de água em quantidade e qualidade.

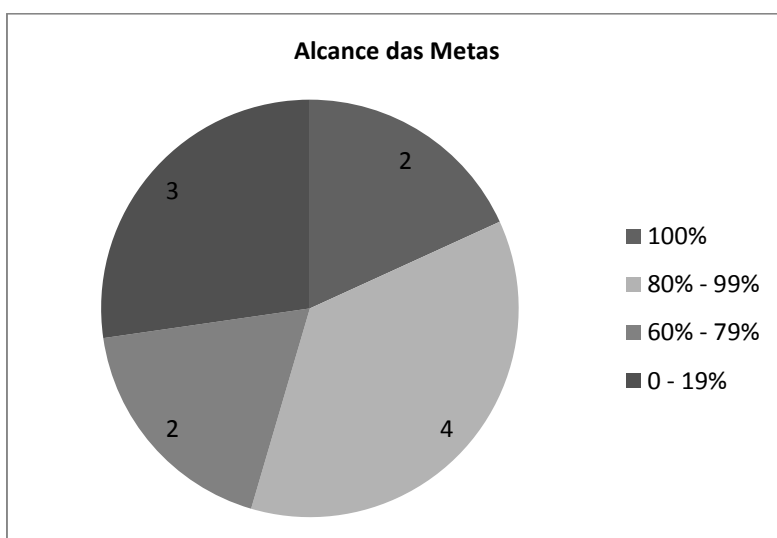
Basicamente, esta meta está ligada ao Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas – PRODES. O PRODES visa a incentivar a implantação ou ampliação de estações de tratamento para reduzir os níveis de poluição em bacias hidrográficas por meio do pagamento pelo esgoto efetivamente tratado – desde que cumpridas as condições previstas em contrato (metas de remoção de carga poluidora) – em vez de financiar obras ou equipamentos.

Vale destacar que o Quadro 6 (A.2.2.2) – Objetivo 0665 do Programa Temático 2026, Responsabilidade do MMA, com Atuação da ANA do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2013, apresentado pela Agência, informa como meta realizada até 2013 o valor de 49.329 Kg DBO/Dia.

Contudo, ao final de 2013, o PRODES alcançou a média de 24.664,50 Kg DBO/Dia, o que representa cerca de 88% do que está previsto, portanto, diferente do informado, mas apresentando um bom resultado, dado que a meta está prevista para o fim do exercício de 2015.

Essas metas devem ser cumpridas até o final do exercício de 2015, quando do término da vigência do PPA 2012-2015. O Quadro 1 a seguir demonstra o estágio do alcance das metas previstas para a Agência.

Em resumo, o Gráfico 1 abaixo apresenta o alcance das metas até o momento.



Como se pode observar, a ANA vem cumprindo de forma satisfatória as metas previstas, com alcance prematuro em algumas e outras ainda com atividades sendo desenvolvidas a fim de se alcançar até o final do PPA 2012-2015.

Em relação ao alcance prematuro de algumas metas, cabe mencionar que tal fato tem a ver com a conjuntura em que as metas foram idealizadas em contraponto ao momento em que a Agência se encontra. Quando da elaboração do PPA 2012-2015, a ANA contava com um orçamento estritamente definido em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério do Meio Ambiente. Esse orçamento por vezes sofria limitação orçamentária, razão pela qual as metas pensadas naquela época foram subestimadas.

Contudo, a partir da integração da Fonte 183 – Pagamento pelo uso de recursos hídrico ao Anexo IV da Lei nº 12.465/2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO) como despesas não sujeitas à limitação para empenho, a Agência pode contar com mais recursos e assim acelerar o alcance de algumas metas.

Em termos orçamentários e financeiros, o Programa 2026 contou com o orçamento no montante de R\$ 292.086.427,07, distribuído em cinco Ações Orçamentárias conforme detalhado na Tabela 3 abaixo.

Tabela 3 - Distribuição Orçamentária do Programa 2026

Ação Orçamentária	Descrição da Ação	Dotação Atualizada
00LX	TRANSFERENCIA DOS RECURSOS DA COBRANCA AS AGENCIAS DE AGUAS (LEIS N. 9.433/1997 E N. 10.881/2004).	81.369.835,00
12DS	CONSTRUCAO DE PREDIO ANEXO AO BLOCO M DA AGENCIA NACIONAL DE AGUAS	2.000.000,00
20WI	IMPLEMENTACAO DA POLITICA NACIONAL DE RECURSOS HIDRICOS (LEIS N. 9.433/1997 E N. 9.984/2000).	208.516.592,00
4928	CAPACITACAO PARA A GESTAO DE RECURSOS HIDRICOS	100.000,00
4980	FOMENTO A CRIACAO E CONSOLIDACAO DE COMITES E DE AGENCIAS EM BACIAS HIDROGRAFICAS	100.000,00

Fonte: Siafi Gerencial - extração em 11/06/2014 - mês de referência 14.

Dessas ações, a considerada de maior relevância foi a Ação 20WI em função do grande volume de recursos associados. Para maior compreensão, as tabelas abaixo demonstram a distribuição orçamentária efetuada pela Agência para suas unidades (Tabela 4 - Provisões) e para outros órgãos e entidades (Tabela 5 - Destaques) por meio de Termos de Execução Descentralizada (antigos Termos de Cooperação).

Tabela 4 - Provisões

UG	Descrição UG	Provisões Recebidas
440106	SIP/ANA - INTERAGUAS	2.264.786,21
443001	AGENCIA NACIONAL DE AGUAS - GEEFI/SAF/ANA	163.839.017,26
443002	GESTAO RECURSOS HIDRICOS	4.546.345,02
Total		170.650.148,49

Fonte: Siafi Gerencial - extração em 11/06/2014

Tabela 5 - Destaques

UG	Descrição UG	Termo de Execução Descentralizada	Destaques Recebidos
135097	EMBRAPA CAFE	008/ANA/2013	28.400,00
153045	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	003/ANA/2013	680.000,00
158133	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO CEARA	010/ANA/2013	168.450,07
203001	AGENCIA ESPACIAL BRASILEIRA/AEB	006/ANA/2013	1.885.000,00



240005	COORDENACAO-GERAL DE ORCAMENTO E FINANÇAS	*	3.284.027,66
440002	SECRET.ARTICULACAO INST.E CIDADANIA AMBIENTAL	007/ANA/2013	2.000.000,00
495001	COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS	012/ANA/2013	17.818.268,48
Total			25.864.146,21

Fonte: Siafi Gerencial - extração em 11/06/2014

*Transferências para o Ministério das Relações Exteriores atuarem em atividades de recursos hídricos em outros países.

Conforme é possível observar, foram transferidos por meio de Destaque R\$ 25.864.146,21 e R\$ 170.650.148,49 por meio das Provisões. A diferença em relação à Dotação total da Ação 20WI refere-se ao crédito disponível no valor de R\$ 12.002.297,30. Sendo assim, a Tabela 6 a seguir apresenta a execução orçamentária desta Ação por Unidade Gestora da Agência em relação às provisões recebidas.

Tabela 6 - Execução Orçamentária

UG	Provisão recebida	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Desp Executada por Insc. em RP Não-Proc	Crédito Disponível
440106	2.264.786,21	2.264.786,21	287.343,25	287.343,25	1.977.442,96	
443001	163.839.017,26	163.789.799,71	102.869.324,53	102.869.324,53	60.920.475,18	49.217,55
443002	4.546.345,02	4.546.345,02			4.546.345,02	
Total	170.650.148,49	170.600.930,94	103.156.667,78	103.156.667,78	67.444.263,16	49.217,55

Fonte: Siafi Gerencial - extração em 11/06/2014 - mês de referência 14

Dessa tabela, considerando as despesas liquidadas, é possível verificar que a execução orçamentária da ANA alcançou aproximadamente 60% do previsto, sendo que a maior concentração de gastos foi na UG 443001, que representou 99% das despesas liquidadas.

Para esta Ação, estava prevista para o exercício a implementação de um ou mais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos em 27 Bacias Hidrográficas, sendo que a meta foi superada com a implementação em 29 Bacias.

Diante de todo o exposto, fica evidente a boa atuação da Agência Nacional de Águas em relação aos recursos orçamentários previstos e as metas do PPA 2012-2015, necessitando, no entanto, que para o próximo PPA as metas sejam elaboradas levando-se em consideração a ausência de limitação orçamentária da Fonte 183.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

O presente item tem o intuito de avaliar os indicadores utilizados pela Agência Nacional de Águas para aferir o desempenho de sua gestão, verificando a capacidade de representar a situação que se pretende medir, a confiabilidade da fonte de dados, a facilidade de obtenção dos dados e a razoabilidade do custo de obtenção dos indicadores.

A Agência adota desde 2010 os mesmos índices e indicadores para aferição da gestão de gastos quanto à eficácia, eficiência e economicidade da ação administrativa, levando-se em consideração os resultados quantitativos, físicos e financeiros, alcançados pela execução das ações orçamentárias.



Esses índices e indicadores, demonstrados logo abaixo, já foram objeto de análise por parte da CGU, cujo resultado está consignado no Relatório de Auditoria nº 201108728. Esse Relatório trata também da Auditoria Anual de Contas da unidade, referente ao exercício de 2010.

Quadro xx – Indicadores da Unidade

Índice/Indicador	Descrição	Fórmula de Cálculo
Índice de Eficácia da Execução Física - IEEF	Permite apurar o desempenho da execução física. É determinado a partir da relação entre o quantitativo de meta física executada e programada na Lei Orçamentária Anual - LOA, expressa em pontos percentuais.	$IEEF = MFE / MFP$
Índice de Eficácia do Gasto - IEG	Permite mensurar o resultado da execução orçamentária da ação, tomando-se como referência o valor empenhado no exercício, em relação ao valor previsto na LOA acrescido dos créditos adicionais, expresso em percentagem.	$IEG = VE / VP$
Indicador de Eficiência Individual – IEI	Resulta da relação entre os valores do IEEF e do IEG de cada ação orçamentária e permite avaliar a produtividade individual de cada ação orçamentária, onde “1” representa o equilíbrio entre as execuções física e financeira e superiores ou inferiores significariam uma maior ou menor eficiência da aplicação dos recursos orçamentários.	$IEI = IEEF / IEG$
Indicador de Eficiência Agrupado – IEA	Permite avaliar a produtividade de um conjunto de ações (por programa, por unidade administrativa, ou mesmo do Órgão), onde “1” representa o equilíbrio entre as execuções física e financeira do conjunto de ações analisado e superiores ou inferiores significariam uma maior ou menor eficiência da aplicação dos recursos orçamentários e do alcance das metas.	$IEA = \Sigma IEI / n$

Onde:

MFE - Meta física executada no exercício; MFP - Meta física prevista na LOA; VE - Valor executado (empenhado); VP - Valor previsto na LOA + créditos; n - Número de ações.

Fonte: Relatório de Gestão - Exercício 2013.

Sendo assim, conforme análise anterior, mantém-se a opinião de que esses índices e indicadores são adequados para aferir a gestão orçamentária e financeira da Agência. No que se refere ao acompanhamento dos resultados produzidos pela ANA, ainda estão em construção indicadores que servirão para mensurar o grau de alcance dos resultados estratégicos contidos no Planejamento Estratégico da unidade. Segundo a Agência, a conclusão desse processo de definição dos novos indicadores está prevista para o fim do exercício de 2014.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A área de recursos humanos da Agência Nacional de Águas é a Gerência de Gestão de Pessoas – GEGEP, subordinada à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF. Suas competências estão definidas no art. 29 do Anexo I da



Resolução nº 567, de 19/08/2009, a qual aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão da Agência.

1) Adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições

Aspectos qualitativos

Desde 2011, a ANA vem implementando uma política de capacitação de seus servidores orientada pelo modelo de gestão por competências. Essa orientação é revelada em um dos objetivos da política, qual seja, adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos institucionais da ANA, tendo como referência o seu Planejamento Estratégico.

No exercício de 2013, a Agência formalizou sua política de capacitação por meio da publicação da Resolução nº 513, de 29/04/2013. A gestão da capacitação implantada pela ANA está em consonância com a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituídas pelo Decreto nº 5.707, de 23/02/2006.

A Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores da ANA apresenta como instrumentos o Plano Anual de Capacitação – que define, entre outros, as ações de capacitação para o exercício – e o Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação, que consolida os relatórios de acompanhamento da implementação do Plano, bem como as ações realizadas e os resultados alcançados.

A definição das ações de capacitação é realizada com base nas seguintes categorias de competências individuais: a) comuns a todos os servidores em exercício na Agência (formação essencial); b) técnicas, traçadas segundo as carreiras da Agência e as áreas de atuação (formação técnica especializada); e c) gerenciais, necessárias aos ocupantes de função gerencial (formação gerencial). As Unidades Organizacionais da ANA participam do processo de definição das ações de capacitação ao identificarem as demandas existentes em suas áreas de atuação.

Visando o aprimoramento da política de capacitação, a Agência está elaborando termo de referência para contratar empresa que deverá realizar o mapeamento tanto das competências necessárias quanto daquelas existentes ao nível de cada servidor, para posterior identificação de lacunas. Assim, será possível estabelecer um processo estruturado de acompanhamento e avaliação da política, de modo a medir se a capacitação gerou benefícios ou provocou mudanças nos níveis de desempenho, na motivação e na autoconfiança do servidor no ambiente de trabalho. O conhecimento das competências em um nível mais detalhado também facilitará o processo decisório de alocação dos recursos humanos da Agência.

Merece destaque o empenho que a Agência vem empregando na execução da sua política de capacitação. Apesar de reduzida, a equipe técnica responsável mostra-se bastante capacitada e comprometida com o bom andamento e aperfeiçoamento daquela política.

É importante destacar que a gestão da capacitação por competências que vem sendo implementada pela ANA contribui para a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados e dos produtos gerados pela Agência, habilitando seus servidores a atender às demandas da Política Nacional de Recursos Hídricos.



Aspectos quantitativos

Em relação à adequabilidade da força de trabalho da ANA em termos quantitativos, a Agência informou que, quando da realização do mapeamento de todos os seus processos organizacionais, finalizado em 2012, não se avaliou o volume de trabalho correspondente a cada processo, estando esta etapa prevista para ocorrer futuramente, que resultará em um plano estratégico de recursos humanos.

Assim, a Agência ainda não possui as informações necessárias para concluir sobre os quantitativos ideais de servidores e os cargos respectivos para cada um de seus departamentos.

2) Observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões

Foram aplicados diversos testes de auditoria no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) relacionados aos temas em epígrafe, de modo a detectar desconformidades/irregularidades.

Identificou-se uma ocorrência relativa a pagamento antecipado da remuneração de férias (art. 78 da Lei nº 8.112/90), concedido a servidor ocupante de cargo efetivo do quadro de pessoal da ANA, sem a respectiva restituição. O referido pagamento ocorreu em setembro de 2012, no valor de R\$ 4.480,30, sem ter havido restituição desse valor até que Agência fosse notificada por esta CGU, em março de 2014, quando se iniciou o ressarcimento ao erário na folha de pagamento da servidora, na forma do art. 46 da Lei nº 8.112/90.

Considerando que foi verificada apenas uma ocorrência dentre vários testes de auditoria realizados, e que aquela já se encontra em vias de correção, conclui-se que a ANA tem observado a legislação relativa à gestão de recursos humanos.

3) Consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas

As atividades e os procedimentos relacionados à gestão de recursos humanos da ANA estão formalizados em diversos atos normativos (resoluções e portarias), os quais são divulgados aos servidores no portal da *Intranet*.

A ANA concluiu em 2012 um trabalho estruturado de levantamento e análise global dos seus processos organizacionais, possibilitando o conhecimento das principais interfaces, fluxos, insumos e produtos relacionados. Os resultados desse trabalho servirão de base de referência para os desdobramentos posteriores de melhoria da gestão de cada processo.

Relativamente à área de recursos humanos, foram produzidos fluxogramas dos seguintes processos: a) programa de qualidade de vida; b) folha de pagamento; c) cadastro; d) contratação de estagiários; e) concessão de benefícios; e f) avaliação de desempenho. Os processos de concessão de benefícios e avaliação de desempenho possuem sistemas informatizados que permitem o controle das atividades e dos



procedimentos internos, desde o momento da solicitação à conclusão do seu atendimento.

Também existe um sistema informatizado específico para a execução da Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores da ANA, o qual permite o planejamento e o controle das inscrições dos servidores nos eventos de capacitação, bem como torna o processo seletivo ágil, seguro e transparente.

Há trabalhos realizados pela Auditoria Interna da ANA que também constituem controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas. No exercício de 2013, foram produzidos os seguintes relatórios:

- i) Relatório de Auditoria nº 12/2013, de 12/06/2013: objetivou verificar o cumprimento da entrega da Declaração de Bens e Rendas do exercício de 2013 (ano base 2012) por parte dos servidores enquadrados no art. 1º da Lei nº 8.730/1993; e
- ii) Relatório de Auditoria nº 16/2013, de 22/07/2013: objetivou verificar a consistência dos lançamentos cadastrais e financeiros da folha de pagamento, a regularidade documental dos processos de posse, exoneração, cessão e requisição e a conformidade legal dos atos, com ênfase nos dispositivos constitucionais, Lei nº 8.112/1990, orientações expedidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e normas próprias da Agência.

Com base nas informações levantadas, conclui-se que pela adequabilidade dos controles internos da Agência relativos à gestão de recursos humanos.

4) Tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios

Foram aplicados testes de auditoria no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) relacionados aos temas em epígrafe, de modo a detectar desconformidades/irregularidades, e não foram identificadas ocorrências para a Agência Nacional de Águas.

5) Qualidade do controle da unidade jurisdicionada para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos

A GEGEP informou que não existem controles ou mecanismos que visem detectar possíveis acumulações de cargos, empregos ou funções públicas. A rotina adotada nesse sentido consiste em exigir dos servidores – quando da investidura nos cargos das carreiras da Agência – uma declaração em formulário próprio sobre a condição de não acumulação de cargos, empregos ou funções públicas. Contudo, aquela Gerência também informou que são adotadas imediatas providências tão logo sejam apontadas irregularidades nesse âmbito, seja por parte de sua Auditoria Interna, seja por parte dos órgãos de controle.

6) Ações e iniciativas da unidade jurisdicionada para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio, e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento



No tocante à substituição de servidores terceirizados irregulares, verifica-se, conforme informado no Relatório de Gestão da Unidade, que houve uma redução de 64 para 19 servidores terceirizados que desempenham atividades típicas do cargo de Técnico Administrativo.

Tal redução deve-se à realização de concurso público para provimento de 45 vagas em cargos efetivos de Técnico Administrativo, cuja abertura ocorreu por meio do Edital nº 01, de 13/08/2012, e cuja homologação ocorreu por meio do Edital nº 07, de 11/03/2013. Em 12/02/2014, foram nomeados 22 candidatos aprovados e classificados no referido concurso, por meio da Portaria-ANA nº 53, publicada no Diário Oficial da União em 13/02/2014.

Em atendimento ao art. 1º da Portaria Interministerial MP/CGU nº 494, de 18/12/2009, foi dada publicidade no Diário Oficial da União, por meio da Portaria ANA nº 268, de 03/12/2013, à relação dos 45 servidores terceirizados que foram dispensados, anteriormente à nomeação dos candidatos aprovados no supracitado concurso público.

A substituição dos 19 terceirizados irregulares remanescentes depende da aprovação do Projeto de Lei nº 5.911/2009, em trâmite na Câmara dos Deputados, o qual cria 100 cargos de Técnico Administrativo para o quadro de pessoal da ANA. A Agência informou que tão logo seja aprovada a criação desses cargos e autorizada pelo MPOG a realização de certame para o provimento das respectivas vagas, a substituição do restante da mão de obra terceirizada que se encontra irregular será concluída.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Em atendimento ao disposto no item 5 do Anexo IV da DN TCU nº 132/2013, foi avaliada a gestão das transferências feitas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, por meio de: análise das informações apresentadas pelo gestor; processos selecionados por meio de amostragem; e dados do relatório de gestão da unidade.

Encontravam-se vigentes, em 2013, 55 instrumentos de transferência, conforme detalhado abaixo:

Quadro XX – Instrumentos de Transferência			
Instrumento	Quantidade		Montante*
Convênio	12	R\$	32.101.699,00
Contrato de Repasse	27	R\$	42.988.902,42
Termo de Cooperação	14	R\$	56.867.321,34
Termo de Parceria	2	R\$	1.901.759,01
Total	55	R\$	133.859.681,77

Fonte: Siafi Gerencial - extração em 18/06/2014. Relatório de Gestão 2013

*Refere-se aos valores pactuados

Durante esse mesmo exercício, foram analisados quatro convênios, sendo dois pela CGU e dois pela Auditoria¹ Interna da ANA, e um Termo de Parceria, também analisado por aquela Auditoria².

¹ Relatórios AUD nº 02 e 17/2013.



Das análises realizadas, concluiu-se que a Agência atua de forma adequada, fiscalizando a execução do objeto dos instrumentos, assim como analisando as prestações de contas de forma tempestiva.

As transferências voluntárias ocorrem por meio de mais de uma superintendência. Com relação à estrutura de pessoal, no âmbito da Divisão de Contratos e Convênios (DICON), ligada à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas, há dois analistas administrativos alocados, não exclusivamente, para as atividades ligadas às transferências. Já a Gerência de Uso sustentável da Água do Solo (GEUSA), vinculada à Superintendência de Implementação de Programas e Projetos, conta com cinco especialistas em recursos hídricos, um analista de sistemas e um analista ambiental, que além de exercerem a gestão e o acompanhamento técnico das transferências sob sua responsabilidade, têm outras atribuições. Além disso, a unidade conta com um analista e um técnico administrativos responsáveis pelo acompanhamento administrativo-financeiro.

No tocante a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ, relacionados à gestão das transferências, a Agência vem adotando medidas no sentido de resguardar o erário, por meio da adoção de rotinas elaboradas para as fases de análise da proposta de convênio; atuação durante a execução, realizando, quando possível, /supervisões e acompanhamentos; e medidas de finalização do convênio, com as análises da prestação de contas e encaminhamentos posteriores. Ressaltando ainda que há manuais institucionalizados e fluxos bem definidos para a concessão e análise das prestações de contas dos instrumentos firmados.

Com base no exposto, verifica-se que a unidade possui estrutura de recursos humanos, tecnológicas e de controles internos adequadas para gerir as transferências concedidas, desempenhando de forma satisfatória sua missão.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Este item tem por finalidade avaliar a gestão de compras e contratações, quanto regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa, a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras e qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Relativamente às aquisições e contratações da ANA, no exercício de 2013, foram informadas no Relatório de Gestão despesas distribuídas nas seguintes modalidades de contratação:

Despesa liquidada – Valores executados diretamente pela ANA

Modalidade de Licitação	2012	2013	Varição 2012 - 2013
Convite	19.247,61	0	-100,00%
Tomada de preços	521.554,18	339.172,30	-34,97%
Concorrência	22.672.730,81	15.042.493,69	-33,65%
Pregão	29.802.421,61	34.430.946,15	15,53%
Dispensa	3.534.298,42	3.017.854,79	-14,61%

² Relatório AUD nº 06/2013.



Inexigibilidade	1.687.807,58	55.087.523,79	3163,85%
Total	1.687.807,58	107.917.990,70	46,03%

Fonte: Relatório de Gestão 2013 – ANA – fls. 119-120

Com base nos achados e análises de exercícios anteriores realizados por esta SFC, optamos por diminuir a amostra e inserir algumas novas perspectivas na análise das aquisições por dispensa e inexigibilidade, considerando o expressivo aumento dessa última modalidade, quando comparados os exercícios de 2012 e 2013.

Processo	Instituição contratada	Enquadramento na Lei 8.666/93
02501.001635/2013-31	OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	Arts. 13 II, III e VI e 25 II
02501.000969/2013-98	USACE - The United States Army Corps of Engineers	Arts. 13 VI e 25 II
02501.000573/2012-60	Banco Mundial	Art. 25 II

Todos os processos estão devidamente instruídos, acompanhados de nota técnica que encaminham originalmente a demanda, pareceres jurídicos sobre documentação em minuta, notas técnicas concernentes ao objeto em negociação e à previsão orçamentária para cobertura das despesas, aprovação de diretoria colegiada a partir do montante pactuado e análises técnicas que embasam a escolha das empresas contratadas.

A OCDE foi contratada com vistas a executar serviços especializados de avaliação para elaboração de estudo relacionado ao fortalecimento dos mecanismos de alocação de água e ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas, incluindo a avaliação de Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos. No que se refere ao preço pactuado, foi incluído no processo planilha comparativa dos valores homem/hora junto a outras instituições ilustrando os preços vantajosos para a ANA.

A justificativa da escolha da OCDE apoiou-se, entre outros itens, no fato de que o conteúdo seria disseminado e teria como base resultados de trabalhos brasileiros e internacionais, executados no Brasil, França e outros países revisores, pelo período de dois anos, contemplando visitas técnicas, workshops e relatórios.

A alta especialização do serviço de estudo, tendo em vista a inexistência de referências anteriores no Brasil, e a menção quanto ao desenvolvimento de trabalho junto ao TCU pela OCDE foram aspectos que determinaram a escolha.

Além da existência de comitês temáticos no âmbito da OCDE e publicações de estudos na área de governança, a instituição é responsável pelo Programa de Governança da Água, ilustrado por meio de prospecto anexado ao processo, em que fica expresso o *background* do Organismo na temática de água.

A inexigibilidade foi aprovada com fulcro nos incisos II, III e VI do artigo 13 da Lei 8666, que tratam respectivamente de realização de pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; e treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

A USACE foi contratada para prestar serviços de capacitação técnica sobre controle de cheias, por 36 meses. A demanda sustentou-se na necessidade de obtenção de conhecimento acerca de prevenção de impactos de cheias pelo Corpo de Engenheiros do



Exército Americano, tendo em vista a falta de conhecimento específico no tema por parte dos novos especialistas da Autarquia.

Constam dos autos informações classificando a USACE como principal agência federal norte-americana para controle de cheias e que, por meio de seus projetos, proporcionaram economia de US\$ 21 bilhões ao país. A missão da USACE em assuntos relacionados a águas iniciou-se em 1824, quando o Congresso Americano começou a fazer melhorias em canais, estradas e ferrovias, de tal forma que atualmente responde à defesa civil dos EUA nos trabalhos de engenharia relacionados à mitigação e respostas a enchentes.

O objeto pactuado envolveu produção de relatórios técnicos, descritivos e informativos, cursos presenciais, visitas técnicas, workshops e treinamentos. Para o referido objeto não foi firmado contrato administrativo, mas “carta de proposta e aceitação S6-B-HAK”, contendo, além de outras informações, as atividades a serem entregues e a estimativa de custos.

A contratação do Banco Mundial para consultoria técnica nas atividades de segurança de barragens foi demandada pela Gerência de Serviços e Segurança em Barragens da ANA, devido a inexistência de especialista com conhecimento específico nesse tema.

Em que pese a conveniência e oportunidade reservada aos gestores públicos em suas contratações, consideramos oportuno que sejam observadas com maior parcimônia as cláusulas relativas à propriedade intelectual dos estudos realizados junto a instituições internacionais, tendo em vista o caráter nacional e estratégico dessas informações. Deve ser sopesada, em casos afins, a exclusividade da propriedade sobre as informações e estudos que tenham como fonte material ou questionários respondidos por autoridades brasileiras.

Ainda, considerando o expressivo volume de informações resultantes dos estudos realizados junto a essas três instituições e outras, ao longo de 2013, é de extrema relevância a existência de mecanismos de gestão e transferência de conhecimento na ANA, a fim de ratificar a necessidade das contratações realizadas e evitar dispêndios futuros em serviços assemelhados.

Ainda, cumpre ressaltar uma questão concernentes às contratações da OCDE e da USACE, com fulcro nos artigos 13, VI, e 25, II, da Lei 8.666/93. Conforme apontamentos realizados em Pareceres Jurídicos em ambos os processos, transcrevemos trechos da Orientação Normativa nº 18/2009 – AGU:

“ Determina a Lei nº 8.666, de 1993, que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 do mesmo diploma legal, dentre os quais se observa o **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, desde que configurada a natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. (...)”

Com relação à contratação direta com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei de Licitações, leciona Marçal Justen Filho que é **necessária a presença cumulativa dos três requisitos: serviço técnico profissional especializado, existência de um objeto singular e sujeito titular de notória especialização**.

(...)



Lucas Rocha Furtado acrescenta que os parâmetros postos no § 1º do art. 25, da Lei no 8.666, de 1993, apesar de serem razoavelmente objetivos, ainda reservam certo grau de discricionariedade para a definição da notória especialidade. Salienta “*que em determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de serviço singular, e pode, não obstante, ocorrer que em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha notória especialidade*”.

(...)

Na Decisão 535/96-Plenário, o Tribunal admitiu a contratação direta, fundada no art. 25, inc. II, da Lei no 8.666, de 1993, por prazo determinado, de docentes previamente cadastrados e selecionados de acordo com o currículo, **dando-se preferência aos professores do local onde seria realizado o treinamento/aperfeiçoamento**, bem como a proceder, nos demais casos, licitações para a contratação de instrutores, realizando um certame licitatório para cada conjunto de cursos de uma mesma disciplina, dado o conteúdo didático de cada disciplina.

Na Decisão 439/1998-Plenário, por sua vez, a Corte de Contas consignou a extrema necessidade e importância do treinamento e aperfeiçoamento de servidores para a excelência do serviço público, e definiu como serviço singular todo aquele que verse sobre treinamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro do mercado. **Sugeriu que seriam singulares aqueles cursos desenvolvidos ou adaptados especificamente para o atendimento das necessidades do contratante ou voltados para as peculiaridades dos prováveis treinandos.**

Quanto ao conceito de **notória especialização**, restou consignado naquela decisão que o contido no § 1º do art. 25 da Lei 8.666, de 1993, **está relacionado com as atividades do profissional, que permitam inferir que o seu trabalho é essencial, não sendo necessário que se apresente como o único prestador do serviço pretendido.**

Parece pertinente, ainda, **distinguir os denominados cursos abertos dos fechados**. Os cursos abertos são aqueles que permitem a participação de quaisquer interessados, sendo fixados e programados pelo seu realizador. São, portanto, acessíveis a qualquer pessoa interessada na sua proposta. Os cursos fechados são voltados para grupos certos e determinados de indivíduos, elaborados de acordo com metodologia e horários previamente fixadas pelo contratante. De conseguinte, não são acessíveis a qualquer interessado, mas apenas àquelas integrantes do quadro de quem os contrata.

Assim, **somente se enquadra na inexigibilidade fundada no art. 25, inc. II, combinado com o art. 13, inc. VI, da Lei no 8.666, de 1993, a contratação de cursos abertos, sendo que os cursos fechados devem ser objeto de licitação.**

Sobre os cursos de treinamento aberto ou fechado, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assevera que:

É também inexigível a licitação para a matrícula de servidor em curso oferecido por instituição privada de treinamento, porque esses eventos são realizados em períodos determinados, mostrando-se inviável a competição. Contudo, para a realização de seminários fechados,



promovido por qualquer dessas mesmas instituições, é, em princípio, exigível a licitação, porque o interesse e conveniência de treinamento podem ser determinados pela Administração, ao contrário do caso anterior, em que a oportunidade é ditada pelas instituições.

(...) oportuno que a Advocacia-Geral da União firme seu posicionamento no sentido de que sejam licitados tais cursos padronizados/comuns ou, existindo em algum caso concreto determinado traço distintivo, seja devidamente justificado pela Administração.” (grifo nosso)

É inegável que os cursos oferecidos pelas duas instituições são essenciais e de alta qualidade técnica, fatores esses que foram considerados antes da contratação e puderam ser observados no conteúdo dos produtos entregues apensados aos autos. Contudo, registramos posicionamento favorável da SFC, na direção do que foi levantado na ON nº 18 - AGU, de que professores, pesquisadores e profissionais brasileiros sejam mais demandados a suprir as lacunas de conteúdo e pesquisa necessários à ANA, de tal maneira a assim também favorecer e incentivar o mercado nacional em termos econômicos e de pesquisa estratégica.

Controles internos existentes

O Manual de Licitações e Gestão de Contratos Administrativos - ANA, 3ª edição de dezembro de 2008, apresenta normas, fluxogramas e alguns modelos de documentos que sustentam as contratações na Agência. As demandas são encaminhadas pelas Superintendências que utilizam o sistema interno SISPLANA – Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão da ANA para registro de aquisições previstas e iniciadas, com base no planejamento institucional, e ainda o sistema PROTON , para abertura de processos, visualização e acompanhamento de sua tramitação junto aos atores envolvidos.

Dessa forma, somos de opinião que os controles existentes na unidade continuam atendendo as necessidades da Agência, sem que reste a possibilidade de aprimoramentos.

Contratações sustentáveis

No que se refere à adoção de critérios de sustentabilidade nas compras e aquisições, os gestores informaram que adotam critérios de sustentabilidade nos editais e que, ao longo de 2013, foram adotados em 46 contratações para compra de materiais e serviços de apoio e de atividades finalísticas, conforme apresentado na tabela abaixo. Informamos que não foram realizados testes nesses processos.

Tabela X – Aquisições contendo critérios de sustentabilidade – Exercício 2013 – Fonte SAF/ANA

TIPO	OBJETO	VALOR OFERTADO (R\$)
Preço	Man. estações hidrom. Xingu e Tapajós	980.040,02
Menor Preço Global	Projeto Básico e Executivo do Prédio da ANA	128.371,85



Eletrônico	Confecções de cartão de visitas	5.460,00
Eletrônico	Serviços de Chaveiro	10.800,00
Eletrônico	Aquisição de Toner Xerox	37.186,10
Eletrônico	Serviços de tradução	273.000,00
Eletrônico	Aquisição de Cabos de Rede	13.998,00
Eletrônico	Confec. de Carimbos	6.650,00
Eletrônico	Vigilância Armada e Desarmada Complexo	5.359.525,68
R.P	Cursos de Capac. On line EAD	178.999,00
Eletrônico	Manutenção Predial do Complexo	1.374.000,00
Eletrônico	Aquisição de Combustível	21.901,00
Eletrônico	Aquisição e Aplicação de Vacinas	24.100,00
Eletrônico	Aquisição de Publicações	5.430,69
Eletrônico	Brigadista	966.128,04
Eletrônico	Aq. de equip. Fiscalização	292.498,98
Eletrônico	Serv. de Laminação Dupla Face	9.577,60
Eletrônico	Aquisição de Persianas	20.923,00
Eletrônico	Serviços de TI Service Desk	702.000,00
Eletrônico	Editorial para o Livro Água e Patrimônio Cultural	6.500,00
Eletrônico	Seguro de Veículos	75.000,00
Eletrônico	Reforma Restaurante	122.294,15
Eletrônico	Medidores de vazão	159.976,50
Eletrônico	Projeto Gráfico Conj. Rec. Hid.	12.670,00
Eletrônico	Licença modulo Autosync	17.768,00
Eletrônico	Aquisição de Câmera Fotográfica	19.500,00
Eletrônico	Aquisição de 3.700 Pen Drives 2 gb.	44.992,00
Eletrônico	Diárias e Passagens	24.254,00
Eletrônico	Apoio Administrativo	12.043.986,68
Eletrônico	Link de Comunicação de Dados Internet	600.000,00
Eletrônico	Computadores	671.889,95
Eletrônico	Licença de Software Oracle	2.256.678,24
Eletrônico	Aquisição Imagens multiespectrais	29.778,00
Eletrônico	Aquisição de PCDs	7.500.00,00



Eletrônico	Terceirização Informática Infraestrutura	5.198.494,83
Eletrônico	Aquisição de Switch	139.900,00
Eletrônico	Aq. de Veículos	3.827.023,76
Eletrônico	Publicações da ANA	103.900,00
Eletrônico	Aq. de Material de Consumo	83.061,80
Eletrônico	Aq. de Materiais Apoio	6.650,25
Eletrônico	Aquisição de Barcos e Motores de Popa	303.229,71
Eletrônico	Jornais e Revistas	12.890,00
Eletrônico	Aquisição Soluções Storage	3.981.981,00
Eletrônico	Cadastro de Barragens	1.843.000,00
R.P	Manutenção Preventiva, Preditiva, e Corretiva da ANA	981.049,80
TEC. PREÇO	Vídeo em animação – Educativo	193.785,00

No que se refere à exigência de certificação ISO nos procedimentos licitatórios da ANA, foi informado que não ocorre para fins de habilitação ou como critério de qualificação de propostas, mas que seus requisitos existem como forma de pontuação técnica, no instrumento convocatório. Ainda foi mencionada a adoção de logística reversa na aquisição de lâmpadas.

Foi fornecida cópia do Plano de Gestão de Logística Sustentável – PLS, publicado por meio da Portaria nº 225, de 2 de outubro de 2013, em atendimento à instrução normativa SLTI/MPOG nº 10/2012. Referido plano prevê ações diversas visando o uso racional dos recursos naturais e públicos no ambiente de trabalho da Autarquia. Ainda, na mesma Portaria, foi instituída a Comissão de Gestão Ambiental, com o objetivo de adotar um modelo de gestão organizacional e de processos estruturados para a implementação das ações do PLS, e elencadas as competências da comissão e de seus membros.

Considerando o nível de detalhamento dos marcos normativos que embasaram a elaboração do PLS, o histórico de medidas já adotadas na ANA, as diversas campanhas realizadas e em andamento, e a própria natureza finalística do MMA e de suas unidades não há dúvida de que as ações de sustentabilidade promovidas pela ANA devem ser objeto de *benchmarking* por outras instituições públicas e privadas. Nesse sentido, ressaltamos positivamente a divisão de responsabilidades entre servidores da Autarquia, prevista no PLS, que tende a facilitar a efetiva execução das ações previstas no plano, de modo equilibrado e colaborativo, paralelamente às atividades da Comissão da Agenda Ambiental - A3P.

Mencionamos, a título de ilustração e exemplo para outras unidades públicas, a premiação da ANA pelas suas iniciativas que compõem o Ranking Nacional os Mais da Sustentabilidade no Brasil – Detentores de Boas Práticas, em agosto de 2013, em São Paulo, junto a outras 29 instituições, tendo sido a ANA a unidade mais bem classificada entre Órgãos Públicos.



No relatório de gestão foram mencionados os resultados mais expressivos referentes aos Programas de Sustentabilidade hoje ativos na ANA: Projeto Esplanada Sustentável – PES, Coleta Seletiva Solidária e Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P.

Dessa maneira, entendemos que a unidade vem adotando medidas efetivas para promover e incentivar práticas sustentáveis em sua estrutura.

2.7 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Em consulta realizada ao sistema SIAFI Gerencial Web, não foi detectado registro que indique a existência de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício de 2013 no âmbito da Agência Nacional de Águas, corroborando as informações apresentadas pela Unidade Examinada em seu Relatório de Gestão.

2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Para avaliação das atividades relacionadas à gestão da TI no Órgão, referente ao ano de 2013, os exames realizados abordaram aspectos relacionados à Governança de TI – incluindo planejamento estratégico de TI, política de segurança da informação, recursos humanos de TI e metodologia de desenvolvimento de sistemas -; e à Contratação e gestão de bens e serviços de TI.

A seguir, apresenta-se uma análise referente aos temas citados acima.

I- Governança de TI

Em relação ao Planejamento Estratégico de TI, apurou-se que a Agência Nacional de Águas (ANA) possui um Plano Diretor de TI (PDTI) 2011-2015 em vigor, o qual foi devidamente aprovado por sua Diretoria Colegiada, bem como possui um Comitê de Tecnologia da Informação (CTI), de caráter consultivo, com a atribuição de acompanhar e promover o alinhamento dos investimentos em Tecnologia da Informação com os objetivos da Agência.

Quanto ao conteúdo do PDTI, cabe destacar que - em que pese possuir o inventário de hardware e software existente na Instituição, dos recursos humanos de TI e apresentar o levantamento das demandas de TI, necessárias e reprimidas - observa-se que, por ter sido elaborado no ano de 2011, carece atualmente de uma revisão em sua forma e estrutura, de modo a ficar aderente ao modelo proposto pela SLTI/MP para os órgãos do SISP, conforme exposto no Guia de Elaboração do PDTI, versão 1.0, de 2012.

Assim, é importante que a ANA, dada a defasagem atual de seu Plano, avalie a possibilidade de iniciar processo de elaboração da nova versão de seu PDTI, seguindo as orientações presentes no referido Guia do SISP, dando atenção especial à confecção de artefatos essenciais do PDTI, como: Priorização das necessidades de TI, Plano de Metas e Ações, Plano de Investimentos e Custeio, Plano de Gestão de Pessoas, Plano de Gestão de Riscos e consolidação da Proposta Orçamentária de TI para o período do Plano.

Em relação à execução do PDTI, vale registrar, como aspecto positivo, a existência de um processo de acompanhamento da execução do PDTI, com a elaboração de relatórios



anuais trazendo as ações executadas, revisões orçamentárias, alterações ocorridas nas demandas, entre outras informações.

No que se refere à Gestão da Segurança da Informação, verificou-se que a ANA ainda não aprovou formalmente a sua Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC).

Embora ausente este documento, merece ser registrado que a Unidade informou que foi apresentada minuta da POSIC ao CTI, encontrando-se em análise nesse comitê para posterior submissão à Diretoria Colegiada.

Em relação aos outros instrumentos de gestão da segurança, verificou-se que a Agência instituiu o seu Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSIC), que atua subordinado ao Comitê de TI, bem como designou o Chefe da Divisão de Informática - DINFO/SAF como Gestor da Segurança da Informação e Comunicações do Órgão.

Entretanto, embora exista formalmente, verificou-se que, na prática, o referido Comitê de Segurança não é atuante, não tendo ocorrido nenhuma reunião durante o ano de 2013.

Desta forma, faz-se necessário que a Agência cobre uma atuação mais efetiva do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSIC) e do Gestor de Segurança e empenhe esforços para aprovar formalmente a sua Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC).

Quanto ao desenvolvimento de sistemas, cumpre destacar positivamente que a Agência possui publicada a sua Metodologia de Desenvolvimento e Aquisição de Software, com a última revisão em 2012, sendo composta pelos Processos de Gestão de Configuração, Estudos e Análises de Demandas, Planejamento de Atendimento às Demandas e Aquisição de Software, além das Metodologias de Gestão de Projetos e Engenharia de Software.

Em relação à estrutura de recursos humanos e organizacional de TI, avaliou-se essa área como sendo a mais crítica na gestão de TI da ANA, estando essa situação representada, fundamentalmente, pelo reduzido quadro de servidores e baixa qualificação técnica específica em TI.

Além disso, vale registrar uma situação incomum observada na área de TI: a ANA não dispõe de uma unidade administrativa central responsável pela gestão da Tecnologia de Informação. Atualmente, existem duas áreas distintas para lidar com a gestão de TI, cada uma vinculada a uma Superintendência diferente, com níveis hierárquicos e finalidades também diferentes: a Divisão de Informática – DINFO, vinculada à SAF, e a Superintendência de Gestão da Informação – SGI.

Sobre essa situação, cabe mencionar que, mesmo o objetivo principal do trabalho não sendo avaliar a estrutura organizacional da Agência, observou-se que essa divisão pode prejudicar o planejamento estratégico integrado da área de TI e coordenação de suas ações, haja vista que cada uma das duas áreas que gerenciam a TI atualmente possui um objetivo específico e distinto, não havendo um gestor central para dirimir eventuais conflitos e “pensar” a TI do Órgão de forma ampla.

Ademais, tal estruturação pode desviar o foco de áreas finalísticas da ANA, como a SGI, ao ter de se preocupar em exercer atividades específicas de TI, além das suas atribuições essenciais.



A DINFO/SAF, com atividades centradas na área meio, concentra-se na administração da infraestrutura de TI (rede, parque computacional, entre outros) e nos sistemas administrativos internos da ANA. Já a SGI, que é uma superintendência finalística, tem suas atividades focadas em administrar o SNIRH - Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos e produzir e disponibilizar dados e informações geográficas.

Portanto, a priori, entende-se que a SGI deveria ser um “cliente” da área de TI da Agência, concentrando-se em organizar e administrar o SNIRH, principal instrumento de gestão hídrica do país, e, em função disso, fazer as necessárias demandas para evolução desse Sistema à área técnica de TI.

Desta forma, a SGI, ao não se preocupar em gerir atividades inerentes à gestão de uma área de TI - como gestão e fiscalização de contratos de TI, desenvolvimento de metodologia de desenvolvimento de software, elaboração e acompanhamento do PDTI, capacitação técnica em TI, entre outras – não desviaria de seu foco principal, que é o SNIRH.

Sobre o assunto, vale registrar que, durante o trabalho de apuração realizado junto à SGI, obteve-se a informação de que houve um estudo interno da Agência que apontou a necessidade de uma reestruturação da área de TI, na mesma linha apontada no presente relatório.

Assim, é importante que a ANA, tendo em vista a relevância da área de TI para alcance dos objetivos estratégicos do órgão e visando a eficiência de suas ações, coloque em pauta a necessidade de se reestruturar a organização interna da área de TI na Instituição, adotando-se as medidas necessárias para implantá-la, ou, caso contrário, exponha as razões que levaram à Unidade a entender que a estrutura existente é a mais adequada.

Quanto ao quadro de servidores lotados em TI na ANA, verificou-se que a SGI, que foi a unidade que respondeu à solicitação da CGU sobre seu quantitativo específico em TI, conta atualmente com 11 servidores. Considerando que um é Analista de Tecnologia da Informação – ATI, cedido pelo MP, e dois não possuem vínculo com a Agência, então tem-se que apenas 8 (oito) são servidores efetivos da ANA.

Quanto ao quadro de servidores lotados em TI na ANA, verificou-se que a SGI, conforme os dados apresentados, é a única unidade que possui servidores efetivos lotados em atividades de TI. No levantamento realizado, apurou-se que a SGI conta atualmente com 11 servidores na área de TI. Considerando que um é Analista de Tecnologia da Informação – ATI, cedido pelo MP, e dois não possuem vínculo com a Agência, então tem-se que apenas 8 (oito) são servidores efetivos da ANA.

A insuficiência desse quantitativo de servidores pode ser evidenciada ao se verificar, por exemplo, que a gestão de áreas essenciais de TI da ANA, como aquelas relativas à administração do banco de dados, à manutenção e desenvolvimento dos sistemas corporativos, ao suporte a usuários e ao relacionamento com outras áreas, vem sendo exercida por terceirizados. Abaixo segue o quadro com o RH de TI:

Força Trabalho	Quantitativo	%
Servidores	11	11,5%
Terceirizados	84	88,5%
Total	95	100%



Sobre a distribuição da força de trabalho, cabe ressaltar que, além da SGI e DIINFO/SAF, existem funcionários desempenhando atividades de TI também na SGH – Superintendência de Gestão da Rede Hidrometeorológica, conforme vê-se abaixo, evidenciando a fragmentação dos serviços de TI em diversas Unidades da Agência:

Unidade	Servidores	Terceirizados
SGI	11	12
DIINFO/SAF	-	48
SGH	-	24
Total	11	84

A falta de especialização do quadro de TI da Agência também foi uma fragilidade identificada pela equipe. Apenas 36% (quatro funcionários) possuem alguma formação em TI, seja graduação ou especialização. Considerando-se apenas os oito servidores do Órgão, apenas 1 (um) possui especialização em TI, o que representa apenas 12,5% do total.

Um ponto que merece atenção, conforme pode ser visto no quadro acima, refere-se à terceirização das atividades de TI na Agência. Na análise realizada, verificou-se que quase 90% dos recursos humanos disponíveis de TI são provenientes de contratos de prestação de serviços, o que representa um elevado grau de terceirização dessas atividades. Vale observar que tal situação acarreta em riscos consideráveis para ANA, como: descontinuidade dos serviços de TI, terceirização do conhecimento organizacional, bem como dependência de indivíduos sem vínculo com o órgão para execução de atividades essenciais de TI.

Sobre essa fragilidade, vale mencionar, como ação positiva, que a SGI, diante da necessidade de fortalecer a capacidade de gestão de TI, tendo em vista a percepção de que a equipe existente é bastante reduzida, não estando compatível com os serviços de TI demandados pelo órgão, elaborou, em 2012, por meio da Nota Técnica nº 060/2012/SGI-ANA, um diagnóstico da situação atual de recursos humanos de Tecnologia da Informação alocados na Agência. Como conclusão, esse estudo propõe que a equipe mínima de servidores para a área de TI seja formada por 32 pessoas.

A respeito desse estudo, merece ser destacada a boa qualidade dos levantamentos realizados, incluindo o mapeamento das competências de TI, e a identificação de que *“As funções de TI da Agência Nacional de Águas estão praticamente todas apoiadas em uma estrutura de pessoal proveniente de instituições privadas”*, na mesma linha observada pela equipe de auditoria no presente trabalho.

Nesse sentido, cabe registrar a informação obtida junto a SGI de que, em virtude do referido diagnóstico da situação atual do RH de TI, a Diretoria Colegiada aprovou em 2013, na 487ª reunião ordinária, proposta de realização de concurso público para o provimento de 32 vagas de analista administrativo, sendo que 12 serão destinadas à área de tecnologia da informação.

Portanto, verifica-se que a Unidade tem adotado algumas medidas para suprir a carência de pessoal na área de TI. Entretanto, como na prática a situação não tem evoluído nos últimos dois anos, deve a Agência continuar concentrando esforços e buscando soluções



alternativas para dotar o quadro de TI com quantitativo suficiente para atender suas necessidades.

II- Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

Com a finalidade de avaliar as aquisições de bens e serviços de TI, foi selecionado para exame o Contrato nº 52/ANA/2013 firmado com a empresa CTIS Tecnologia S.A, cujo objeto é o desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação em regime de fábrica de software em um total de 13.000 Pontos de Função - PF, no valor de R\$ 10.855.000.

Inicialmente, cabe registrar que o contrato foi decorrente de adesão à ata de registro de preço do MME (ARP nº 28/2013) e, ao se analisar a referida adesão, verificou-se que a contratação em tela foi realizada sem a adequada comprovação tanto da sua vantajosidade econômica, devido à frágil pesquisa de preço feita, quanto da sua aderência às necessidades da ANA.

Nas apurações realizadas sobre a execução do contrato, identificou-se a existência de algumas fragilidades relativas à sua gestão e fiscalização, como: a) Ordens de Serviço elaboradas de forma genérica, sem especificar claramente quais serviços serão realizados; b) ausência de formalização dos Fiscais Técnico, Administrativo e Requisitante do contrato; c) não elaboração do Termo de Recebimento Provisório – TRP, quando da entrega dos produtos; d) ausência avaliação técnica de TI sobre a qualidade dos produtos entregues, com frágil participação da área de TI na fiscalização do contrato; e e) ausência de gestão dos níveis de serviço do contrato.

Além disso, verificou-se que, em que pese o contrato ter sido definido em Pontos de Função, a maior parte dos serviços executados (cerca de 70%) são pagos efetivamente por horas trabalhadas, baseadas no esforço, e não em PF, em desacordo com o previsto na legislação e com entendimento pacificado pelo TCU.

Como fator agravante dessa situação, vale ressaltar que ANA não efetua medições próprias relativas à quantidade das horas trabalhadas pela contratada. Ou seja, o gestor do contrato não possui controles efetivos para comprovação do quantitativo de horas executado pela empresa em cada tarefa demandada, representando um elevado risco de a Agência efetuar pagamentos indevidos, em quantidades superiores ao realmente executado.

Dessa forma, diante das impropriedades observadas, avalia-se como inadequada a gestão e fiscalização do contrato de TI nº 52/ANA/2013, devendo, portanto, a Agência - considerando os riscos associados a esta situação, como recebimento de produtos com qualidade insatisfatória e prejuízos gerados por pagamentos indevidos - adotar, de imediato, as medidas necessárias para sanar as fragilidades apontadas.

Conclusão

Diante do observado durante o trabalho de auditoria, pode-se citar, entre os pontos positivos da gestão de TI da Agência, o planejamento das ações de TI, com participação do Comitê de Tecnologia da Informação (CTI) e da Diretoria Colegiada, e existência de um PDTI em vigência, que possui um processo de acompanhamento de sua execução; e



a existência de uma metodologia estabelecida para o desenvolvimento e aquisição de software.

Por outro lado, em relação às fragilidades identificadas, cabe destacar a Gestão de Segurança da Informação, com ausência da POSIC e baixa atuação do seu Comitê de Segurança (CSIC); e as falhas encontradas na gestão e fiscalização do contrato de fábrica de software, que representam elevado risco de se efetuar pagamentos indevidos.

Uma área que merece especial da atenção da alta administração do ANA é a de recursos humanos e organizacional de TI, sendo avaliada como a mais crítica da Gestão de TI. Tal situação é representada pelo reduzido quadro de servidores, com baixa qualificação técnica específica de TI, pelo elevado grau de terceirização de suas atividades finalísticas, inclusive com a execução de funções sensíveis de TI por terceirizados, bem como além da ausência de uma área e gestor central que seja responsável pela área de TI no órgão, estando atualmente essa atribuição dividida entre dois setores.

Vale registrar que a deficiência nessa área, em termos quantitativos, qualitativos e estruturais, acaba repercutindo em todos os demais aspectos da Governança de TI, em especial na área de gestão e fiscalização dos contratos, conforme pode ser visto.

Portanto, considerando-se todos os aspectos avaliados, entende-se que, com exceção da área de planejamento de TI, as fragilidades identificadas permitem concluir que a Gestão de Tecnologia da Informação da Agência não se encontra adequada, devendo a alta administração da Unidade adotar as medidas cabíveis para sanar as fragilidades apontadas.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A avaliação dos controles internos relativos à gestão de bens imóveis teve como finalidade avaliar os seguintes pontos: a) a correção dos registros contábeis, b) a estrutura tecnológica e de pessoal para administrar o patrimônio; c) a qualidade dos controles internos administrativos instituídos pela Unidade.

Dentre os principais problemas detectados podemos destacar: (a) ausência de registros do bem imóvel próprio da União e alugados de terceiros no sistema SPIUnet e (b) registros de informações em contas contábeis de bens imóveis que não espelham a realidade do fato, estando, desta forma, em desconformidade com a NBC T 16.5 – Registro Contábil.

No que diz respeito à ausência de registros do bem imóvel próprio da União no Sistema SPIUnet este fato tem como causa a ausência de providências quanto ao Contrato de Cessão Gratuita que está com prazo expirado. Destaca-se que o Contrato de Cessão de Uso (regulado pela Orientação Normativa ON-GEAPN-004) é uma das condições



necessárias para possibilitar o registro no sistema SPIUnet. Destaca-se que esse fato já foi objeto de constatação no Relatório de Auditoria de Gestão CGU nº 201108728 referente ao exercício de 2010

No que concerne ao item (b) (registro de informações em contas contábeis que não espelha a realidade do fato estando em desconformidade com a NBC T 16.5) foram realizadas análises na conta Benfeitorias em Propriedades de Terceiros no intuito de observar a aderência às Macrofunções SIAFI 021107 e 020330. Alguns dos registros ali identificados correspondem à aquisição de software (2011NE000814) no valor de R\$ 1.746.307,38 e a aquisição de licença de uso gerenciador de banco dados no valor de R\$ 1.502.705,74 (2011NE000914 e 2011NE000915) dentre outros. Por consequência, este fato conduz a uma supervalorização da conta analítica de bens imóveis e uma subvalorização do ativo intangível.

Outro fato que merece destaque é o registro de despesas com manutenção e reformas de competência de outros órgãos públicos que está sendo contabilizado pela Agência Nacional de Águas, tendo em vista as rotinas estabelecidas pelo Termo de Cooperação nº 002/ANA/2012 bem como o Contrato nº 030/ANA/2010. O citado Termo de Cooperação dispõe que as despesas relativas a serviços de conservação, limpeza, manutenção etc., do complexo administrativo situado no Setor Policial serão pagas integralmente pela ANA e reembolsados pelos partícipes na proporção da área ocupada, sendo que as despesas privativas de cada órgão ali localizado serão ressarcidas de forma integral.

Como consequência do descrito nos parágrafos acima, as informações apresentadas nas contas analíticas de bens imóveis não apresentam as características do registro e da informação contábil descritas na NBC T 16.5 – Registro Contábil (comparabilidade, confiabilidade, fidedignidade, etc). Outrossim, as despesas com manutenção e/ou reformas de outros órgãos públicos que estão sendo contabilizadas pela Agência distorcem os demonstrativos contábeis pois causam superavaliação da despesa e supervalorização do ativo (despesas que venham agregar valor ao ativo) além de influenciar diretamente nos controles internos da Unidade, pois, a Entidade não sabe exatamente o valor do bem sob o seu controle.

Desta forma, de uma maneira geral, os controles internos instituídos pela Unidade Examinada, considerando os aspectos abordados no primeiro parágrafo, não são suficientes e adequados para proporcionar segurança razoável no que diz respeito à realização dos objetivos relacionados à operação, divulgação e conformidade da Agência Nacional de Águas.

2.10 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

De acordo com as informações apresentadas na Parte B do Relatório de Gestão da Agência, não há ocorrência de renúncias de receitas durante o exercício auditado.



2.11 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Controle Interno é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010).

Sendo assim, este item tem por objetivo analisar se os controles internos administrativos instituídos asseguram o alcance dos objetivos estratégicos da unidade. Para tanto, foram avaliadas a qualidade e suficiência dos elementos do sistema de controle interno da Unidade Jurisdicionada: Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Atividades de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento.

Ambiente de Controle

O ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental (COSO, 2006). Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

O ambiente de controle é a cultura de controle da entidade. Ele existe quando as pessoas da entidade sabem suas responsabilidades, os limites de sua autoridade e se possuem competência técnica e comprometimento ético.

O papel desempenhado pela alta administração é fundamental neste elemento, pois é ela quem deve deixar claro para seus subordinados quais são as políticas, procedimentos, código de ética a serem adotados.

Conforme já mencionado anteriormente, a Agência Nacional de Águas, criada pela Lei nº 9.984/2000, é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

Segundo sua estrutura definida no Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 348, de 20 de agosto de 2007, com última atualização pela Resolução nº 567, de 17 de agosto de 2009, é dirigida em regime de colegiado por um Conselho de Diretores, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma recondução consecutiva, sendo um deles o Diretor-Presidente.

Esse mesmo regimento dita toda a organização da Agência, assim como disciplina todas as suas competências e papel de todos os departamentos.

Para cumprir sua missão institucional, a Agência adota um modelo de gestão estratégica que tem como base o Mapa Estratégico Corporativo, com 14 resultados de longo prazo (horizonte definido até o ano de 2020). Vinculado ao Mapa Estratégico, encontra-se o Plano Tático, que associa aos resultados de longo prazo, os Programas e Ações do Plano Plurianual.

No nível operacional, encontra-se o Plano Gerencial Interno (PGI), que é o instrumento anual de planejamento operacional da ANA e consiste no detalhamento da programação



anual e da previsão de alocação de recursos e suas adequações, de acordo com prazos e condições preestabelecidas. É elaborado em consonância com os Resultados Esperados e os Programas e Ações do PPA, e é gerenciado em conformidade com a disponibilidade orçamentária anual da Agência. O PGI tem a finalidade de auxiliar os processos de tomada de decisão, orientando a implementação e o monitoramento das ações orçamentárias.

No entanto, foram identificadas fragilidades relacionadas à área de Tecnologia da Informação. Tais fragilidades estão relacionadas com a Gestão de Segurança da Informação e Gestão e Fiscalização do Contrato de Fábrica de Software, reduzido quadro de servidores e baixa qualificação técnica e estrutura organizacional inadequada.

Apesar disso, verifica-se que a Agência possui adequado ambiente de controle, principalmente em termos de planejamento, estrutura gerencial e normas internas.

Avaliação e Gerenciamento de Risco

A avaliação de riscos é a identificação e análise de riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos operacionais, de informação e conformidade que estão dispostos a assumir. É o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada.

O que se observou acerca desse elemento é que nenhum departamento da unidade possui uma avaliação de riscos instituída formalmente. Toda e qualquer avaliação nesse sentido é feita pelos dirigentes e servidores conforme critério e momento oportuno.

Logo, não existem mecanismos formais para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho da ação administrativa, nem processos estruturados de mitigação desses riscos.

Atividades de Controle

Atividades de Controle são aquelas atividades que servem para reduzir e administrar os riscos, desde que realizadas de forma tempestiva e adequada.

Essas atividades ocorrem em toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções, pois compreendem uma série de ações, de prevenção e detecção, como a segregação de funções, as autorizações, a segurança física, sistemas informatizados, normatizações internas.

Apesar de não haver processos formais de mitigação de riscos, a unidade possui atividades de controle, sendo que grande parte é proveniente de normas instituídas, elaboração de manuais, criação de rotinas com a utilização de fluxos processuais, como os fluxos para licitações, convênios e contratações, e sistemas informatizados, a exemplo do sistema operacional de suporte ao gerenciamento dos instrumentos de planejamento (SISPLANA), do sistema de tramitação de documentos (Próton) e do sistema utilizado para a capacitação dos servidores da Agência.



Informação e Comunicação

A comunicação é o fluxo de informação dentro de uma organização que ocorre em todas as direções (níveis hierárquicos). Essa comunicação pode ser formal – por meio dos sistemas internos – ou informal – por meio de conversas e encontros.

A Agência utiliza ambos os meios para transmitir as informações no âmbito das unidades. O primeiro, por meio da troca de mensagens, disponibilização de informações na intranet, afixação de cartazes. O segundo, com as reuniões de trabalho.

Monitoramento

O monitoramento corresponde ao acompanhamento contínuo a fim de se verificar se os controles internos são efetivos e adequados. Ou seja, verifica-se se existem e estão funcionando.

Esse monitoramento é realizado, em grande parte, por meio de indicadores, sejam de processo, finalístico, de impacto ou de gestão, podendo haver outros meios de se medir e acompanhar os macroprocessos finalísticos ou de apoio.

A Agência utiliza índices e indicadores para aferição da gestão de gastos quanto à eficácia, eficiência e economicidade da ação administrativa o que permite que avaliem constantemente a implementação orçamentária e financeira previstas. Contudo, não há ainda indicadores de desempenho dos macroprocessos finalísticos da gestão, dos objetivos definidos no Planejamento Estratégico. Estes, estão sendo desenvolvidos com prazo para implementação ao final do exercício de 2014.

Quando aos outros meios de monitoramento, cita-se o acompanhamento realizado pela auditoria interna da unidade, que verifica constantemente a aplicação dos recursos públicos com base na legislação vigente.

Outras duas formas de acompanhamento das atividades e do desempenho da gestão é o papel realizado pela Assessoria de Planejamento da Agência (ASPLA) e pela reunião da Diretoria Colegiada.

A ASPLA é responsável por verificar a pertinência do que é solicitado pelas áreas temáticas em relação às diretrizes estratégicas da Agência, definidas no planejamento estratégico.

Quanto à Diretoria Colegiada, há uma reunião semanal, na qual todos os Diretores participam, com o intuito de debater as atividades previstas e executadas, acompanhando-as e, quando for o caso, corrigindo os rumos. Além disso, tem como objetivo aprovar qualquer nova atividade, normas e ações no âmbito da Agência.

Conclusão

Atualmente, Agência Nacional de Águas possui um adequado sistema de controles internos permitindo que a gestão da unidade alcance seus objetivos e metas previstos, fato este corroborado com o alcance das metas conforme relatado no item 2.2 deste Relatório.



Contudo, a gestão da área de tecnologia da informação apresenta fragilidades com riscos que podem prejudicar a boa gestão apresentada, caso não sejam mitigados no curto prazo.

2. 12 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

Brasília/DF, 28 de julho de 2014.



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Composição do Relatório de Auditoria

1.1.1 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na gestão e fiscalização do contrato de fábrica de software nº 52/ANA/2013

Fato

Na avaliação da execução do contrato nº 52/ANA/2013, quanto à aderência à Instrução Normativa – SLTI/MP nº 04/2010, foram identificadas impropriedades relacionadas à sua gestão e fiscalização, conforme será detalhado a seguir.

O referido contrato foi firmado com a empresa CTIS Tecnologia S.A e refere-se à prestação de serviços continuados de TI para desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação em regime de fábrica de software, inicialmente no período de 23/08/2013 a 23/08/2014, tendo sido prorrogado posteriormente. O valor do contrato é de R\$ 10.855.000,00, relativo a um total de 13.000 Pontos de Função – PF, representando o valor unitário de PF igual a R\$ 835,00.

O escopo da avaliação teve como período de abrangência o ano de 2013, com o início da vigência do contrato, tendo sido analisados os termos de homologação relativos à execução contratual dos meses de novembro e dezembro de 2013 e janeiro de 2014.

Neste período, o referido contrato teve como principais serviços demandados pela ANA a manutenção corretiva de alguns sistemas de informação para o órgão, solicitação de informações com consultas a banco de dados, serviços de atendimento, entre outros.

Abaixo seguem as fragilidades constatadas na gestão e fiscalização do contrato:

a) Ordens de Serviço elaboradas de forma genérica, sem especificar claramente quais serviços serão realizados.

Em consulta ao processo contendo os documentos relativos à execução do contrato, verificou-se que as Ordens de Serviço (OS) encaminhadas à empresa são elaboradas de forma genérica, sem precisar e definir, detalhadamente, os serviços a serem realizados, seus respectivos valores e prazos, em desacordo com o que prevê a IN 04/2010.

Ao se analisar as OS emitidas no período (OS nº 01/2013, 02/2013, 03/2013 e 04/2013) não foi possível identificar, claramente, quais tarefas, produtos e artefatos deveriam ser entregues ao final da execução da respectiva Ordem de Serviço, conforme pode ser observado na transcrição de parte da OS nº 01/2013:

O objeto desta Ordem de Serviço refere-se a execução dos seguintes serviços:

1 - Manutenções Corretivas - serviço previsto e conceituado no termo de referenda itens 4.2.1.3.4.a, 7.1.2.3.4.b com modelo de precificação definido no item 3.1.3.3.



2 - Solicitação de informação - serviço previsto e conceituado no termo de referenda itens 4.2.1.3.4.b, 7.1.2.3.4.a com modelo de precificação definido no item 3.1.4.

3 - Serviços em itens não mensuráveis - serviços descritos no encarte IX MME relativos a atividades esporádicas tais como atualização de banners, alteração de layouts, manutenção em tabelas, manutenção de parâmetros de programa, ajustes em mensagens do sistema, ajustes em menus da aplicação, dados hard codec, execução de teste a pedido do usuário/Gestor, rotina de limpeza entre outros que compõem este encarte.

4 - Análise e Modelagem de Negócio - serviço previsto e conceituado no Encarte I, itens 7.1.a e b (PADS e PREQ) com modelo de precificação definido no Termo de Referência itens 3.1.6 e 3.1.7.

Ou seja, a definição dos serviços que constam nessas OS é feita de modo genérico, indicando apenas o tipo de serviço possível de ser realizado: Manutenções Corretivas, Solicitação de informação, Serviços em itens não mensuráveis e Análise e Modelagem de Negócio. Não há definição prévia do que exatamente será feito, contrariando o que estabelece a legislação vigente, conforme a seguir.

Segundo a Instrução Normativa nº 04/2010, art. 25, II, as Ordens de Serviços - OS encaminhadas à contratada devem ser enviadas pelo gestor do contrato e conter os seguintes elementos:

“II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada, que conterão no mínimo:

a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;

b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;

c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e

d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução.”

Outro ponto observado é que todas essas OS são abertas para um período de tempo padrão, de 90 dias. Não existe a indicação de um cronograma para cada serviço específico a ser realizado.

Além disso, verificou-se que os pagamentos são realizados mensalmente, por meio do levantamento de todos os serviços realizados pela empresa dentro daquele mês.

Deste modo, há um descompasso entre os pagamentos realizados (mensal) e o prazo definido na Ordem de Serviço (3 meses).

Nesse sentido, vale ressaltar que os pagamentos efetuados à contratada devem estar sempre vinculados a uma Ordem de Serviço:

III - monitoramento da execução, que consiste em:

a) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;

(...)

h) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nas alíneas “a” a “g” deste inciso;

Assim, constata-se que, na prática, as referidas Ordens de Serviço podem ser caracterizadas como do tipo guarda-chuva. Isto é, com base em uma OS elaborada de forma genérica, que não contém claramente o que será feito, e com um prazo de conclusão padrão de 90 dias, as demandas são abertas e realizadas à medida da necessidade, sem haver uma prévia definição e especificação desses serviços, seus valores e prazos.

Como consequência, sem o prévio detalhamento dos produtos que são esperados, e seu cronograma, resta prejudicada a verificação se os serviços foram entregues no prazo acordado, se o pacote de software que está sendo entregue é o mesmo que foi acordado no início, se contém todos os artefatos especificados e etc., prejudicando a adequada gestão do contrato.

Assim, diante das deficiências apontadas acima, constata-se que o encaminhamento das OS do contrato nº 52/ANA/2013 não vem seguindo o disposto na Instrução Normativa nº 04/2010, art. 25, II, uma vez que essas Ordens são elaboradas sem o devido detalhamento dos serviços, que conte com a indicação clara das tarefas e dos produtos e artefatos que deverão ser entregues.

b) Ausência de formalização dos Fiscais Técnico, Administrativo e Requisitante do contrato

Verificou-se que a Unidade, em desacordo com o que prevê a IN 04/2010, não definiu formalmente os Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do contrato nº 52/ANA/2013. Apenas o gestor do contrato foi definido.

Como justificativa, a Agência informou, por meio de email enviado no dia 05/05/2014, o seguinte:

A atividade de gestão de contratos administrativos da ANA é normatizada pela portaria nº 39 de fevereiro de 2009 e pelo manual de gestão de contratos anexo à este documento, em especial no seu título 11 (pág. 66). A citada norma estabelece a designação pela ANA de gestor (singular) ou comissão gestora, podendo esta (quando definido pela Diretoria da ANA) ser assessorada por escritório ou empresa especializada, contudo por este normativo não existe a figura do “fiscal” propriamente dito (item 2.IV do capítulo 11 - pag. 66), nela estabelece que tanto a gestão quanto à fiscalização ficam a cargo do mesmo gestor designado para o contrato

Sobre a justificativa da Unidade, entende-se que a mesma não prospera, uma vez que a norma que rege a contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISPA do Poder Executivo Federal, da qual a ANA faz parte, é a Instrução Normativa da SLTI/MP nº 04/2010, atualizada posteriormente pela IN 02/2012.

Deste modo, não pode a Agência Nacional de Águas justificar a ausência dos referidos fiscais na gestão do contrato de fábrica de software devido a um regulamento interno



seu, inclusive anterior a edição da IN 04/2010, contrariando o que estabelece a legislação vigente para todos os órgãos do poder executivo federal.

Conforme estabelecido na IN SLTI/MP nº 04/2010, o acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de TI deve ser realizado por uma equipe de fiscalização, formalmente nomeada, composta por quatro componentes: o Gestor, o Fiscal Técnico, o Fiscal Requisitante e o Fiscal Administrativo do Contrato, conforme a seguir:

“Art. 24. A fase de Seleção do Fornecedor se encerrará com a assinatura do contrato e com a nomeação do:

I - Gestor do Contrato;

II – Fiscal Técnico do Contrato;

III – Fiscal Requisitante do Contrato;

e IV – Fiscal Administrativo do Contrato.

§ 1º As nomeações descritas neste artigo serão realizadas pela autoridade competente da Área Administrativa, observado o disposto nos incisos IV, V, VI e VII do Art. 2º;”

IV - Gestor do Contrato: servidor com atribuições gerenciais, técnicas e operacionais relacionadas ao processo de gestão do contrato, indicado por autoridade competente;

V - Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;

VI - Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos;

VII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação;

Sobre o assunto, cabe ressaltar que, ainda que não tenha havido a definição formal dos referidos fiscais, na prática, pelo menos em relação aos requisitantes dos serviços, observou-se que eles vêm participando da gestão do contrato, ao assinar os termos de homologação e aceite dos serviços.

Todavia, deve-se ressaltar a necessidade da definição formal, pela ANA, de todos os três fiscais previstos na referida IN, possuindo, cada um deles, atribuições específicas na fiscalização do contrato.

c) Ausência da elaboração do Termo de Recebimento Provisório - TRP

Na análise do processo contendo os documentos relativos à execução do contrato, não foi observada, no recebimento dos serviços pela ANA, a elaboração do Termo de Recebimento Provisório, pelo fiscal técnico do contrato, em desconformidade ao que estabelece a IN 04/2010.

Especialmente em um contrato de fábrica de software - em que os produtos entregues geralmente são scripts de banco de dados, de configuração de sistema, arquivos com



código-fonte, entre outros - é essencial que a área técnica de TI, representada pelo fiscal técnico, faça o recebimento preliminar, a fim de avaliar se todos os arquivos necessários para o sistema funcionar foram entregues, se foram devidamente inseridos no sistema de controle de versão, se foi cumprido o prazo estabelecido para entrega e etc.; e, somente depois, o fiscal requisitante (área de negócio que fez a demanda) avalie se os serviços prestados atendem aos requisitos funcionais e de qualidade definidos, sob o ponto de vista do usuário.

Cabe destacar que, sem o registro formal da data em que o órgão recebeu os produtos pela empresa, fica prejudicada a avaliação, por parte do gestor do contrato, do adequado cumprimento dos prazos estabelecidos para entrega dos serviços.

A fim de demonstrar a sua necessidade, vale trazer o conceito do TRP e do TRD contido na referida Instrução Normativa, bem como a transcrição do seu art. 25, inciso III, que indica os responsáveis pela elaboração de cada documento, conforme abaixo:

“Art 2º (...)

XVIII - Termo de Recebimento Provisório: declaração formal de que os serviços foram prestados ou os bens foram entregues, para posterior análise das conformidades de qualidade baseadas nos Critérios de Aceitação;

XIX - Termo de Recebimento Definitivo: declaração formal de que os serviços prestados ou bens fornecidos atendem aos requisitos estabelecidos no contrato;

“Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

(...)

III - monitoramento da execução, que consiste em:

a) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;

(...)

h) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nas alíneas “a” a “g” deste inciso;”

Verificou-se, portanto, que, em afronta à IN 04/2010, o recebimento inicial dos serviços (TRP), para posterior análise das conformidades, não vem sendo devidamente registrado.

Sobre o Termo de Recebimento Definitivo – TRD, cabe registrar que foi identificada no processo a sua elaboração, sob o nome de Termo de Homologação e Aceite, sendo assinado pela área requisitante dos serviços e pelo gestor do contrato.



d) Frágil participação da área técnica de TI na fiscalização do contrato

Na verificação do fluxo de abertura e recebimento dos serviços demandados à fábrica de software, verificou-se uma baixa participação da área técnica de TI na fiscalização e gestão da execução do contrato, sendo tal constatação representada pelos seguintes fatos observados:

- i) a demanda dos serviços de TI é aberta diretamente pela área requisitante dos serviços à fábrica de software, sem passar pela área técnica de TI e pelo gestor do contrato;
- ii) a homologação dos serviços entregues é feito exclusivamente pelo usuário requisitante (área de negócio), sem avaliação técnica de TI. Isto é, os serviços são recebidos sem a adequada verificação dos aspectos técnicos de TI, conforme é apontado mais a frente;
- iii) ausência da elaboração do Termo de Recebimento Provisório – TRP, a cargo do fiscal técnico de TI.

Vale destacar que, sem a participação efetiva da área de técnica de TI da ANA na abertura das demandas e na homologação e aceite dos produtos entregues a Unidade, corre-se o risco de desenvolvimento de soluções mais custosas ou que não atendam completamente ao usuário requisitante, que normalmente é leigo nos aspectos técnicos de TI, bem como o risco de receber produtos de softwares com erros e defeitos embutidos, uma vez que não é realizada avaliação técnica dos itens entregues.

Deste modo, para uma adequada gestão e fiscalização de um contrato de serviços de TI, é essencial uma participação efetiva da área técnica de TI, conforme previsto na IN 04/2010.

e) Ausência de avaliação técnica de TI sobre a qualidade dos produtos entregues

A partir de questionamento da equipe de auditoria a respeito das avaliações técnicas de TI sobre os produtos entregues por meio do contrato nº 52/ANA/2013, verificou-se que tal avaliação não vem sendo realizada pela ANA.

Nesse sentido, cabe reproduzir a Solicitação de Auditoria encaminhada à Agência, bem como a resposta apresentada pela Unidade, conforme abaixo:

SA nº 201406828/009, item d.1:

“d) em relação à fiscalização técnica do referido contrato de manutenção e desenvolvimento de sistemas, solicita-se:

d.1) informar como é feita - e quem é(são) o(s) responsável(eis) - pela fiscalização e homologação técnica dos serviços entregues pela contratada, de modo a avaliar e atestar a sua conformidade e qualidade, sob os aspectos de TI. Apresentar documentação comprobatória das referidas análises;”

Resposta da ANA: “Após a finalização da demanda, ela é disponibilizada para a aprovação do demandante. Em seguida, é gerado o termo de homologação e aceite com essas demandas. Não é gerado nenhum documento de análise dos aspectos de TI.”

SA nº 201406828/009, item d.2:



“d.2) informar quais os critérios de aceitação (técnicos) vêm sendo utilizados para avaliar a qualidade dos serviços entregues, como aderência aos padrões utilizados pelo Órgão (ex.: padrão de codificação, nomenclatura de banco de dados); avaliação do desempenho, avaliação e teste de código, entre outros.”

Resposta da ANA: “Os critérios de aceitação funcionais são definidos pelos demandantes. Com relação à avaliação do padrão de codificação, nomenclatura de banco de dados não é executada, por não possuir servidores efetivos da área de TI. Está sendo feita adesão à ATA para contratação de Fábrica de Teste para testes de funcionalidades e códigos.”

Ante o exposto pela Agência, fica evidenciada a ausência de avaliação técnica de TI no recebimento dos produtos entregues pela fábrica de software.

Importa ressaltar que as fragilidades citadas acima se relacionam também com a falta de apuração dos indicadores de nível de serviço, como os de cumprimento dos prazos de entrega, de erros e defeitos identificados e etc, conforme visto a seguir.

f) Ausência de gestão dos níveis de serviço do contrato

Na avaliação da execução contratual, não foi identificada a devida apuração, a cada recebimento dos serviços, dos referidos indicadores que representam o cumprimento dos níveis de serviço contratados (entregas no prazo, entregas sem erro, entre outros).

Mesmo sendo percebidos alguns atrasos em entregas por parte da empresa CTIS, conforme foi apurado em entrevista, a ANA, durante a execução do contrato, não registrou qualquer sanção à empresa a respeito de não cumprimento de prazo, assim como a respeito de entrega de produtos com erros.

Em relação ao prazo, vale ressaltar que a dificuldade em cobrar o seu cumprimento decorre, principalmente, da ausência de uma definição prévia, por meio de Ordens de Serviço (conforme já citado), do prazo específico a ser cumprido pela empresa em cada entrega.

Além disso, como estes desvios por parte da empresa não ficam registrados formalmente, haja vista a ausência da elaboração do Termo de Recebimento Provisório – TRP e de documentos contendo a avaliação da qualidade dos produtos, a ANA fica sem mecanismos para cobrá-la adequadamente, prejudicando uma gestão mais efetiva do contrato.

Nesse sentido, cabe mencionar que, ao ser questionada sobre a existência de aplicação de sanções à empresa, a Agência informou que “Não houve ainda nenhuma não conformidade identificada.”

Causa

- Deficiência nos controles internos relativos à fiscalização e gestão contratual, de modo a promover o adequado cumprimento da IN 04/2010.
- Baixo número de servidores com conhecimentos técnicos de TI.
- Ausência do adequado treinamento para os servidores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos de TI.



Manifestação da Unidade Examinada

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, contendo os fatos identificados acima, a Unidade, por meio de correio eletrônico enviado no dia 23/07/2014, manifestou-se da seguinte forma sobre as recomendações encaminhadas por esta CGU:

Recomendação CGU nº 01:

Recomenda-se que a ANA, em conformidade ao que estabelece a IN 04/2010, art. 25, elabore as Ordens de Serviço relativas aos serviços de TI com a definição clara e precisa dos serviços a serem realizados e dos produtos esperados, contendo, em especial, as especificações necessárias para sua adequada identificação e o cronograma de realização do serviço, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos.

Manifestação da ANA:

“Com relação à recomendação acima, vimos esclarecer que parte das atividades executadas neste contrato se trata de serviços de sustentação dos sistemas existentes. No contrato, estes serviços são executados por meio dos seguintes tipos: manutenção corretiva (sistema fora do ar, erro inesperado de execução, etc...), solicitação de informação (consulta a banco de dados, etc...) e outros serviços não mensuráveis. Para estes tipos de serviços de sustentação, que não surgem de demandas previamente planejadas, não é possível, a priori especificar precisamente quais serão, a quantidade dos serviços e o tempo necessário para a execução. Por esse motivo, as Ordens de Serviços referentes à sustentação dos sistemas têm sido criadas de forma genérica. A quantidade de demanda e o tempo de execução dos serviços são apurados no momento do encerramento da Ordem de Serviço.

Cabe destacar que tal situação não ocorre nas Ordens de Serviços referentes a projetos de desenvolvimento, conforme exemplo em ANEXO. Portanto, manifestamos no sentido de que a recomendação seja aplicada às Ordens Serviço que podem ser especificadas precisamente, que é o caso de Ordens de Serviços de projetos de desenvolvimento.“

Recomendação CGU nº 03:

Recomenda-se que a ANA, seguindo o fluxo previsto na IN nº 04/2010, evite o recebimento dos produtos previstos em cada Ordem de Serviço sem a prévia confecção do Termo de Recebimento Provisório – TRP, a cargo do fiscal técnico nomeado, contendo a declaração formal de que os serviços foram entregues, para posterior análise das conformidades; bem como evite atestar e homologar estes produtos sem a devida avaliação da sua qualidade, principalmente em relação aos aspectos técnicos de TI.

Manifestação da ANA:

“O Atendimento a esta recomendação, principalmente no item relativo à homologação dos produtos, avaliação da sua qualidade e aspectos técnicos de TI estão diretamente relacionados à necessidade de dotar o quadro de TI com quantitativos de servidores efetivos com conhecimento em TI, conforme constatado por esse relatório, a página 26. Dessa



forma, solicitamos considerar a referida constatação nesta recomendação.”

Quanto às recomendações nºs 02 e 04, a Unidade se manifestou em concordância com a CGU.

Análise do Controle Interno

No que se refere ao contido na Recomendação nº 01, a afirmação da Unidade foi no sentido de que os serviços de sustentação de sistemas, entre outros, não poderiam ser previamente mensurados, vez que não haveria possibilidade de definir, antes de sua execução, “*a quantidade dos serviços e o tempo necessário para a execução.*”

No entanto, cabe ressaltar que tal forma de gestão contratual e de abertura de demanda, em que não há a prévia definição do custo e prazo do serviço a ser realizado, contraria a legislação que rege as contratações na Administração Pública Federal (Lei 8.666/93, art. 8º), bem como o normativo que regulamenta a contratação de soluções de TI (Instrução Normativa nº 04/2010, art. 25, II).

Além disso, quanto aos serviços não mensuráveis citados, cabe registrar que tais itens podem não ser mensuráveis utilizando a métrica de Pontos de Função – PF. Todavia, existem outras formas de quantificá-los, como, por exemplo, por especificação de unidades de serviços técnicos, previamente estabelecidos (valor, prazo e critérios de aceitação); por indicadores de nível de serviço; entre outros.

Nesse sentido, vale trazer o contido na nota técnica do TCU (NT Sefti/TCU – versão 1.2, fevereiro/2011), que trata da aplicabilidade da Gestão de Nível de Serviço como mecanismo de pagamento por resultados em contratações de serviços de tecnologia da informação pela Administração Pública Federal:

“Nessa forma de contratação, outro aspecto que deve ser destacado é a mensurabilidade dos resultados. Os serviços de TI comumente contratados pela APF podem ser adequadamente mensurados, seja por unidades de medida de tamanho (e.g. pontos de função em desenvolvimento de software) ou por indicadores de nível de serviço (mais utilizados para serviços de suporte a banco de dados e rede de computadores, entre outros).”

Especificamente sobre os serviços de suporte e sustentação de infraestrutura de TI, vale mencionar que diversos Órgãos Públicos têm utilizado, como métrica, Unidades de Serviço Técnico – UST. Nesses contratos são definidos, previamente no Termo de Referência da licitação, todos os serviços a serem demandados do contratado e, para cada um deles, são estabelecidos os respectivos valores, prazos de entrega, complexidade, níveis mínimos de serviço exigidos, os requisitos necessários para aceite, entre outras características.

Portanto, já é comum e cada vez mais difundido o uso de mensurações objetivas para os serviços executados nos contratos de TI. Deste modo, não se pode acolher a justificativa apresentada pela Unidade para o não cumprimento do que estabelece a IN 04/2010, no que se refere aos requisitos essenciais que devem estar presentes em uma Ordem de Serviço, quais sejam:

“a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;



b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;

c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e (...)”

Para finalizar, vale registrar que o TCU, há mais de cinco anos, já orienta dessa forma sobre o assunto, conforme consta no Acórdão 1.238/2008-Plenário:

13. É em decorrência das características específicas dos serviços de TI e da necessidade de solucionar os problemas peculiares a essa área que há um movimento em nível global, por parte de governos e organizações, no sentido de abandonar os modelos de contratação baseados na alocação de postos de trabalho (locação de mão-de-obra) e no pagamento de horas trabalhadas. Hoje, cada vez mais disseminadamente, vêm sendo adotados modelos de contratação em TI fundados na mensuração de esforço e resultados por otimizarem a gestão dos serviços e os respectivos custos. São exemplos de ferramentas utilizadas para esse fim a adoção da metodologia de ponto por função e os acordos de nível de serviço, contratos em que são especificados os serviços requeridos e os padrões de desempenho necessários para aceitação dos serviços.

Sobre a recomendação nº 03, a Unidade argumenta que a fragilidade identificada pela equipe da CGU - atestar e homologar estes produtos entregues sem a devida avaliação da sua qualidade, principalmente em relação aos aspectos técnicos de TI – deve-se a carência de servidores com conhecimento em TI na Instituição.

Sobre a questão, em que pese a falha apontada ter relação com o baixo número de servidores com conhecimentos técnicos de TI, situação essa que foi inclusive observada e registrada pela CGU no presente relatório, é temerário que a Unidade, por conta disso, deixe de validar adequadamente os serviços e produtos entregues pela contratada.

Vale ressaltar que a ausência de tais atividades no recebimento dos serviços, além de descumprir previsão legal, representa elevado risco para a ANA de: prejuízos gerados por pagamentos indevidos, qualidade insatisfatória de serviços e produtos entregues e insatisfação dos clientes (área de negócio) com a área de TI.

Cabe reforçar, portanto, que é essencial - para a correta gestão contratual e adequado atendimento das necessidades da própria instituição - que os serviços e produtos de TI entregues pela contratada sejam validados adequadamente, tanto sob o aspecto funcional, do ponto de vista do usuário requisitante, quanto sob os aspectos técnicos de TI, a cargo dos fiscais técnicos.

Para isso, a Agência deve concentrar esforços pra sanar, o quanto antes, a fragilidade identificada no recebimento dos serviços, adotando, como medidas possíveis: i) a utilização de empresas terceirizadas para apoiar na fiscalização dos contratos de TI; ii) solicitação de Analistas de Tecnologia da Informação – ATI junto ao MP; iii) realização de processo seletivo simplificado para contratação, por tempo determinado, de profissionais para desempenho de atividade técnicas na área de TI (contratação de servidores temporários), a exemplo do Ibama e Serviço Florestal Brasileiro - SFB; iv) concurso de remoção interna de servidores com conhecimentos técnicos de TI para a área de TI; entre outras medidas possíveis.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a ANA, em conformidade ao que estabelece a IN 04/2010, art. 25, elabore as Ordens de Serviço relativas aos serviços de TI com a definição clara e precisa dos serviços a serem realizados e dos produtos esperados, contendo, em especial, as especificações necessárias para sua adequada identificação e o



cronograma de realização do serviço, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos. Ressalta-se ainda a necessidade dos pagamentos efetuados à contratada estarem sempre vinculados e compatíveis com os serviços definidos previamente na Ordem de Serviço.

Recomendação 2: Recomenda-se que a ANA - conforme preconizado pela IN nº 04/2010, art. 24 - nomeie, para cada contrato de bens e serviços de TI, o fiscal técnico, o fiscal administrativo e o fiscal requisitante, de forma a garantir a adequada segregação de funções na fiscalização dos contratos.

Recomendação 3: Recomenda-se que a ANA, seguindo o fluxo previsto na IN nº 04/2010, evite o recebimento dos produtos previstos em cada Ordem de Serviço sem a prévia confecção do Termo de Recebimento Provisório (TRP), a cargo do fiscal técnico nomeado, contendo a declaração formal de que os serviços foram entregues, para posterior análise das conformidades; bem como evite atestar e homologar estes produtos sem a devida avaliação da sua qualidade, principalmente em relação aos aspectos técnicos de TI.

Recomendação 4: Recomenda-se que a ANA passe a realizar, e registrar em documentos formais, a apuração dos indicadores de nível de serviço contratado, em especial aqueles relacionados ao cumprimento dos prazos previamente estabelecidos e à qualidade dos produtos (entrega sem defeitos/erros), não se abstendo de aplicar, quando necessário, as devidas sanções previstas em contrato, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput).

Recomendação 5: Recomenda-se que o ANA, com a participação ativa do seu Comitê de TI e em articulação com o Ministério do Meio Ambiente - MMA, adote medidas no sentido de dotar a área de Tecnologia da Informação - TI da Agência com quantitativo de servidores suficiente para exercer as atividades técnicas e sensíveis de TI, como aquelas relacionadas à análise de requisitos, gestão de projetos, gestão e fiscalização de contratos de TI, entre outras.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Contrato nº 52/ANA/2013, relativo a serviços de TI, com remuneração baseada no esforço, por homem-hora, em desacordo com a legislação

Fato

Na avaliação da execução do contrato nº 52/ANA/2012, com a empresa CTIS, constatou-se que, apesar da Agência ter adotado um modelo de contratação onde os pagamentos são realizados por Pontos de Função - PF, na prática, a remuneração da empresa acabou se configurando, na maior parte do que foi executado (cerca de 70% do faturado), como sendo baseada no esforço da empresa, por homem-hora, modelo esse que é vedado pela legislação em vigor.

Sobre a vedação legal existente do modelo de pagamento vinculado à métrica de homens-hora, reproduz-se, a seguir, o contido na IN 04/2010, art. 15º, VII, §2 e §3, bem como no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º:

IN 04/2010, art. 15, VII:



§ 2º A aferição de esforço por meio da métrica homens-hora apenas poderá ser utilizada mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos.

Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º:

Art. 3º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.

§ 1º Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados.

Na análise dos Termos de Homologação dos serviços, documento base para definição do valor a ser pago, identificou-se que existem serviços que são pagos tanto utilizando-se a métrica de Pontos de Função – PF como também com base nas horas trabalhadas.

Como exemplo, segue a reprodução de um Termo de Homologação referente a serviços pagos pela ANA:

Termo de Homologação e Aceite - PROJ_ARR – Novembro de 2013

1 – Manutenção Corretiva – Total: 12 Pontos de Função

2 – Solicitação de Informações – Total: 0 Pontos de Função

3 - Serviços em itens não mensuráveis (Serviços de Atendimento) – Total: 20 horas trabalhadas, sendo:

Inclusão de informações de embasamento de cobrança referentes a 2014 – 8 horas

Cancelar Baixa Manual – 6 horas

Cancelar Baixa Manual - somente parcela vencida em 31/10/2013 – 6 h

4— Análise e modelagem de negócios – Total: 466,50 horas trabalhadas, sendo:

Documentação do sistema de arrecadação – 14h

Conta Corrente – 41h

Boleto ONLINE - Elaboração de artefatos – 411,50h

Para estes serviços medidos em função do número de horas trabalhadas (itens não mensuráveis e análise e modelagem de negócios), vale registrar que, no momento de fechar o valor total para pagamento, tais serviços são convertidos em Pontos de Função, utilizando-se um fator de ajuste.

No Termo de Homologação reproduzido acima, a conversão foi feita da seguinte forma:

Serviços medidos em horas	Horas trabalhadas	PF/Hora	PF executado	Valor PF	Valor
3 - Serviços em itens não	20	0,1	2 PF	R\$ 835,00	R\$ 1.670



mensuráveis (Serviços de Atendimento)					
4— Análise e modelagem de negócios	466,50	0,2	93,30 PF		R\$ 77.905,50
TOTAL					R\$ 79.575,50

Especificamente em relação ao Termo de Homologação dos serviços executados em novembro de 2013 no Proj_ARR, observa-se que 88,8% do valor total pago foi relativo a serviços mensurados por esforço, em homem-hora, conforme abaixo:

Termo de Homologação	Total em PF	Total Horas em	Vl. Total
PROJ_ARR - Projeto dos sistemas de Arrecadação	10.020,00 (11,2%)	79.575,50 (88,8%)	89.595,50 (100%)

Analisando-se todos os termos de homologação presentes no processo relativo à execução do contrato nº 52/ANA/2013, que são os referentes aos meses de novembro e dezembro de 2013 e janeiro de 2014, verifica-se que essa situação se mantém, isto é, a maior parte dos serviços executados e pagos são serviços medidos sob a métrica de horas trabalhadas.

A seguir, apresenta-se quadro contendo o valor total faturado entre os meses de nov/13 e jan/14, fazendo-se a distinção dos serviços mensurados por PF e dos serviços mensurados por esforço.

Termos de Homologação	Total em PF	Total em Horas	Vl. Total
Novembro/13	115.146,50	525.006,25	640.152,75
Dezembro/13	217.684,50	351.977,55	569.662,05
Janeiro/14	49.599,00	195.456,80	245.055,80
TOTAL	382.430,00	1.072.440,60	1.454.870,60
% de faturamento	26,29%	73,71%	100,00%

Dos dados acima, verifica-se que, em que pese o contrato ter sido definido por Pontos de Função, mais de 70% dos serviços executados são pagos efetivamente por horas trabalhadas e não em PF, em desacordo com o previsto na legislação.

Além disso, cumpre destacar, conforme já apontado neste relatório, que as OS's do contrato são elaboradas inadequadamente, não possuindo detalhes dos serviços que serão prestados (havendo somente uma descrição genérica das tarefas); não possuindo cronograma bem definido para realização dos serviços, que indique o prazo de execução de cada tarefa da OS; assim como não existem indicadores de nível de serviço definidos para os itens não mensuráveis.

- Ausência de controles para comprovação do quantitativo executado pela empresa

Combinado a essas fragilidades, e como agravante, vale ressaltar que a ANA não efetua medições próprias relativas à quantidade das horas trabalhadas pela contratada. Ou seja, o gestor do contrato não possui controles efetivos para comprovação do quantitativo de horas executado pela empresa em cada tarefa demandada. Nesse sentido, vale ressaltar



que a mensuração dos serviços prestados é elemento essencial do processo de gestão contratual, por possibilitar o pagamento vinculado a resultados.

Deste modo, a ausência dos referidos mecanismos de aferição representa um elevado risco de a ANA efetuar pagamentos indevidos, em quantidades superiores ao realmente executado.

Assim, diante das situações expostas acima e, em especial, o fato da ANA não efetuar mensurações relativas à quantidade de horas trabalhadas pela contratada, resta caracterizado que, na prática, o contrato nº 52/ANA/2013 utiliza, na maior parte dos serviços realizados, o modelo de pagamento baseado em esforço, medido por homem-hora, modelo esse que afronta o princípio constitucional da eficiência, o Decreto nº 2.271/1997 e a IN 04/2010.

Para finalizar, vale registrar o entendimento do TCU sobre o assunto, conforme consta nos seguintes Acórdãos:

Acórdão 1.274/2010-Plenário:

Determinação

9.1.4. nos próximos editais e contratos de Tecnologia da Informação, ao utilizar mensuração de serviços, a exemplo da Análise de Pontos de Função:

9.1.4.1. abstenha-se de possibilitar a remuneração tanto por ponto de função quanto por homem-hora para os mesmos tipos de serviço;

9.1.4.2. abstenha-se de vincular a métrica de tamanho (ponto de função) à métrica de esforço (homem-hora);

Acórdão 2.024/2007 – Plenário

9.2.2.2. prever metodologias de mensuração de serviços prestados que privilegiem a remuneração da contratada mediante a mensuração de resultados, a exemplo da análise por Pontos de Função (método padronizado largamente utilizado no mercado nos dias de hoje para a mensuração de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, considerando as funcionalidades implementadas, sob o ponto de vista do usuário), buscando eliminar a possibilidade de remunerar a contratada com base na quantidade de horas trabalhadas ou nos postos de trabalho disponibilizados ou, caso tal caminho não se mostre comprovadamente viável, restando como única opção a remuneração de serviços por horas trabalhadas, cuidar para que sejam previamente definidos e especificados os serviços a serem executados e estabelecidos, também de antemão, os valores máximos de horas aceitáveis para cada um desses serviços, assim como explicitada a metodologia a ser utilizada para a identificação desse quantitativo de horas;

Nesse sentido, é importante registrar que os serviços executados nos referidos contratos poderiam ser mensurados por unidades tecnicamente quantificáveis, não se justificando, portanto, o modelo de mensuração por horas trabalhadas.

Sobre o assunto, vale citar o contido na Nota Técnica - TCU/Sefti 6, que trata da aplicabilidade da Gestão de Nível de Serviço (GNS) como mecanismo de pagamento



por resultados em contratações de serviços de tecnologia da informação (TI) pela Administração Pública Federal (APF).

“Nessa forma de contratação, outro aspecto que deve ser destacado é a mensurabilidade dos resultados. Os serviços de TI comumente contratados pela APF podem ser adequadamente mensurados, seja por unidades de medida de tamanho (e.g. pontos de função em desenvolvimento de software) ou por indicadores de nível de serviço (mais utilizados para serviços de suporte a banco de dados e rede de computadores, entre outros).”

Causa

- Deficiência nos controles internos relativos à fiscalização e gestão contratual, de modo a promover o adequado cumprimento da IN 04/2010.
- Baixo número de servidores com conhecimentos técnicos de TI.
- Ausência do adequado treinamento para os servidores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, contendo os fatos identificados acima, a Unidade, por meio de correio eletrônico enviado no dia 23/07/2014, manifestou-se sobre as recomendações encaminhadas por esta CGU (a descrição das recomendações encontra-se mais a frente, no item ‘Recomendações’), conforme a seguir:

Recomendação CGU nº 01:

Recomenda-se que a ANA - em atenção ao princípio constitucional da eficiência e ao que dispõe a IN 04/2010, Art. 15 e o Decreto 2.271/1997, Art. 3º - abstenha-se de prorrogar o contrato nº 52/ANA/2013, com a empresa CTIS, haja vista grande parte da remuneração atual ser baseada no esforço, medido em homem-hora, e inicie imediatamente os procedimentos necessários a uma nova licitação, que utilize metodologias de mensuração de serviços prestados que privilegiem a remuneração da contratada mediante a mensuração de resultados, a exemplo da análise por Pontos de Função.

Manifestação da ANA:

“O Roteiro de Métricas de Software do SISP, versão 2.0, publicado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em seu Capítulo 7 - Atividades sem Contagem de Pontos de Função, define que "Deve-se ressaltar que o processo de desenvolvimento de soluções possui várias atividades que precisam ser consideradas como um projeto separado, levando-se em conta as horas realizadas e que devem estar associadas a produtos contratados e entregáveis." e "Outras atividades contidas em um processo de software devem ser gerenciadas dentro do projeto de desenvolvimento ou de manutenção. No entanto, o esforço deve ser



considerado separadamente da estimativa de esforço derivado da contagem de pontos de função."

Neste contrato, além das atividades que são remuneradas por Ponto por Função (ex. desenvolvimento, manutenção corretiva e solicitação de informação), são também realizadas atividades de Administração de Dados, Especificação de Negócio, Treinamento para Implantação, e Sustentação, que se enquadram nas definições acima, e necessárias ao desenvolvimento das atividades da Agência.

Manifestamo-nos solicitando a revisão dessa recomendação, quanto a abstenção em prorrogar o referido contrato, uma vez que o mesmo possui ambas formas de mensuração de resultados de acordo com o caso."

Recomendação CGU nº 02:

Recomenda-se que a ANA avalie a possibilidade de reduzir a demanda por serviços de itens não mensuráveis, pagos por horas trabalhadas, no contrato nº 52/ANA/2013, assim como implemente, imediatamente, enquanto não substituir o referido contrato e houver execução de serviços pagos por hora, mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis que permitam controlar e mensurar o quantitativo de horas trabalhadas pelos funcionários da empresa em cada tarefa demandada.

Manifestação da ANA:

"A classificação da demanda como item mensurável ou não mensurável tem como base a natureza do serviço, conforme já manifestado no item anterior. Tendo em vista a indisponibilidade de servidores efetivos com conhecimentos em TI na ANA para a execução de parte dessas atividades, a redução na demanda por essas atividades trará impacto às atividades da Agência."

Análise do Controle Interno

Diante das manifestações apresentadas, observa-se a pertinente preocupação do gestor em manter ativos na Agência os serviços de tecnologia da informação que atualmente são realizados por meio do contrato nº 52/2013.

Sobre isso, convém ressaltar que o objetivo das recomendações apresentadas não é o de rescindir, imediatamente, o atual contrato, deixando a Unidade sem cobertura contratual para estes serviços de TI. Mas sim, o de substituir o referido contrato, tendo em vista as impropriedades verificadas na mensuração dos serviços executados e no modelo de remuneração, por outro que seja mais adequado aos normativos vigentes.

Deste modo, a recomendação é no sentido da Agência iniciar, desde já, os estudos e o planejamento de uma nova contratação para estes serviços de TI e, ao término do processo licitatório correspondente, providenciar a substituição do contrato atual pelo novo.

Nesse sentido, vale registrar que, considerando que o contrato com a CTIS encerra o seu primeiro ano de vigência em agosto/2013, não havendo, portanto, tempo hábil para a Unidade providenciar a adequada substituição do mesmo, entende-se que a ANA, caso



entenda necessário, pode prorrogar o contrato nº 52/2013 por mais um ano, até que um novo contrato esteja pronto para substituí-lo, de modo que a Agência não tenha descontinuidade dos referidos serviços de TI.

Por outro lado, faz-se necessário mencionar que, a princípio, não caberia mais do que uma renovação/prorrogação deste contrato, uma vez que se espera que, em 2015, a Agência já tenha concluído todo o referido processo de contratação.

Sobre o processo de contratação a ser iniciado, ressalta-se a necessidade de se cumprir o fluxo previsto na IN 04/2010, com a elaboração de todos os artefatos essenciais no planejamento da contratação, como: Análise de Viabilidade da Contratação; Plano de Sustentação; Estratégia da Contratação; Análise de Riscos; e Termo de Referência.

Além disso, considerando que os serviços de TI prestados atualmente no contrato nº 52/2013 possuem características distintas (desenvolvimento/manutenção de sistema, suporte a infraestrutura de TI e análise e modelagem de negócio), a Unidade deve contratá-los separadamente, de modo a possibilitar o melhor aproveitamento dos recursos do mercado, a redução dos custos e a ampliação da competitividade (art. 23, §1º da Lei 8.666/93).

Assim, haveria um contrato contemplando os serviços desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação, pagos por pontos de função; outro contendo os serviços de análise e modelagem de negócio; e, por fim, um contrato com os serviços de suporte e sustentação da infraestrutura de TI, pagos por unidades de serviço previamente definidos, em termos de valor, prazo e níveis de serviço associados. Para este último, pode-se citar, como exemplo, a utilização, por alguns órgãos, de Unidades de Serviços Técnicos – USTs.

Em relação à recomendação nº 02, a Unidade informou que não é possível reduzir a demanda de serviços pagos em homem-hora, uma vez que tal redução impactaria nas atividades do Órgão.

Sobre o assunto, convém registrar que tal decisão é atribuição inerente ao gestor do Órgão, cabendo a CGU, neste ponto, alertar para os riscos associados à manutenção desta situação, como o de prejuízos gerados por pagamentos indevidos, ressaltando, ainda, que tal modelo vai de encontro à legislação vigente e aos entendimentos do Tribunal de Contas da União, conforme pode ser visto abaixo:

IN 04/2010, art. 15, VII:

§ 2º - A aferição de esforço por meio da métrica homens-hora apenas poderá ser utilizada mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos

Nota Técnica 6/2010 - Sefti/TCU – versão 1.2, fevereiro/2011:

“17. Diante do exposto, constata-se que a forma de remuneração por esforço em contratações de serviços de TI não encontra fundamentação jurídica, tampouco possui respaldo na jurisprudência do TCU. Desse modo, não há outro caminho juridicamente possível a ser adotado pelos gestores públicos de TI que não seja o de efetuar suas contratações com pagamentos vinculados à apresentação de resultados verificáveis, mensurados, sempre que possível, por unidades quantitativas.

18. Chega-se, portanto, ao seguinte entendimento:

Entendimento I. Os gestores públicos de TI devem planejar suas contratações de modo que os pagamentos pelo serviço prestado sejam realizados em função de resultados verificáveis apresentados pelo fornecedor, mensurados, sempre que possível, por



unidades quantitativas, sendo juridicamente inviável a previsão de remuneração em função do mero esforço ou da disponibilidade da empresa contratada.”

Deste modo, é essencial para a adequada gestão contratual que, enquanto o atual contrato estiver vigente, e considerando a possibilidade do mesmo ser prorrogado, a Agência defina e especifique, previamente, uma relação (catálogo de serviços) contendo todos os serviços não mensuráveis em pontos de função possíveis de serem demandados à empresa, com a definição dos valores máximos de horas aceitáveis para cada um desses serviços, os prazos de entrega, suas respectivas complexidades, os níveis mínimos de serviço exigidos e as sanções aplicáveis nos casos de descumprimento destes parâmetros.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a ANA - em atenção ao princípio constitucional da eficiência e ao que dispõe a IN 04/2010, Art. 15 e o Decreto 2.271/1997, Art. 3º - inicie, de imediato, os procedimentos necessários para licitação dos serviços atendidos atualmente por meio do Contrato nº 52/2013, com a finalidade de substituí-lo o mais breve possível.

Recomendação 2: Recomenda-se que a ANA - em face do disposto no art. 23, §1º da Lei 8.666/93 - na licitação para substituição do contrato nº 52/2013 e em suas futuras contratações de TI, procure separar os serviços a serem contratados, de acordo com suas respectivas características (desenvolvimento/manutenção de sistema, suporte e sustentação da infraestrutura de TI e análise e modelagem de negócio), bem como utilize metodologias de mensuração dos serviços que privilegiem a remuneração por unidades quantitativas, previamente definidas e verificáveis, a exemplo de Pontos de Função ? PF, Unidades de Serviços Técnicos ? UST e indicadores de nível de serviço.

Recomendação 3: Recomenda-se que a ANA avalie a possibilidade de reduzir a demanda por serviços de itens não mensuráveis, pagos por horas trabalhadas, no contrato nº 52/ANA/2013. Ademais, enquanto o atual contrato estiver vigente e existir demanda por serviços de itens não mensuráveis, recomenda-se que a Agência defina e especifique, previamente a abertura da demanda, uma relação (catálogo de serviços) contendo todos os serviços não mensuráveis em pontos de função possíveis de serem demandados à empresa, com a definição dos valores máximos de horas aceitáveis para cada um desses serviços, os prazos de entrega, suas respectivas complexidades, os níveis mínimos de serviço exigidos e as sanções aplicáveis nos casos de descumprimento destes parâmetros.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Adesão à ata de registro de preço nº 028/2012 do MME, sem a adequada comprovação da vantajosidade econômica (frágil pesquisa de preço) e da aderência às necessidades da ANA

Fato

Na avaliação do processo licitatório que originou o contrato nº 52/2013, com a empresa CTIS Tecnologia S.A, verificou-se que a contratação em tela foi realizada a partir da adesão à Ata de Registro de Preço – ARP nº 028/2012 do Ministério de Minas e Energia – MME sem que houvesse a adequada comprovação de que os serviços atenderiam



completamente as necessidades da ANA, bem como que demonstrasse a vantajosidade econômica da adesão, baseada em ampla pesquisa de preço no mercado.

A seguir, apresenta-se o detalhamento a respeito dessas duas impropriedades verificadas na referida contratação.

a) Adesão à ata de registro de preço baseada em frágil pesquisa de preço

Na análise do processo nº 02501.000947/2013-28, relativo à contratação de empresa para desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação em regime de fábrica de software, por Pontos de Função – PF, verificou-se que a pesquisa de preço que foi utilizada para justificar a adesão à ata de registro de preço nº 028/2012 do MME não comprovou, adequadamente, a vantajosidade econômica da ANA em aderir à referida ARP, como “carona”.

Conforme estabelece o Art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preço, desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório.

No documento intitulado “Resultado de Pesquisa Mercadológica”, que contém o resultado da pesquisa de preço para contratação da fábrica de software, observa-se que o referido levantamento se restringiu à consulta de apenas 3 (três) empresas, conforme abaixo:

Empresa	Valor unitário do PF
IOS	R\$ 840
CTIS	R\$ 980
Tarea	R\$ 950
<i>Média</i>	<i>R\$ 923,33</i>

Assim, tendo como base essa frágil e limitada pesquisa de preço e considerando que o valor por PF da Ata MME nº 28/2012 era de R\$ 835, a ANA, por meio de despacho da Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF (fl. 376), entendeu ser oportuna a adesão à referida Ata, conforme segue: “o custo unitário da referida Ata, por ponto de função é de R\$835 (oitocentos e trinta e cinco reais), portanto inferior à estimativa da ANA que é de R\$ 923,33 (novecentos e vinte e três reais e trinta e três centavos”

Evidenciando a fragilidade de pesquisa de preço realizada, vale ressaltar que a própria empresa vencedora da ARP do MME, a CTIS, foi uma das empresas consultadas pela ANA em sua pesquisa de preço, cabendo observar que à Agência o valor informado pela empresa foi 17% superior ao valor que havia sido contratado na Ata.

Fica claro, portanto, que os preços divulgados por este tipo de pesquisa não refletem o preço real dos serviços. As mesmas empresas que participam da pesquisa de preço são as que participaram do pregão e, desta forma, elas tendem a inflacionar o preço na pesquisa, conforme visto acima. Ou seja, esse sistema de consulta restrita aos fornecedores não tem sido eficaz para estimar o preço de determinado serviço.



Desta forma, tendo em vista que cabe ao gestor público diligenciar adequadamente as pesquisas de preço, a ANA deve, em suas futuras contratações, procurar ampliar as suas fontes de pesquisa de preço, realizando a depuração dos valores pesquisados.

Assim, além dos três orçamentos de fornecedores, o órgão deve, como boa prática, se valer da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados no “comprasnet”, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

Sobre a necessidade de uma pesquisa de preço mais ampla, vale mencionar entendimento do TCU, constante no Acórdão 301/2013 – Plenário, conforme a seguir:

“45. Assim sendo, a pesquisa de preço realizada pelo Ibama deveria ter incluído, além das consultas às empresas de TI, outras fontes de informações, tais como: avaliação de contratos recentes e/ou vigentes; consulta a outros entes da Administração; valores adjudicados em outras licitações; pesquisas em bases de sistemas de compras, incluindo o Comprasnet; valores registrados em outras atas de registro de preços; e até mesmo contratações realizadas por empresas privadas.”

Por fim, vale trazer que, recentemente, em junho de 2014, a SLTI/MP publicou normativo, a IN nº 05/2014, que dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preço de bens e serviços. Abaixo segue a transcrição do Art. 2º:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência:

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º Em observância à ordem de preferência estabelecida nos incisos do caput, a utilização do parâmetro seguinte dependerá da impossibilidade, devidamente justificada, de utilização do parâmetro que o precede.

Portanto, considerando as informações expostas acima, entende-se que a pesquisa de preços realizada pela ANA, à época da contratação, não foi suficiente para comprovar a vantagem da adesão à ata de registro de preços nº 28/2012 do MME, em desconformidade com o estabelecido no caput do art. 22 do Decreto 7.892/2013.



b) Frágil avaliação da compatibilidade dos serviços presentes na Ata de Registro de Preço com as necessidades da ANA

Para adesão à Ata de Registro de Preço do MME, a ANA, por meio da SGI (que foi a área demandante do contrato de fábrica de software), realizou uma avaliação técnica sobre a compatibilidade dos itens previstos no Termo de Referência elaborado pela ANA para a contratação da fábrica de software e os itens existentes no Termo de Referência da ARP do MME.

Nessa avaliação, registrada como Despacho nº 22648/2013, a SGI conclui que “*a prestação dos serviços da Ata (...) atende às necessidades da ANA e registramos a concordância desta UORG com a proposição da Superintendência de Administração e Finanças da ANA de adesão à referida Ata*”.

Tal conclusão baseou-se na análise de que os tipos de demandas previstos no Termo de Referência da ANA (manutenção adaptativa/perfeccionista, documentação de sistemas, instalação de ambiente de execução e sustentação de sistemas) encontravam correspondentes no TR do MME e que os serviços seriam mensurados pela técnica de Pontos de Função.

Entretanto, ao avaliar a referida análise empreendida pela SGI, entende-se que tal análise não considerou elementos importantes na definição dos serviços de TI que seriam contratados e que estavam previstos no TR da ANA.

Entre esses elementos, que eram distintos entre o TR da ANA e do MME, pode-se citar: a) os níveis mínimos de serviço exigidos (como qualidade e dias de atraso) e os respectivos indicadores; b) procedimentos e critérios específicos da ANA para definir a prioridade de incidentes, considerando os usuários afetados e serviços envolvidos (Salas de situação, telemetria); c) as regras de contagem de Pontos de Função, que no TR da ANA era baseado em manual próprio de medição de software desenvolvido pela ANA, baseado em material equivalente do TCU; d) ambiente de tecnologia da informação distinto entre os dois órgãos, entre outros artefatos.

Além destas diferenças, que consideram as especificidades de cada órgão na execução dos serviços de TI, a mais relevante refere-se à previsão de haver pagamentos de serviços com base no esforço da empresa, por homem-hora.

O TR da ANA, de forma correta, não previa a possibilidade deste tipo de remuneração, sendo uma contratação que utilizaria exclusivamente a métrica de pontos de função. Todavia, no TR do MME, ainda que todo pagamento seja baseado em PF, verificou-se, durante a execução do contrato com a fábrica de software, conforme exposto no presente relatório, que na prática a contagem é feita por horas trabalhadas e, posteriormente, convertida para PF.

Assim, com base inclusive em situação ocorrida na execução do contrato decorrente da adesão à Ata do MME, verifica-se que a avaliação de compatibilidade entre os Termos da ANA e do MME não observou elementos-chaves na definição de um contrato de serviço de fábrica de software e, portanto, não restou comprovado que a ata de registro de preço do MME atenderia completamente as necessidades da ANA.

Como exemplo, pode-se citar, além das situações já observadas acima, a existência de reuniões realizadas entre a ANA e a CTIS, durante a fase de transição e iniciação contratual, que evidenciam a necessidade de adaptações do TR do MME para que ele fosse aderente à metodologia utilizada pela ANA (ata de reunião do dia 02/09/2013, fl. 550-551).



Assim, diante das duas situações descritas acima, entende-se que na adesão à Ata de Registro de Preço – ARP nº 028/2012 do MME pela ANA não houve a adequada comprovação de que os serviços atenderiam completamente as suas necessidades, bem como da vantajosidade econômica da adesão, baseada em ampla pesquisa de preço no mercado.

Causa

- Fragilidade nos controles internos relativos à contratação de serviços por meio de adesão à ata de registro de preço.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, contendo os fatos identificados acima, a Unidade, conforme e-mail enviado no dia 23/07/2014, se manifestou favoravelmente sobre a recomendação proposta pela CGU para esta constatação.

Análise do Controle Interno

Considerando a manifestação apresentada, conclui-se que a Unidade concorda com a recomendação deste Órgão de Controle.

Desta forma, durante o acompanhamento do plano de providência da Unidade será avaliado o efetivo atendimento da recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a ANA em suas futuras contratações, seja decorrente de adesão à ata de registro de preço ou de processo licitatório ordinário, realize ampla pesquisa de preço no mercado para estimativa do valor da contratação, considerando outras fontes de informações, além da consulta aos fornecedores, tais como: avaliação de contratos recentes e/ou vigentes; consulta a outros entes da Administração; valores adjudicados em outras licitações; pesquisas em bases de sistemas de compras, incluindo o ?Comprasnet?; e valores registrados em outras atas de registro de preços. Ao final da pesquisa, registre documentalmente todas as pesquisas realizadas, incluindo-as no processo administrativo licitatório.

2 GESTÃO PATRIMONIAL

2.1 BENS IMOBILIÁRIOS

2.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Bens imóveis de uso especial sem registro no sistema SPIUnet.

Fato



De acordo com o art. 2º da Portaria Interministerial da STN/SPU nº 322 de 23 de agosto de 2001, o SPIUnet - Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União passa a ser a principal fonte alimentadora do SIAFI para efeito de contabilização dos imóveis, mantendo a tempestiva compatibilidade entre as informações existentes nos Sistemas. O item 3.1.1.2 da Macrofunção SIAFI 021107 dispõe que os órgãos públicos federais deverão cadastrar no SPIUnet os imóveis de propriedade da União, de Fundações e Autarquias, de Empresas Estatais dependentes, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000. O Manual SPIUnet (disponível em http://patrimoniode.todos.gov.br/pasta-de-arquivos/manual_spiunet.doc/view) conceitua imóveis de Uso Especial da União como sendo os imóveis da União (Administração Pública Direta), **de terceiros** que a União utiliza, próprios de Fundações e Autarquias e de Empresas Estatais Dependentes. Desta forma, os imóveis locados de terceiros que a União utiliza para a consecução de seus objetivos também devem possuir registro no sistema SPIU.

Analisando as extrações realizadas no sistema SPIUnet bem como no sistema SIAFI, constatou-se que o imóvel de propriedade da União ocupado por esta Autarquia localizado no Setor Policial Sul, Área 05, Quadra 03, Bloco M, bem como o imóvel locado de terceiros localizado no Setor de Indústria e Abastecimento, Trecho 4, Lote 370 não foram registrados no Sistema SPIUnet.

Analisando as extrações realizadas no sistema SPIUnet bem como no sistema SIAFI, constatou-se que o imóvel de propriedade da União ocupado por esta Autarquia localizado no Setor Policial Sul, Área 05, Quadra 03, Bloco M, bem como o imóvel locado de terceiros localizado no Setor de Indústria e Abastecimento, Trecho 4, Lote 370 não foram registrados no Sistema SPIUnet.

Causa

1. Ausência de servidores capacitados para proceder aos registros no sistema SPIUnet.
2. Ausência de providências no que diz respeito aos elementos apontados no Ofício nº 169/2011/SPU/DF, de 24/11/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Comunicação Interna nº 073/2014/DIREL/SAF-ANA Doc. nº: 0013881/2014, de 24/04/2014, a Unidade Examinada manifestou-se sobre os fatos apontados. No que concerne à ausência de registro no sistema SPIUnet do imóvel locado de terceiros, a Autarquia informa que *“apesar das tratativas e consultas realizadas junto à SPU, não se obteve toda a documentação necessária bem assim, o treinamento de servidores desta Agência para subsidiar o registro no referido sistema”*. No que diz respeito ao imóvel próprio sem registro no sistema SPIUnet a Agência aduz que *“há de se destacar que os imóveis do Complexo Cerrado estão em poder da Secretaria de Patrimônio da União e a ANA assumiu a administração deste em 19 de setembro de 2012, quando inicia tratativas para regularização da situação e registro.*



Ocorre que a SPU não detém a documentação necessária para registro, o MCTI, antigo administrador, também não possui a documentação. Sendo assim, iniciamos tratativas com a ABIN, no sentido de verificar se aquela Agência detém quaisquer documentos que possam viabilizar o registro dos imóveis. Além disso, não há pessoas treinadas para proceder aos registros no SPIUnet”.

Análise do Controle Interno

A princípio, cabe salientar que este fato foi objeto de constatação no Relatório de Auditoria de Gestão CGU nº 201108728 referente ao Exercício de 2010 (item 2.2.2.1) e vem sendo objeto de monitoramento desta CGU.

Para esclarecer a manifestação da Unidade Examinada, bem como a sua análise, faz-se necessário informar que área ocupada pela Agência Nacional de Águas - ANA constitui em um regime de condomínio cujos condôminos são o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, a Agência Espacial Brasileira – AEB e a própria ANA. À época da constatação apontada no Relatório de Auditoria CGU nº 201108728 Exercício 2010, o MCTI era o órgão gestor do condomínio.

Desta forma, valendo-se da Cláusula Sétima do Termo de Acordo que regulamentava o regime condominial (esta indicava que a responsabilidade na administração física e financeira de toda a área ocupada era do MCTI), a Agência Nacional de Águas, em vez de procurar orientações diretamente com a Secretaria de Patrimônio da União – SPU, enviou ofício ao MCTI solicitando orientação no sentido de regularizar a área ocupada pela própria Autarquia (Ofício nº 382/2011/SAF-ANA, de 11/08/2011). Há de se ter em mente que a ON GEAPN 002 da SPU (disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/legislacao-aplicada/decreto-lei-1.390-1975>) tem como principal objetivo orientar sobre os procedimentos adotados na destinação de imóveis da União para uso em serviço público federal, mediante Cessão de uso gratuito, aos órgãos da Administração Pública Indireta.

Posteriormente, o MCTI, por meio do Ofício nº 169/2011-SPOA, de 22/09/2011, encaminhou o Ofício da Agência Nacional de Águas à Secretaria do Patrimônio da União solicitando orientações no sentido de regularizar a área ocupada. Desse modo, a SPU enviou Ofício diretamente à ANA (Ofício nº 1962/2011/SPU/DF, de 24/11/2011), apontando os documentos que são necessários para a regularização da área ocupada pela Agência, quais sejam: a) planta de situação/locação, b) layout das instalações ocupadas/necessárias, c) requerimento dirigido a SPU, requerendo a cessão e identificando o imóvel e d) análise técnica quanto à racionalidade do uso (em relação ao quantitativo de servidores que ocuparão o prédio/instalações – premissa básica de 12m² por servidor, usando-se mobiliário tradicional e 9m² usando-se estação de trabalho).

Por fim, por meio de Solicitação de Auditoria nº 201405196/002, de 04/02/2014, a Unidade Examinada foi instada a apresentar informações atualizadas sobre a sua situação ocupacional. Em resposta à Solicitação, a Unidade Examinada, por intermédio da Comunicação Interna nº 032/2014/DIREL/SAF-ANA, de 06/02/2014, apenas



acrescentou uma informação ao histórico acima levantado. A Agência, no citado documento, aduz que a Secretaria de Patrimônio da União, por meio do Ofício nº 1084/2012/SIRDE/SPU/DF, de 20/06/2012, está promovendo levantamento de todas as ocupações já encaminhadas, ao mesmo tempo em que empreende ações junto ao GDF, visando liberação de novas projeções dentro do Complexo e regularização de todas as ocupações da Área 5.

Há de se ressaltar que o Ofício nº 1084/2012/SIRDE/SPU/DF não está relacionando com o tema em comento, a regularização da cessão de uso (condição necessária para que o imóvel seja registrado no SPIUnet). O citado Documento, é uma resposta ao Ofício nº 290/2012/SAF-ANA, no qual a Agência, tendo em vista a proximidade do término do contrato de locação, solicita manifestação da SPU sobre a disponibilidade de imóveis da união nas proximidades do Setor Policial.

Desta forma, considerando o histórico acima exposto, bem como o lapso de tempo decorrido desde o fato apontado no Relatório de Auditoria CGU nº 201108728 (Exercício 2010) não é razoável os esclarecimentos prestados pela Unidade Examinada quando informa que a SPU e o MCTI não detém a documentação necessária para registro do imóvel e que está buscando informações com a ABIN no sentido de verificar se esta Agência possui alguma documentação que possa viabilizar os registros dos imóveis. Como informado acima, os documentos necessários encontra-se discriminado no Ofício nº 1962/2011/SPU/DF, de 24/11/2011, cuja competência para providenciá-los está no âmbito da própria Agência. Não é razoável também informar que não há servidores treinados para registrar as informações no SPIUnet tendo em vista a Cessão de uso do bem imóvel encontra-se pendente. Outrossim, é competência da Agência realizar essas capacitações no intuito de bem desempenhar suas atividades.

No que diz respeito à ausência de registro no SPIUnet do imóvel alugado de terceiro, a Autarquia informa que apesar de tratativas e consultas realizadas junto à SPU, não se obteve toda a documentação necessária bem como o treinamento dos servidores para subsidiar o registro no referido sistema. Insta salientar que as partes interessadas assinaram o contrato de locação em 04 de agosto de 2010 tempo suficiente para providenciar a documentação necessária bem como realizar a capacitação dos servidores.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade Examinada regularize a cessão de uso gratuito da área ocupada por esta Agência bem como realize os registros no sistema SPIUnet do bem imóvel próprio da União e locado de terceiro sob pena de configurar desídia no que diz respeito às recomendações exaradas por esta CGU.

Recomendação 2: Recomenda-se que a Unidade Examinada envie esforços para capacitar os servidores alocados na área de gestão de patrimônio no intuito de proceder aos registros no sistema SPIUnet.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO



Ausência de rotinas de reavaliação de bens imóveis.

Fato

De acordo com o art. 14 da Lei 10.180/2001 o Sistema de Contabilidade Federal visa a evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União. Ou seja, os registros devem espelhar de modo fidedigno a situação patrimonial do órgão. Um dos aspectos importantes para a apresentação da real situação patrimonial é o critério de avaliação de ativos e a realização adequada dos procedimentos de depreciação que permitem a quantificação fiel dos recursos controlados.

Desta forma, de acordo com o item 17 da Macrofunção SIAFI 02030, a utilização dos códigos de restrição contábil referentes à falta da informação da rotina de depreciação será iniciada no encerramento do exercício de 2010. A partir do exercício de 2011, o registro mensal da conformidade contábil considerará o fiel cumprimento desta Macrofunção para que a contabilidade demonstre a adequada situação patrimonial dos órgãos e entidades, em cumprimento ao artigo 14 da Lei 10.180/2001.

No que diz respeito ao procedimento de reavaliação que trata a precitada Macrofunção, o item 98 aduz que o registro da conformidade contábil com restrição será efetuado a partir de dezembro de 2011. A ON-GEAD-004 da SPU, de 25/02/2003, destina-se a estabelecer normas e procedimentos de avaliação e informação técnica de valor dos imóveis de propriedade da União. O item 4.6.2 da citada Orientação Normativa regula o prazo de validade das avaliações que para fins contábeis terão prazo de 24 meses.

Como forma de avaliar as rotinas de depreciação da Unidade Examinada no que diz respeito aos bens imóveis, a conta 1.4.2.9.0.00.00 – depreciações e amortizações - foi objeto de consulta, no sistema SIAFI, no qual identificou-se que a conta 1.4.2.1.1.01.00 – Edifícios, não está sendo depreciada. No que diz respeito às rotinas de avaliação de bens imóveis, foram consultadas a conta 5.2.3.2.1.01.00 – desvalorização de bens imóveis e 6.2.3.2.1.01.00 – valorização de bens imóveis, todavia, não há registro de valores em ambas as contas durante os exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013. Desse modo, a Unidade foi instada a se manifestar se vem procedendo com as avaliações de bens imóveis de acordo com a Orientação Normativa ON-GEAD-004 da SPU bem como o motivo da ausência de depreciação da conta Edifícios (1.4.2.1.1.01.00).

Causa

Ausência de servidores capacitados na área de gestão de bens imóveis.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Comunicação Interna nº 073/2014/DIREL/SAF-ANA, de 24/04/2014, a Unidade Examinada apresentou esclarecimentos sobre os fatos apontados, nos seguintes termos:



“...cabe à área patrimonial instruir os processos de depreciação de imóveis. Todavia, embora exista saldo na conta contábil 1.4.2.1.1.01.00 – Edifícios, até a presente data não houve a incorporação efetiva do referido bem ao patrimônio da ANA. Cabe salientar que em regra a depreciação deverá ser iniciada no mês seguinte ao da aquisição ou incorporação, o que não ocorreu. Ainda, no que se refere ao cronograma estabelecido para a Administração Pública proceder com suas depreciações, cabe registrar que o mesmo não tratou das questões de imóveis, o que presume-se que seriam estas avaliados oportunamente.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Unidade Examinada aduz que a depreciação só se inicia no mês seguinte ao da aquisição ou incorporação e que o imóvel ainda não foi incorporado de forma efetiva ao patrimônio da Agência, embora exista saldo na Conta Contábil Edifícios. Cabe destacar que, segundo o item 32 da Macrofunção SIAFI 02030 a depreciação será iniciada a partir do primeiro dia do mês seguinte à data da colocação do bem em utilização. O item 55 do anexo da NBC T 19.1 (aprovada pela Resolução CFC nº 1.177, de 24/07/2009), informa que a depreciação do ativo se inicia quando este está disponível para uso, ou seja, quando está no local e em condição de funcionamento na forma pretendida pela administração. Desse modo, a depreciação deve ser iniciada quando o bem estiver no local e em condições de uso e não com a incorporação ao patrimônio da entidade. Todavia cabe razão a Unidade Examinada quando aduz que o cronograma estabelecido pela Administração Pública para proceder com suas depreciações não tratou de bens imóveis (item 16 da Macrofunção SIAFI 02030). Diferentemente das depreciações, as avaliações não estão sujeitas a nenhum tipo de cronograma estabelecido pela Administração, passando a ser exigidas a partir da publicação da ON-GEADE-004 da SPU, de 25/02/2003.

Há de se destacar que a Macrofunção SIAFI 02030 apresenta os eventos que dizem respeito às reavaliações de bens imóveis que não estão registrados no SPIU.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade Examinada crie e estabeleça rotinas de avaliações de seus bens imóveis de acordo com Orientação Normativa SPU ON-GEADE-004 tendo em vista o saldo na conta Edifícios (1.4.2.1.1.01.00) em conformidade com o art. 14 da Lei 10.180/2001.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Registros de fatos patrimoniais realizados em contas contábeis que não espelham a realidade da informação.

Fato

A NBC T 16.1 define a Contabilidade Aplicada ao Setor Público como o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios de



Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público. O objetivo da Contabilidade, também ali definido, é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física e do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Desta forma, para atingir seus objetivos, as contas contábeis que recebem os registros das informações devem espelhar de forma fidedigna a realidade dos fatos. Todavia, em análise as contas transitórias referentes a bens imóveis, foram identificados registros em contas contábeis que não espelham a realidade dos fatos bem como registros de despesas com manutenção e reformas de outros órgãos públicos nos Demonstrativos Contábeis da Agência conforme exposto abaixo.

Analisando os registros de bens imóveis no Sistema SIAFI da Agência, foram extraídas as seguintes informações:

Quadro: Registros – Bens Imóveis

BENS IMÓVEIS/EXERCÍCIO	2010	2011	2012	2013
EDIFÍCIOS 1.4.2.1.1.01.00	2.075.276,17	2.075.276,17	2.098.555,17	2.540.169,73
IMÓVEIS A REGISTRAR 1.4.2.1.1.05.00	286.766,55	286.766,55	286.766,55	286.766,55
OBRAS EM ANDAMENTO - REG. DE EXEC 1.4.2.1.1.51.00	0	3.755,16	3.755,16	3.755,16
ESTUDOS E PROJETOS 1.4.2.1.1.80.00	1.618.728,77	1.618.728,77	1.618.728,77	1.618.728,77
OBRAS EM ANDAMENTO 1.4.2.1.1.91.00	2.799.400,89	3.045.010,84	3.666.557,06	3.819.390,86
INSTALAÇÕES 1.4.2.1.1.92.00	1.626.211,60	1.626.211,60	1.711.096,38	1.917.580,17
BENFEITORIAIS PROPRIEDADE DE TERC. 1.4.2.1.1.93.00	46.739,00	6.032.198,23	7.148.198,23	7.148.198,23

Fonte: SIAFI Operacional (posição 31/12/2013)

De acordo com a Macrofunção SIAFI 021107 – *Imóveis de Propriedade da União*, item 3.1.5.4, as benfeitorias, obras ou reformas que forem realizadas nos imóveis a registrar que forem incorporados aos imóveis de uso especial deverão ser baixados, no SIAFI pelo evento 54.0.477. Entre os valores das benfeitorias e obras, incluem-se os das contas 1.4.2.1.1.80.00 - Estudos e Projetos, 1.4.2.1.1.91.00 - Obras em Andamento e 1.4.2.1.1.92.00 – Instalações. Desse modo, identificou-se que os saldos das citadas contas não estão sendo baixados conforme a mencionada Macrofunção. Cita-se como exemplo a conta Estudos e Projetos (1.4.2.1.1.80.00) cujos valores vêm se repetindo anualmente.

No que diz respeito à conta Benfeitorias em Propriedades de Terceiros (1.4.2.1.1.93.00) a Macrofunção SIAFI 020330 – *Reavaliação, Redução a Valor Recuperável, Deprec., Amortiz., e Exaustão na Adm. Direta da União, Autarquias e Fundações*, em seu item 62 dispõe que o registro da amortização de gastos classificados no ativo imobilizado, conta benfeitorias em imóveis de terceiros, deverá ser realizada por meio da nota de lançamento, evento 58.0.468. Ainda segundo o citado manual, o registro da amortização de benfeitorias em imóveis de terceiros inicia-se quando a benfeitoria estiver concluída. Assim, analisando a conta 5.2.3.2.8.02.00 não se identificou a amortização dos valores registrados na conta contábil benfeitorias em propriedade de terceiros.



Outrossim, realizou-se análise na conta Benfeitorias em Propriedades de Terceiros no qual constatou-se registros de aquisição de software conforme nota de empenho nº 2011NE000814 no valor de R\$ 1.746.307,38 e a aquisição de licença de uso gerenciador de banco de dados conforme Notas de Empenho nº 2011NE000914 e nº 2011NE000915 no valor total de R\$ 1.502.705,74.

No que concerne ao fato de despesas com manutenção e reforma de outros órgãos públicos estarem sendo contabilizadas nos Demonstrativos Contábeis da Agência isso se deve ao Termo de Cooperação nº 002/ANA/2012 (celebrado entre a Agência Nacional de Águas - ANA, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, a Agência Espacial Brasileira - AEB, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPq, o Ministério da Defesa - MD e o Centro Gestor e Operacional da Amazônia - CESIPAM) bem como ao Contrato nº 030/ANA/2010. O citado Termo de Cooperação tem o objetivo de regular a administração e o rateio de despesas do Complexo Administrativo situado no Setor Policial, Área 5, Quadra 3. O Parágrafo Primeiro da Cláusula Segunda do Termo informa que as despesas relativas aos serviços de conservação e limpeza; consumo de energia elétrica, água e esgoto; manutenção de redes elétrica, hidráulica, hidrossanitárias e de ar-condicionado; obras e serviços de engenharia; bem como outras despesas relativas aos serviços que venham a ser executados e que representem benefícios aos partícipes, serão rateados, aplicando-se o percentual de ocupação da área física de cada órgão. O Parágrafo Segundo da Cláusula Segunda do mesmo Instrumento, informa que as despesas cujas áreas sejam privativas dos partícipes serão ressarcidas à ANA integralmente. O objeto do Contrato nº 030/ANA/2013 refere-se a prestação de serviços continuados de engenharia, permanentes e eventuais, para operação, manutenção preventiva, corretiva e preditiva, com fornecimento de mão de obra, de material, de peças e componentes de reposição, dos equipamentos e das instalações prediais elétricas, hidrossanitárias, de prevenção a incêndio, de proteção contra descargas atmosféricas, de ar condicionado, de cabeamentos diversos e de serviços de manutenção de obras civis, de serralheria, marcenaria e gesso, para os Blocos “A”, “B”, “E”, “F”, “L”, “M”, “Q”, “R”, “S”, “T”, “U”, “V” e “Z”, “Portarias Principal e EPIA”, “Vestuário”, “Caixa d' água”, “área externa” do complexo administrativo ocupado pela ANA, MCTI, AEB, CENSIPAN e MD.

Desta forma, do Termo de Cooperação e do Contrato acima citados depreende-se que as despesas de caráter privativo e as despesas referentes à área comum dos órgãos estão sendo contabilizadas nos demonstrativos da Agência (pelo menos as despesas relacionadas no objeto do Contrato nº 030/ANA/2013) muito embora estejam sendo ressarcidas via movimentação de crédito.

Causa

1. Registros contábeis realizados no antigo CPR.
2. Termo de Cooperação nº 002/ANA/2012

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Solicitação de Auditoria, a Unidade Examinada foi instada a se manifestar sobre os fatos apontados. Por intermédio da Comunicação Interna nº



073/2014/DIREL/SAF-ANA, a Agência Nacional de Águas apresentou esclarecimentos, transcritos nos seguintes termos:

“...esclarecemos que muitas das apropriações registradas nas contas referenciadas foram associadas pelos registros dos pagamentos no antigo CPR por meio da situação Q81, que era utilizada para o registro despesa de capital com serviços, pessoa jurídica, com contrato, que possuía em sua regra de contabilização a rotina de debitar a conta contábil 1.4.2.1.1.YY.00, onde YY correspondia ao subelemento da natureza da despesa empenhada.

Por exemplo, verificando o saldo da conta contábil 1.4.2.1.1.93.00, exercício 2010, constatou-se que não se trata de benfeitorias de propriedades de terceiros, mas sim, de liquidação, via documento hábil 2010NO000835, da Nota Fiscal nº836, referente ao Contrato nº 024/ANA/2010, que correspondeu à aquisição de software, vinculado à Nota de Empenho 2010NE000713, apropriada na natureza de despesa 3.4.4.90.39.93 – Aquisição de Software.

Considerando ainda o exemplo, e que a Secretaria do tesouro Nacional após a implementação do novo CPR, criou a situação DSP215, que possui em sua regra de contabilização não mais a conta contábil 1.4.2.1.1.YY.00, mas sim a conta contábil 1.4.4.1.00.00 – Software. Portanto o saldo desta apropriação (R\$ 46.736,00) deverá ser reclassificado para essa nova conta.

Nota-se portanto, que possivelmente o saldo acumulado até o final do exercício de 2013 na conta contábil 1.4.2.1.1.93.00 (R\$ 7.148.198,23), bem como nas contas contábeis 1.4.2.1.1.05.00, 1.4.2.1.1.51.00, 1.4.2.1.1.80.00 podem ter origem naquela rotina da antiga situação Q81.

Assim, em face da constatação desta rotina inadequada, informa-se que foi solicitado ao Núcleo de Contabilidade o levantamento de todas as apropriações de valores nas contas referenciadas para verificação de necessidade ou não de reclassificação.

Registra-se que, permanecendo ainda saldos nas contas contábeis referenciadas no item 7 da Solicitação de Auditoria, tais contas serão objeto de análise da área de patrimônio da ANA, conforme Macrofunções Siafi 02.11.07 e 02.03.30, para somente após serem procedidas às baixas citadas ou reclassificações necessárias”.

No que diz respeito ao fato de que as despesas com manutenção e reforma (Contrato nº 030/ANA/2013) de outros órgãos públicos estarem sendo contabilizada nos Demonstrativos Contábeis da Agência, a ANA apenas mencionou que *“mensalmente recebe destaques orçamentários dos órgãos partícipes do rateio condominial das despesas do complexo SPO, de acordo com as cobranças que a Divisão de Recursos Logísticos – DIREL faz a cada órgão e, que, os sub-repassa à Gerência de Execução Orçamentária e Financeira – GEEFI (UG/Gestão: 443001/44205 – Unidade Executora da UO 44205) para emissão de Notas de Empenho, Liquidação e Pagamento de Notas Fiscais. Logo, as despesas dos demais órgãos estão sendo registradas no SIAFI quando dos momentos de empenho, liquidação e pagamento das mesmas no SIAFI e, conseqüentemente, nos Demonstrativos Contábeis desta Autarquia.”*

Posteriormente, a Agência Nacional de Águas, por meio da Comunicação Interna nº 188/2014/SAF, de 29/05/2014, realizou ajustes (Notas de Lançamento NL000172 a NL000185 exercício 2014) na Conta Benfeitorias em Propriedades de Terceiros, apresentando, agora, saldo de R\$ 0,00.



Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Unidade Examinada confirma o registro de informações em contas contábeis que não espelham a realidade do fato, bem como o registro de despesas com manutenção e reformas de imóveis de outros órgãos públicos nos demonstrativos financeiros da Agência.

Este fato vai de encontro às características do registro e da informação contábil no setor público descritas na NBC T 16.5 – Registro Contábil – dentre elas: a comparabilidade, a confiabilidade, a fidedignidade e a objetividade. Não se deve olvidar que a não observância dessas características influencia diretamente o controle interno da Unidade, tendo em vista que, o controle interno, sob o enfoque contábil, compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público cujas principais finalidades são: salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente; propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada, auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações, etc (NBC T 16.8 - Controle Interno).

As despesas com manutenção e reformas de outros órgãos que estão sendo contabilizadas pela Agência distorcem os demonstrativos contábeis, pois causam superavaliação da despesa e supervalorização do ativo (despesas com reformas que venham agregar valor ao ativo), influenciam diretamente nos controles internos (tendo em vista que a entidade não sabe exatamente o valor do bem sob o seu controle) e, por fim, influenciam uma tomada de decisão baseada em informação duvidosas.

No que concerne à conta Benfeitoria em Propriedades de Terceiros, a Unidade Examinada realizou os ajustes devidos, todavia as demais contas de natureza transitória ainda apresentam saldos que não foram esclarecidos.

Após ciência de todos os fatos relatados acima, por meio do Relatório Preliminar de Auditoria nº 201406828, a Agência Nacional de Águas apresentou as informações abaixo reproduzidas via e-mail datado de 07/07/2014:

“... 2. Sobre o constante no Relatório de Auditoria Preliminar nº 201406828, comunico o acatamento das recomendações apresentadas e informo que, antecipando aos fatos, determinei ao Núcleo de Contabilidade que analisasse as contas contábeis referentes aos registros de bens imóveis destacados em sua Solicitação de Auditoria 201406828-006, item 7, cujos trabalhos já resultaram na correção das contas contábeis abaixo indicadas:

a) Imóveis a Registrar 1.4.2.1.1.05.00, cujo saldo apontado de R\$ 286.766,55 foi regularizado mediante baixa dos compromissos nos termos da Nota Técnica nº 18/2014/NUCON/GEEFI/SAF-ANA, de 9 de junho de 2014 (cópia anexa);

b) Obras em Andamento – Registro de Execução Especial 1.4.2.1.1.51.00, no valor de R\$ 3.755,16, cujo saldo foi estornado e movimentado para a conta contábil Peças não Incorporáveis a Imóveis 1.4.2.1.2.52.51, nos termos da Nota Técnica nº 17/2014/NUCON/GEEFI/SAF-ANA, de 9 de junho de 2014 (cópia anexa); e

c) Benfeitorias em Propriedades de Terceiros 1.4.2.1.1.93.00, cujo saldo de valor R\$ 7.148.198,23 foi integralmente baixado e movimentado para a conta contábil Softwares



1.4.4.1.0.00.00, nos termos da Nota Técnica nº 13/2014/NUCON/GEEFI/SAF-ANA, de 15 de maio de 2014.

3. No tocante às demais contas contábeis apontadas na Solicitação de Auditoria e no Relatório Preliminar (Edifícios 1.4.2.1.1.01.00, Estudos e Projetos 1.4.2.1.1.80.00, Obras em Andamento 1.4.2.1.1.91.00 e Instalações 1.4.2.1.1.92.00), informo que determinei à área de Patrimônio desta Agência que promova os exames necessários e informe ao Núcleo de Contabilidade, para que se faça os lançamentos de baixas, regularizações e/ou movimentações, tendo em vista que os reflexos das mesmas poderão ou não vir a ser objeto de depreciações.

4. Quanto às questões que envolvem o Termo de Cooperação nº 002/ANA/2012, celebrado entre a Agência Nacional de Águas -ANA, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, a Agência Espacial Brasileira - AEB, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPq, o Ministério da Defesa - MD e o Centro Gestor e Operacional da Amazônia – CENSIPAM, bem como ao Contrato nº 030/ANA/2010, firmado com a empresa ENGEMIL - Engenharia, Empreendimento, Manutenção e Instalação Ltda – EPP, informo que determinei à Divisão de Recursos Logísticos que avalie a possibilidade desta Agência Nacional de Águas operar mediante o ressarcimento das despesas, com Guia de Recolhimento da União - GRU, sem que se promova os destaques orçamentários, visto que desta forma esta ANA poderia realizar a anulação das despesas que são de competência dos outros órgãos partícipes do Termo de Cooperação, sem causar superavaliação da despesa e supervalorização do ativo.

Em consulta ao Sistema SIAFI, identificamos que as contas estão sendo gradativamente saneadas conforme informação da Unidade Examinada. No que diz respeito ao fato de as despesas de outros órgãos estarem sendo contabilizadas nos demonstrativos financeiros da Agência em virtude do Termo de Cooperação nº002/ANA/2012, a Autarquia informa que irá avaliar as providências que deverão ser adotadas no intuito de não distorcer os referidos demonstrativos.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade Examinada realize uma análise (e se for o caso um saneamento) dos registros contábeis nas contas de bens imóveis: Edifícios 1.4.2.1.1.01.00, Imóveis a Registrar 1.4.2.1.1.05.00, Obras em Andamento ? Reg. de Exerc. 1.4.2.1.1.51.00, Estudos e Projetos 1.4.2.1.1.80.00, Obras em Andamento 1.4.2.1.1.91.00 e Instalações 1.4.2.1.1.92. E, posteriormente, aplique as rotinas das Macrofunções SIAFI 02.11.07 e 02.03.30 a fim de que as informações ali registradas apresentem confiabilidade e fidedignidade espelhando a realidade dos fatos.

Recomendação 2: Recomenda-se que a Unidade Examinada reavalie as rotinas delineadas no Termo de Cooperação nº 002/ANA/2012 com o objetivo de evitar que despesas (como aquelas relativas ao Contrato nº030/ANA/2013) de responsabilidade de outros órgãos públicos sejam apropriadas nos Demonstrativos Contábeis da Agência.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201406828

Processo: 02501.000531/2014-91

Unidade auditada: Agência Nacional de Águas – ANA

Ministério supervisor: Ministério do Meio Ambiente

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas 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 inserido neste processo, 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. Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406828, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível na folha 03 do processo, seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 17 de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201406828

Processo: 02501.000531/2014-91

Unidade Auditada: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS

Ministério Supervisor: Ministério do Meio Ambiente

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: IZABELLA TEIXEIRA

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013 a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A Agência Nacional de Águas vem cumprindo de forma satisfatória suas metas previstas no PPA 2012-2015, no âmbito do Programa Temático 2026 – *Conservação e Gestão de Recursos Hídricos*, o qual abrange grande parte da execução da área finalística da Agência. Para esse Programa estavam previstas onze metas. Até o final do exercício examinado, três metas foram implementadas plenamente e quatro apresentam índice de implementação acima de 80%.

Não foram constatadas falhas que pudessem impactar a certificação da Unidade. No entanto, o Relatório de Auditoria apontou fragilidades na área de tecnologia da informação que merecem a atenção dos gestores: remuneração de serviços com base em homem-hora, imprecisão na elaboração de ordens de serviço, ausência de formalização dos fiscais do contrato, dentre outras. A causa desses problemas está relacionada principalmente com o baixo número de servidores com conhecimentos técnicos necessários para desempenhar as atividades de gestão e fiscalização de contratos de TI.

As recomendações expedidas pela CGU são monitoradas no âmbito do Plano de Providências Permanente da ANA, não havendo qualquer pendência no atendimento.

Quanto aos controles internos administrativos adotados na Unidade, foi possível obter evidências de que os elementos: *ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle,*

monitoramento, bem como *informação e comunicação*, estão satisfatoriamente incorporados na cultura da instituição. No entanto, conforme já apontado, faz-se necessário garantir que a área de tecnologia da informação alcance o mesmo nível de excelência.

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 processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, 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.

Brasília /DF, 17 de julho de 2014.