

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: AGENCIA ESPACIAL BRASILEIRA/AEB

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503414

UCI Executora: SFC/DI/DICIT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de
Ciência e Tecnologia

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503414, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela AGENCIA ESPACIAL BRASILEIRA-AEB.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, no período de 11 de maio de 2015 a 06 de julho de 2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir das peças apresentadas pela AEB no sistema e-contas do Tribunal de Contas da União – TCU.

Foi realizada reunião na AEB em 17 de julho de 2015, onde foi entregue a Solicitação de Auditoria final com a apresentação dos fatos, sendo recebidas as respectivas manifestações da agência no período de 24 a 29 de julho de 2015, as quais foram incorporadas ao relatório e promovida sua avaliação.

Após o envio em 12 de agosto de 2015, via Ofício n.º 18771/2015/DICIT/DI/SFC/CGU-PR do relatório preliminar, foram realizadas em 18 e 19 de agosto de 2015 reuniões de busca conjunta de soluções, sendo incorporados nas constatações as causas e recomendações acordadas com os gestores nestas reuniões.

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 TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, considerando os assuntos que se relacionam diretamente com os itens definidos pelos normativos do TCU.

2. Resultados dos trabalhos

O escopo de auditoria foi firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 20 de novembro de 2014, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia – Dicit/DI/SFC/CGU-PR e a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União - TCU

Foram acordados para emissão de opinião os itens 2, 3, 4, 6 do Anexo IV à DN-TCU 140/2014. Na avaliação da gestão de pessoas o foco seria a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em procedimento da análise do conteúdo das peças integrantes do Processo de Contas da AEB, exercício 2014, a equipe de auditoria identificou desconformidades com as normas de organização e de apresentação do Relatório de Gestão e das peças complementares estabelecidas IN TCU nº 63/2010 e pela DN TCU nº 140/2014.

As desconformidades e incompletudes detectadas e identificadas nos papéis de trabalhos que sustentam os achados desta ação de controle foram objeto da Nota de Auditoria nº 001/201502414, e demonstram a ausência de uma revisão adequada dos documentos destinados a subsidiar o julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, e a propiciar a transparência na gestão pública.

Foram identificadas desconformidades quanto ao Rol de Responsáveis e quanto ao Parecer da Auditoria Interna. Ambas as peças apresentavam informações em desconformidade com as normas da Corte de Contas.

Informa-se que a Entidade tomou providências para saneamento das inconformidades após a Nota da equipe da CGU.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas nesse item, foram avaliados os resultados quantitativos e qualitativos, buscando verificar se estão sendo atingidos. Também buscou-se avaliar se a relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência.

De acordo com dados extraídos do SIAFI, são programas executados pela AEB no exercício de 2014: 2056 – Política Espacial; 2106 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; e 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União. Nestes programas, foram selecionadas as ações orçamentárias 20VC e a 20UZ, as quais, respectivamente, corresponderam a 25,6% e 9,2% da dotação total destinada ao Programa 2056 (cerca de 360 milhões de reais).

A ação 20VC - Desenvolvimento e Lançamento de Satélites englobou o projeto e o envio ao espaço do Satélite CBERS-4. A execução dessa ação pela AEB foi realizada tanto de



forma direta (R\$ 39.170.760,58), quanto de forma indireta por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE (R\$ 44.519.035,37). Ressalta-se ainda que a referida ação correspondeu a 31,3% do montante empenhado pela AEB no exercício em questão.

A ação 20UZ - Desenvolvimento, Manutenção e Atualização da Infraestrutura Espacial foi escolhida devido a sua relevância e ao seu relacionamento com a Ação 20VC, uma vez que também abrangeu, conforme Relatório de Gestão 2014 da AEB, projetos relacionados ao lançamento de satélites brasileiros. Embora no referido Cadastro de Ações, esteja como “direta” sua forma de implementação, identifica-se tanto no citado Relatório de Gestão, quanto em dados extraídos do SIAFI, que a execução ocorreu totalmente de forma indireta por outros órgãos do SINDAE, cabendo à AEB o seu controle nos termos dos Termos de Descentralização de Créditos - TDCs e dos Convênios firmados.

No programa 2056, a equipe de auditoria selecionou para avaliação as metas relacionadas ao Objetivo 0397 – Desenvolver veículos lançadores nacionais e respectiva infraestrutura de lançamentos no país, com incremento da participação industrial, garantindo a autonomia nacional para o acesso ao espaço. Das avaliações precedidas no âmbito do desenvolvimento de veículos lançadores nacionais e respectiva infraestrutura de lançamento, se evidenciou o estabelecimento da meta “Ter empresa nacional certificada para produção do foguete suborbital VSB-30” sem ao menos certeza de sua viabilidade econômico-comercial.

O MCTI é responsável pela ação orçamentária de Integralização do Capital da Binacional ACS (Ação 0B18). A AEB é responsável pela implantação do Complexo Espacial de Alcântara - CEA (Ação 7F40). Verificou-se que no objetivo 0398 - Promover a inserção do país no mercado mundial de lançamentos comerciais de satélites, por meio da empresa binacional Alcântara Cyclone Space (ACS), a meta “Implantar a infraestrutura geral e específica para o sítio do Cyclone-4” até 2014 (infraestrutura básica e urbanização, infraestrutura de redes e sistemas, interfaces com o CLA, Posto de Comando e prédio de armazenamento temporário de propelente) não foi atendida, tendo sido evidenciadas pela equipe de auditoria as restrições orçamentárias impostas a AEB.

No item 5.2.1.1 do Relatório de Gestão - RG foi avaliado pelo gestor o atendimento das metas do PPA 2012-2015. Buscando avaliar as causas para que grande parte das metas do PPA 2012-2015 no programa 2056 não ter perspectiva de ser atendida, a equipe buscou avaliar o papel da AEB no âmbito do SINDAE, sendo verificado que a gestão identifica problemas em seu papel no planejamento, coordenação e controle das ações, mas não considera, nem fomenta a utilização pelos demais participantes do normativo que regula esse Sistema, implicando em problemas na coordenação realizada por essa Agência junto a demais partes interessadas do Programa Espacial brasileiro.

Também foram evidenciadas fragilidades na formulação estratégica adotada pela AEB, bem como a ausência de indicadores e metas adequados ao seu acompanhamento. Ainda, para o exercício de 2014, seriam necessários cerca de 770 milhões de reais para a realização dos projetos previstos pelo Programa Nacional de Atividades Espaciais – PNAE 2012-2021 (descontando os recursos provenientes de outras fontes). Contudo, na LOA 2014, o destinado para a Política Espacial foi da ordem de 360 milhões de reais (menos da metade do previsto no PNAE 2012-2021).

Assim, considerando as avaliações realizadas pode-se verificar que o grande desafio a ser enfrentado pela AEB é o fortalecimento de seu papel de coordenação do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais – SINDAE. Além disso, as fragilidades associadas a sua gestão, decorrentes de uma ausência de planejamento estratégico, trazem como consequências a ausência de definição de objetivos e de atribuições para cada uma de suas áreas.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas nesse item, foi avaliado se os indicadores utilizados atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade.

Conforme evidenciado pela equipe de auditoria, não foram definidos pela AEB indicadores para os seus macroprocessos finalísticos. Considerando ainda a ausência de indicadores e metas em âmbito estratégico nessa Agência, constata-se a ausência de mensurações objetivas do desempenho da AEB tanto em nível organizacional, quanto em nível de suas unidades, contribuindo para o aumento dos riscos de que suas finalidades normativas, como as regimentais, não sejam alcançadas.

Pode-se, no entanto, avaliar os indicadores “índice de execução orçamentária” e “índice de execução financeira”, os quais estão compreendidos em seu macroprocesso de apoio 2 – Gestão da Execução Orçamentária, Financeira e Contábil, conforme quadro a seguir:

Quadro 01: Avaliação de indicadores do macroprocesso de apoio 2.

INDICADOR	CRITÉRIO	AVALIAÇÃO
Índice de execução orçamentária – IEO IEO = Dotação orçamentária efetivamente empenhada / Limite orçamentário recebido	Completude	Por ser indicador de um macroprocesso de apoio, não representa a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.
	Comparabilidade	Entende que a definição da fórmula de cálculo proporciona a medição da situação pretendida ao longo do tempo, podendo ser geradas séries históricas.
	Confiabilidade	Os dados para seu cálculo são apropriados do SIAFI, assim, são confiáveis.
	Acessibilidade	Estes indicadores são facilmente obtidos, e a compreensão dos resultados pelo público em geral é relativamente fácil.
	Economicidade	Os custos de obtenção do indicador são baixos, no entanto, não se pode entender pela razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade, posto que o indicador não permite aferir benefícios para a gestão da unidade.
Índice de execução financeira – IEF IEF = Somatório dos valores do exercício pagos e de restos a pagar pagos / Valor financeiro recebido	Completude	Por ser indicador de um macroprocesso de apoio, não representa a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.
	Comparabilidade	Entende que a definição da fórmula de cálculo proporciona a medição da situação pretendida ao longo do tempo, podendo ser geradas séries históricas.
	Confiabilidade	Os dados para seu cálculo são apropriados do SIAFI, assim, são confiáveis.
	Acessibilidade	Estes indicadores são facilmente obtidos, e a compreensão dos resultados pelo público em geral é relativamente fácil.



INDICADOR	CRITÉRIO	AValiação
	Economicidade	Os custos de obtenção do indicador são baixos, no entanto, não se pode entender pela razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade, posto que o indicador não permite aferir benefícios para a gestão da unidade.

Fonte: Relatório de Gestão

Assim, entende-se que os indicadores informados pela AEB no seu relatório de gestão não permitem mensurações objetivas do desempenho dessa Agência. Entende ainda que, em seu cenário atual de ausência de um planejamento estratégico efetivo, a inexistência de indicadores de desempenho da gestão aumenta o risco da adoção de decisões de gestão que podem gerar como consequência a ineficiência da AEB, por exemplo, pela celebração de contratos, convênios e acordos exigindo esforços de acompanhamento acima de sua capacidade operacional e técnica.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas nesse item, para análise da gestão de recursos humanos na Entidade, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A força de trabalho existente atende às necessidades da UJ? (ii) Houve ganho/perda da força de trabalho no decorrer do exercício? (iii) Qual a qualificação da força de trabalho (idade e escolaridade)? (iv) A Entidade tem informação quanto ao dimensionamento ideal da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação? (v) A entidade realizou estudos quanto ao impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias? (vi) As folhas de pessoal, de aposentadorias e pensões, e os registros no SISAC estão adequados? (vii) As atividades de controle de RH estão sendo eficazes?

Inicialmente, a fim de responder às questões (ii) e (v) equipe de auditoria realizou a análise da força de trabalho da AEB.

Informa-se que não houve impacto na força de trabalho no decorrer do exercício de 2014. O gestor coloca em seu Relatório de Gestão que: *“Como os cargos são comissionados, aqueles que se aposentam são substituídos por outros, de forma que o contingente, via de regra, não é impactado por aposentadorias, visto que contamos apenas com 07 (sete) servidores no quadro próprio”*.

Também, comparando as informações contidas nos Relatórios de Gestão dos exercícios 2013 e 2014, a quantidade de servidores à disposição da Autarquia manteve-se pouco alterada, havendo incremento de 1 servidor.

Para responder à questão (iii), solicitou-se à AEB que informasse o nível de formação e a idade de sua força de trabalho.

Em resposta, quanto à idade do corpo técnico, a Autarquia enviou o quadro abaixo, juntamente com a afirmação de que há pouco impacto de aposentadoria em seu quadro, visto que é majoritariamente composto por requisitados de outros órgãos (com DAS) e ex-servidores, os quais continuam exercendo suas atividades mesmo depois de aposentados, em cargos em comissão.

Tabela 01: Idade da força de trabalho.



TIPOLOGIAS DOS CARGOS	FAIXA ETÁRIA				
	ATÉ 30	DE 31 A 40	DE 41 A 50	DE 51 A 60	ACIMA DE 60
1. Provimento de cargo efetivo	0	0	0	0	0
1.2 Servidores de Carreira	0	1	11	10	1
1.4 Servidores Cedidos ou em Licença	0	0	1	0	0
2. Provimento de cargo em comissão	0	0	0	0	0
2.2 Grupo Direção e Assessoramento Superior	13	7	7	13	10
2.3 Funções Gratificadas	0	0	0	3	1
3. Total	13	8	19	26	12

Fonte: resposta SA nº 006/201503414

Quanto ao nível de formação da força de trabalho, declarou-se que 26, dos 27 servidores de carreira da casa têm nível superior (Graduação ou Pós-Graduação). Quanto aos demais 50 servidores comissionados (sem vínculo), a proporção dos que têm nível superior (Graduação ou Pós-Graduação) é de 76%. Não há servidores com formação básica ou fundamental. Desse modo, percebe-se que 87% da força de trabalho à disposição da AEB é composta por graduados ou pós-graduados, condizente com as atividades de uma Entidade de formulação e coordenação de políticas de CT&I.

Respondendo à questão (iv), o gestor informa que: “há um estudo aprofundado no sentido de avaliar a distribuição de pessoal no âmbito da AEB com relação ao contexto da execução de sua atividade fim”, contudo o documento apresentado à equipe de auditoria não cita nem a fonte dos dados, nem a metodologia realizada para distribuição de pessoal.

Para verificar a conformidade da folha de pessoal e responder à questão (vi), quanto a salários de servidores e a concessão de aposentadorias e pensões (inclusive quanto à adequabilidade dos registros dos atos no SISAC), a CGU realiza, periodicamente, análise nos sistemas corporativos da Administração Pública Federal. Assim, por meio de cruzamentos de bases de dados, são identificadas inconsistências de informações, as quais são registradas no Sistema de Trilhas de Pessoal. No exercício de 2014, houve uma (1) ocorrência na AEB referente a inclusão de informação pelo próprio servidor em sua respectiva folha de pagamento (SIAPE). A resposta à ocorrência segue transcrita abaixo:

“Lançamento de valores referentes à substituição do Chefe Divisão de Pessoal - DAS 101.2 ocupante de FG1 na Coordenação de Recursos Humanos. O lançamento foi realizado pelo próprio servidor uma vez que o mesmo, à época, era o responsável pelas inclusões das alterações na folha de pagamento da AEB no SIAPE. Esse procedimento foi saneado, e está sendo executado por outro servidor diferente do beneficiário.”

A ocorrência não representa, por si só, irregularidade. Em que pese evidenciar falha nos controles internos administrativos, especificamente no que diz respeito à segregação de funções, o gestor informou que já adotou as medidas administrativas para sanear o ocorrido. A CGU continuará executando análise nos sistemas corporativos para acompanhar a eficácia dos controles implementados.

Finalmente, enfrentando as questões (vii) e (i), cabe ressaltar o fato de que 100% dos 78 servidores lotados na Agência exercem cargo em comissão ou função gratificada. Desses, apenas 7 servidores são vinculados ao órgão. Do restante, além do Presidente, 24 servidores são requisitados de outros Órgãos ou estão em exercício descentralizado. Completando o quadro, a Autarquia dispõe de 46 servidores sem vínculo com a Administração.



Há que se destacar que a força de trabalho da agência conta, ainda com 35 funcionários terceirizados, na função de apoio administrativo, e 22 estagiários. Perfaz-se, então, um total de 135 colaboradores, distribuídos entre áreas meio e fim.

Os exames realizados pela equipe de auditoria constataram que a ineficácia dos controles estabelecidos pela Agência, alinhada à falta de indicadores, no que diz respeito à gestão de RH, impediram que a equipe de auditoria se posicionasse quanto à adequação da força de trabalho da Autarquia frente às suas atribuições.

2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Visando avaliar a gestão de compras e contratações da Agência Espacial Brasileira - AEB, especialmente no que diz respeito à regularidade das contratações cuja fase competitiva ocorreu mediante pregão, dispensa e inexigibilidade de licitação, selecionou-se uma amostra não-probabilística mediante a utilização do critério de materialidade e relevância, que resultou na escolha dos contratos relacionados na tabela a seguir.

Registra-se que os recursos orçamentários dos processos selecionados são oriundos das Ações: 20VC - Desenvolvimento e Lançamento de Satélites; 20UZ - Desenvolvimento, Manutenção e Atualização da Infraestrutura Espacial; e 2000 - Administração da Unidade.

Tabela 02: Processos selecionados para avaliação.

CONTRATADA (CNPJ)	PROCESSO	MODALIDADE	CONTRATO N°	VALOR TOTAL (R\$)
DF Turismo e Representações (07.832.586/0001-08)	01350.000244/2013-16	Pregão	06/2014	516.106,20
Orbital Engenharia (04.318.188/0001-71)	01350.000152/2013-28	Dispensa	25/2014	3.220.102,30
Opto Eletrônica (54.253.661/0001-58)	01350.000036/2014-90	Inexigibilidade	16/2014	1.177.429,00
	01350.000042/2013-66	Inexigibilidade	004/2013	1.988.972,00
Mectron Engenharia, Indústria e Comércio (65.481.012/0001-20)	01350.000044/2013-55	Inexigibilidade	001/2013	428.511,54
	01350.000046/2013-44	Inexigibilidade	005/2013	417.383,07
	01350.000031/2014-67	Inexigibilidade	012/2014	281.606,20
Omnisys Engenharia Ltda. (01.773.463/0001-59)	01350.000045/2013-08	Inexigibilidade	002/2013	608.381,00
	01350.000033/2014-56	Inexigibilidade	14/2014	207.977,15
Equatorial Sistemas (01.111.976/0001/02)	01350.000043/2013-19	Inexigibilidade	003/2013	534.023,00
	01350.000034/2014-09	Inexigibilidade	13/2014	338.834,00

Fonte: Consulta ao SIASG/SIAFI e Relatório de Gestão



Os processos selecionados foram avaliados pela CGU em sede de Ordem de Serviço específica, executada de 14 de novembro de 2014 a 05 de dezembro de 2014, que teve por foco a avaliação dos atos praticados pela gestão da AEB de 01 de janeiro de 2014 a 31 outubro de 2014, e finalizou com a emissão do Relatório CGU nº 201412753 em 18 de maio de 2015.

Visando a avaliação dos processos de contratação decorrentes de Pregão, a equipe de auditoria verificou a aderência do processo que tem por objeto a “prestação de serviço de reserva, emissão, marcação de passagens aéreas nacionais e internacionais” à Lei nº 10.520/2002 e aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Não foram observadas irregularidades no certame em questão, conforme consignado no item 1.1.1.1 do Relatório CGU nº 201412753.

Visando avaliar o processo de dispensa de licitação, selecionou-se a contratação que tem por objeto “prestação de serviços de desenvolvimento do Modelo de Qualificação da Plataforma Suborbital de Microgravidade”. A hipótese de dispensa utilizada pelo gestor na contratação em análise está prevista no inciso XXXI do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993. Da análise dos autos do processo, verifica-se o atendimento às formalidades impostas pelo parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666, quais sejam: a razão da escolha do fornecedor e a justificativa de preço. Os resultados de tal avaliação foram consignados no item 1.2.1.1 do Relatório CGU nº 201412753.

A fim de examinar as contratações ocorridas por meio de inexigibilidade de licitação, a equipe procedeu a análises das nove contratações de serviços de testes de *burn-in*, dos componentes dos satélites CBERS 3 e 4. Nesses processos, verificou-se a ausência do detalhamento dos custos diretos e das Bonificações por Despesas Indiretas – BDI, os quais deveriam integrar os orçamentos. Tal fato contraria a Súmula-TCU nº 258/2010, sendo registrada como constatação no item 1.2.1.2 e 1.2.1.3 do Relatório CGU nº 201412753.

Ainda, nas contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação analisadas, a equipe de auditoria constatou a falta de comprovação dos custos com encargos sociais, cujos índices chegam a 130% no contrato nº 004/2013. Nesse tópico a CGU apontou um dano ao erário potencial de R\$210.683,25, cabendo, ainda, comprovação das alíquotas dos encargos sociais suportados por parte das empresas contratadas. Registra-se que essa avaliação se encontra registrada como constatação no item 1.2.1.4 do Relatório CGU nº 201412753.

Destaca-se ainda, do Relatório CGU nº 201412753, a constatação registrada no item 1.2.1.6 que tem por Descrição Sumária: “Execução direta de contratos de lançamento dos satélites CBERS 3 e 4 comprometeu a apuração de responsabilidade por falha nos conversores híbridos DC/DC, levando ao dispêndio de R\$5.983.116,96 dessa Autarquia, para cobertura das despesas relacionadas às contratações de testes de ‘burn in’ que tiveram como motivo, dentre outros, a alegada falha no componente fornecidos pela empresa MDI.”, sendo expedida recomendação para “Avaliar a oportunidade e a conveniência de a AEB, na condição de órgão central do PNDAE, realizar gestão junto ao INPE para efetivamente instituir reuniões técnicas a fim de levantar informações e documentação, e proceder a apuração de responsabilidade para ressarcimento das despesas relacionadas às contratações que tiveram como motivo, dentre outros, a alegada falha nos componentes fornecidos pela empresa MDI.”. Cabe destacar que a



AEB informou, via ofício nº 072/PRE/2015, de 14 de abril de 2015, que o processo de apuração envolvendo este assunto está sendo conduzido pelo MCTI. Neste sentido, o assunto já foi levado ao conhecimento do MCTI, que já produziu Nota Técnica, de caráter reservado, nº 01/2013-AECI. Em 10 de abril de 2015, a AEB oficiou o Senhor Ministro do MCTI solicitando que aquela pasta retome e conclua o processo de apuração.

Também, nesses processos, a auditoria da CGU apontou divergência entre as alíquotas de Pis/Pasep e de COFINS constantes nas propostas comerciais aprovadas pela Entidade e as destacadas em Notas Fiscais. Nesse ponto, cabe ressaltar que o setor aeroespacial é beneficiário de alíquota zero desses tributos, concedida pela Lei nº 10.865/2004, Art.28, IV. Para esse item, a CGU apontou um dano ao erário potencial de R\$ 506.352,72, conforme item 1.2.1.5 do Relatório CGU nº 201412753. Registra-se que no item 11.4 do Relatório de Gestão da AEB existe a informação de que não houve dano ao erário no exercício de 2014.

Solicitada a se manifestar, em reunião ocorrida em 24 de julho de 2015, sobre as providências adotadas para reposição do erário decorrente dos apontamentos do Relatório CGU nº 201412753, a AEB encaminhou mensagem eletrônica, em 21 de agosto de 2015, a qual informa as providências já adotadas, que se encontram transcritas na íntegra em ponto específico desse relatório.

Em relação à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na celebração de contratos, questionou-se a Autarquia sobre a utilização desses critérios em suas contratações. Em resposta, o gestor informou que a Agência realizou apenas uma licitação de pregão eletrônico atentando para os normativos de sustentabilidade ambiental. Cabe informar que a AEB adquiriu, no exercício, produtos e serviços passíveis de causarem danos ambientais, entre esses: refrigeradores, suprimentos de informática e testes de destruição de componentes do satélite CBERS 4, sem observar o Decreto nº 7.746/2012 e a IN MPOG nº 01/2010.

Cabe destacar que a AEB implementou em 2013 um Plano de Logística Sustentável, embasado na conscientização ambiental de seus servidores. Esse plano tem se mostrado exitoso, e gerou uma economia de R\$93.420,67 em despesas correntes da Autarquia, no decorrer dos últimos dois exercícios.

Por fim, informa-se que do montante apurado pela CGU como dano potencial ao erário, foram repostos aos cofres públicos R\$128.906,7, referente a pagamentos indevidos de Pis/Pasep e Cofins em contratos encerrados, com as devidas correções de juros e multa. Da mesma forma, contratos vigentes da Autarquia foram repactuados para adequação dessas contribuições à Lei nº 10.865/2004, acarretando redução desses contratos no montante de R\$414.445,26, até o fechamento deste relatório.

Nota-se que sobre o assunto as primeiras providências cabíveis foram adotadas pela AEB e a CGU permanece acompanhando o deslinde da situação.

Recomendações:



Recomendação 1: Que a DPOA adote as medidas administrativas a fim de recompor o erário, no montante de R\$342.346,97 apurado pela AEB, referente a revisão dos contratos de engenharia (vigentes e encerrados) que não compuseram a amostra de auditoria da CGU, conforme orientação emitida na Nota de Auditoria CGU nº 201412753/01.

2.6 Avaliação do CGU/PAD

Por meio da avaliação do Relatório de Gestão, de informações prestadas pelo gestor sobre os recursos humanos e tecnológicos existentes na AEB, da relação dos processos disciplinares instaurados e da extração da relação de processos cadastrados no sistema CGU-PAD, verificou-se que a agência incluiu em seu Relatório de Gestão 2014 a designação do coordenador responsável pelo registro no sistema CGU-PAD.

Observa-se, no entanto, que não houve qualquer ocorrência na AEB implicando lançamentos de processos disciplinares administrativos desde a implantação do CGU-PAD no âmbito da Agência.

Quanto à estrutura de pessoal e tecnológica, cabe informar que a agência conta com um reduzido número de servidores do quadro próprio, apenas 3 servidores. Tal situação dificulta a eventual designação de comissão para instauração de processo administrativo disciplinar, nos termos da Lei nº 8.112/1990, Art. 149.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Visando avaliar o cumprimento dos Acórdãos expedidos pelo TCU para a AEB o Órgão de Controle Interno optou por realizar tal avaliação considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser acompanhada junto à UJ, a mesma foi atendida?

A metodologia adotada para elaborar a resposta à questão consistiu no levantamento de todos os Acórdãos em que haja determinação para o AEB e para os quais tenha constado expressa determinação do TCU para acompanhamento pelo Controle Interno.

Após pesquisa no Portal do TCU, verificou-se a expedição dos Acórdãos relacionados no quadro a seguir, sendo verificado que nos exercícios de 2011 a 2014, no âmbito do AEB, não houve determinação específica à AEB que necessite ser acompanhada pela CGU.

Quadro 02: Pesquisa de Acórdãos realizada no Site do TCU.

TÍTULO	DATA DA SESSÃO	PROCESSO
ACÓRDÃO 3491/2014 ATA 48 - PLENÁRIO	03/12/2014	00150220140
ACÓRDÃO 3324/2014 ATA 23 - SEGUNDA CÂMARA	09/07/2014	00878920134
ACÓRDÃO 1232/2014 ATA 16 - PLENÁRIO	14/05/2014	02552020130
ACÓRDÃO 1430/2014 ATA 10 - SEGUNDA CÂMARA	08/04/2014	00312620137
ACÓRDÃO 0813/2014 ATA 10 - PLENÁRIO	02/04/2014	01048020137
ACÓRDÃO 0811/2014 ATA 06 - SEGUNDA CÂMARA	11/03/2014	00317420140
ACÓRDÃO 0479/2014 ATA 03 - PRIMEIRA CÂMARA	11/02/2014	01185020124
RELAÇÃO 0016/13 - PRIMEIRA CÂMARA	27/06/2013	
ACÓRDÃO 0515/2011 ATA 07 - PLENÁRIO	02/03/2011	03284420107

Fonte: Consulta ao Site do TCU, realizada em 10/07/2015

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU



Visando avaliar a atuação da AEB no atendimento das recomendações propostas pelo Controle Interno a equipe de auditoria balizou seu trabalho nas seguintes questões de auditoria, buscando verificar se a AEB mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo, bem como da existência de recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade.

Das avaliações precedidas constata-se a existência de deficiências nas rotinas de controle da Unidade sobre o acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU realizado pela Auditoria Interna da AEB, o que pode contribuir não apenas para dificuldades de instâncias de controle externos à Agência, como TCU e Sociedade, como também para a perpetuação de riscos já identificados pela CGU como significativos para o alcance das atividades finalísticas dessa Autarquia.

3. Conclusão

Quanto à conformidade das peças registradas pela AEB no sistema e-contas, após análise inicial, a CGU emitiu a Nota de Auditoria nº 201502414/01, em 06 de maio de 2015, apontando as impropriedades identificadas. Posteriormente, a AEB realizou as correções e fez novo upload do Relatório de Gestão no sistema, o qual depois de publicado foi novamente avaliado pela equipe de auditoria.

Em relação aos demais aspectos da gestão avaliados, foram evidenciadas questões formais para as quais não foi possível identificar prejuízo efetivo ao erário, bem como questões que impactaram a gestão, sendo obtidas as causas e acordadas com o gestor, em reunião de busca conjunta de soluções, as recomendações para mitigá-las.

Destaca-se a ausência de encaminhamento de manifestação da AEB ao relatório preliminar para os registros a seguir:

1.1.2.1 - Ausência de mensuração objetiva do desempenho da Agência Espacial Brasileira.

2.1.1.3 - Ausência de conselho de administração na Agência Espacial Brasileira impactando sua governança.

Registra-se, no entanto, que na realização da reunião de busca conjunta de soluções tais registros foram avaliados e as causas e recomendações sobre estes foram acordadas.

Todas as recomendações acordadas com a AEB serão incluídas no Plano de Providências Permanente da Unidade e monitoradas pelo Controle Interno através do sistema Monitor.

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, 08 de setembro de 2015.



Nome: CAETANO CARQUEJA DE LARA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JOSE FERNANDO DE FARIA LUCENA DANTAS
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RODRIGO NUNES PECLAT
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador Geral



1 GESTÃO OPERACIONAL**1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS****1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS****1.1.1.1 INFORMAÇÃO****Informação básica das principais ações sob responsabilidade da UJ.****Fato**

De acordo com dados extraídos do SIAFI, os programas executados pela AEB no exercício de 2014, foram: 2056 – Política Espacial; 2106 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; e 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União. A tabela a seguir apresenta os valores de dotação alocados a AEB.

Tabela 03: Execução de Programas pela AEB em 2014.

Programa	Execução do Programa em 2014 (R\$)	Total Executado do Programa pela AEB (R\$)	Representatividade no Programa da Execução da AEB (%)	Representatividade na AEB da Execução do Programa (%)
2056	231.258.796,98	109.009.919,18	47,1376	87,1074
2106	2.201.607.577,34	15.840.157,87	0,7295	12,6575
0089	93.362.249.187,36	294.080,35	0,0003	0,2350

Fonte: Consulta ao SIAFI.

Identificou-se, com base nas variáveis materialidade, relevância e oportunidade, presentes na Instrução Normativa SFC/MF nº 01, de 06 de abril de 2001, que as principais ações orçamentárias executadas pela AEB foram 20VC e a 20UZ, as quais, respectivamente, corresponderam a 25,6% e 9,2% da dotação total destinada ao Programa 2056 (cerca de 360 milhões de reais).

A ação 20VC (Desenvolvimento e Lançamento de Satélites) em 2014 englobou o projeto e o envio ao espaço do Satélite CBERS-4. Conforme exame no Cadastro de Ações em <https://orcamentofederal.gov.br>, análise dos contratos estabelecidos pela Agência em 2014 e consulta ao SIAFI, identifica-se a execução dessa ação diretamente pela AEB (R\$ 39.170.760,58), e por descentralização orçamentária ao Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE (R\$ 44.519.035,37). Ressalta-se ainda que a referida ação correspondeu a 31,3% do montante empenhado pela AEB no exercício em questão.

Já a ação 20UZ (Desenvolvimento, Manutenção e Atualização da Infraestrutura Espacial) foi escolhida devido a sua relevância e ao seu relacionamento com a Ação 20VC, uma vez que também abrangeu, conforme Relatório de Gestão 2014 da AEB, projetos relacionados ao lançamento de satélites brasileiros.

Cabe salientar que, em seu Relatório de Gestão, a AEB contabilizou, nos quadros relacionados à programação orçamentário-financeira, dados de outros órgãos no que diz respeito à execução de suas ações como se fossem empenhos realizados pela própria Agência. Como exemplo, tem-se a Ação 20UZ, à qual é informada uma execução superior à 95% de seu valor. Porém, tal percentual corresponde à execução realizada por outras Unidades da Administração Pública Federal, para as quais essa Autarquia transferiu recursos por meio de

termos de descentralização ou convênios. Entretanto, é importante esclarecer que a Portaria nº 90, de 16 de abril de 2014, do TCU, não veda essa contabilização realizada pela AEB, embora tal prática diminua a transparência em relação à capacidade de execução de forma direta pela unidade.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Restrições orçamentárias afetando o alcance da meta "Implantar a infraestrutura geral e específica para o sítio do Cyclone-4" até 2014.

Fato

Durante a Ação de Controle CGU nº 201412753, em dezembro de 2014, na Agência Espacial Brasileira, a equipe de auditoria apresentou a seguinte consideração ao gestor:

“(...) torna-se necessário que o PNAE demonstre objetivamente como agregará valor às principais partes interessadas para que aumente sua viabilidade econômica. Um dos efeitos da presente subjetividade nessa demonstração, é a insuficiência de recursos orçamentários oriundos do principal patrocinador do Programa Espacial - o Governo Brasileiro -, conforme registra o Relatório de Gestão do exercício de 2013 da AEB (...)

“Cabe registrar que, segundo o PNAE 2012-2021, para o exercício de 2014, seriam necessários cerca de 770 milhões de reais para a realização dos projetos previstos pelo referido Plano (descontando os recursos provenientes de outras fontes). Contudo, na LOA 2014, o destinado para a Política Espacial foi da ordem de 360 milhões de reais, menos da metade do previsto no PNAE 2012-2021.”

Após análise de seu Relatório de Gestão 2014, solicitou-se, por meio do Item nº 43 da Solicitação de Auditoria – SA CGU nº 008/201502414, de 18 de maio de 2015, que a Agência detalhasse as dificuldades orçamentário-financeiras apresentadas como causas de insucesso no alcance da meta “Implantar a infraestrutura geral e específica para o sítio do Cyclone-4” até 2014 (infraestrutura básica e urbanização, infraestrutura de redes e sistemas, interfaces com o CLA, Posto de Comando e prédio de armazenamento temporário de propelente), obtendo-se a seguinte resposta:

“(...) existem duas formas distintas de atuação para atingimento da meta, uma por meio da Integralização do Capital da Binacional (Ação 0B18), a qual é de responsabilidade do MCTI, e outra por meio da Implantação do CEA (Ação 7F40), de responsabilidade da AEB. O projeto do CEA teve início em janeiro de 2009, com orçamento previsto de R\$825.311.455,00 e término em 2016 (...) Considerando as responsabilidades da infraestrutura geral (Ação 7F40), o valor disponibilizado no orçamento foi, até 2015, cerca de 50% do valor total previsto para o Projeto, conforme tabela apresentada na sequência:”

Tabela 03: Recursos disponibilizados na Ação 7F40.

ANO	VALOR DISPONIBILIZADO (R\$)
2009	99.193.661,11
2010	39.700.000,00
2011	39.700.000,00
2012	112.011.455,00
2013	90.699.455,00
2014	56.192.408,62
2015 *	15.000.000,00
TOTAL	452.496.979,73
Projeto	825.311.455,00
Valor não disponibilizado	372.814.475,27



% de Recursos Executados	96%
--------------------------	-----

Fonte: Consulta ao sistema SIAFI realizada em 01/07/2015.

Obs: o exercício de 2015 até junho.

De fato, pela resposta do gestor, indica-se a ausência de recursos orçamentários suficientes para a Agência Espacial Brasileira alcançar a meta em questão, o que foi evidenciado por meio da análise documental comprobatória enviada como resposta ao Item nº 74 da SA CGU nº 020/201503414, de 08 de junho de 2015, a qual questionou as comunicações da AEB ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI que informasse a esta parte interessada da limitação enfrentada. Como complemento, em resposta ao Item nº 76 da SA CGU nº 021/201503414, de 15 de junho de 2015, o gestor dessa Autarquia informou a realização de reuniões com a Secretaria Executiva - SEXEC e com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA do MCTI em que a restrição em questão foi apresentada, embora evidências como atas de reunião não tenham sido disponibilizadas à equipe de auditoria.

Por meio de mensagem eletrônica encaminhada pelo gestor no dia 24 de julho de 2015 à CGU, o gestor apresentou manifestação informando que, juntamente com as restrições orçamentárias, outras dificuldades são os riscos tecnológicos inerentes aos projetos espaciais e as dificuldades de um marco legal para as atividades no Brasil. Apresentou ainda registro informando que, apesar de ter informado ao MCTI da necessidade de aumentar seu orçamento, o referencial monetário concedido para o PLOA 2016 deveria ser igual ao empenho autorizado para a LOA 2015, o que, pelo exposto, não contribuiu para a resolução do problema descrito pela equipe de auditoria.

Registra-se que a adequação orçamentária da AEB para valores mais próximos do necessário implica em atuação de outras entidades, tais como, o MCTI e o Ministério do Planejamento e Gestão – MPOG, que extrapola o escopo de governança da AEB.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Estabelecimento de metas inatingíveis.

Fato

A análise situacional das metas relacionadas ao Objetivo 0397 discriminada pela Agência Espacial Brasileira relativo ao desenvolvimento de veículos lançadores nacionais e respectiva infraestrutura de lançamento evidenciou o estabelecimento da meta “Ter empresa nacional certificada para produção do foguete suborbital VSB-30” sem ao menos certeza de sua viabilidade econômico-comercial.

A primeira evidência dessa incerteza é proveniente do Relatório de Gestão da Agência (2014) no qual consta na análise situacional da referida meta o que se segue:

“A principal dificuldade para o maior avanço da meta foi a falta de mais estudos e informações sobre a viabilidade econômico-comercial do VSB-30, das formas de transferência de tecnologia e da gestão da propriedade intelectual. Somente após esses estudos é que será possível concluir pela exequibilidade ou não do alcance da presente meta (...)”

Buscando dirimir dúvidas acerca da conclusão desse estabelecimento de meta potencialmente inalcançável, questionou-se a Agência Espacial Brasileira por meio do Item nº 41 da Solicitação de Auditoria CGU nº 008/201503414, de 18 de maio de 2015, quais foram as



estratégias adotadas por essa Autarquia para o alcance da meta em questão, obtendo-se a seguinte resposta:

“Não há uma estratégia previamente estabelecida, até a conclusão dos estudos sobre a viabilidade econômica-comercial do VSB-30 e a forma de transferência da tecnologia dos motores propulsores para a indústria nacional, conforme termo de referência em anexo <Anexo SA 08-Item 41 - Termo de Referência VSB-30>. Importante observar que se não houver viabilidade econômica-comercial do VSB-30, esta meta deverá ser reconsiderada (...)”

Poder-se-ia argumentar que a viabilidade de uma meta não é um requisito para seu estabelecimento. Contudo, esse entendimento é divergente do contido na publicação “Indicadores de Programa – Guia Metodológico” de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual visa homogeneizar as metodologias para a construção de indicadores do Plano Plurianual. Neste guia, entre as características colocadas para um objetivo está “Atingível”, nos seguintes termos:

“Atingível: um objetivo deve ser realista, viável, possível de ser atingido em face dos recursos (humanos, materiais, financeiros etc.) disponíveis e das restrições inerentes à administração pública.”

Causa

Deficiência no processo de elaboração de PPA permitindo que seja proposta meta de alcance técnico-econômico incerto.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica enviada pelo gestor no dia 24 de julho de 2015, foi disponibilizada a seguinte manifestação:

“Não se pode afirmar, a priori, que a meta seja inatingível, como o fato relatado pretende indicar. Na verdade, o enunciado da meta foi equivocado e não foi o mais adequado, visto que “Ter empresa nacional certificada para produção do foguete suborbital VSB-30” é o marco de resultado final pretendido de um processo longo e maior.

“Em linhas gerais, esse processo se inicia com um estudo de viabilidade econômico-comercial, seguido, caso o estudo demonstre viabilidade, da elaboração de termo de referência e lançamento de edital para empresas eventualmente interessadas em produzir comercialmente o veículo lançador e explorar comercialmente os serviços que possam advir, passando, posteriormente, pela análise e seleção das propostas recebidas, e encerrando o processo com a negociação e assinatura dos contratos pertinentes, concluindo-se, assim, com o que se espera do enunciado da meta.

“Para corrigir este equívoco constatado ao longo do desenvolvimento das ações, foi proposta, à ASCAV / MCTI, conforme mensagem enviada em 07/03/2014 (Anexo 1 e Anexo 1.1), a alteração do enunciado da meta, o que não acabou ocorrendo, inclusive para outras metas que necessitavam de ajustes, por decisão da SPI/Ministério do Planejamento.

“Mais recentemente, por solicitação do MCTI de envio de proposta de revisão e alteração nas metas do PPA 2012-2015, a AEB enviou em 16/06/2015 (Anexo 2 e Anexo 2.1) solicitação de exclusão da meta em questão, tendo em vista a inexecutabilidade de tempo disponível para a sua consecução, ainda que sob a forma de estudo de viabilidade dentro do período final do PPA 2012-2015. Até o momento a AEB não tem informações sobre as providências que serão adotadas pela SPI/MP.



“Considerando a relevância deste tema para a política espacial, mas levando em consideração as incertezas do resultado do estudo, bem como do longo tempo que o processo poderia levar para ter uma empresa nacional certificada para produção do VSB-30, caso haja viabilidade econômica-comercial, optou-se, no PPA 2016-2019, pela criação de uma Iniciativa (05H8 – “Estímulo à organização da base industrial e à comercialização de produtos e serviços espaciais por empresas nacionais, em veículos lançadores e serviços de lançamento”), dentro do Objetivo 0397 – “Prover a capacidade de acesso ao espaço, por meio de veículos lançadores nacionais e respectiva infraestrutura de lançamentos no país, com incremento da participação industrial”, que traduz a necessidade do contínuo esforço de fortalecimento das empresas nacionais na comercialização de produtos e serviços espaciais, auxiliando a ampliar o setor e promover o maior desenvolvimento econômico-social do país.

“Cabe também observar que a inclusão de metas no PPA que ao final provam-se “inatingíveis”, tem sido um problema de natureza sistêmica, e não eventual, como ficou demonstrado na publicação “Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019” de 2015, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que em seu item V, Meta, p. 16, afirma que (grifos nossos):

“A meta é o elemento do Programa que permite verificar a evolução do Objetivo durante os quatro anos de implementação do PPA, motivo pelo qual deve representar o que há de mais estruturante em determinada política. A partir da experiência na gestão do PPA 2012-2015, percebeu-se que o conjunto de 2.400 metas foi excessivo e dificultou uma leitura estratégica dos Programas. Tal conjunto, muitas vezes, trazia metas não realizáveis dentro do período de quatro anos, ou que não possuíam uma relação direta com o Objetivo, ou que eram mais próximas aos meios para o alcance de outra meta, ou mesmo já constantes na própria dinâmica de execução do orçamento.

“Dessa forma, as metas devem ser estruturantes, ou seja, devem expressar os mais importantes desafios escolhidos pelo governo a serem enfrentados no período do Plano em cada área e ser capazes de provocar mudanças no patamar atual da política. Além disso, devem ser factíveis dentro do período do Plano, considerando a previsão de recursos e o desenvolvimento dos meios necessários a sua execução.”

(23/07/2015, DPEI)

Análise do Controle Interno

Sobre a manifestação do gestor, a equipe de auditoria apresenta as seguintes considerações:

1. Em relação à discordância do gestor quanto à utilização do termo “inatingível” para a meta em questão, recorre-se à definição apresentada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, segundo a qual, um objetivo deixa de ser atingível por simplesmente não ser viável ou possível de ser alcançável face aos recursos disponíveis. Este é exatamente o caso que o próprio gestor relatou, uma vez que:
 - a. comunicou que a viabilidade da meta seria conhecida somente após estudo, cujo processo de contratação se encontrava paralisado. Ao mesmo tempo, informou não haver estratégias previamente estabelecidas no exercício em análise para o alcance da meta;
 - b. em sua manifestação, ressalta ainda que buscou alterar o enunciado da meta por considerá-la incompatível com o trabalho que deveria ser realizado, uma vez que, conforme explicitamente registrado pela equipe de auditoria, não havia certeza de sua viabilidade técnico-comercial;
2. Sobre o fato do estabelecimento de metas não atingíveis ser sistêmico, a equipe de auditoria ressalta que, dentre as metas apresentadas pela AEB em seu Relatório de Gestão 2014, esta meta foi a única identificada na presente situação, não havendo



manifestação do gestor quanto à existência de outras que também sejam, por diversos fatores, inalcançáveis. Dessa forma, pode-se concluir que, no âmbito da Agência, o problema foi pontual.

Assim, em relação as manifestações do gestor, entende-se que não foram apresentados fatos novos que permitam a equipe de auditoria modificar a opinião de que a meta “Ter empresa nacional certificada para produção do foguete suborbital VSB-30”, é inatingível.

Registra-se, por oportuno, que o gestor enunciou em sua manifestação que vem adotando medidas para revisão e alteração nas metas do PPA 2012-2015, tendo enviado em 16 de junho de 2015 a solicitação de exclusão da meta em questão para o MCTI.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Conselho Superior da AEB coordene as demais organizações do SINDAE, com base no art. 2º do Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996, e no art. 9º, inciso V, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, no sentido de aperfeiçoar o controle interno do PNAE garantindo que seus indicadores e metas temáticos da Política Espacial sejam adequadamente validados antes de serem propostos às instâncias responsáveis pela elaboração dos planos plurianuais (PPA?s) de governo.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Problemas na gestão estratégica do PNAE afetando o alcance de seus objetivos estratégicos

Fato

No Relatório de Auditoria CGU nº 201306049, por meio da Constatação 2.1.4.2, foram evidenciadas fragilidades na formulação estratégica adotada pela AEB, bem como a ausência de indicadores e metas adequados. Particularmente, quanto à elaboração do Plano Estratégico da Agência, foi registrado que esse Plano basear-se-ia no PNAE, o qual apresenta a AEB como responsável por sua elaboração e atualização (inciso III, art. 3º da Lei nº 8.854, de 10 de fevereiro de 1994).

Assim, sabendo-se da importância do PNAE na orientação estratégica da AEB e da sua competência atribuída pelo art. 2º, inciso III, do Anexo da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003 (elaboração e atualização desse Programa), empreendeu-se uma análise mais aprofundada desse documento, particularmente sua última versão (abrangendo o período de 2012-2021). Inicialmente, identificou-se a existência de 17 objetivos estratégicos distribuídos nas áreas de “Missões Espaciais”, “Acesso ao Espaço”, “Infraestrutura”, “Tecnologias Críticas e Desenvolvimento de Competências” e “Projetos em Parceria”. Contudo, não foram identificados nesse documento metas e indicadores estratégicos que permitissem avaliar a contribuição dos projetos elencados no PNAE para o alcance desses objetivos. Dada a competência presente no art. 20, inciso II do Anexo citado, referente ao acompanhamento e avaliação dos projetos e atividades do PNAE, requisitou-se à gestão da AEB que descrevesse sua metodologia de mensuração do alcance dos referidos objetivos estratégicos. Em resposta, a AEB afirmou que os indicadores utilizados limitam-se àqueles presentes no PPA 2012-2015, a saber: “Índice de Participação do Setor Empresarial Nacional no PNAE - IPSEN”, “Número de imagens de satélites distribuídas anualmente”, “Posição no Índice de Competitividade Espacial - SCI”. Entretanto, a análise desses indicadores não permitiu à equipe de auditoria identificar



como a AEB realiza o acompanhamento do alcance de todos os objetivos apresentados no PNAE. A fim de esclarecer esse ponto específico, incluiu-se questionamento em entrevista realizada com o Coordenador de Programação e Avaliação da DPEI/AEB (regimentalmente responsável pelo estabelecimento de metodologias de acompanhamento e avaliação do PNAE) sobre a mensuração desse alcance, cuja pergunta e resposta seguem transcritas:

“Por meio da resposta ao item 23 da nossa solicitação de auditoria (...) foram apresentados indicadores do PPA para a medição do alcance dos objetivos estratégicos do PNAE, os quais foram: Índice de Participação do Setor Empresarial Nacional no PNAE, Número de Imagens de Satélites Distribuídas Anualmente, Posição no Índice de Competitividade Espacial aí eu te pergunto: como esses indicadores podem ser utilizados para medir o alcance de objetivos como: “Estimular a inovação com o desenvolvimento de satélites com sistema de radar”?”

Resposta:

“Então (...) os indicadores não são suficientes. A gente reconhece que os indicadores são limitados. A gente precisa expandir e melhorar (...) só que na época que a gente montou o PPA (...) a base industrial é fundamental, então a gente resolveu monitorar isso como um dos grandes objetivos. A outra é a parte de imagens (...) para produção de dados e informações (...). Estou olhando a cadeia de processo como um todo para colocar a parte das imagens (...). Outra coisa é o índice Futron (...) pega três dimensões políticas de governo, a parte da indústria e parte da competência.”

De fato, de acordo com o material disponibilizado pela AEB, é possível identificar métricas utilizadas pelo estudo da Futron (empresa responsável pela elaboração do já citado índice de competitividade espacial) que poderiam ter sido empregadas para a mensuração de objetivos estratégicos do PNAE. Contudo, para utilizá-las, tornar-se-ia necessário estabelecer o alinhamento entre as metas a serem atingidas pelo PNAE e os indicadores utilizados nesse estudo, o que inexistiu de forma explícita até então. Ressalta-se que o problema de mensuração de objetivos estratégicos também já fora registrado no Relatório de Auditoria CGU nº 201306049 da seguinte maneira:

“Quanto à implementação estratégica, a falta de monitoração de indicadores e metas aumenta o risco de que os objetivos estratégicos firmados, inclusive aqueles presentes no PNAE, não sejam satisfatoriamente alcançados. De forma análoga ao que ocorreu na formulação, torna-se necessário que indicadores e metas estratégicos sejam monitorados em diferentes perspectivas organizacionais que guardem relação de causa e efeito para que o risco de alcance ou não dos objetivos por meio de projetos e ações estratégicos realizados seja minimizado.”

Assim, torna-se importante ressaltar a necessidade do estabelecimento de objetivos, metas e indicadores estratégicos que agreguem valor às partes interessadas do Programa Espacial Brasileiro. A opção pelo índice da Futron realça a importância do componente governo, do componente indústria nacional e do componente humano para o desenvolvimento desse Programa. Em particular, segundo o estudo Comunicados do Ipea nº 153 – “Desafios e Oportunidades para uma Indústria Espacial Emergente: O Caso do Brasil”, tem-se:

“(…) o grande desenvolvimento recente da indústria espacial de países emergentes como a China e a Índia reforça a hipótese de que o desenvolvimento endógeno da atividade espacial alinhada às prioridades nacionais tem potencial para gerar ganhos econômicos. Maiores possibilidades de sucesso de programas espaciais e, conseqüentemente, de desenvolvimento industrial no setor são obtidas por meio do enraizamento dos produtos e serviços espaciais nas sociedades. Para isso, o apoio público é um elemento vital para garantir a viabilidade da exploração econômica do setor no longo prazo.”

Dessa forma, torna-se necessário que o PNAE demonstre objetivamente como agregará valor às principais partes interessadas para que aumente sua viabilidade econômica. Um dos efeitos da presente subjetividade nessa demonstração é a insuficiência de recursos

orçamentários oriundos do principal patrocinador do Programa Espacial - o Governo Brasileiro -, conforme registra o Relatório de Gestão do exercício de 2013 da AEB:

“O Poder Executivo tem o Plano Plurianual – PPA que estabelece uma estimativa de despesas para os diversos órgãos federais num determinado período. No entanto, anualmente a Secretaria de Orçamento Federal – SOF estabelece os limites, distintos do que foi previsto naquele plano ou na PLOA.

“Então, a dotação orçamentária proposta pela UO não espelha a real necessidade do Programa Espacial Brasileiro. Os valores propostos são impositivos, tendo por base um limite estabelecido pela própria SOF. Nos últimos dois exercícios: 2012 e 2013, os valores autorizados pela SOF são os mesmos. Não há uma correção pela inflação. Assim, não há o que se planejar, pois os valores propostos são sempre inferiores à demanda do Programa Nacional de Atividades Espaciais – PNAE.”

Cabe registrar que, segundo o PNAE 2012-2021, para o exercício de 2014, seriam necessários cerca de 770 milhões de reais para a realização dos projetos previstos pelo referido Plano (descontando os recursos provenientes de outras fontes). Contudo, na LOA 2014, o destinado para a Política Espacial foi da ordem de 360 milhões de reais, menos da metade do previsto no PNAE 2012-2021.

No âmbito da Ordem de Serviço nº 201412753 esta constatação foi apresentada ao gestor, sendo discutido em reunião de busca conjunta de soluções. Considerando a necessidade de aprofundamento das avaliações, adotou-se a estratégia de retirar da versão final do relatório 201412753 e tratar do assunto neste momento.

Causa

Deficiência na coordenação da gestão dos riscos do PNAE permitindo que objetivos sejam estabelecidos mesmo diante da evidência de insuficiência orçamentária.

Manifestação da Unidade Examinada

No âmbito da ação de controle 201412753, a AEB via ofício nº 072/PRE/2015, de 14/04/2015, manifestou-se quanto ao contido no fato apresentado, conforme transcrição a seguir:

“Já houve manifestação formal passada e compromisso da AEB junto ao TCU e CGU de dar início à implantação de um modelo de planejamento e gestão estratégica institucional da AEB e programática do PNAE, por reconhecer sua real importância para a melhoria na gestão e consecução dos resultados esperados da política espacial brasileira, dentro dos parâmetros de maior eficiência, eficácia e efetividade.

“Esse processo só não foi iniciado, tendo em vista que a AEB não implantou ainda o seu quadro próprio de pessoal, sem o qual não há como garantir a sustentabilidade necessária para a continuidade, de forma permanente, do processo, que envolve, com a nova força de trabalho, a construção e consolidação de uma nova cultura de gestão estratégica no órgão. Com o resultado do Concurso da AEB, realizado em 2014 e homologado em fins de março de 2015, espera-se que, com a autorização do MP para a posse dos candidatos aprovados, esse processo de implantação possa ser iniciado na AEB.

Ainda por meio do referenciado Ofício, o gestor ainda relatou como providências implementadas:

“A Presidência da AEB já manifestou a sua anuência para que sejam iniciados os estudos de preparação para a implantação de um novo modelo de planejamento e gestão estratégica, com a contratação de consultor especialista.



“Caberá ao especialista, juntamente com uma Comissão de Implantação do Planejamento Estratégico na AEB - a ser constituída até o final do 1º semestre de 2015, definir o modelo de planejamento e gestão, bem como a estratégia de implementação a ser adotada.

Por meio de mensagem eletrônica enviada pelo gestor no dia 31 de agosto de 2015, foi disponibilizada a seguinte manifestação:

“Os relatos apresentados, tanto do ponto de vista da gestão operacional, controles da gestão e gestão de RH, tem sua pertinência, em maior ou menor grau, sendo passível a implementação de ações corretivas ou de controles internos para minimizar ou mitigar os problemas identificados.

“Numa análise de causa e efeito, a AEB entende que a principal causa da totalidade desses problemas está na inexistência de uma política institucional estruturada, formalizada e integrada na área de gestão estratégica, incorporando os novos conceitos de governança e gestão, como estabelecidos pelo TCU e em outros referenciais sobre o assunto.

“Além da necessidade de implementar ações que levem à realização de um planejamento estratégico da organização, verifica-se também a necessidade da implantação de um programa de melhorias contínuas, baseado nos conceitos e princípios estabelecidos na GESPÚBLICA, incluindo-se, ainda, a questão da gestão de riscos, com a construção e aperfeiçoamento dos diversos indicadores de gestão.

“Todos esses fatos foram objetos de discussão em reunião de Diretoria da AEB, realizada no dia 26/05/2015, conforme memória de reunião em anexo. Na ocasião, foi levantada e discutida a necessidade do estabelecimento, de forma mais explícita e formal, de uma Política de Gestão Estratégica da AEB, que conduza à implementação de um processo de Planejamento Estratégico Institucional, a ser construído sob um ambiente que dê sustentabilidade a este processo, no médio e longo prazos. Discutiui-se também sobre a necessidade de serem iniciados estudos quanto à revisão do SINDAE – para fortalecer principalmente a governança desse sistema, bem como do PNAE – como instrumento de planejamento e programação decenal. Concluiu-se que esses temas deveriam ser levantados e apresentados para discussão na reunião do Conselho Superior da AEB, agendada para o dia 11/06/2015.”

Análise do Controle Interno

Em relação à manifestação do gestor apresentada durante os trabalhos da ordem de serviço nº 201412753, a CGU realizou a seguinte análise:

“A equipe de auditoria avalia que a manifestação da AEB apresenta concordância com os achados obtidos pela equipe de auditoria, sendo informadas as medidas a serem adotadas neste 1º semestre de 2015 para melhoria da gestão da AEB.”

Visando a colheita de nova manifestação quanto a este registro, a presente constatação, oriunda da ação de controle nº 201412753, foi novamente encaminhada ao gestor via a Solicitação de Auditoria de Apresentação de Fatos nº 024/201503414.

Em manifestação após a reunião de busca de soluções a AEB apresenta medidas em andamento no 1º semestre de 2015 para melhoraria da gestão da AEB e, por decorrência, buscando minimizar a ocorrência de impropriedades, tais como as registradas neste ponto, dentre outras.

Entende-se, portanto, que a avaliação já realizada pela equipe de auditoria no âmbito da Ordem de Serviço nº 201412753 e previamente discutida em reunião de busca conjunta de soluções é suficiente para a definição das recomendações apresentadas no momento.



Recomendações:

Recomendação 1: Que o Conselho Superior da AEB coordene as demais organizações do SINDAE, com base no art. 2º do Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996, e no art. 9º, inciso V, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, no sentido de aperfeiçoar a gestão de riscos no âmbito desse sistema garantindo que todas as suas organizações considerem, segundo critérios homogêneos de análise e avaliação de riscos, os riscos orçamentários e os financeiros no planejamento dos objetivos e das metas do PNAE.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Fato

O Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996, é responsável pela instituição do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais - SINDAE, o qual, de acordo com seu art. 2º, é constituído de um órgão central responsável pela coordenação desse sistema, no caso, a Agência Espacial Brasileira, os órgãos setoriais e os participantes responsáveis pela execução de ações do PNAE. De acordo com o art. 4º desse Decreto, tem-se:

“Art. 4º O funcionamento do SINDAE será regulado mediante resolução normativa, aprovada pelo Conselho Superior da AEB.”

Diante da referida previsão legal e do tempo decorrido desde a edição do Decreto (atualmente, 18 anos), questionou-se a AEB quanto à existência da Resolução Normativa que regularia o funcionamento do SINDAE e, em caso da inexistência, qual seria o estágio de elaboração e respectivo prazo para conclusão. Em resposta, a Agência afirmou que “*desde a edição do Decreto nº 1.953, não foi regulado o funcionamento do SINDAE*” e que “*não há no momento previsão para a regulamentação desse, como estabelecido no Decreto*”.

Da resposta apresentada pelo gestor, poder-se-ia entender que, ao longo desses 18 anos, a responsabilidade atribuída ao Conselho Superior dessa Agência de regular o funcionamento do SINDAE não fora exercida. Uma vez que o funcionamento do papel de liderança e controle da AEB no âmbito desse sistema não estaria definida, impactos negativos sobre a governança do SINDAE poderiam ser esperados. De fato, por meio de resposta ao questionamento da equipe de auditoria sobre problema de governança no SINDAE, o gestor respondeu:

“(…) baixo reconhecimento e legitimação do papel de liderança da AEB (Alta Direção) e do seu Conselho Superior, como instâncias principais e superiores de governança, nas suas funções de planejamento, coordenação e controle da política espacial brasileira, como preconizado quando da criação da AEB e do SINDAE.

“(…) Pelo lado do componente de Sistema de Governança, questões relacionadas com a organização estrutural, do ponto de vista sistêmico e de subordinação e comando dos atores do SINDAE, a exemplo dos seus dois principais órgãos setoriais de execução, trazem também dificuldades para a melhor gestão da governança do programa espacial.



“A subordinação do INPE, assim como da AEB, a uma mesma estrutura de coordenação do MCTI, traz, por diversas situações, dificuldades de articulação e coordenação de ações. Da mesma forma, pelo lado do DCTA, a sua estrutura segue as orientações e diretrizes estratégicas do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa, que tem objetivos estratégicos nem sempre convergentes com os estabelecidos no PNAE. (...)” (Original sem grifo)

Como explicitado, a gestão da AEB identifica dificuldades relacionadas à governança do SINDAE que trazem impactos negativos para o PNAE, as quais aumentam a importância de uma regulação que aborde entre outros aspectos os papéis das organizações do SINDAE no planejamento, na coordenação, no controle e na execução das ações do PNAE. A título de exemplo, identificou-se na presente ação de controle que, apesar da deficiência quantitativa em seu quadro técnico e da exclusão da AEB da execução do PNAE pelo Decreto nº 1.953 e pelos incisos I e III do Anexo da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003 (Regimento Interno da AEB), essa Agência atuou diretamente, no exercício de 2014, na realização de um conjunto de 10 contratações de serviços técnicos por inexigibilidade, totalizando cerca de 5 milhões de reais, para a viabilização do lançamento do satélite CBERS-4. Nesse caso em particular, estabeleceu-se um processo entre a AEB e o INPE em que a Agência entrevistou tanto nos aspectos administrativos, quanto nos aspectos técnicos dos objetos envolvidos.

Entretanto, após análise de atas de reunião do Conselho Superior da AEB realizadas ao final da década de 90, identificou-se a existência da Norma Operacional Permanente de Funcionamento do SINDAE, aprovada pela Resolução nº 18/96 desse Colegiado. O citado normativo apresenta como finalidade o estabelecimento de instruções normativas reguladoras do funcionamento desse sistema, atendendo ao disposto no art. 4º do Decreto nº 1.953. De fato, apresentam-se diretrizes sobre a constituição, as competências, o ingresso e o funcionamento do SINDAE. Questionado sobre o porquê da Norma ter sido informada como inexistente à equipe de auditoria, obteve-se a seguinte resposta:

“(...) Assim, a resposta dada ao item 26 da SA nº 004/2014127534, quando foi afirmada a inexistência da Resolução Normativa como prevista no art. 4º do Decreto nº 1.953/96, decorreu do fato de que a Norma Operacional de Funcionamento do SINDAE, aprovada em 1996, caiu, possivelmente, em desuso por razões desconhecidas, não havendo registros institucionais quanto à sua aplicação prática, tanto no passado remoto quanto no presente.

“Apesar de ter sido constatada a existência desta Norma Operacional somente em levantamento posterior, feito em resposta ao item 45 da SA nº 006/201412753, continua o entendimento de que a mesma não surtiu efeitos, não existindo em seu sentido prático, visto que não teve qualquer aplicação ou efeito, necessitando a sua revogação. No entanto, anterior a uma nova regulação sobre o funcionamento do SINDAE, há necessidade de uma nova discussão e revisão do sistema em si, tanto do ponto de vista de concepção, quanto do ponto de vista do seu arcabouço jurídico e de seus mecanismos e instrumentos operacionais.” (Original sem grifo)

A partir dessa resposta e do papel atribuído à AEB e ao seu Conselho Superior pelo Decreto nº 1.953, torna-se possível concluir que toda a atuação no âmbito do SINDAE ao longo dos últimos 18 anos ocorreu à margem da Resolução que regulava seu funcionamento. Ressalta-se que, apesar de o gestor afirmar que essa Norma “não existe em seu sentido prático”, muitas



das dificuldades relatadas pela AEB poderiam ser reduzidas pela observância desse Normativo. Como exemplo, as competências dos integrantes do SINDAE, como o controle das ações do PNAE pela AEB a partir do acompanhamento de sua execução e da possibilidade de flexibilização da atuação conjunta entre a Agência e os demais participantes do SINDAE por meio de convênios de participação, já estão definidas na referida Norma Operacional, a qual a AEB afirma não ter registro de sua aplicação. Particularmente a esses convênios, obteve-se a seguinte resposta da gestão da AEB ao solicitarmos a disponibilização daqueles atualmente vigentes:

“(...) Quanto aos convênios para participação no SINDAE, não foi possível identificar nos registros institucionais da AEB qualquer referência ao assunto, como estabelecido no § 2º do Art. nº 3 do Decreto de criação do SINDAE e no item 7.2.2 da Norma Operacional de seu Funcionamento, o que deixa evidenciado, possivelmente, alguma complexidade ou dificuldade da sua aplicação em termos práticos, necessitando de estudos e análises mais detalhados e aprofundados sobre o assunto.”

Impactos negativos da ausência desses convênios podem ser verificados a partir da manifestação do gestor, na qual ele lista problemas relacionados com a estrutura, com a subordinação de participantes do SINDAE e com os aspectos essenciais ao funcionamento desse sistema, como a operacionalização do sigilo de informações sensíveis em projetos do PNAE. Em reuniões com o gestor de segurança da informação e com o chefe da divisão de informática da Agência, foi evidenciada a ausência de reuniões entre os gestores de segurança das organizações do SINDAE a fim de uniformizar controles de segurança aplicados no âmbito desse Sistema. Dada a sensibilidade das informações presentes em projetos como o CBERs e a Alcântara Cyclone Space, é esperado que um nível mínimo de segurança seja atingido por todas as partes interessadas que processam ou guardam essas informações. Entretanto, nenhuma ação da Agência nesse sentido pode ser identificada. Ressalta-se que, pelo Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a coordenação é realizada da seguinte forma:

“Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação.

“§ 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.”

Quanto ao controle exercido pela AEB no âmbito do SINDAE, obteve-se a seguinte resposta da Gestão da AEB ao questionar-se quais seriam os mecanismos de monitoramento das ações do PNAE:

“(...) Os mecanismos utilizados para o acompanhamento dos projetos que compõem todos os grupos são os tradicionalmente utilizados, ou seja relatórios técnicos produzidos pelos responsáveis diretos pela execução, relatórios de sistemas oficiais como o SigMCT, visitas in loco, reuniões de acompanhamento e indicadores de produtos constantes dos Planos Orçamentários (PO's) ou das próprias ações orçamentárias, quando inexistirem PO's.



“O gerenciamento conjunto das ações necessárias aos grupos de projetos é feito pelo colegiado da Diretoria da AEB, com os insumos trazidos por cada uma das unidades responsáveis.”

A referida resposta foi aprofundada por meio do seguinte questionamento:

“Disponibilizar os seguintes documentos, ou seus equivalentes, sobre os projetos constantes no PNAE 2012-2021:

PROJETO	DOCUMENTOS
Satélite da série CBERS	<i>Estrutura analítica do projeto</i>
	<i>Registro de riscos do projeto</i>
	<i>Registro das partes interessadas</i>
Veículo Lançador VLS Beta	<i>Estrutura analítica do projeto</i>
	<i>Registro de riscos do projeto</i>
	<i>Registro das partes interessadas</i>
Infraestrutura Geral do Centro de Lançamento de Alcântara	<i>Estrutura analítica do projeto</i>
	<i>Registro das partes interessadas</i>
Satélite SGDC-1	<i>Registro das partes interessadas</i>
	<i>Termo de abertura do projeto</i>
	<i>Registro de riscos do projeto</i>

“Resposta:

“Inicialmente, é importante enfatizar que a AEB não é a responsável pela guarda dos documentos associados aos projetos listados. Temos, sem dúvida, documentos em nosso poder, mas não de forma estruturada. Mais ainda, a documentação que recebemos é, via de regra, de alto nível (descrições gerais dos sistemas), são relatórios de atividades, ou documentos necessários para apoiar a execução de contratos industriais, de forma que aqui não são depositados os documentos técnicos que formam os acervos dos projetos.

“Outro aspecto a considerar, é a metodologia adotada em cada caso. Os tipos de documentos requeridos existem, desde que a metodologia adotada seja a do PMBOK, ou próxima dela. Não há, no entanto, garantia que todos os órgãos executores pautem-se pelo mesmo formalismo.”

Conforme pode ser depreendido da resposta do gestor, a AEB não disponibilizou nem mesmo os equivalentes dos documentos citados, o que contraria seu papel de controle. De fato, se a AEB não tem acesso à estrutura analítica dos projetos citados, ou mesmo ao seu documento equivalente (isto é, documento que prevê o trabalho a ser executado e as organizações responsáveis por essa execução), resta prejudicado seu acompanhamento previsto em Resolução Normativa aprovada pelo seu Conselho Superior. Aplica-se raciocínio análogo para o registro das partes interessadas. Particularmente para o registro de riscos dos diversos projetos do PNAE, torna-se possível afirmar que se a AEB os desconhece, prejudicando a exploração de oportunidades no âmbito do SINDAE, aumentando a exposição desse sistema a riscos que podem impactar negativamente diversos projetos do PNAE, inviabilizando um ou mais objetivos estratégicos.



Em suma, a análise do papel da AEB no âmbito do SINDAE mostra que a gestão identifica problemas em seu papel no planejamento, coordenação e controle das ações, mas não considera nem fomenta a utilização pelos demais participantes desse sistema do Normativo que o regula. Além disso, o gestor identifica dificuldades devido ao relacionamento exclusivamente funcional da Agência com os participantes do SINDAE, entretanto, desde a edição do Decreto nº 1.953, nenhum convênio de participação, definindo o relacionamento entre essas organizações, foi realizado.

No âmbito da Ordem de Serviço nº 201412753 esta constatação foi apresentada ao gestor, sendo discutido em reunião de busca conjunta de soluções. Considerando a necessidade de aprofundamento das avaliações, adotou-se a estratégia de retirar da versão final do relatório 201412753 e tratar do assunto neste momento.

Causa

Deficiência na gestão do conhecimento das deliberações do Conselho Superior da AEB proporcionando a perda de decisões relevantes ao SINDAE como a norma operacional de regulação desse sistema.

Manifestação da Unidade Examinada

No âmbito da ação de controle 201412753, a AEB via ofício nº 072/PRE/2015, de 14/04/2015, manifestou-se quanto ao contido no fato apresentado, conforme transcrição a seguir:

“Continua o entendimento da AEB de que a regulação (ou sua falta) do SINDAE, por si só, não é a razão principal para as dificuldades para o cumprimento das metas e objetivos do PNAE.

“Nessas dificuldades, devem ser consideradas sobretudo outras questões, tais como a falta de tratamento do programa espacial como programa de Estado, a baixa governança da AEB sobre o sistema, ocasionado pelo arranjo organizacional e institucional existente, baixos níveis de investimento no programa, legislação de contratações inadequada para projetos tecnológicos, obstáculos / restrições estes - de natureza político, econômico e legal - que não seriam resolvidos pela simples regulação do SINDAE.”

Por meio de mensagem eletrônica enviada pelo gestor no dia 31 de agosto de 2015, foi disponibilizada a seguinte manifestação:

“Esta constatação está intimamente associada aos aspectos de Governança e correlacionada com a Constatação 2.1.1.3, que trata da "Ausência de conselho de administração na Agência Espacial Brasileira impactando sua governança”.

“Não há previsão ou expectativa, afora outros argumentos já trazidos para a CGU, de que uma mera regulação do SINDAE trará resultados significativos ou impactantes para o melhor alcance das metas e objetivos do PNAE.



“Na análise das relações de causas e efeitos, observa-se que as maiores dificuldades não estão nos processos (regulação), e sim na falta de normativo superior de governo (governança), que confira melhor definição e explicitação de uma política maior, focada na melhor concertação e coordenação das ações da política espacial.

“Nesta análise de causa e efeito, conclui-se que a principal causa é de caráter exógena a AEB (Política), sobre a qual a mesma não tem total controle ou interferência.”

Análise do Controle Interno

Em relação à manifestação do gestor apresentada durante os trabalhos da ordem de serviço nº 201412753, a CGU realizou a seguinte análise:

“Apesar do gestor se manifestar com ressalvas sobre o papel da regulação do SINDAE sobre o alcance das metas e objetivos do PNAE, ressalta-se que ao longo de todo o processo de auditoria registrado nesta ação de controle, bem como em sua manifestação, ele cita a governança do SINDAE como um dos principais problemas enfrentados pela AEB.”

Neste contexto, pareceria contraditório não incluir entre as principais medidas a serem tomadas pela AEB, principalmente sua gestão e seu Conselho Superior, revisar a Norma Principal desse Sistema, a qual de acordo com o Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996, tem como função primária regular o SINDAE, o qual, entre outros problemas apresentados pelo gestor, apresenta em suas palavras:

*(...) **baixo reconhecimento e legitimação do papel de liderança da AEB (Alta Direção) e do seu Conselho Superior, como instâncias principais e superiores de governança, nas suas funções de planejamento, coordenação e controle da política espacial brasileira, como preconizado quando da criação da AEB e do SINDAE.***

Assim, é importante estabelecer o entendimento da importância dessa Norma para resolução de dificuldades relacionadas ao alinhamento transorganizacional no âmbito do SINDAE criticado pelos gestores da AEB. Além do Princípio da Legalidade, que traria obrigação a instituições como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério da Aeronáutica (DEPED) em observar mecanismos de funcionamento do SINDAE, pode-se citar o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, em sua 2ª versão, o qual aborda o referido alinhamento dentro do componente “Estratégias” apresentando como prática relacionada:

Prática E3.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.

Dessa forma, entende-se como oportuno a atuação do Conselho Superior da AEB no sentido de atualizar a Norma já existente para que trate dos problemas atuais enfrentados pela Agência no âmbito do SINDAE, formalizando essas alterações e comunicando às demais organizações desse Sistema tão logo seja possível.

Visando a colheita de nova manifestação quanto a este registro, a presente constatação, oriunda da ação de controle nº 201412753, foi novamente encaminhada ao gestor via a Solicitação de Auditoria de Apresentação de Fatos nº 024/201503414.



Os argumentos apresentados na manifestação da AEB em 31 de agosto de 2015 dizem respeito as discussões ocorridas no momento da realização da reunião de busca de soluções. Nessa reunião, procurou-se, dentre as causas, as que estariam associadas internamente a AEB, buscando acordar recomendações que estejam sob a sua governança.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Chefe de Gabinete da Presidência da AEB, com base no art. 10, inciso VI, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, aperfeiçoe o sistema de controle interno dessa Agência garantindo que o histórico de deliberações e ações do Conselho Superior dessa Autarquia seja acessível, de forma acurada tempestiva e concisa, pela sociedade, quando couber, e por todas as demais partes interessadas internas e externas a essa organização.

Recomendação 2: Que o Conselho Superior da AEB, em decorrência das obrigações presentes no art. 4º do Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996, e no art. 5º, inciso V, do Anexo I do Decreto nº 4.718, de 4 de junho de 2003, institucionalize norma de funcionamento do SINDAE que regule os temas que agregam valor à atuação conjunta de suas instituições, incluindo, no que for tocante à governança desse sistema, tratamento aos seguintes temas: gestão de riscos, estrutura de controle interno, coordenação das ações (incluindo as de compras e segurança da informação) e monitoramento do exercício adequado desse funcionamento.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de mensuração objetiva do desempenho da Agência Espacial Brasileira.

Fato

De acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, indicadores podem ser descritos como instrumentos que subsidiam o monitoramento e a avaliação das organizações para alcance de suas metas, as quais são compostas de uma finalidade, um valor e um prazo. Ainda de acordo com o referido trabalho, esses indicadores se dividem em seis categorias: eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, excelência e execução.

A análise do Relatório de Gestão 2014 da Agência Espacial Brasileira revelou seis macroprocessos finalísticos e sete macroprocessos de apoio. Contudo, apresentou apenas dois indicadores de desempenho - índice de execução orçamentária e índice de execução financeira -, os quais estão compreendidos em seu macroprocesso de apoio 2 – Gestão da Execução Orçamentária, Financeira e Contábil.

Desse fato inicial, conclui-se que a AEB, predominantemente, não tem mensurado de forma objetiva o desempenho de seus macroprocessos, sejam os finalísticos, sejam os de apoio. Além disso, mesmo para o macroprocesso nº 2, o qual apresentou dois indicadores de desempenho, há somente informações, conforme o referido Guia, sobre a dimensão “execução”. As demais categorias não apresentam mensurações.

Em um cenário em que a Agência Espacial Brasileira apresenta de forma recorrente a argumentação de óbice em suas atividades pela falta de recursos humanos, a medição da eficiência de seus processos poderia ajudá-la a comprovar essa deficiência por meio da



comparação com outras organizações. Além disso, num contexto de orçamento abaixo do previsto para o alcance de objetivos da Política Espacial brasileira, como o apresentado em seu Relatório de Gestão, indicadores de efetividade, pelo seu foco nos impactos gerados, poderiam traduzir melhor às partes interessadas o valor adicionado pelos projetos dessa Autarquia.

Com relação aos indicadores apresentados, registra-se que, de acordo com dados obtidos junto ao SIAFI, tais indicadores compreendem a execução orçamentário-financeira não apenas da AEB, como de organizações para as quais essa Agência transferiu recursos para realização de ações. Dessa forma, torna-se prejudicada a utilização desses instrumentos como subsídio para a avaliação objetiva da execução realizada diretamente por essa Autarquia. Registra-se que, de acordo com o citado Guia, atendimento às necessidades de informação das partes interessadas e objetividade, clareza e comunicabilidade são critérios de seleção de fornecedores.

Considerando ainda a ausência de indicadores e metas em âmbito estratégico nessa Agência, constata-se a ausência de mensurações objetivas do desempenho da AEB tanto em nível organizacional, quanto em nível de suas unidades, contribuindo para o aumento dos riscos de que suas finalidades normativas, como as regimentais, não sejam alcançadas.

Causa

Deficiência no processo de avaliação dos macroprocessos subsidiando a tomada de decisão nessa Agência com análises exclusivamente subjetivas, quanto ao alcance de metas ou desempenho de processos.

Deficiências nos conhecimentos, habilidades e atitudes presentes na AEB em relação à gestão de processos, projetos e programas impactando sobre a mensuração objetiva dos resultados e do desempenho dessa Agência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica enviada pelo gestor no dia 31 de agosto de 2015, foi disponibilizada a seguinte manifestação:

“Os relatos apresentados, tanto do ponto de vista da gestão operacional, controles da gestão e gestão de RH, tem sua pertinência, em maior ou menor grau, sendo passível a implementação de ações corretivas ou de controles internos para minimizar ou mitigar os problemas identificados.

“Numa análise de causa e efeito, a AEB entende que a principal causa da totalidade desses problemas está na inexistência de uma política institucional estruturada, formalizada e integrada na área de gestão estratégica, incorporando os novos conceitos de governança e gestão, como estabelecidos pelo TCU e em outros referenciais sobre o assunto.

“Além da necessidade de implementar ações que levem à realização de um planejamento estratégico da organização, verifica-se também a necessidade da implantação de um programa de melhorias contínuas, baseado nos conceitos e princípios estabelecidos na GESPÚBLICA, incluindo-se, ainda, a questão da gestão de riscos, com a construção e aperfeiçoamento dos diversos indicadores de gestão.

“Todos esses fatos foram objetos de discussão em reunião de Diretoria da AEB, realizada no dia 26/05/2015, conforme memória de reunião em anexo. Na ocasião, foi levantada e discutida a necessidade do estabelecimento, de forma mais explícita e formal, de uma Política de Gestão Estratégica da AEB, que conduza à implementação de um processo de Planejamento Estratégico Institucional, a ser construído sob um ambiente que dê sustentabilidade a este processo, no médio e longo prazos. Discutiuse também sobre a necessidade de serem iniciados estudos quanto à revisão do SINDAE



– para fortalecer principalmente a governança desse sistema, bem como do PNAE – como instrumento de planejamento e programação decenal. Concluiu-se que esses temas deveriam ser levantados e apresentados para discussão na reunião do Conselho Superior da AEB, agendada para o dia 11/06/2015.”

Análise do Controle Interno

Registra-se que a manifestação apresentada pelo gestor ocorre após a reunião de busca conjunta de soluções. Assim, entende-se que o gestor apresentou informações que ratificam as causas que foram obtidas quando da realização da citada reunião.

Destaca-se também que o gestor vem apresentando manifestações que apontam para concordância com os achados da equipe de auditoria e vão além, já enunciando medidas que caso sejam de fato concretizadas contribuirão para o atendimento das recomendações acordadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Presidente da AEB, com base no art. 32, inciso VI da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, aperfeiçoe o controle interno dessa Agência garantindo que a avaliação de seus macroprocessos seja realizada de forma objetiva e tempestiva, por meio da combinação de indicadores e metas de resultados e de desempenho.

Recomendação 2: Que o Coordenador-Geral de Recursos Humanos da AEB, com base nos art. 18 e art. 33, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, aperfeiçoe o controle interno da AEB garantindo que os colaboradores dessa Agência, em toda a sua estrutura organizacional, tenham conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para a gestão de processos, projetos e programas dessa Autarquia segundo boas práticas internacionalmente reconhecidas e aceitas.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de tratamento sistemático dos riscos inerentes às atividades da AEB em seus níveis estratégicos, táticos e operacionais.

Fato

De acordo com a 2ª versão do Referencial Básico de Governança, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, um dos mecanismos da governança é o Controle, o qual tem como um de seus componentes “Gestão de Riscos e Controle Interno”. Ainda segundo esse trabalho, controles internos devem ser implementados pelos gestores quando riscos inerentes (aquele risco intrínseco à atividade realizada) estiverem em níveis organizacionais intoleráveis. De fato, esse método de escolha e desenho de controles contribui para o alcance da eficiência em programas, projetos, atividades, sistemas e operações da organização, apresentado pelo Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, anexo à Instrução Normativa CGU nº 01, de 06 de abril de 2001, como uma das finalidades dos controles internos administrativos.



Sobre o relacionamento entre o Princípio Constitucional da Eficiência e a Gestão de Riscos, o Tribunal de Contas da União se posiciona da seguinte forma no Acórdão 1294/2015 – Plenário:

“(…) 3. A literatura especializada sobre gestão de riscos identifica clara correlação entre essa abordagem gerencial e a eficiência das organizações. A norma ISO 31000, na sua introdução, afirma que, quando implementada e mantida de acordo com aquela norma, a gestão dos riscos possibilita a uma organização melhorar a eficácia e eficiência operacionais, dentre outros benefícios (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT, 2009).

“(…) 5. A eficiência propiciada pela gestão de riscos decorre da adequação entre riscos enfrentados e controles existentes para mitigá-los, como reconhece publicação canadense sobre como auditar a eficiência:

“Na prática, há uma correlação entre controles, risco e eficiência. Por exemplo, eficiência pode ser alcançada pela eliminação de controles desnecessários (controles redundantes ou controles em áreas de baixo risco) e pela melhoria de controles úteis. Similarmente, se uma organização implementa controles sem avaliar riscos, pode terminar dedicando recursos em excesso para controles - reduzindo assim sua eficiência global ao mesmo tempo. (CANADÁ, 2014 grifos nossos).”

Um dos referenciais adotados pelo TCU para as avaliações presentes no referido Acórdão é o COSO *Enterprise Risk Management* (ERM). De acordo com esse referencial, a fixação de objetivos institucionais é uma pré-condição para a análise e o tratamento de riscos. Entretanto, de acordo com o Item 5.1 do Relatório de Gestão da AEB, relativo ao exercício de 2014, é informada a ausência de plano estratégico nos seguintes termos:

“A AEB não dispõe ainda de um plano estratégico, tático e operacional próprio, formalizado e estruturado como preconizado nos modelos do Programa de Governança do TCU ou do Programa de Excelência em Gestão Pública do MP – GESPUBLICA. O planejamento toma por base o estabelecido no processo de atualização do Programa Nacional de Atividades Espaciais – PNAE, ocorrido em 2011/2012, quando foram revistas e definidas as principais diretrizes e ações prioritárias para o novo horizonte decenal de 2012 a 2021.”

A ausência da fixação de objetivos estratégicos em dimensões como processos internos, infraestrutura, desenvolvimento de pessoas, etc., por si só já prejudica a avaliação da razoabilidade e da proporcionalidade dos seus controles associados. Dessa forma, atualmente, na Agência Espacial Brasileira, é subjetiva qualquer afirmação acerca da contribuição estratégica desses controles. Ressalta-se que a necessidade de um plano estratégico e seu subsequente acompanhamento já foi objeto do Relatório de Auditoria CGU nº 201306049, Constatação 2.1.4.2, cujas recomendações até então não foram atendidas.

Poder-se-ia argumentar ainda que, apesar da inexistência de objetivos estratégicos da AEB, objetivos tático-operacionais direcionam suas ações. Visando identificá-los, novo questionamento foi encaminhado à gestão dessa Agência, por meio do Item nº 23 da Solicitação de Auditoria - SA CGU nº 005/201502414, de 11 de maio de 2015, obtendo-se a manifestação a seguir:

“Como mencionado anteriormente, a AEB não dispõe ainda de um planejamento nos níveis estratégico, tático e operacional, com os processos de trabalho totalmente estruturados, organizados e formalizados, razão pela qual não dispõe dos objetivos táticos-operacionais dos macroprocessos, como solicitado.”

Dessa forma, diante do exposto, compreende a equipe de auditoria ser alto o risco de que os controles hoje existentes na Agência, em todos os seus níveis, estejam desvinculados dos reais objetivos da AEB.



Entretanto, a Agência apresenta objetivos estratégicos finalísticos, relacionados ao Programa Nacional de Atividades Espaciais 2012-2021. A fim de avaliar a gestão de riscos nesse escopo específico, por meio do Item nº 06 da Solicitação de Auditoria nº 001/201502414, de 05 de maio de 2015, questionou-se a realização de análises e tratamentos sistemáticos dos riscos inerentes às ações orçamentárias 20VC e 20UZ, respectivamente “Desenvolvimento e Lançamento de Satélites” e “Desenvolvimento. Manutenção e Atualização da Infraestrutura Espacial”, as quais, juntas, representaram uma dotação de mais de 125 milhões de reais em 2014, obtendo-se as seguintes respostas:

“b. (... contendo os seguintes itens:) Plano Institucional da AEB ou instrumento normativo que contemple a avaliação de risco elaborada e que contenha as seguintes informações:

“Resposta: A AEB ainda não dispõe de metodologia e/ou ferramenta institucional de análise e gestão de risco para tratar suas atividades e projetos. Uma primeira incursão na área foi realizada com a elaboração do PLANO DE GERENCIAMENTO DE RISCO DOS CONVÊNIOS AEB / FUNDEP / IAE, de maio de 2014, ainda não estendido para aplicação de forma institucional.

“c. (... contendo os seguintes itens:) Documentos que evidenciem a adoção de políticas e ações de natureza preventiva no âmbito da AEB, desenvolvidos com objetivo de mitigar os riscos existentes, se houver

“Resposta: Preventivamente os riscos são mitigados por meio de acompanhamento regular junto às Unidades Executoras e aos fornecedores. Este acompanhamento já está previsto na Ordem de Serviço que se aplica ao TEDs e nos contratos firmados.

“O progresso da execução é avaliado durante as reuniões de acompanhamento, pois discutem-se tanto o progresso físico quanto o orçamentário e os obstáculos ao bom andamento da execução. As dificuldades reportadas são discutidas e propostos encaminhamentos para mitigação dos riscos.”

Primeiramente, o gestor registra um plano de gerenciamento de risco relacionado ao um convênio pertencente a uma ação orçamentária distinta das questionadas (20V0), a qual representa uma dotação de apenas cerca de 24% destas. Do total executado pela AEB, no último ano, os gastos com esse convênio representaram cerca de 11,5% do total, evidenciando a falta de uma gestão sistemática de riscos sobre 88,5% das ações dessa Agência no exercício de 2014.

Em segundo lugar, o gestor afirma realizar ações preventivas, no âmbito das Ações 20UZ e 20VC, por meio de acompanhamentos em que se discute o progresso físico-orçamentário dos projetos, bem como seus obstáculos. Contudo, cabe informar que, pela resposta ao Item nº 44 da SA CGU nº 006/201412753, de 02 de dezembro de 2014, não há nem mesmo um documento que registre os riscos, em projetos como: Satélite da série CBERS e Satélite SGDC-1.

Ressalta-se que, apesar desse cenário, a Agência apresentou uma visão geral dos seus riscos estratégicos como mostrado a seguir, em resposta ao Item nº 38 da SA CGU 008/201503414, de 18 de maio de 2015:

“Em linhas gerais, no fator Organizacional podem ser destacados os aspectos relacionados com os objetivos estratégicos da AEB não serem cumpridos por uma diversidade de causas, dentre as quais despontam as deficiências na coordenação dos órgãos integrantes do SINDAE, ou a falta de “empoderamento”. Também a falta de infraestrutura adequada de pessoal e material, assim como de recursos orçamentários e financeiros, tanto na AEB como em seus dois principais órgãos setoriais de execução do (INPE e DCTA), constituem-se riscos adicionais ao cumprimento dos objetivos estabelecidos.

“No fator de Gerenciamento de Projetos, riscos associados com falhas nos processos de planejamento, acompanhamento, avaliação e controle da execução dos projetos são questões que podem também impactar negativamente nos objetivos estratégicos.

“No fator Técnico, falhas no estabelecimento dos requisitos das missões, os riscos tecnológicos inerentes ao próprio processo de desenvolvimento de sistemas espaciais, bem como a falta de mecanismos e instrumentos adequados para o controle da qualidade ou da garantia do produto, constituem outro conjunto de exemplos de riscos aos objetivos estratégicos.

“Por fim, os riscos Externos, que fogem da governança direta da AEB, residem, como exemplo, nas restrições na política econômica-fiscal do Governo, levando a uma redução nos investimentos governamentais. Também riscos decorrentes dos fornecedores atrasarem nas entregas dos produtos ou serviços contratados, por problemas e dificuldades tecnológicas, litígios contratuais e/ou judiciais, dificuldades para importação, etc. Finalmente, riscos associados aos órgãos executores do SINDAE, que são responsáveis pela execução dos projetos espaciais e que, como organizações independentes da AEB, replicam em suas estruturas muitos dos riscos que também afetam esta Agência.”

Como se pode ver, existe na Agência a noção de riscos inerentes às suas atividades estratégicas, embora, diante de todo o exposto, não seja possível afirmar que esses riscos são os mais danosos ou mesmo que são os únicos incidentes sobre a estratégia da AEB. De fato, o que se observa da resposta do gestor é a baixa maturidade da Unidade na gestão de seus riscos.

Assim constata-se a ausência sistemática de gestão de riscos não apenas sobre as atividades meio da AEB, como também sobre a maior parte (em termos de materialidade, cerca de 90%) das suas ações finalísticas, trazendo incertezas quanto à eficiência das atividades dessa Agência, bem como fragilizando os controles implantados.

Causa

Ausência de apoio formal da alta direção da AEB à gestão holística e sistemática dos riscos da Agência prejudicando o tratamento de seus riscos.

Ausência de ações de controle da Auditoria Interna da AEB sobre a gestão de riscos nessa Agência contribuindo para a desvinculação do processo decisório dessa Autarquia das ameaças incidentes sobre os seus objetivos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica enviada pelo gestor no dia 31 de agosto de 2015, foi disponibilizada a seguinte manifestação:

“Os relatos apresentados, tanto do ponto de vista da gestão operacional, controles da gestão e gestão de RH, tem sua pertinência, em maior ou menor grau, sendo passível a implementação de ações corretivas ou de controles internos para minimizar ou mitigar os problemas identificados.

“Numa análise de causa e efeito, a AEB entende que a principal causa da totalidade desses problemas está na inexistência de uma política institucional estruturada, formalizada e integrada na área de gestão estratégica, incorporando os novos conceitos de governança e gestão, como estabelecidos pelo TCU e em outros referenciais sobre o assunto.

“Além da necessidade de implementar ações que levem à realização de um planejamento estratégico da organização, verifica-se também a necessidade da implantação de um programa de melhorias contínuas, baseado nos conceitos e princípios estabelecidos na GESPÚBLICA, incluindo-se, ainda, a questão da gestão de riscos, com a construção e aperfeiçoamento dos diversos indicadores de gestão.

“Todos esses fatos foram objetos de discussão em reunião de Diretoria da AEB, realizada no dia 26/05/2015, conforme memória de reunião em anexo. Na ocasião, foi



levantada e discutida a necessidade do estabelecimento, de forma mais explícita e formal, de uma Política de Gestão Estratégica da AEB, que conduza à implementação de um processo de Planejamento Estratégico Institucional, a ser construído sob um ambiente que dê sustentabilidade a este processo, no médio e longo prazos. Discutiuse também sobre a necessidade de serem iniciados estudos quanto à revisão do SINDAE – para fortalecer principalmente a governança desse sistema, bem como do PNAE – como instrumento de planejamento e programação decenal. Concluiu-se que esses temas deveriam ser levantados e apresentados para discussão na reunião do Conselho Superior da AEB, agendada para o dia 11/06/2015.”

Análise do Controle Interno

Registra-se que a manifestação apresentada pelo gestor ocorre após a reunião de busca conjunta de soluções. Assim, entende-se que o gestor apresentou informações que ratificam as causas que foram obtidas quando da realização da citada reunião.

Destaca-se também que o gestor vem apresentando manifestações que apontam para concordância com os achados da equipe de auditoria e vão além, já enunciando medidas que caso sejam de fato concretizadas contribuirão para o atendimento das recomendações acordadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Presidente da AEB, com base no art. 32, inciso IV da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, institucionalize, de forma compatível às necessidades dessa Agência e às boas práticas internacionalmente reconhecidas uma estrutura de gestão de riscos que abranja os seguintes componentes: política de gestão de riscos; atribuição das responsabilidades por essa gestão; integração dessa gestão aos demais processos e projetos organizacionais dessa Autarquia; mecanismos de comunicação e reporte dos riscos entre as partes interessadas internas e externas à AEB e desenvolvimento adequado de seus recursos humanos para essas atividades.

Recomendação 2: Que o Auditor Interno da AEB, com base no art. 14, inciso II, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, garanta que seja avaliada periodicamente a gestão de riscos realizada no âmbito dos macroprocessos e projetos da AEB, observando necessidades e expectativas da Presidência dessa Autarquia.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades estruturais para Gestão da Ética na Agência Espacial Brasileira.

Fato

De acordo com o Acórdão nº 2791/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, a internalização do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, apesar de ser necessária aos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal, não é suficiente, tendo, nesse caso concreto, recomendado à Universidade Federal da Bahia - UFBA da seguinte forma:

“(…) avalie a possibilidade de adotar código de ética ou conduta próprio, para harmonizar valores a serem observados no ambiente da instituição, e também em função de sua relação direta com a sociedade e comunidade científica,



independentemente do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que se aplica aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, código este criado pelo Decreto 1.171, de 22/6/1994 (alterado pelo Decreto 6.029, de 1/2/2007);”

Ainda quanto ao assunto Ética, no Acórdão nº 1018/2014-Plenário, o TCU recomenda à Agência Nacional das Águas:

“(…) com base nas boas práticas contidas na seção 2.3 do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, sensibilize os membros da alta administração acerca de sua responsabilidade em estabelecer e monitorar as políticas corporativas do órgão, a exemplo do código de ética, da política de segurança da informação e das demais políticas relativas à governança de tecnologia da informação (parágrafo 41);”

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 001/201503414, de 05 de maio de 2015, questionou-se a Agência Espacial Brasileira – AEB sobre a existência de códigos formais de conduta complementares ao Decreto nº 1.171, obtendo-se a seguinte resposta:

“A AEB não dispõe de códigos formais de conduta e outras políticas relacionadas à ética, complementares ao Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto nº 1.171/1994), como solicitado. Ela adota os princípios básicos do Código estabelecidos nesse Decreto e nas normatizações posteriores complementares, tendo em vista que a AEB, nos seus 21 anos de existência institucional, tem contado com um quadro reduzido de servidores públicos majoritariamente composto de profissionais contratados com cargos DAS, sendo vários deles cedidos por órgãos federais afetos a execução ou gestão de C,T&I. Este ambiente tem propiciado uma grande interatividade entre a Direção e o corpo técnico, que se dá prioritariamente em termos da confiança e do compromisso para a execução de suas atividades-fim. Em consequência não ocorreram discussões e formalizações adicionais às já estabelecidas práticas adotadas pelos demais órgãos do Governo Federal com relação à Gestão da Ética.”

Nessa manifestação, o gestor informa que a ausência de códigos complementares de conduta e a ausência de discussões e formalizações adicionais relacionadas à Ética são decorrentes do tamanho da entidade. De fato, um código de ética pode ser pensado como um controle interno, o qual tem como um de seus componentes a Comunicação, cujo princípio da razoabilidade e da proporcionalidade permite ao gestor a possibilidade de comunicá-la da forma mais adequada ao ambiente da Autarquia. Contudo, tomando-se como base o código de melhores práticas do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, nota-se a insuficiência do controle informado pela AEB, ao menos, nos seguintes itens:

1. ausência de um Código de Ética customizado para a cultura da Autarquia: A internalização apenas do Decreto nº 1.171, que abrange toda a Administração Pública Federal, não considera as particularidades dessa Agência, aumentando o risco de que questões éticas próprias do domínio de aeroespacial não sejam tratadas de forma satisfatória;
2. ausência de posicionamento da entidade sobre temas relacionados à Ética: de acordo com o código do IBGC, entre os assuntos que um Código de Ética deve cobrir estão:

“(…) Cumprimento das leis e pagamento de tributos; Operações com partes relacionadas; Uso de ativos da organização; Conflito de interesses; Informações privilegiadas; Política de negociação das ações da empresa; Processos judiciais e arbitragem; Whistle-blower; Prevenção e tratamento de fraudes; Pagamentos ou recebimentos questionáveis; Recebimento de presentes e favorecimentos; Doações; Atividades políticas; Direito à privacidade; Nepotismo; Meio ambiente; Discriminação no ambiente de trabalho; Assédio moral ou sexual; Segurança no trabalho; Exploração do trabalho adulto ou infantil; Relações com a comunidade; e Uso de álcool e drogas.”



Estes podem não estar sendo tratados no Decreto nº 1.171 na medida em que a AEB necessita. Particularmente quanto a *whistle-blower* (denunciante) e prevenção e tratamento de fraudes, a Autarquia não conta com um Canal de Denúncias, como informado pelo gestor em resposta ao Item nº 33 da Solicitação de Auditoria nº 007/201503414, de 14 de maio de 2015.

Sobre a implantação desse Canal de Denúncias, ressalta-se que esse assunto já havia sido tratado pela Controladoria-Geral da União em seu Relatório de Auditoria CGU nº 201315178, motivado pela inexistência do recebimento de denúncias no exercício de 2013. Na presente Ação de Controle, a equipe de auditoria resolveu ampliar o seu escopo de verificação e constatou a ausência de qualquer denúncia nos últimos 3 exercícios. Também constatou a inexistência de uma ouvidoria, a qual é caracterizada no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 da seguinte forma:

“(...) instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.”

Registra-se que a Auditoria Interna da AEB, mesmo opinando pela desnecessidade da implantação de uma ouvidoria na Agência devido à existência de *espaço exclusivo para atendimento público e sítio eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão – SIC*, encaminhou consulta sobre essa questão à Procuradoria Federal junto à AEB, a qual ratificou o posicionamento da CGU sobre a importância da existência dessa função na Autarquia em questão. Apesar da ação dessa Auditoria Interna em dirimir dúvidas sobre o tema, convém ressaltar que se equivoca ao englobar o recebimento de denúncias entre as funções do SIC, a qual não está inclusa de forma explícita no art. 9º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que trata desse assunto. Complementando a discussão, transcreve-se ainda um trecho do Código do IBGC:

“É importante que existam meios próprios — tais como um canal de denúncias formal ou ouvidoria — para acolher opiniões, críticas, reclamações e denúncias das partes interessadas, garantindo sempre a confidencialidade de seus usuários e promovendo as apurações e providências necessárias.

“Tais canais devem ser direcionados ao Conselho de Administração. Seu propósito é conferir maior transparência ao relacionamento da organização com as partes interessadas.”

Por último, a equipe de auditoria verificou que, apesar da existência de uma Comissão de Ética na Agência, ela não se reuniu em 2014. Por meio do Item nº 31 da Solicitação de Auditoria nº 007/201502414, obteve-se a seguinte resposta quanto à ausência de atas dessa Comissão no exercício em análise:

“A comissão de ética atual da AEB não recebeu qualquer denúncia formal ou verbal de desvio de ética dos servidores da AEB, e consultas a servidores que foram indicados para essa função no passado reiteram que também não foram observadas em seus respectivos mandatos. Portanto, efetivamente, a atuação das comissões de ética da AEB não se justificou desde a sua primeira designação. Não tendo tópico a se discutir, não se justificaram a elaboração de atas. Por outro lado, anualmente é feita essa avaliação à Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública, conforme o exemplar do ofício disponibilizado na questão 29, que adota formulário analítico específico.”

Além de informar que a atuação de comissões de ética na AEB não se justificou desde a primeira designação desse Colegiado, o gestor ainda apresentou a seguinte complementação:

“(...) há uma demanda crescente de atividades imposta para o número reduzido de servidores da AEB, não sendo prioritário destacar tempo e pessoal para discussões e formalizações adicionais às já estabelecidas práticas adotadas pelos demais órgãos do Governo Federal com relação à Gestão da Ética.”

A argumentação de que o papel da Comissão de Ética não se justificou até então revela que, desde a sua criação na Autarquia, o acompanhamento e a avaliação de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento em normas de ética e disciplina não tem sido realizado, contrariando o disposto no inciso II, alínea d do art. 7º do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Além disso, mostra o descumprimento de plano de trabalho aprovado pela instância máxima da Autarquia, em desacordo com o § 1º desse mesmo artigo.

Em relação a composição da comissão de ética, o art. 5º do Decreto nº 6.029 estabelece que a comissão de ética deve ser integrada por três membros titulares e três suplentes, escolhidos entre servidores e empregados do seu quadro permanente, e designados pelo dirigente máximo da respectiva entidade ou órgão, para mandatos não coincidentes de três anos.

Sobre a composição da comissão de ética, registra-se que no exercício de 2014 foi expedida a Portaria nº 111, de 14 de julho de 2014, sendo indicados os membros titulares e suplentes da comissão de Ética da AEB. Considerando que a AEB possui somente um funcionário no seu quadro permanente, adotou-se como premissa para verificação dos vínculos empregatícios que os membros da comissão pelo menos fossem servidores estáveis. Após a verificação dos vínculos empregatícios evidenciou-se que três membros eram servidores do MCTI, um membro do CNPQ, um membro do IPEA e o servidor da AEB.

Em 01 de julho de 2015, durante a execução do trabalho de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014 foi emitida a nova Portaria da AEB, nº 105, com ajustes na composição dos membros da Comissão de Ética. De forma similar foram verificados os vínculos empregatícios dos membros da comissão. Desta vez evidenciou-se que quatro membros eram servidores do MCTI, um servidor da AEB. No entanto, tem-se agora configurada uma situação desconforme, devido à indicação de um servidor comissionado, pessoa de CPF ***.339.207-**, que não é servidor efetivo para compor a comissão.

Cabe enfatizar que, de acordo com o art. 19 do Decreto nº 6.029, as atividades da Comissão de Ética são prioritárias sobre as demais atividades realizadas pelos seus integrantes, o que é evidenciado pelo legislador, nos seguintes termos:

“Art. 19. Os trabalhos nas Comissões de Ética de que tratam os incisos II e III do art. 2º são considerados relevantes e têm prioridade sobre as atribuições próprias dos cargos dos seus membros, quando estes não atuarem com exclusividade na Comissão.”

Assim, do desenvolvimento das avaliações constatam-se:

1. a inexistência de um Código de Ética customizado para o ambiente cultural da AEB, tratando de temas que sejam de interesse dessa Agência, tais como do seu canal de denúncia;
2. ausência do canal de denúncia, bem como de uma ouvidoria que possa gerir esse canal de denúncia;
3. insuficiência do exercício das competências atribuídas à Comissão de Ética da AEB pelo Decreto nº 6.029, como também entendimento equivocado de que as atividades dos integrantes dessa Comissão são subsidiárias às suas demais, quando, de acordo com esse Decreto, é justamente o oposto, devendo as atividades da comissão terem precedência em relação as demais; e
4. ausência de mecanismo de controle para avaliar o atendimento aos pré-requisitos legais para a indicação dos membros da comissão de ética da AEB.

Causa



Ausência de canal para o recebimento de alertas quanto a irregularidades que tenham ocorrido, ou que estejam ocorrendo, na AEB.

Ausência de código de conduta customizado para a AEB que aborde questões essenciais ao tratamento de fraudes e de irregularidades na Agência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica, encaminhada em 24 de julho de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“1. A AEB disponibilizará o Código de Conduta Profissional dos servidores e colaboradores da Agência até o final de setembro de 2015, o qual será publicado na intranet com ampla divulgação a todos os funcionários.

“2. A AEB criará de imediato o e.mail institucional ETICA-AEB@AEB.GOV.BR (dando o acesso a todos os membros da Comissão de Ética interna) e fará divulgação semanal por canais internos da existência deste e a disponibilidade para a livre iniciativa dos cidadãos realizarem consultas, denúncias, elogios e críticas, sendo preservado o anonimato, caso o cidadão assim o solicite).

“3. A AEB está em fase de implantação da OUVIDORIA, a qual depende também da reorganização do espaço físico da Agência. Este está sendo preparado para receber o corpo de funcionários recentemente concursados. Nossa previsão é dezembro de 2015 como data final para a criação da mesma;

“4. A AEB se compromete a atender ao disposto no DECRETO nº 6.029/2007 – com atuação efetiva de sua Comissão de Ética.

“5. A AEB já identificou o relatado na Descrição e irá substituir o membro e republicar a portaria, se comprometendo, também, a observar os pormenores para o atendimento aos pré-requisitos formais para a formação da Comissão de Ética.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor demonstrou concordância com os fatos apresentados pela equipe de auditoria. Ressalta-se apenas a necessidade de especial atenção à forma de implementação de um canal de denúncia na Agência Espacial Brasileira - AEB, uma vez que, devido a sua natureza, deve-se garantir a confidencialidade do denunciante quando assim o exigir.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Presidente, com base no art. 32, inciso VI, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, e a Comissão de Ética da AEB, com base no art. 7º, inciso I, do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, formalize diretrizes específicas para essa Autarquia sobre a conduta esperada: no relacionamento com fornecedores; no uso de ativos, incluindo os da informação; no conflito de interesses; na gestão de informações privilegiadas; na denúncia de irregularidades; na prevenção e no tratamento de fraudes; no recebimento de presentes e favorecimentos; no relacionamento com organizações externas; e outros temas de interesse da AEB.

Recomendação 2: Que o Chefe de Gabinete da Presidência da AEB, com base no art. 73, inciso I, da Portaria nº 137, de 30 de dezembro de 2013, em seu papel de Gestor de Segurança da



Informação e Comunicações dessa Autarquia, aperfeiçoe o controle interno dessa Agência garantindo a privacidade da identidade dos denunciadores de irregularidades nessa Organização, bem como a integridade dessas denúncias.

Recomendação 3: Que a Comissão de Ética da AEB, com base no art. 7º, inciso II, alínea c, do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, aperfeiçoe o controle interno dessa Autarquia garantindo que denúncias de quaisquer irregularidades possam ser devidamente encaminhadas e apuradas, observando-se a proteção à honra e à imagem da pessoa investigada e à identidade do denunciante, conforme o art. 10, incisos I e II do referido Decreto, na concepção desse controle.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de conselho de administração na Agência Espacial Brasileira impactando sua governança.

Fato

De acordo com o Referencial Básico de Governança, 2ª Edição, do Tribunal de Contas da União – TCU, governança em órgãos e entidades da Administração Pública Federal pode ser caracterizada como mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Com relação ao mecanismo “estratégia”, identifica-se como um de seus componentes a “estrutura de governança” de uma organização, a qual, segundo o TCU, se beneficia da seguinte prática:

“Prática E4.2. Definir os papéis e distribuir as responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.”

Visando garantir esse balanceamento de poder e a segregação de funções críticas, o Conselho de Administração de uma organização, conforme o guia prático Avaliando a Governança Organizacional no Setor Público, do Instituto de Auditores Internos (IIA), tem tipicamente as seguintes responsabilidades:

1. *estabelecer os objetivos estratégicos da organização e oferece a liderança para colocá-los em efeito.*
2. *dirigir e oferecer supervisão do líder executivo e da alta administração.*
3. *estabelecer níveis de riscos apropriados.*
4. *aprovar e monitorar normas e políticas organizacionais de ética, operações e conformidade.*
5. *instituir sistemas de controle eficazes.*
6. *fornecer comunicação transparente, completa, clara e pontual para as partes interessadas.* “

De fato, mais do que uma visão de auditoria interna, essas competências são apresentadas de forma recorrente em outros padrões, como o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, o qual apresenta as seguintes competências para um Conselho de Administração:

“Discussão, aprovação e monitoramento de decisões, envolvendo:

1. *Estratégia (...)*



2. *Apetite e tolerância a risco (perfil de risco) (...)*
3. *(...) avaliação (...) do diretor-presidente e dos demais executivos, a partir da proposta apresentada pelo diretor-presidente;*
4. *Escolha e avaliação da auditoria independente;*
5. *Processo sucessório dos conselheiros e executivos (vide 2.20);*
6. *Práticas de Governança Corporativa;*
7. *Relacionamento com partes interessadas;*
8. *Sistema de controles internos (incluindo políticas e limites de alçada);*
9. *Política de gestão de pessoas;*
10. *Código de Conduta.”*

Contudo, analisando-se o regimento interno da Agência Espacial Brasileira, Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, não se identifica a presença de uma estrutura de governança que concentre explicitamente as responsabilidades descritas. O que se encontra atualmente é um Conselho Superior com as seguintes atribuições:

“Art. 9º Ao Conselho Superior - CSP, órgão de caráter deliberativo, compete:

“I - apreciar propostas de atualização da PNDAE, para encaminhamento ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia;

“II - deliberar sobre as diretrizes para execução da PNDAE, aprovada pelo Presidente da República;

“III - atuar na elaboração do PNAE, bem como de suas atualizações, e apreciar, anualmente, seu relatório de execução;

“IV - atuar na elaboração da proposta orçamentária da AEB;

“V - apreciar as propostas de atos de organização e funcionamento do SINDAE;

“VI - apreciar propostas de acordos, contratos, convênios e outros instrumentos internacionais, no campo das atividades espaciais;

“VII - propor subsídios para a definição de posições brasileiras em negociações bilaterais e em foros internacionais, referentes a assuntos de interesse da área espacial;

“VIII - aprovar diretrizes para o estabelecimento de normas e expedição de licenças e autorizações relativas às atividades espaciais;

“IX - opinar sobre propostas de projetos de lei, de decretos e de outros instrumentos legais, relativas às atividades espaciais; e

“X - deliberar sobre outras matérias.”

Observa-se que o foco desse colegiado, apesar do inciso X desse art. 9º permitir a expansão do rol de atribuições apresentado, é a Política Nacional de Desenvolvimento de Atividades Espaciais - PNDAE e o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), não se voltando para aspectos da governança corporativa da AEB em si.

Poder-se-ia argumentar que esse colegiado atua na proposta orçamentária da Agência e que aprecia propostas de atos e funcionamento do Sistema Nacional de Atividades Espaciais - SINDAE. Contudo, conforme já registrado na presente Ação de Controle, são problemas corporativos dessa Agência Espacial que já ultrapassam vários exercícios:

1. ausência de planejamento estratégico organizacional;
2. ausência de níveis de riscos organizacionais a serem atingidos;
3. ausência de supervisão das ações da alta direção da AEB;
4. atendimento ineficaz das recomendações da CGU.



Atualmente, a responsabilidade pela resolução dessas questões concentra-se integralmente na alta direção da Agência, contrariando o balanceamento de poder e a segregação de funções recomendada pelo Tribunal de Contas da União para fortalecer a governança de uma organização.

Cabe ressaltar ainda que de acordo com o art. 15, §3º do Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000, a auditoria interna de uma organização deve se vincular a um conselho de administração ou órgão de atribuição equivalente. Na ausência dessa estrutura organizacional, conforme esclarece a Instrução Normativa SFC/CGU nº 01, de 06 de abril de 2001, há prejuízo à abrangência e à independência dessas unidades avaliadoras em seus trabalhos. Uma vez que, de acordo com o IIA e com o Referencial Básico de Governança do TCU, a avaliação dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança corporativa estão compreendidos entre as atribuições de uma auditoria interna contemporânea, infere-se que o atual desenho organizacional da Agência Espacial Brasileira dificulta a melhoria desses aspectos, os quais foram identificados em ações de controle recentes como de baixa maturidade.

Assim, pelo exposto, constata-se que o regimento interno da AEB ao não definir um conselho de administração dificulta o desenvolvimento de sua governança corporativa, o que, ao alcançar seu sistema de controle e sua gestão de riscos, prejudica o alcance de seus objetivos.

Causa

Falta de Comunicação da situação ao MCTI prejudicando o conhecimento desse Ministério quanto à necessidade da Agência de ter um conselho de administração ativo.

Manifestação da Unidade Examinada

Registra-se que até a expedição do relatório preliminar não foi encaminhada pela AEB a manifestação específica quanto a este registro. Assim, quando da realização da reunião de busca conjunta de soluções a equipe referendou junto à autarquia os achados, para os quais foram obtidas as causas informadas neste registro e acordadas as recomendações.

Análise do Controle Interno

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Presidente da AEB, com base no art. 32, inciso V, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, comunique de maneira detalhada e formal ao Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação da necessidade de reestruturar essa Autarquia no sentido de dotá-la de um conselho de administração, como previsto no art. 15, § 3º, do Decreto 3.591, de 06 de setembro de 2000, que seja formalmente responsável pela avaliação das necessidades, condições e estratégias organizacionais dessa Agência, pelo direcionamento da sua gestão e pelo monitoramento do progresso, do desempenho e da conformidade da AEB em relação aos seus objetivos organizacionais, atividades estas não incluídas atualmente como responsabilidades do Conselho Superior dessa instituição.



2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Insuficiência na supervisão dos trabalhos da Auditoria Interna da AEB no que é relativo ao acompanhamento do atendimento das recomendações da CGU.

Fato

Visando avaliar a atuação da AEB no atendimento das recomendações propostas pelo Controle Interno a equipe de auditoria balizou seu trabalho nas seguintes questões de auditoria:

- 1) A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo?
- 2) Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?

Assim, inicialmente, foi realizada pesquisa ao sistema corporativo de monitoramento de recomendações da CGU para obtenção das recomendações expedidas para a AEB e ainda pendentes de atendimento. Deste levantamento, verificou-se que ao final do período em análise existiam 101 recomendações expedidas para a AEB pendentes de tratamento.

Em seguida, foram levantados os dados contidos no Relatório de Gestão da AEB no exercício de 2014 relativos ao estoque de recomendações expedidas pelo Órgão de Controle Interno. Sobre o assunto a Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010, do Tribunal de Contas da União – TCU, caracteriza “relatório de gestão” como:

“documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro”

A Portaria nº 90, de 16 de abril de 2014, do TCU, na qual constam orientações quanto ao conteúdo dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2014, apresenta em sua subseção 11.2 – Tratamento de Recomendações do Órgão de Controle Interno o seguinte objetivo específico:

“Conhecer as providências adotadas pelas UJ para dar tratamento às recomendações feitas pelo órgão de controle interno- OCI a que a unidade jurisdicionada se vincula.”

Da análise documental do Relatório de Gestão 2014 constatou-se que, de forma diversa do orientado pela referida Portaria, a AEB, em vez de registrar as ações realizadas para atendimento das recomendações oriundas da Controladoria-Geral da União - CGU (ou as justificativas para uma possível ausência de atendimento), registrou as solicitações de auditoria da CGU emitidas ao final do exercício em questão, as quais demandaram informações da AEB.

Do confronto das informações apresentadas pela AEB em seu Relatório de Gestão com o contido no controle da CGU, foi elaborada a tabela a seguir:

Tabela 04: Confronto entre dados da CGU e a seção 11.2 do RG 2014.

NÚMERO DO RELATÓRIO	RECOMENDAÇÕES - MONITORAMENTO DA CGU	INFORMAÇÕES NO RG
---------------------	--------------------------------------	-------------------



	EMITIDAS	ATENDIDAS	MONITORAMENTO	PRESENTES	EM FALTA
201306049	41	18	23	0	23
201308863	78	0	78	78	0
TOTAIS	119	18	101	78	23
PERCENTUALMENTE		15,1%	84,9%	65,5%	34,5%

Fonte: Relatório de Gestão da AEB e consulta ao sistema Monitor WEB em 01/07/2015.

A partir dessas informações, identificaram-se as seguintes providências tomadas pela gestão da AEB em relação ao atendimento das recomendações da CGU (Subseção 11.2 do Relatório de Gestão):

Quadro 04: Dados da seção 11.2 do Relatório de Gestão 2014.

PÁGINAS	IDENTIFICAÇÃO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA	SÍNTESE DA PROVIDÊNCIA ADOTADA
106 a 116	“Solicitação de Auditoria” nº 001/201412753 a 011/201412753	As recomendações foram encaminhadas às áreas responsáveis através de memorandos, sendo atendidas no prazo estabelecido pela Auditoria Interna da AEB.
117	Ordem de Serviço nº 201412827; Solicitação de Auditoria nº 001/2014127827 de 30/12/2014	As recomendações foram encaminhadas às áreas responsáveis através de memorandos, sendo atendidas no prazo estabelecido pela Auditoria Interna da AEB.
118	Ofício nº 33627/2014/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 18.12.2014.	As recomendações foram encaminhadas às áreas responsáveis através de memorandos, sendo atendidas no prazo estabelecido pela Auditoria Interna da AEB.
119	Ofício nº 5854/2014/DICIT/DI/SFC/CGU-PR de 07.03.2014	As recomendações foram atendidas no prazo estabelecido pela Auditoria Interna da AEB.
120	ORDEM DE SERVIÇO Nº 201308863	As providências em questão foram adotadas, seguindo as recomendações dos trabalhos realizados pela Controladoria Geral da União - CGU.
121	Ordem de Serviço nº 201308863	Devido ao rigor da recomendação, esta será respondida separadamente das demais.

Fonte: Relatório de Gestão da AEB.

Das informações prestadas pela AEB, cabem as seguintes avaliações:

1. Conforme definição da Instrução Normativa 01, de 06 de abril 2001, a Solicitação de Auditoria é “Documento utilizado para formalizar pedido de documentos, informações, justificativas e outros assuntos relevantes, emitido antes ou durante o desenvolvimento dos trabalhos de campo.” Assim, o atendimento de Solicitações de Auditoria não é entendido como dar “cumprimento de recomendações do órgão de controle interno”;
2. Mediante o Ofício nº 33627/2014/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 18 de dezembro de 2014, encaminhou no seu anexo uma relação de 23 recomendações pendentes de atendimento da Ordem de Serviço nº 201306049. Embora seja atribuição da auditoria interna monitorar o atendimento de recomendações dos órgãos de controle, o simples encaminhamento pela auditoria interna da AEB das recomendações às áreas responsáveis pelo seu saneamento, via memorandos da auditoria interna, não é entendido como dar cumprimento de recomendações do órgão de controle interno. Isso só é possível pelo encaminhamento de expediente à CGU apresentando as medidas adotadas e as evidências que permitam a equipe de auditoria concluir pelo atendimento da recomendação; e
3. A única recomendação que a AEB indicou que “não foi atendida” é a recomendação consignada no Relatório nº 201308863: “Apurar as responsabilidades pela



elaboração, recebimento e aprovação de projeto antieconômico e, portanto, em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea f da Lei nº 8.666/93”, a qual foi emitida em 31/07/2013 e até o momento não foram apresentadas as motivações para a ausência do atendimento.

Apesar da Decisão Normativa nº 134, de 04 de dezembro de 2013, do TCU, a qual atribui ao dirigente máximo da AEB a responsabilidade pela conformidade desse Relatório às instruções da Portaria nº 90, salienta-se que a Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno -SFC/CGU, traz à auditoria interna dessa Autarquia a responsabilidade pelo acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU. Diante disso, solicitou-se por meio do item nº 77 da Solicitação de Auditoria – SA CGU nº 021/201503414, de 15 de junho de 2015, entrevista com o Auditor-Chefe dessa Agência para melhor identificar as causas desta exclusão das recomendações em aberto da CGU no Relatório de Gestão 2014 da AEB.

Da entrevista em questão, dois problemas foram identificados como concorrendo para a ocorrência da exclusão em análise:

1. insuficiência na supervisão de trabalhos pelo Auditor-Chefe, uma vez que, apesar do art. 33 do Regimento Interno da AEB, Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, incumbi-lo do planejamento, direção, coordenação, orientação e supervisão da Auditoria Interna dessa Unidade, ele afirmou não revisar os trabalhos, realizados por parte de sua equipe, relativos ao acompanhamento do atendimento das recomendações da CGU. Registra-se que, como parte da resposta ao item nº 49 da SA CGU nº 009/201503414, de 19 de maio de 2015, não foi identificada delegação dessa competência regimental do Auditor-Chefe;
2. comunicação inadequada entre a Auditoria Interna e a equipe responsável por consolidar informações do relatório de gestão da AEB. A equipe de auditoria da AEB informou ter enviado os quadros corretos para inclusão nesse Relatório. Contudo, além de não ter apresentado evidências desse envio, o fato é que não identificou a inexatidão das informações no documento final disponibilizado, sendo que o Auditor-Chefe informou desconhecer o problema.

Do exposto, constata-se a existência de deficiências nas rotinas de controle da Unidade sobre o acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU realizado pela Auditoria Interna da AEB, o que pode contribuir não apenas para dificuldades de instâncias de controle externos à Agência, como TCU e Sociedade, como também para a perpetuação de riscos já identificados pela CGU como significativos para o alcance das atividades finalísticas dessa Autarquia.

Causa

Deficiência no processo de elaboração de relatório anual de contas da AEB que não define o papel de sua Auditoria Interna.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica enviada pelo gestor no dia 24 de julho de 2015, foi disponibilizada a seguinte manifestação:

“Relativamente à Ordem de Serviço CGU nº 201306049, de 25/07/2013, esta Auditoria Interna informa que vem sim acompanhando o atendimento às recomendações emitidas



via Solicitação de Auditoria, cujas respostas são sistematicamente enviadas à Controladoria-Geral da União tanto por meio documental como eletronicamente, aguardando resposta como atendidas ou como contestadas. Esta atribuição da Auditoria Interna é “monitoramento”.

“Informamos também que os 23(vinte e três) itens da Ordem de Serviço supramencionada encontram-se em monitoramento, sendo 10(dez) respondidos e, portanto, já enviadas respostas via mensagem eletrônica aos auditores da CGU, em 14/07/2015, e seus anexos, ou seja, constatações:

1.1.1.3 – Recomendação 1;

1.1.1.4 – Recomendação 1;

1.1.1.5 – Recomendação 1;

1.1.1.5 - Recomendação 2;

1.1.1.6 – Recomendação 3;

2.1.1.1 – Recomendação 1;

2.1.4.2 – Recomendação 1; (enviada neste documento)

2.1.4.2 – Recomendação 2; (enviada neste documento)

2.1.4.4 – Recomendação 1;

2.1.4.5 – Recomendação 2;

“Seguem, nesta data, as respostas à Constatação 2.1.4.2 – Recomendações 1 e 2, também anexas (Memorando nº 19/DPEI, de 22/07/2015), as quais merecem especial atenção por parte da equipe de auditores dessa Controladoria, em razão colocação com muita propriedade do Sr. Diretor da DPEI quanto à reestruturação desta Agência.

“As recomendações restantes, no total de 13(treze), já foram devidamente cobradas as suas respostas em 14 e 23/07/15, com prazo de atendimento para 31/07/15, passíveis de prorrogação até final de agosto, e estão sendo monitoradas com prazo de 150 (cento e cinquenta) dias para atendimento estipulado pela CGU e a vencer em 30/08/2015, portanto, **não as consideramos como pendentes.**

“Vale registrar que os resultados das recomendações inseridas no Relatório de Gestão 2014, no Quadro: Dados da seção 11.2, por um equívoco, não foram incluídos no Apêndice, a exemplo daquele correspondente à Ordem de Serviço nº 201308863. Quanto aos demais estamos no momento encaminhando, anexos, para apreciação dessa Controladoria.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor não apresenta argumentação contrária ou tratamento para os fatos relatados pela equipe de auditoria. De fato, o que foi encaminhado diz que a Auditoria Interna da AEB acompanha o atendimento das recomendações no âmbito dessa Unidade, mas é silente quanto à atuação da Auditoria interna nesse processo ou das falhas de comunicação que levaram à publicação equivocada de versões iniciais do Relatório de Gestão da Agência.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Presidente da AEB, com base no art. 3º da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010, aperfeiçoe o controle interno dessa Agência garantindo que no seu processo interno da elaboração prestação anual de contas haverá critérios de aceitação relativos à qualidade dos trabalhos desenvolvidos e produtos entregues pela auditoria interna, incluindo a completude e a acurácia das informações por ela providas.



3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos procedimentos formais relativos a ocupação dos cargos em comissão na AEB.

Fato

A equipe de auditoria procedeu à análise da força de trabalho da AEB, dando enfoque em dois aspectos: qualificação do quadro de recursos humanos e ingresso de sessenta e seis novos servidores na Unidade, por meio de concurso público.

Além de questionamentos realizados por meio de Solicitações de Auditoria, foi feita uma entrevista com o gestor titular do RH no dia 01 de dezembro de 2014, na qual foram abordados os assuntos acima elencados.

Em relação ao ingresso de novos servidores, os dois membros da Comissão do Concurso entrevistados esclareceram que não houve uma divisão dos cargos por área de atuação e que seria formado um grupo de trabalho para analisar os currículos dos aprovados e assim decidir suas lotações. Com a informação de que a grande maioria dos novos servidores seriam lotados na Diretoria de Planejamento, Orçamento e Administração - DPOA, a equipe de auditoria questionou sobre os critérios utilizados, para a qual os gestores responderam que era necessário fortalecer a área administrativa da Agência num primeiro momento (a fim de adicionar força de trabalho) e que a área-fim seria priorizada em certames futuros. Porém, ao longo dos trabalhos, chegou-se à conclusão de que a Agência realizou contratações diretas de especialistas no âmbito do lançamento dos satélites CBERS-3 e 4, inclusive intervindo em aspectos técnicos e administrativos.

Importante salientar que os procedimentos de contratação dos profissionais pertencem prioritariamente ao INPE e fogem aos objetivos estratégicos da AEB, conforme explicitado mais detalhadamente em pontos específicos deste Relatório. De toda forma, o que aqui se evidencia é que o fortalecimento da área-meio favorece a continuidade de tal situação, visto que a DPOA é a área responsável por tais contratações.

Quanto ao grande número de cargos em comissão em relação ao total de colaboradores da AEB (são 74 cargos em comissão e apenas um ocupante de cargo efetivo, conforme a resposta ao item 2 da Solicitação de Auditoria nº 001/201412753), foi questionado se havia algum critério formalizado de seleção para nomeação de cargos em comissão. Os gestores responderam que havia apenas consultas internas ao diretor da área (com a participação frequente do presidente da Agência) e a observância dos procedimentos previstos no arcabouço legal pertinente, não existindo qualquer procedimento formal para selecionar os eventuais ocupantes destes cargos.

A equipe de auditoria entende que tal conduta, em que pesem os cuidados tomados pelos diretores e pelo presidente da AEB durante o processo de seleção, constitui uma fragilidade dos controles internos relativos ao aferimento da qualificação de tais colaboradores, na medida em que permite uma subjetividade indesejável na escolha, que pode colocar em segundo plano critérios mais técnicos e colocar em risco a capacidade de governança da Unidade. Com efeito, o Decreto nº 5.707/2006, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de



Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (citado pelo Acórdão do TCU nº 3023/2013), estabelece em seu art. 3º, inciso III:

“Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

(...)

III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento”

Cite-se também o art. 6º do mesmo decreto:

“Art. 6º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, as quais terão, na forma do art. 9º da Lei no 7.834, de 6 de outubro de 1989, prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos”.

Deste modo, mesmo considerando as deficiências na área de recursos humanos expostas pela Unidade, a equipe de auditoria opina que a Agência Espacial Brasileira poderia instituir mecanismos formais de avaliação para o preenchimento de seus cargos em comissão, tendo em vista o alto percentual (quase a totalidade) destes cargos em relação à força de trabalho total disponível. Ressalte-se que, mesmo com a entrada dos novos servidores por meio do concurso realizado recentemente, esta relação continuaria elevada, com a maioria dos colaboradores ocupando cargos em comissão.

Questionado quanto ao fato apontado a AEB via ofício nº 072/PRE/2015, de 11 de abril de 2015 manifestou-se conforme transcrição a seguir:

“A AEB utiliza a análise de currículo e experiência para posterior envio de consulta ao Ministério do Planejamento e Casa Civil da PR, via MCTI em casos de DAS igual ou superior ao DAS 101.3/102.3, ou diretamente para os demais DAS, e nomeando somente no caso de aprovação da consulta.”

A afirmação da AEB sobre a realização das consultas aos órgãos citados não esclarece se a análise de currículo já foi adotada. Registra-se que não foi encaminhada na documentação enviada à CGU, qualquer evidência da adoção de tal procedimento. Ademais, embora tais consultas sejam desejáveis na medida em que estabelecem mais um ponto de controle, constata-se a necessidade de que seja formalizada a análise (que deve ser realizada pela própria AEB) do aspecto técnico das nomeações.

Evidenciou-se ainda a sobreposição de funções entre a AEB e o INPE em relação à seleção de especialistas, cita-se como exemplo a contratação dos especialistas no âmbito do lançamento dos satélites CBERS-3 e 4, em que a AEB realizou diretamente tais contratações por meio da DPOA, conforme manifestação do gestor. Registra-se ainda que sobre o assunto a AEB não se manifestou sobre a superposição de funções em relação ao INPE, órgão prioritariamente responsável por essas contratações.

Assim, informa-se a necessidade do estabelecimento de mecanismos formais, em comum acordo com o INPE, para definir a competência e a responsabilidade de cada um dos atores no processo de contratação de especialistas para desenvolvimento dos trabalhos técnicos sob responsabilidade da AEB.

Por meio de mensagem eletrônica, encaminhada em 24 de julho de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“1. A AEB discorda da afirmação da CGU quanto a não ter informado que realiza a análise prévia do currículo de indicados a ocuparem cargos comissionados.

“2. A AEB publicará, até o final do ano de 2015, norma para a escolha de profissionais para ocuparem cargos comissionados.



“3. Quanto à entrada dos novos servidores por meio do concurso a AEB discorda da afirmação de que continuaria elevada a ocupação de cargos em comissão, já que a criação da AEB institucionalizou os cargos existentes e não há nenhuma determinação em contrário. Os concursados serão complementos na formação do corpo funcional.”

Em que pese a AEB discordar de algumas informações relatadas neste relatório, não foram apresentadas evidências que comprovem a análise objetiva dos currículos de indicados a ocuparem cargos comissionados.

Entretanto, considerando o cenário atual de preenchimento de cargos comissionados por critérios de confiança, entende-se que quando da nomeação dos candidatos aprovados no concurso público nº 01/2014, pode-se avaliar a realização de ação de controle específica para verificar a norma de escolha de profissionais para ocupação de cargos comissionados neste novo contexto.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de indicadores de recursos humanos.

Fato

A equipe de auditoria buscou analisar os indicadores de RH da AEB, para aferir o alinhamento desses indicadores, e a adequação da força de trabalho disponível, frente às atribuições da Agência. Contudo, o gestor informou no capítulo 7 – Gestão de Pessoas - do Relatório de Gestão da Entidade que *“não dispõe de indicadores de recursos humanos e não há previsão para a sua implantação”*.

No mesmo tópico do Relatório, o gestor justifica a ausência de indicadores pela escassez de servidores no departamento de RH, a qual compromete a capacidade do setor de instituir indicadores, juntamente com as atribuições de medir a qualidade, a satisfação, o cumprimento dos normativos, e as demais atividades inerentes à gestão de pessoas.

Destarte, segundo a melhor doutrina e de acordo com o Acórdão nº 3023/2013 – TCU – Plenário, os atos de *governança de pessoas*, incluído as atividades de avaliar, dirigir e monitorar a gestão de pessoas, são de responsabilidade primária da alta administração e não devem ser delegadas.

Salienta-se, que a alta administração não deve assumir a execução das atividades de RH, contudo enfatiza-se que cabe ao nível estratégico da Instituição a implementação de indicadores de gestão alinhados à Missão, aos Valores e aos Objetivos Estratégicos de formulação e coordenação da política espacial brasileira.

Cabe ressaltar que a instituição adequada dos indicadores de RH tem por objetivos, dentre outros:

1. alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
2. assegurar a utilização eficiente de recursos;
3. otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
4. mitigar riscos;
5. auxiliar a tomada de decisão;



- assegurar que ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

Destaca-se que para diversas fragilidades identificadas nas ações de controle da CGU na Agência, a justificativa apontada pelo gestor foi a deficiência de pessoal. De mesma forma a nomeação dos 66 candidatos aprovados no concurso AEB nº 01/2014 é aguardada como solução para várias dessas fragilidades.

Por conseguinte, diante da fragilidade de a AEB não instituir indicadores de desempenho de gestão de pessoas, alinhado à ausência de controles internos de frequência e assiduidade de servidores, detalhado em outro registro deste relatório, não foi possível que a equipe de auditoria se posicionasse quanto à adequação da força de trabalho da Autarquia frente às suas atribuições.

Causa

Ausência de sensibilização da alta direção da AEB sobre a importância do uso de indicadores de RH.

Ausência de comunicação entre a CRH, a DINF e a alta direção da AEB em relação aos indicadores em desenvolvimento nos sistemas de informação corporativos da Autarquia.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica, encaminhada em 24 de julho de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“1. A AEB concorda com a descrição e se compromete a criar indicadores de RH, efetivando-os a partir de janeiro de 2016.

2. A AEB não concorda com a afirmação de que não realizou estudo avaliativo no que diz respeito à distribuição de pessoal. Entendemos que deve ter havido um equívoco na comunicação por meio da entrevista em apreço. Informamos que consta do Processo para autorização do concurso, por parte do MPOG, estudos e levantamentos que precederam as nossas decisões e subsidiaram as decisões daquele Ministério culminando com os contingentes apresentados nos quadros abaixo. Tal estudo já foi disponibilizado a esta CGU por ocasião da resposta ao item 37 da SA 008/201503414, o qual reapresentamos no arquivo denominado “SA08-Item 37 – Processo AEB 196-2013.pdf”.

A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.

Análise do Controle Interno

Analisando-se a manifestação da Entidade sobre esse ponto do relatório, a CGU informa que monitorará o desenvolvimento de indicadores de RH. Para implementação desses indicadores em 2016, é primordial que a AEB os defina até o término do exercício 2015, especificando as dimensões necessárias (acessibilidade; comparabilidade; confiabilidade e economicidade) para dar eficácia à ferramenta.

Continuando a análise, o gestor demonstrou que realizou estudo avaliativo no que diz respeito à distribuição de pessoal. Contudo, não foram apresentadas evidências da realização desse estudo. Dessa forma a afirmação de que não foram realizados tais estudo foi suprimida



do presente relatório de auditoria. Todavia, constata-se que esse Documento não cita nem a fonte desses dados, nem a metodologia realizada para distribuição de pessoal.

Cabe mencionar que um estudo para distribuição de pessoal é de responsabilidade primária da alta administração e passa pelo mapeamento de todos os processos da Entidade, medindo o tempo médio para realização de cada atividade, mensurando os recursos humanos e instrumentais necessários ao atingimento das metas institucionais.

Recomendações:

Recomendação 1: Com base nos arts 15 e 18 da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, que o Diretor da DPOA e o Coordenador da CRH aperfeiçoem o controle interno da AEB garantindo a sensibilização da alta direção sobre a importância do uso de indicadores de RH, implementando-os, avaliando a conveniência e oportunidade de utilizar os indicadores em desenvolvimento nos seus sistemas informação corporativos.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidade nos controles de frequência e de assiduidade de servidores.

Fato

Tendo em vista a alegada a situação de restrição de pessoal para cumprimento de todas as atribuições por parte da AEB e buscando avaliar os controles internos administrativos na gestão de RH, a equipe de auditoria analisou os controles de frequência dos servidores da Autarquia. Os exames foram relativos às competências de outubro, novembro e dezembro de 2014. Para isso, procedeu-se a estratificação de amostra aleatória de 6 servidores, representando 8% dos 78 servidores a disposição da Agência, com nível de confiança de 90%.

Quadro 05: Controles de frequência selecionados.

CPF DO SERVIDOR
***.364.411-**
***.472.791-**
***.240.314-**
***.024.941-**
***.404.581-**
***.488.037-**

Fonte: amostra aleatória de auditoria

A equipe de auditoria avaliou a aderência da Entidade aos regramentos administrativos de pessoal.

O controle de assiduidade dos servidores à disposição da AEB é exercido por meio de folha de ponto, em consonância com o Art. 6º, III, do Decreto nº 1.590/1995. Porém, cumprenos destacar que, após a edição do Decreto nº 1.867/1996, todos os servidores públicos federais estão sujeitos ao controle eletrônico de frequência, conforme transcrição de trecho deste Decreto:

“Art. 1º O registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional será realizado mediante controle eletrônico de ponto.”



“§ 1º O controle eletrônico de ponto deverá ser implantado, de forma gradativa, tendo início nos órgãos e entidades localizados no Distrito Federal e nas capitais, cuja implantação deverá estar concluída no prazo máximo de seis meses, a contar da publicação deste Decreto.”

Esclarece-se que exceções a essa regra são concedidas apenas aos ocupantes dos cargos elencados no Art. 6º, §7º, desse mesmo Decreto, os quais não compuseram a amostra de auditoria.

Destarte, os exames realizados na Agência verificaram que as folhas de ponto para preenchimento pelos servidores ficam disponíveis o tempo todo na intranet da Agência, para que cada servidor imprima e preencha a respectiva folha. Tal procedimento afronta o § 1º, do Art. 6º, do Decreto nº 1.590/1995:

“§ 1º Nos casos em que o controle seja feito por intermédio de assinatura em folha de ponto, esta deverá ser distribuída e recolhida diariamente pelo chefe imediato, após confirmados os registros de presença, horários de entrada e saída, bem como as ocorrências de que trata o art. 7º.”

Os exames na amostra das folhas de ponto dos servidores lotados na AEB relativa ao último trimestre de 2014 evidencia uma vulnerabilidade sistemática. Constataram-se lançamentos que apontam assiduidade exemplar e pontualidade “britânica” (registros de início, intervalo e saída rigorosamente idênticos) de todos os servidores amostrados, demonstrando ausência de efetivo controle da jornada de trabalho. Informa-se que até mesmo nos dias em que foram registradas as horas adicionais para compensação do recesso de final de ano, seguiu-se o mesmo padrão de exatos 60 minutos diários.

A equipe constatou, inclusive, o preenchimento incompleto da folha de ponto do servidor de CPF nº ***.404.581-**. As folhas desse servidor contêm informações apenas das horas de entradas e de saídas, sem informações referentes aos minutos, o que demonstra ausência de supervisão da frequência, tanto pelo seu superior hierárquico quanto pelo CRH.

Ainda, os exames constataram que a folha de ponto do servidor de CPF nº ***.472.791-**, da competência de outubro de 2014, relacionado na amostra de auditoria, não consta depositada no arquivo do CRH.

Tais circunstâncias vêm ocorrendo em afronto à Norma Operacional AEB nº 1, de 13 de julho de 2012, a qual dispõe sobre o horário de funcionamento da Agência, a jornada de trabalho e o controle de frequência de seus servidores. O Art. 7º dessa Norma impõe que compete à CRH fazer o acompanhamento e aferição das frequências junto a suas unidades. O parágrafo único desse mesmo artigo impõe, ainda, que as discrepâncias entre os registros lançados na folha de ponto e os períodos de efetivo trabalho do servidor deverão constar de relatório a ser encaminhado ao Diretor da DPOA.

“Art. 7º Compete à CRH fazer o acompanhamento e aferição das frequências junto às unidades da AEB.

“Parágrafo Único. As discrepâncias entre os registros lançados na folha de ponto e os períodos de efetivo trabalho do servidor deverão constar de relatório a ser encaminhado ao Diretor da DPOA.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 019/201503414, de 01 de junho de 2015, o gestor informou que a equipe do CRH realiza, esporadicamente e sem aviso prévio, diligências a suas Unidades com o fito de conferir a presença dos respectivos servidores, e ainda, que acompanha o envio, até o 5º (quinto) dia útil pelas Unidades, das folhas de ponto dos servidores à DPOA/CRH para a aferição e posterior guarda. Também, informou que durante o exercício de 2014 não foram detectadas ocorrências que justificassem a preparação e envio dos relatórios de discrepância do controle de frequência.



Evidenciou-se na Autarquia as ocorrências de descumprimento do § 1º, do Art. 6º, do Decreto nº 1.590/1995, qual sejam, o preenchimento incompleto de folha de ponto, registro de horário idêntico todos os dias e ausência de envio de folha de ponto ao CRH para conferência e arquivamento. Assim, dos testes realizados pela equipe da CGU constata-se a ineficácia dos controles estabelecidos pela Agência.

Isto posto, faz-se importante lembrar que a AEB não dispõe, ainda, de quadro próprio de servidores. Sua força de trabalho é composta por servidores cedidos por outras Entidades. Portanto, nos termos do Comunica SIAPE nº 553078/2012, “*cumpra ao órgão cessionário comunicar, mensalmente, a frequência do servidor ao órgão cedente.*” Essa comunicação não é realizada pela AEB às suas Entidades cedentes de servidores.

Por conseguinte, diante da fragilidade de a AEB acompanhar a frequência e assiduidade de seus servidores, alinhado à ausência de indicadores de desempenho de RH, detalhado em outro registro deste relatório, não foi possível que a equipe de auditoria se posicionasse quanto à adequação da força de trabalho da Autarquia frente às suas atribuições.

Porém, em contraste com a recorrente queixa da AEB de carência de Homem-Hora – HH para o cumprimento de sua missão institucional, cumpre-nos registrar que foi constatada a ausência de controles básicos com vistas a assegurar que ao menos o HH teoricamente disponível para a Agência, mesmo que insuficiente, esteja de fato sendo utilizado para a consecução das atividades a cargo da Entidade.

Causa

Fragilidade nos controles internos administrativos de RH da AEB não possibilitam à Autarquia controle exato da frequência e da assiduidade de seus servidores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica, encaminhada em 24 de julho de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“1. A AEB discorda do título da Descrição, mas se compromete a alterar, a partir de setembro de 2015, a forma de disponibilização da folha de ponto. A CRH irá imprimir as folhas de ponto de cada servidor e enviará a cada chefia imediata, via memorando, solicitando a aplicação das recomendações contidas na Norma Operacional AEB nº 1, de 13 de julho de 2012, bem como atualizar a referida NO AEB, adequando à atualidade.

“2. A CRH publicará INFORMES quinzenais reforçando o atendimento à referida NORMA.

“3. A AEB se compromete em implantar a FREQUÊNCIA ELETRÔNICA nos próximos 12 (doze) meses.”

Análise do Controle Interno

A partir da manifestação da AEB a equipe de auditoria entende que a Autarquia reconhece a fragilidade apontada e apresenta medidas a serem adotadas para melhoria dos controles internos com vistas a mitigar as fragilidades constatadas pela equipe de auditoria.

Considerando a sinalização de que a AEB pretende implementar o controle de frequência eletrônica, cabe informar que no âmbito do Governo Federal tem-se disponíveis



sistemas tais como o desenvolvido pelo Ministério de Planejamento e Gestão - MPOG, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, denominado Sistema Integrado de Gestão de Planejamento e de Recursos Humanos - SIGRH, que pretende ser disponibilizado a todos os Órgão da Administração Pública Federal. O SIGRH informatizará os procedimentos de recursos humanos, tais como: marcação/alteração de férias, cálculos de aposentadoria, avaliação funcional, dimensionamento de força de trabalho, controle de frequência, concursos, capacitações, atendimentos on-line, serviços e requerimentos, registros funcionais, relatórios de RH, dentre outros. A maioria das operações possuirá algum nível de interação com o sistema SIAPE.

Recomendações:

Recomendação 1: Com base no art 15, inciso I, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, que o Diretor da DPOA aperfeiçoe a estrutura de controle interno da AEB garantindo a exatidão das informações de frequência e pontualidade de seus servidores, sanando as fragilidades e vulnerabilidades da sistemática de controle atual, avaliando a conveniência e oportunidade de implementar o sistema de ponto eletrônico, conforme proposto na resposta a esse registro na manifestação da agência.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidade operacional para a AEB exercer diretamente as atividades da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais - PNDAE.

Fato

Com o objetivo de analisar a força de trabalho disponível na AEB frente às atribuições da Agência, procedeu-se um confronto entre a execução orçamentária total, relacionada ao Programa espacial, com a execução direta realizada pela Entidade para esse mesmo Programa.

Nos termos de sua Lei de criação – Lei nº 8.854/1994 – a AEB é o órgão central SINDAE, responsável por formular e coordenar a política espacial brasileira.

O Decreto nº 1.953/1996 determina que é a AEB responsável pela coordenação geral do SINDAE, ficando a cargo dos órgãos setoriais e entidades participantes a execução das ações do Programa Nacional de Atividades Espaciais - PNAE.

Ocorre que em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, constatou-se que a AEB executou diretamente R\$125,1 milhões, correspondente a 41,6% do orçamento autorizado para o exercício. Tal situação vem se repetindo desde 2012, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 05: Execução Orçamentária - Programa Espacial

Exercício	Dotação Atualizada LOA (R\$)	Dotação total Executada (R\$)	Execução Direta AEB (R\$)	% Execução direta em relação à Execução Total
2011	259.370.678,00	242.773.296,36	64.330.296,62	26,50%
2012	385.429.532,00	262.380.089,31	121.157.834,95	46,18%
2013	279.467.323,00	267.513.909,96	128.620.303,93	48,08%
2014	279.467.323,00	231.258.796,98	109.009.919,18	47,14%

Fonte: SIAFI gerencial



Da análise da tabela acima, infere-se que a AEB vem executando, de forma direta, grande parcela do Programa Espacial Brasileiro.

Há que ressaltar que a execução direta de um Programa dessa complexidade, para a qual a AEB não foi concebida, exige do quadro de colaboradores da agência grande esforço.

Destarte, não há ilegalidade na execução direta de ações e iniciativas do Programa Espacial. Contudo, tal situação deve ser pontual e residual, não regra. A competência principal da AEB, segundo suas normas de criação, é a Coordenação do Sistema.

Salienta-se que dificuldades em contratações da AEB de serviços de engenharia relacionados às ações do Programa Espacial, decorrentes da execução direta do PNAE, foram identificadas e apontados pela CGU na Ação de Controle nº 201412753 e estão relacionadas em ponto específico deste relatório.

Para melhor entender a gestão de pessoas da autarquia, a equipe de auditoria realizou entrevista com o servidor de CPF nº ****.171.391-**, Coordenador de Recursos Humanos. Nessa oportunidade perguntou-se quais as atribuições de algumas Unidades das AEB frente à coordenação do SINDAE. Também questionou-se sobre a Entidade ter informação quanto ao dimensionamento ideal da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação.

Em resposta, o Sr. Coordenador informou que a CRH não tem conhecimento, nem das atividades das unidades finalísticas da Agência, nem das atribuições da AEB na gestão do SINDAE. O Sr. Coordenador comunicou, ainda, que desconhece estudo realizado pela Entidade no que diz respeito ao dimensionamento ideal da força de trabalho.

Destaca-se que a AEB não dispõe de um planejamento estratégico, tático e operacional formalizado e estruturado como preconizado nos modelos do Programa de Governança do TCU ou do Programa de Excelência em Gestão Pública do MP - GESPUBLICA. O planejamento da Agência toma por base o estabelecido no processo de atualização do PNAE, ocorrido em 2011/2012. Informa-se que a execução direta não consta dentre as ações prioritárias do PNAE.

Dessa forma, constata-se que, por motivos diversos, a AEB executou diretamente as ações do PNAE que deveriam ter sido descentralizadas a outros órgãos do SINDAE, nos termos da Lei nº 8.854/1994 e do Decreto nº 1.953/1996. A opção de executar diretamente as ações do PNAE atraiu para a Autarquia responsabilidades e atividades para as quais ela não foi concebida, nem estava estruturada, ou seja, sua força de trabalho demonstrou-se inadequada mediante o aumento de atividades atípicas à coordenação da Política Espacial Brasileira.

Adicionalmente, informa-se que a AEB realizou um concurso público para contratação de 66 novos servidores. Quando nomeados, esses servidores podem aliviar o problema de pessoal entidade. Contudo, faz-se necessário que a Agência repense seu papel e suas atividades na condução da Política Espacial Brasileira, a fim de atacar a causa da limitação de pessoal na entidade.

Causa

Fragilidades nas demais entidades executoras do PNAE que impactam na tempestividade e na especificidade dos projetos relacionados à atividade aeroespacial, provocando a execução direta das atividades pela AEB sem planejamento prévio.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio de mensagem eletrônica enviada pelo gestor no dia 31 de agosto de 2015, foi disponibilizada a seguinte manifestação:

“Os relatos apresentados, tanto do ponto de vista da gestão operacional, controles da gestão e gestão de RH, tem sua pertinência, em maior ou menor grau, sendo passível a implementação de ações corretivas ou de controles internos para minimizar ou mitigar os problemas identificados.

“Numa análise de causa e efeito, a AEB entende que a principal causa da totalidade desses problemas está na inexistência de uma política institucional estruturada, formalizada e integrada na área de gestão estratégica, incorporando os novos conceitos de governança e gestão, como estabelecidos pelo TCU e em outros referenciais sobre o assunto.

“Além da necessidade de implementar ações que levem à realização de um planejamento estratégico da organização, verifica-se também a necessidade da implantação de um programa de melhorias contínuas, baseado nos conceitos e princípios estabelecidos na GESPÚBLICA, incluindo-se, ainda, a questão da gestão de riscos, com a construção e aperfeiçoamento dos diversos indicadores de gestão.

“Todos esses fatos foram objetos de discussão em reunião de Diretoria da AEB, realizada no dia 26/05/2015, conforme memória de reunião em anexo. Na ocasião, foi levantada e discutida a necessidade do estabelecimento, de forma mais explícita e formal, de uma Política de Gestão Estratégica da AEB, que conduza à implementação de um processo de Planejamento Estratégico Institucional, a ser construído sob um ambiente que dê sustentabilidade a este processo, no médio e longo prazos. Discutiu-se também sobre a necessidade de serem iniciados estudos quanto à revisão do SINDAE – para fortalecer principalmente a governança desse sistema, bem como do PNAE – como instrumento de planejamento e programação decenal. Concluiu-se que esses temas deveriam ser levantados e apresentados para discussão na reunião do Conselho Superior da AEB, agendada para o dia 11/06/2015.”

Análise do Controle Interno

Registra-se que a manifestação apresentada pelo gestor ocorre após a reunião de busca conjunta de soluções. Assim, entende-se que o gestor apresentou informações que ratificam as causas que foram obtidas quando da realização da citada reunião.

Destaca-se também que o gestor vem apresentando manifestações que apontam para concordância com os achados da equipe de auditoria e vão além, já enunciando medidas que caso sejam de fato concretizadas contribuirão para o atendimento da recomendação acordada.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Conselho Superior da AEB coordene as demais organizações do SINDAE, com base no art. 2º do Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996, e no art. 9º, inciso V, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, no sentido de instituir um Plano de Continuidade de Negócio, garantindo que as atividades mais críticas no âmbito do PNAE não sejam inviabilizadas após a ocorrência de incidentes, garantindo o funcionamento dessas atividades até o retorno à situação normal de funcionamento das Instituições responsáveis pela sua execução.

4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS



4.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações realizadas pela AEB.

Fato

A equipe de auditoria buscou analisar a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de bens, serviços e obras realizadas pela AEB.

Em resposta ao item 17 da Solicitação de Auditoria nº 002/201502414, o Gestor informou que no exercício de 2014 a Agência realizou somente uma licitação de pregão eletrônico prevendo critérios de sustentabilidade ambiental. Tratou-se de contratação de empresa especializada, para realização de exames médicos periódicos dos servidores lotados na AEB.

Destaca-se que, no exercício, a AEB realizou contratações para aquisições de bens e serviços passíveis de impactos ambientais. A tabela abaixo apresenta essas contratações.

Tabela 06: Aquisições sem critérios de sustentabilidade ambiental.

Nº CONTRATO	MODALIDADE	CNPJ FORNECEDOR	OBJETO	VALOR DO CONTRATO (R\$)
3/2014, 4/2014, 5/2014,	Pregão	03.263.975/0001-09	Aquisição de equipamentos de informática, conforme termo de referência.	248.290
13/2014	Inexigibilidade	01.111.976/0001-02	Contratação de empresa para prestação de serviço de realização de testes de burn-in no modelo de voo MV3 do equipamento RBSB do subsistema WFI do satélite CBERS-4.	338.834
12/2014	Inexigibilidade	65.481.012/0001-20	Contratação de empresa para prestação de serviço realização de testes de burn-in no modelo de voo MV3 do equipamento SSR do subsistema DDR do satélite CBERS-4.	296.427
15/2014	Inexigibilidade	01.773.463/0001-59	Contratação de empresa para prestação de serviço de realização de testes de burn-in no modelo de voo mv3 dos equipamentos QPSK-TX1, QPSK-TX2 do subsistema MWT do satélite CBERS-4.	228.284
16/2014	Inexigibilidade	54.253.661/0001-58	Contratação de empresa para prestação de serviço de realização de teste de burn-in no modelo de voo mv3 dos equipamentos RBNA, RBNB e RBNC do subsistema MUX do satélite CBERS-4.	1.177.429
21/2014	Pregão	72.578.586/0001-87	Contratação de empresa para prestação de serviços especializados para execução de	37.680



Nº CONTRATO	MODALIDADE	CNPJ FORNECEDOR	OBJETO	VALOR DO CONTRATO (R\$)
			manutenção preventiva e corretiva, incluindo a substituição de peças, em 45(quarenta e cinco) equipamentos multifuncionais da marca BROTHER	
23/2014	Pregão	17.557.770/0001-32	Aquisição de material permanente (gerador de 55 KVA).	89.200
24/2014	Pregão	01.475.599/0005-06	Aquisição de material permanente (gerador de 231 KVA).	120.000
30/2014	Pregão	03.263.975/0001-09	Aquisição de material permanente de equipamentos de tecnologia da informação (ultra book).	146.360

Fonte: Consulta ao sistema Siasg, realizada em 30/11/2014.

Deste modo, em que pese o objeto dessas contratações utilizam metais pesados para funcionamento e prestação de serviços, não foram estabelecidos critérios de sustentabilidade ambiental dos produtos e matérias-primas utilizados para fabricações, testes e descartes de componentes, contrariando o Acórdão 2.380/2012 - TCU - 2ª Câmara:

“1.5.1.1. no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, tanto em face do disposto no art. 3º da Lei 8.666/93, quanto da IN/MPOG 1, de 19/1/2010, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras, deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, atentando-se para os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas que deram origem aos bens ou serviços a serem contratados;”

Por fim, informa-se que também não foram identificados critérios de utilização de matérias reciclados ou biodegradáveis nas aquisições de materiais de consumo e prestações de serviços contratados pela AEB.

Destaca-se que a AEB é órgão central do SINDAE, e como tal, deve ser propulsora de práticas sustentáveis na cadeia de CT&I e aeroespacial.

Causa

Identificou-se que a celebração de contratos administrativos e seu gerenciamento foram realizados diretamente pelas áreas finalísticas da AEB, sem submissão prévia à CRL/DPOA para validação dos termos contratuais, é a causa para a ausência de inserção de cláusulas de sustentabilidade ambiental em contratos da AEB.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica, encaminhada em 24 de julho de 2015, a Entidade enviou manifestação, a qual segue transcrita em sua íntegra:

“A AEB já elaborou minuta de Cláusula sobre critérios de sustentabilidade que será acrescida em todos os seus contratos a serem doravante firmados, conforme texto abaixo.

“DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

“A empresa Contratada deverá contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável no cumprimento de diretrizes e critérios de sustentabilidade ambiental, de acordo com o art. 225 da Constituição Federal/88, em conformidade com o art. 3º da Lei nº 8.666/93 e com o art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010, considerando ainda:



“1. a aplicação das normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT NBR, referente ao uso de materiais atóxicos, biodegradáveis e recicláveis;

“2. a utilização de materiais que sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2;

“3. que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;

“4. que os materiais utilizados não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs);

“5. que os produtos sejam, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a boa intenção do gestor, de incluir uma cláusula sobre critérios de sustentabilidade em todos os contratos doravante firmados com a AEB, a Entidade deve avaliar cada contratação, a fim de identificar quais critérios ambientais são adequados para o objeto a ser contratado.

Nesse sentido, no planejamento de cada contratação, faz-se necessário que a Autarquia identifique soluções que atentem para os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte de produtos e matérias-primas que deram origem aos bens ou serviços a serem contratados.

Ainda, o gestor deve atentar para que os critérios de sustentabilidade ambiental adicionados aos certames não comprometam a competitividade entre os participantes do certame.

Desse modo, a alta direção da AEB precisa estabelecer controles internos que garantam que todos os departamentos demandantes de licitações analisem cada objeto a ser contratado, com intuito de minimizar os impactos ambientais, criando uma cultura de conscientização em toda a cadeia de agentes envolvidos com a Política Espacial Brasileira.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a alta direção da AEB avalie a conveniência e oportunidade de formalizar um procedimento que regule, para todas as suas áreas, as normas para celebração de contratos administrativos, prevendo que a CRL/DPOA opine sobre termos e condições contratuais dessas contratações.

4.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

4.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Manifestação da Entidade referente ao dano ao erário potencial de R\$ 210.683,25, registrado na ação de controle da CGU nº 201412753.



Fato

Visando avaliar as medidas adotadas pela AEB para apuração detalhada e posterior recuperação do dano ao erário potencial de R\$210.683,25 registrado na ação de controle da CGU nº 201412753, a agência foi instada, por meio da Solicitação de Auditoria nº 024/201503414, a se manifestar sobre as providências já adotadas para apreciação do assunto. A seguir são transcritas a manifestação da Agência sobre o assunto, encaminhada por meio de mensagem eletrônica em 19 de agosto de 2015.

“Vimos informar que a AEB já tomou algumas medidas preventivas para evitar a repetição dos problemas apontados pela CGU. Ações preventivas já executadas:

1.Expedição de Ofícios endereçados ao INPE, ao DCTA, a Associação das Indústrias Aeroespaciais Brasileiras e a Funcate, comunicando a obrigatoriedade das propostas comerciais para fornecimento de bens e serviços do setor espacial ter as seguintes características:

- Alíquota zero para PIS/PASEP e Cofins em função da Lei 10.865/2004; Art.28; IV*
- Detalhamento dos custos diretos e das Bonificações por Despesas Indiretas – BDI em conformidade com a Súmula-TCU nº 258/2010.*
- Utilizar taxas referenciais para BDI em conformidade com aquelas estabelecidas no Acórdão 2.622/2013 - Plenário*
- Sobre os encargos sociais e trabalhistas exigir a demonstração das alíquotas, por meio de memória de cálculo demonstrando o valor da alíquota, sempre que as propostas apresentem valores elevadas, tipicamente superiores a 85%.*

2.A AEB já se reuniu com o pessoal do Escritório de Projetos do INPE com a finalidade de instruir a equipe sobre os problemas encontrados pela CGU nas propostas comerciais no âmbito dos contratos de retrabalho e testes de burn-in do CBERS-3&4. Temos conhecimento que a equipe do Escritório de projeto do INPE já incluiu os apontamentos no modelo de Projeto Básico, de forma que nas futuras contratações de bens e serviços de engenharia para o setor espacial estes problemas serão evitados.

3.Sobre as ações corretivas em curso, o entendimento harmonizado na AEB após as reuniões com a CGU, inclusive na reunião de busca conjunta de soluções realizada entre a AEB e a CGU, é a que segue:

a) O valor a ser cobrado das empresas será o total encontrado pela CGU. As empresas que já foram notificadas anteriormente, serão notificadas novamente com o valor correto e corrigido;

b) Não será concedido novo prazo para as empresas que já foram notificadas, estas serão apenas informadas do novo valor. O prazo será respeitado apenas para aquelas empresas que desconhecem o teor da presente auditoria;

c) O valor recolhido pela AEB servirá apenas para demonstrar o que foi recolhido na nota fiscal. O valor recolhido também servirá para subsidiar algum questionamento por parte das empresas que serão notificadas.

Segue em anexo o acompanhamento dos contratos que já foram notificados e os que serão notificados pela primeira vez. Na oportunidade, informo que todos os ofícios expedidos já foram encaminhados para o acompanhamento da CGU.”

Inicialmente, a equipe da CGU reconhece que a forma de apresentação das informações no quadro 06 do Relatório da CGU nº 201412753 induziu a uma análise equivocada do valor potencial do dano, que é de R\$221.363,71.

Quanto ao erro material da troca do Contrato de nº 004/2013 pelo de nº 016/2013, informa-se que o Relatório nº 201412753 foi homologado em 19 de maio de 2015, dessa forma não é possível alterar a informação lá contida. Contudo, a inversão dos números dos contratos não invalida a cobrança do valor devido. Dessa forma o monitoramento dos atos da AEB para sanear o ocorrido será exercido sob o contrato nº 016/2013.

Cabe destaque à atuação da AEB, que se reuniu com o Escritório de Projetos do INPE para instruí-los sobre os problemas encontrados pela CGU nas propostas comerciais analisadas.



A difusão da informação do benefício tributário concedido pela legislação às atividades aeroespaciais é atitude preventiva, para evitar novas ocorrências da situação apontada pela CGU, nas demais Entidades que integram o SINDAE.

Ademais, a CGU monitorará a execução das medidas propostas pela AEB para apuração dos valores corretos das contribuições sociais suportadas pelas empresas contratadas, e restituição ao erário de eventuais valores pagos indevidamente pela Autarquia.

4.2.1.2 INFORMAÇÃO

Manifestação da Entidade referente ao dano ao erário potencial de R\$ 506.352,72, registrado na ação de controle da CGU nº 201412753.

Fato

Visando avaliar as medidas adotadas pela AEB para apuração detalhada e posterior recuperação do dano ao erário de R\$ 506.352,72 registrado na ação de controle da CGU nº 201412753, a AEB foi instada, por meio da Solicitação de Auditoria nº 024/201503414, a se manifestar sobre as providências já adotadas para apreciação do assunto. A seguir são transcritas a manifestação da Agência sobre o assunto, encaminhada por meio de mensagem eletrônica em 27 de agosto de 2015.

“1. Após tomar conhecimento do relatório preliminar e, também, na reunião de busca conjunta de soluções entre a AEB e a CGU, informamos que a AEB irá cobrar o valor integral levantado pela CGU, conforme apontado na Ação de Controle CGU nº 201412753. O quadro constante do relatório preliminar foi revisado e agora consta o valor total a ser recolhido ao Erário, conforme abaixo:

A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.

2. Após o valor encontrado de R\$ 504.541,70, a AEB notificou algumas empresas que tem tributos a recolher para a União e irá notificar as demais empresas que desconhecem a presente informação da CGU, conforme quadro abaixo:

A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.

3. Pelo quadro acima, destacamos o seguinte:

- a) A MECTRON recolheu o valor de forma parcial referente a primeira notificação, será notificada novamente para recolher a diferença do valor existente;*
- b) A empresa OMNISYS conhece o valor da dívida de forma parcial apenas de um dos dois contratos firmados. A empresa apresentou uma defesa que foi analisada sendo a defesa indeferida. Após a análise da defesa, a AEB atualizou o valor e notificou novamente a empresa por meio do Ofício nº 171/PRE/2015. O prazo dado para recolhimento foi até o dia 28.8.2015, caso não recolha, será inscrita no CADIN, uma vez que já foram decorridos mais de noventa dias da primeira comunicação;*



- c) As empresas OPTO e EQUATORIAL desconhecem a dívida. As duas serão notificadas e, caso não recolham, a AEB irá aguardar o prazo legal para a inscrição no CADIN e demais sistemas contábeis do governo federal;
- d) O valor de R\$ 177.223,42 servirá apenas para responder a algum questionamento das empresas notificadas.

4. Então, o valor total do potencial dano ao Erário encontrado pela amostra de auditoria da CGU está sendo tratado como prioridade pelo órgão auditado. Entendemos que, s.m.j., a AEB está dando total provimento à presente informação e está envidando todos os esforços para reaver o potencial dano ao Erário dentro do que determina a legislação vigente.

5. Pela Nota de Auditoria CGU nº 201412753/01, a AEB efetuou uma revisão nos demais contratos de engenharia vigentes e encerrados. A revisão dos contratos encerrados seguiu os mesmos parâmetros adotados pela CGU. Analisamos a proposta comercial das empresas e encontramos o valor total dos impostos de R\$ 342.346,97, conforme quadro abaixo:

A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.

6. Após o valor encontrado de R\$ 342.346,97, a AEB notificou algumas empresas que tem tributos a recolher para a União e notificará as empresas que desconhecem a dívida, conforme quadro abaixo:

A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.

7. Pelo quadro acima, destacamos o seguinte:

- a) A MECTRON recolheu o valor de forma parcial referente a primeira notificação, será notificada novamente para recolher a diferença do valor existente;
- b) A empresa OMNISYS conhece o valor da dívida de forma parcial apenas de um dos dois contratos firmados. A empresa apresentou uma defesa que foi analisada sendo a defesa indeferida. Após a análise da defesa, a AEB atualizou o valor e notificou novamente a empresa por meio do Ofício nº 171/PRE/2015. O prazo dado para o recolhimento foi até o dia 28.8.2015, caso não recolha, será inscrita no CADIN, uma vez que já foram decorridos mais de noventa dias da primeira comunicação;
- c) A empresa AEL conhece o valor da dívida de forma parcial apenas de um dos dois contratos firmados. A empresa apresentou uma defesa que está em análise na COF/DPOA. Após a análise da defesa e, caso a AEB não dê provimento, irá inscrever no CADIN e notificará a empresa, uma vez que já foram decorridos mais de noventa dias da primeira comunicação;
- d) As empresas CENIC e ORBITAL desconhecem a dívida. As duas serão notificadas e, caso não recolham, a AEB irá aguardar o prazo legal para a inscrição no CADIN e demais sistemas contábeis do governo federal;
- e) O valor de R\$ 155.470,84 servirá apenas para responder a algum questionamento das empresas notificadas.

8. Então, o valor do potencial dano ao Erário pela revisão efetuada pela AEB está sendo tratada novamente como prioridade pela autarquia. Entendemos novamente que, s.m.j., a AEB está dando total provimento à presente informação e está envidando todos os esforços para reaver o potencial dano ao Erário dentro do que determina a legislação vigente.

9. Prosseguindo com as divergências do PIS/PASEP e COFINS dos contratos vigentes, a AEB também efetuou a revisão destes e encontrou divergências nestas alíquotas. A AEB notificou as empresas e a ação conjunta da CGU e AEB resultará numa economia de R\$ 444.401,99 ao Erário.



A informação aqui contida foi suprimida por solicitação da unidade auditada, em função de sigilo, na forma da lei.

10. *Salientamos que o valor do contrato com a ORBITAL foi reduzido em R\$ 414.445,33, uma vez que houve nova revisão por parte da PRF, DPOA e Fiscal do Contrato.”*



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201503414

Unidade(s) Auditada(s): AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA/AEB

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

AGENCIA ESPACIAL BRASILEIRA/AEB - 201503414

- Estabelecimento de metas inatingíveis. (item 1.1.1.3)
- Problemas na gestão estratégica do PNAE afetando o alcance de seus objetivos estratégicos (item 1.1.1.4)
- Ausência de mensuração objetiva do desempenho da Agência Espacial Brasileira. (item 1.1.2.1)
- Ausência de tratamento sistemático dos riscos inerentes às atividades da AEB em seus níveis estratégicos, táticos e operacionais. (item 2.1.1.1)
- Ausência de conselho de administração na Agência Espacial Brasileira impactando sua governança. (item 2.1.1.3)
- Fragilidades estruturais para Gestão da Ética na Agência Espacial Brasileira.(item 2.1.1.2)
- Fragilidade operacional para a AEB exercer diretamente as atividades da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais – PNDAE (item 3.1.1.4)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

AGENCIA ESPACIAL BRASILEIRA/AEB - 201503414

– Ausência de Regulação do SINDAE traz dificuldades ao alcance de metas e objetivos do Programa Nacional de Atividades Espaciais - PNAE. (item 1.1.1.5)

6. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.196.161-**	Presidente do Conselho Superior da AEB	Regular com Ressalva	Item 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201503414
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília (DF), 25 de setembro de 2015.

ALEXANDRE GOMIDE LEMOS

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201503414

Unidade Auditada: AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA/AEB

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Município(UF): Brasília (DF)

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: JOSÉ ALDO REBELO FIGUEIREDO

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014 da AGENCIA ESPACIAL BRASILEIRA/AEB, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Os trabalhos de auditoria realizados pela CGU destacaram que a AEB obteve êxito parcial no desempenho da gestão, considerando a avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos quanto ao cumprimento das metas físicas e financeiras planejados para o exercício de 2014 do Programa Espacial Brasileiro (programa 2056 do PPA). Dentre as fragilidades detectadas destaca-se: (i) Estabelecimento de meta sem a certeza de sua viabilidade; (ii) Ausência de definição, pela AEB, de indicadores para os seus macroprocessos finalísticos; e (iii) Ausência de indicadores e metas em âmbito estratégico na Agência, contribuindo para o aumento dos riscos de que suas finalidades normativas não sejam alcançadas.

Como justificativa para o atingimento parcial das metas do programa 2056, a equipe de auditoria consignou que foram detectadas restrições orçamentárias no exercício de 2014 comprometendo os esforços da gestão para obtenção dos resultados esperados, destacando que seriam necessários cerca de 770 milhões de reais (no exercício de 2014) para a realização dos projetos previstos pelo Programa Nacional de Atividades Espaciais – PNAE 2012-2021 (descontando os recursos provenientes de outras fontes). No entanto, na LOA 2014 encontra-se destinado para a Política Espacial em torno de 360 milhões de reais, que corresponde a menos da metade do previsto.

Ainda na esteira da avaliação das causas que levaram à percepção da equipe de que grande parte das metas do PPA 2012-2015 no programa 2056 não ter perspectiva de ser atendida, buscou-se avaliar o papel da AEB no âmbito do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais – SINDAE.

Como resultado, verificou-se que a gestão da AEB identifica falhas em seu papel no planejamento, coordenação e controle das ações, mas não considera, nem fomenta, a utilização pelos demais

participantes do normativo que regula esse Sistema, implicando em problemas na coordenação realizada por essa Agência junto a demais partes interessadas do Programa Espacial Brasileiro.

Assim, considerando as avaliações realizadas pode-se verificar que o grande desafio a ser enfrentado pela AEB é o fortalecimento de seu papel de coordenação do SINDAE. Além disso, as fragilidades associadas a sua gestão, decorrentes de uma ausência de planejamento estratégico, trazem como consequências a ausência de definição de objetivos e de atribuições para cada uma de suas áreas.

Além da análise a respeito dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão, foram constatadas falhas nos Controles Internos de Licitações e Compras quanto à gestão dos contratos plurianuais, bem como a ausência de indicadores de Recursos Humanos. Destaca-se ainda que a AEB possui uma situação *sui generis* a de que quase a totalidade da sua força de trabalho é composta de cargos comissionados. Visando fortalecer a agência foi realizado concurso público, estando no momento aguardando a autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG para a nomeação dos 66 novos servidores, que certamente agregarão qualidade a gestão da AEB. Sobre esse assunto, cumpre-me destacar a necessidade de que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI envide esforços no sentido de viabilizar a nomeação destes servidores para dotar a AEB de condições mínimas de recursos humanos para o exercício de suas atribuições.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas encontram-se relacionadas doze constatações, para as quais foram identificadas as causas e expedidas recomendações com objetivo de mitigá-las. Pode-se elencar como causas principais para a ocorrência das constatações: (i) Deficiências nos conhecimentos, habilidades e atitudes presentes na AEB em relação à gestão de processos, projetos e programas impactando sobre a mensuração objetiva dos resultados e do desempenho da Agência; (ii) Ausência de apoio formal da alta direção da AEB à gestão holística e sistemática dos riscos da Agência; e (iii) a Ausência de ações de controle da Auditoria Interna da AEB sobre a gestão de riscos na AEB contribuindo para a desvinculação do processo decisório dessa Autarquia das ameaças incidentes sobre os seus objetivos. Em relação a essas causas deve-se destacar que o gestor já apresentou, ao longo do desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, documentos evidenciando a busca da melhoria da gestão.

Destaca-se também que dentre as causas obtidas tem-se algumas que dizem respeito a aspectos de governança da AEB, como as citadas a seguir: (i) Deficiência na gestão do conhecimento das deliberações do Conselho Superior da AEB proporcionando a perda de decisões relevantes ao SINDAE como a norma operacional de regulação desse sistema; (ii) Falta de Comunicação da situação ao MCTI prejudicando o conhecimento desse Ministério quanto à necessidade da Agência de ter um conselho de administração ativo; e (iii) Deficiência na coordenação da gestão dos riscos do PNAE permitindo que objetivos sejam estabelecidos mesmo diante da evidência de insuficiência orçamentária. Para essas causas identifica-se a necessidade de envolvimento do MCTI e das demais instituições para reavaliação da composição do Conselho Superior da AEB, bem como da criação de uma estrutura de governança

efetiva e atuante, com atribuições mais definidas das entidades que devem ter suas atuações no âmbito do Programa Espacial Brasileiro, considerando o PNAE 2012-2021.

Buscando superar essas causas e, por conseguinte, sanar as respectivas impropriedades consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, foram expedidas dezesseis recomendações. Destaca-se a seguir as principais recomendações, que para o seu atendimento necessitam interação com o MCTI, bem como as demais entidades que compõem o SINDAE: (i) Que o Conselho Superior da AEB, em decorrência das obrigações presentes no art. 4º do Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996, e no art. 5º, inciso V, do Anexo I do Decreto nº 4.718, de 4 de junho de 2003, institucionalize norma de funcionamento do SINDAE que regule os temas que agregam valor à atuação conjunta de suas instituições, incluindo, no que for tocante à governança desse sistema, tratamento aos seguintes temas: gestão de riscos, estrutura de controle interno, coordenação das ações (incluindo as de compras e segurança da informação) e monitoramento do exercício adequado desse funcionamento; (ii) Que o Conselho Superior da AEB coordene as demais organizações do SINDAE, com base no art. 2º do Decreto nº 1.953, de 10 de julho de 1996, e no art. 9º, inciso V, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, no sentido de aperfeiçoar o controle interno do PNAE garantindo que seus indicadores e metas temáticos da Política Espacial sejam adequadamente validados antes de serem propostos às instâncias responsáveis pela elaboração dos planos plurianuais (PPA's) de governo; e (iii) Que o Presidente da AEB, com base no art. 32, inciso V, da Portaria MCT nº 822, de 27 de novembro de 2003, comunique de maneira detalhada e formal ao Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação a necessidade de reestruturar a Autarquia no sentido de dotá-la de um conselho de administração, como previsto no art. 15, § 3º, do Decreto 3.591, de 06 de setembro de 2000, que seja formalmente responsável pela avaliação das suas necessidades, condições e estratégias organizacionais, pelo direcionamento da sua gestão e pelo monitoramento do progresso, do desempenho e da conformidade da AEB em relação aos seus objetivos organizacionais, atividades estas não incluídas atualmente como responsabilidades do Conselho Superior dessa instituição.

Quanto ao atendimento das recomendações emitidas pela CGU em trabalhos anteriores, a equipe de auditoria salientou que há 101 recomendações decorrentes de duas ações de controle em processo de monitoramento e pendentes de atendimento pela AEB.

Em relação à avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da unidade a equipe de auditoria registrou que a avaliação de risco e de monitoramento das atividades de controle interno, são áreas que necessitam de atenção. Registra-se que a AEB informou não possuir um plano institucional ou instrumento normativo que contemple a avaliação de risco nem disponibilizou documentos e relatórios evidenciando a realização do monitoramento formalmente.

Destaca-se ainda como um dos resultados da avaliação dos controles internos da AEB, neste caso especificamente na área de gestão de compras, que foram registradas no Relatório as seguintes situações:

(i) No exame de nove contratações ocorridas por meio de inexigibilidade de licitação de serviços de testes de *burn-in*, dos componentes dos satélites CBERs 3 e 4 a equipe de auditoria verificou a ausência do detalhamento dos custos diretos e das Bonificações por Despesas Indiretas – BDI, os quais deveriam integrar os orçamentos; (ii) Divergência entre as alíquotas de Pis/Pasep e de COFINS constantes nas propostas comerciais aprovadas pela Entidade e as destacadas em Notas Fiscais; e (iii) a falta de comprovação dos custos com encargos sociais, cujos índices chegam a 130%. Estas duas últimas impropriedades representam um dano ao erário potencial de R\$506.352,72 e R\$210.683,25 respectivamente. Sobre o assunto, informo que a AEB já adotou as primeiras providências cabíveis e a CGU permanece acompanhando o deslinde da situação.

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 CGU n.º 201503494, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, de setembro de 2015.

WAGNER ROSA DA SILVA
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura