



Auditoria Interna (AUD)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Superintendência Estadual do Pará

Conformidade do processo administrativo que trata da contratação emergencial de horas de voo de aeronaves para o recenseamento em Terras Indígenas

1º de março de 2023

Ministério do Planejamento e Orçamento
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Auditoria Interna (AUD)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Objeto: Processo administrativo que trata da contratação emergencial de horas de voo de aeronaves para o recenseamento em Terras Indígenas

Unidade Gestora: Superintendência Estadual do Pará – Superintendente Rony Helder Nogueira Cordeiro

Relatório de Avaliação: 01/2023

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional do IBGE, fornecendo avaliação, assessoria e conhecimentos objetivos e baseados em riscos.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUD?

Trata-se de avaliação de conformidade que objetiva a obtenção e a análise de evidências com o propósito de fornecer opinião a respeito do processo administrativo nº 0020668.00000495/2022-84, que contém pedido de contratação direta de serviços de transporte, verificando se existe obediência às condições, regras e aos regulamentos, em especial, o art. 24, IV, da Lei 8.666/93.

A avaliação foi realizada de acordo com as orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, instituídas por meio da Instrução Normativa (IN) nº 8, de 06/12/2017, da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU).

Assim, o escopo deste trabalho de auditoria restringe-se à avaliação do *compliance* dos aspectos administrativos e técnicos do referido processo, como planejamento e de instrução processual sugeridos pela Procuradoria Federal Especializada junto ao IBGE (PFE/IBGE), mas também outros, como a especificação do objeto, a pesquisa de mercado e a documentação das cooperações e/ou parcerias com outros órgãos públicos.

POR QUE A AUD REALIZOU ESSE TRABALHO?

Por solicitação da PFE/IBGE, que requereu à AUD a realização de auditoria especial de conformidade no sentido de verificar a existência e eventuais falhas no processo administrativo submetido pela Superintendência Estadual do Pará ao Conselho Diretor, em novembro de 2022, para contratação emergencial de horas de voo de aeronaves (de asas rotativas) objetivando transportar recenseadores no âmbito do Censo Demográfico 2022 em Terras Indígenas.

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

Foram identificadas inconformidades operacionais nos procedimentos adotados pelos gestores frente às condições, regras e aos regulamentos previstos, em especial, o art. 24, IV, da Lei 8.666/93, que indicam a necessidade dos gestores em buscar:

1. Maior aderência dos processos de contratação direta de bens e serviços à legislação, normas e termos de referência na esfera pública federal;
2. Melhoria da gestão de recursos de materiais por meio de equipes de licitação de bens e serviços estruturadas por servidores com domínio sobre o tema, no âmbito nacional do IBGE, independente de sua lotação administrativa;
3. Avanço da supervisão sobre licitações e contratos pela viabilidade da estrutura organizacional da Sede do IBGE dispor de Unidade Administrativa com dedicação exclusiva à macrogestão, atuando como um Órgão Setorial de controle, orientação, monitoramento e supervisão; e
4. Aprimoramento da documentação dos processos licitatórios garantindo a devida transparência ao procedimento de contratação e efetiva segurança para os servidores envolvidos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUD	Auditoria Interna do IBGE
PR/CGOC	Coordenação-Geral de Operações Censitárias
CGU	Controladoria-Geral da União
DE/CRM	Coordenação de Recursos Materiais
DE	Diretoria-Executiva
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IN	Instrução Normativa
NUP	Número Único de Protocolo
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PFE/IBGE	Procuradoria Federal Especializada junto ao IBGE
RAINT	Relatório Anual de Auditoria Interna
SEGES/ME	Secretaria de Gestão do Ministério da Economia
SES/PA	Superintendência Estadual do IBGE no Pará
SFC/CGU	Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	9
RECOMENDAÇÕES	12
CONCLUSÃO	16
EQUIPE DE AUDITORIA	19
ANEXO I	20
MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	20
ANEXO II	24
NOTA DE AUDITORIA Nº 20/2022, DE 30/12/2022, COM A AVALIAÇÃO PRELIMINAR SOBRE A CONFORMIDADE DO PROCESSO QUE TRATA DA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE HORAS DE VOO DE AERONAVES PARA O REENSENTEAMENTO EM TERRAS INDÍGENAS NO ÂMBITO DO CENSO DEMOGRÁFICO 2022	24

INTRODUÇÃO

A Procuradoria Federal Especializada junto ao IBGE (PFE/IBGE), por meio do Ofício nº 00015/2022/PF-GAB/PFE-IBGE/PGF/AGU, de 09/12/2022, recomendou à Auditoria Interna do IBGE (AUD) a realização de auditoria especial de conformidade no processo administrativo NUP 0020668.00000495/2022-84, que contém pedido de contratação direta de serviços de transporte com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, no valor aproximado de R\$ 6 milhões, no sentido de verificar a existência de eventuais falhas de planejamento e de instrução processual.

O referido processo endereçou a contratação emergencial de horas de voo de aeronaves (de asas rotativas) objetivando transportar recenseadores no âmbito do Censo Demográfico 2022 em Terras Indígenas localizadas nos estados do Amazonas, Pará, Amapá e Roraima, incluindo logística de abastecimento, manutenção, transporte de cargas e combustível.

Em seu parecer nº 00642/2022/COACON/PFE-IBGE/PGF/AGU, de 25/11/2022, restrito aos aspectos jurídicos-formais do processo, analisando os requisitos para a dispensa emergencial da contratação, a PFE/IBGE indicou as condições para afastar a licitação e justificar a contratação direta, sob o fundamento supramencionado, pois não foram satisfeitos os seguintes requisitos: (i) possibilidade de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, serviços ou bens públicos ou particulares; e (ii) demonstração de que a contratação é a via adequada para evitar o risco.

Adicionalmente, considerando também informações do processo que reportam a ausência de capacidade técnica do IBGE necessária para avaliar os requisitos de habilitação da eventual empresa a ser contratada, incorrendo em grande potencial de ser responsabilizada judicialmente caso ocorra problemas na prestação desses serviços, opinou, por fim, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela impossibilidade da contratação por dispensa emergencial.

Portanto, em atendimento à recomendação da PFE/IBGE, comunicada prontamente ao Presidente do IBGE, a Auditoria Interna (AUD) iniciou o trabalho de avaliação de conformidade que objetiva a obtenção e a análise de evidências com o propósito de fornecer opinião a respeito do processo administrativo nº 0020668.00000495/2022-84, que contém pedido de contratação direta de serviços de transporte, verificando se existe obediência às condições, regras e aos regulamentos, em especial, o art. 24, IV, da Lei

8.666/93. Basicamente, trata-se da questão de auditoria a ser percorrida ao longo do exame.

A avaliação foi realizada de acordo com as orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, instituídas por meio da Instrução Normativa nº 8, de 06/12/2017, da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU).

Assim, o escopo deste trabalho de auditoria restringiu-se à avaliação da conformidade (*compliance*) dos aspectos administrativos e técnicos do referido processo, como planejamento e de instrução processual sugeridos pela PFE/IBGE, mas também outros, como a especificação do objeto, a pesquisa de mercado e a documentação das cooperações e/ou parcerias com outros órgãos públicos.

Importante registrar que o Plano de Anual de Auditoria Interna para o ano de 2022 (PAINT 2022) e o PAINT 2023 não reservaram horas técnicas para demandas extraordinárias. Entendendo não ser adequada, por reduzir ainda mais a capacidade operacional da AUD para a realização dos trabalhos de auditoria por obrigação normativa, rodízio de ênfase e avaliação de riscos. Desta forma, no Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna do ano de 2022 (RAINT 2022) e no RAIN 2023 será informada a dedicação da AUD à auditoria especial e o comprometimento das horas técnicas despendidas frente ao plano de trabalho original.

Importante registrar que em 30/12/2022, a AUD emitiu a Nota de Auditoria Nº 20/2022 – Anexo II deste Relatório – reportando a avaliação preliminar dos trabalhos desenvolvidos até então, cuja resposta à questão de auditoria não havia sido possível na ocasião em razão do aguardo do atendimento de Solicitações de Auditoria por parte de algumas Unidades Administrativas do IBGE, com pedido de informações para a completude da obtenção de documentação e da análise de evidências, visando suportar a conclusão sobre a avaliação de conformidade do pedido de contratação direta de serviços de transporte.

Na referida Nota de Auditoria foram reportadas as análises desenvolvidas no trabalho de forma a verificar a existência de eventuais falhas de planejamento e de instrução processual, como sugerido pela PFE/IBGE, mas também outros, como a especificação do objeto, a pesquisa de mercado e a documentação das cooperações e/ou parcerias com outros órgãos públicos, sintetizados em avaliações sobre a(o):

- Instrução processual e designação dos responsáveis pelo planejamento, fiscalização, pela requisição da contratação e do autorizador da contratação;

- Complexidade do objeto e a capacidade técnica do IBGE para a execução da contratação;
- Planejamento da contratação; e
- Escolha do fornecedor, a economicidade, impessoalidade, transparência e publicidade.

RESULTADOS DOS EXAMES

Apresentamos a seguir, o resultado dos exames conduzidos pela Auditoria Interna de acordo com a segmentação da análise realizada no processo administrativo definido no objetivo e escopo do trabalho.

Instrução processual e designação dos responsáveis pelo planejamento, fiscalização, pela requisição da contratação e do autorizador da contratação

- 1) Instrução processual não permite a identificação adequada dos responsáveis designados para o planejamento, gestão, fiscalização e autorização da contratação.**
- 2) Falhas processuais reportadas verificadas quando do envio do processo à PFE/IBGE para avaliação da viabilidade jurídica da contratação.**

A organização do processo não permite a perfeita identificação de quais são as autoridades, os responsáveis pela demanda, a equipe de planejamento, os gestores e fiscais do contrato por meio de publicações e designações destes agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, e, ainda, de forma resumida, a indicação de quais são as folhas que trazem tais informações.

Complexidade do objeto e a capacidade técnica do IBGE para a execução da contratação

- 3) Falta de expertise das equipes responsáveis pelos processos de contratação do IBGE, que não se traduziu em busca por treinamentos/capacitação técnica.**
- 4) Ausência de avaliação da SES/PA e da Coordenação de Recursos de Materiais da**

respeito de concluir se esses elementos trazem a expertise necessária para prosseguir com uma contratação via licitação.

Notadamente, o objeto de contratação emergencial possui alta complexidade, com especificações técnicas diferenciadas que exigem por parte do contratante nível de conhecimento e experiência na licitação de serviços de transporte aéreo, nos requisitos técnicos e legais as quais as empresas se submetem para a execução dos serviços. Neste contexto, a expertise das equipes responsáveis pelos processos de contratação do IBGE foi formalmente reportada no processo administrativo como inexistente, o que ainda pode ser observado pela (i) ausência de histórico da gestão

desse tipo de serviço; (ii) não realização de treinamentos/capacitação técnica previamente realizada pelos servidores responsáveis pela contratação; e (iii) apontamentos de falhas processuais reportados pela PFE/IBGE e DE/CRM encaminhados à SES/PA em devolutivas de solicitações de manifestação do processo administrativo.

Com a autodeclaração da falta de expertise, em uma contratação de alta complexidade e em ambiente que traz riscos à vida humana, não há formas de recomendar o prosseguimento da contratação sem que haja medida que busque atenuar a incapacidade do IBGE de assegurar o sucesso da contratação logística. Dada a colaboração técnica de especialistas em logística aérea de outros órgãos públicos, como informado pelos gestores, parece-nos que restaria à SES/PA e à DE/CRM avaliarem se, assim, haveria a expertise necessária para se prosseguir com uma segura contratação via licitação.

Planejamento da contratação

- 5) Inexistência de previsão de uma data-limite para a necessidade de se iniciar processo licitatório, em função do insucesso na formulação de cooperação com órgãos públicos federais para o fornecimento de horas-voos para o serviço de transporte necessários para o recenseamento nas Terras Indígenas, levando o IBGE a estabelecer a contratação emergencial com inobservância de requisitos estabelecidos na legislação.**
- 6) Falta da documentação, nos autos, que reporta do pleno esforço e interações mantidas com outros órgãos na busca por cooperação técnica, que que possuiriam aeronaves próprias e/ou horas-voos contratadas disponíveis para os serviços de transporte, em especial, a partir da indicação da DE/CRM de que não haveria condições no IBGE para a realização deste tipo de contratação e a importância da Administração da Fundação verificar a viabilidade da celebração de acordo de cooperação.**
- 7) A argumentação que suportou a contratação emergencial de que o prazo para a realização do processo licitatório, nos termos definidos na legislação, inviabilizaria a conclusão do Censo Demográfico 2022 não guarda amparo na visão de Órgão Externo de Controle, que estabelece que somente acontecimentos efetivamente imprevistos, que se situam fora da esfera de controle do administrador, sustentariam tal opção.**

8) Foi demonstrado que o eventual risco de não realização do Censo Demográfico 2022 nas Terras Indígenas foi parcialmente mitigado pela gestão do IBGE por meio da insistência e a sucedida operacionalização de parcerias locais com outros órgãos públicos, o que expõe a contratação emergencial ao previsto em pronunciamento de Órgão Externo de Controle, pela qual a dispensa de licitação, em casos de emergência, somente é cabível se o objeto da contratação direta foi o único meio adequado, eficiente e efetivo para afastar o risco iminente detectado.

Escolha do fornecedor, a economicidade, impessoalidade, transparência e publicidade

9) Inexistência de uma pesquisa de preços mais ampla, com um maior número de prestadores de serviço, apesar do atendimento ao disposto na Instrução Normativa ME/SEGES nº 73/2020, pode vir a expor o processo administrativo a eventuais riscos considerando que o valor total do serviço a ser contratado ficou muito superior ao estimado inicialmente. No caso da impossibilidade de obtenção de mais propostas comerciais, essa dificuldade deveria estar exposta nos autos do processo.

10) Ausência de justificativas do motivo pelo qual não se obteve um maior número de propostas de empresas presentes na região Norte, tendo em conta que as anexadas ao processo – do Rio de Janeiro e do Paraná – indicam uma elevação do custo de deslocamento das aeronaves.

11) Incompletude das propostas comerciais apresentadas, pela ausência de planilhas de custos e de formação de preço, o que não permite melhor avaliação dos valores apresentados considerando que representaram aumento substancial ao previsto originalmente (de mais de 50%).

RECOMENDAÇÕES

- 1) Criar um plano de capacitação para os servidores da SES/PA que atuam nas contratações da Superintendência e adotar as normas editadas pelo Governo Federal e pelo IBGE a respeito da composição de peças no processo de licitação (expostas no Anexo I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria), dando ênfase à necessidade de anexar nos processos de contratação a identificação de quais são as autoridades, os responsáveis pela demanda, a equipe de planejamento, os gestores e fiscais do contrato por meio de publicações e designações destes agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, e, ainda, de forma resumida, a indicar quais são as folhas que trazem tais informações.

Nível de Criticidade: Médio

Unidade Administrativa responsável: SES/PA

Achado de Auditoria nº 1

- 2) Em associação à recomendação nº 01 do Relatório de Auditoria nº 03/2022, da avaliação sobre o processo “Gerir Aquisições”: Avaliar a possibilidade de realizar o processo “Gerir Aquisições”, em âmbito nacional, por equipes temáticas compostas por servidores que sejam exclusivamente dedicadas ao processo.

Link da recomendação: <https://eaud.cgu.gov.br/auth/tarefa/1151829>

Indica-se que sejam responsáveis pelas atividades de instrução processual de preços, editais e termos de referência somente servidores exclusivamente dedicados e capacitados tecnicamente por temas específicos dos objetos de aquisição – bens ou serviços, independente de sua lotação administrativa.

Além de oferecer maior especialização, esta forma organizada de desconcentração administrativa eliminaria qualquer inconformidade no que se relaciona à segregação de funções no processo, criaria equipes mais robustas no que se refere à alocação de pessoal qualificado.

Nível de Criticidade: Alto

Unidade Administrativa responsável: Diretoria-Executiva

Achados de Auditoria nºs 2, 3 e 4

- 3) Em associação à recomendação nº 02 do Relatório de Auditoria nº 03/2022, da avaliação sobre o processo “Gerir Aquisições”: Definir uma Unidade Administrativa na DE/CRM com dedicação exclusiva à macrogestão do tema Licitações e Contratos, atuando como um Órgão Setorial de controle, orientação, monitoramento e supervisão.

Link da recomendação: <https://eaud.cgu.gov.br/auth/tarefa/1151836>

O gestor do processo (DE/CRM) deve promover procedimentos otimizados, como ata de registro de preços que atendam mais de uma unidade, o uso do caderno de logísticas, cronograma de aquisições, plano de capacitações para os servidores, dentre outras responsabilidades: garantir projeto que integre de forma mais adequada funcionalidades do SA-e, SDA-Contratos, SDA-Atos e Documentos e SDA-Protocolo e demais sistemas externos que façam parte das atividades do processo, para que se controle e gerencie/fiscalize toda e qualquer documentação que consta ou não nos processos digitais no mesmo ambiente, dentre outros avanços.

No caso específico, a presença de órgão responsável pela supervisão do macroprocesso poderia formalizar e formatar atividades que ocorram nas contratações, criando checklists e guias que trariam maior robustez, transparência e facilidade de leitura para o processo licitatório.

Nível de Criticidade: Alto

Unidade Administrativa responsável: Diretoria-Executiva

Achados de Auditoria nºs 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10 e 11

- 4) a. Em associação à recomendação nº 02 do Relatório de Auditoria nº 03/2022, da avaliação sobre o processo “Gerir Aquisições”: Definir uma Unidade Administrativa na DE/CRM com dedicação exclusiva à macrogestão do tema Licitações e Contratos, atuando como um Órgão Setorial de controle, orientação, monitoramento e supervisão, considerar a avaliar de comunicado que reforce que as unidades administrativas responsáveis pela realização de compras diretas, licitações e contratos devem expor, nos autos, toda e qualquer documentação que comprove os esforços em busca por alternativas, por busca de melhores preços, dentre outros, trazendo maior transparência ao procedimento de contratação e segurança para os envolvidos.

Em que pese as normas editadas pelo Governo Federal, pela DE/CRM e a jurisprudência tragam o entendimento de que os processos de aquisição devem expor toda e qualquer documentação que comprove e justifique as tomadas de

decisão realizadas pelos gestores da contratação, verifica-se que o IBGE se resente de instância de supervisão que atue em mitigar eventuais inconformidades nos processos, o que evidencia a necessidade da governança do IBGE buscar formas de viabilizar o completo atendimento à recomendação nº 2 do Relatório nº 03/2022 da AUD, sobre o subprocesso "Gerir Aquisições".

Link da recomendação: <https://eaud.cgu.gov.br/auth/tarefa/1151836>

Nível de Criticidade: Médio

Unidade Administrativa responsável: DE

Achados de Auditoria nºs 6, 9, 10 e 11

b. Adicionalmente, em associação à melhoria nos processos, visando atuar com base nas melhores práticas governamentais e em completo *compliance*, caberá à SES/PA a busca por capacitação para seus servidores envolvidos na agenda de aquisições, conforme exposto na Recomendação nº1 deste relatório.

Nível de Criticidade: Médio

Unidade Administrativa responsável: SES/PA

Achados de Auditoria nºs 6, 9, 10 e 11

- 5) a. Solicitar a inclusão dos fatos que geraram a necessidade da contratação emergencial de horas de voo de aeronaves para o transporte de recenseadores no âmbito do Censo Demográfico 2022 em Terras Indígenas no "Relatório de Lições Aprendidas no Censo Demográfico de 2022", a ser conduzido pela PR/CGOC, ressaltando que as fragilidades identificadas no planejamento da operação de logística aérea (i) ao inexistir previsão de uma data-limite para a necessidade de se iniciar processo licitatório, em função do insucesso na formulação de cooperação com órgãos públicos federais para o fornecimento de horas-voo para o serviço de transporte; e (ii) à falta da documentação, nos autos, que reporta do pleno esforço e interações mantidas com outros órgãos na busca por cooperação técnica, que que possuiriam aeronaves próprias e/ou horas-voo contratadas disponíveis para os serviços de transporte, em especial, a partir da indicação da DE/CRM de que não haveria condições no IBGE para a realização deste tipo de contratação e a importância da Administração da Fundação verificar a viabilidade da celebração de acordo de cooperação.

Nível de Criticidade: Médio

Unidade Administrativa responsável: DE/CRM

Achados de Auditoria n^{os} 3, 4, 5 e 6

b. Proceder a inclusão dos supracitados fatos apresentados pela DE/CRM, em decorrência dos referidos achados de auditoria e em atendimento à recomendação anterior, possibilitando o perfeito reporte da experiência vivida no IBGE relacionada à contratação emergencial de horas de voo de aeronaves para o transporte de recenseadores no âmbito do Censo Demográfico 2022 em Terras Indígenas

Nível de Criticidade: Médio

Unidade Administrativa responsável: PR/CGOC

Achados de Auditoria n^{os} 3, 4, 5 e 6

CONCLUSÃO

A resposta à questão de auditoria proposta no planejamento da avaliação de conformidade – o processo administrativo nº 0020668.00000495/2022-84, que contém pedido de contratação direta de serviços de transporte aéreo para recenseadores realizarem a coleta de dados em Terras Indígenas, no âmbito do Censo Demográfico 2022, atende às condições, regras e aos regulamentos, em especial, o art. 24, IV, da Lei 8.666/93? – é apresentada a seguir.

Notadamente, o objeto de contratação emergencial possui alta complexidade, com especificações técnicas diferenciadas que exigem por parte do contratante nível de conhecimento e experiência na licitação de serviços de transporte aéreo, nos requisitos técnicos e legais as quais as empresas se submetem para a execução dos serviços. Neste contexto, a expertise das equipes responsáveis pelos processos de contratação do IBGE foi formalmente reportada no processo administrativo como inexistente, o que ainda pode ser observado pela (i) ausência de histórico da gestão desse tipo de serviço; (ii) não realização de treinamentos/capacitação técnica previamente realizada pelos servidores responsáveis pela contratação; e (iii) apontamentos de falhas processuais reportados pela PFE/IBGE e DE/CRM à SES/PA, em devolutivas de solicitações de manifestação do processo administrativo.

Embora gestores tenham apontado que há o apoio de pregoeiro e pontos focais da FUNAI na busca por contratar a logística aérea necessária, essa informação não consta nos autos e diverge da opinião da SES/PA, principalmente, no que se relaciona à capacidade de contratar o serviço aéreo.

A Auditoria Interna observou também questões relacionadas a falhas de instrução processual, reportadas pela PFE/IBGE, além da ausência de publicidade dos fatos relacionados à pesquisa de empresas disponíveis para a execução do serviço, que fragilizam o procedimento de contratação apresentado pela SES/PA.

Sobre a justificativa para a realização de dispensa de licitação, a partir do entendimento que o prazo para a realização do processo licitatório, nos termos definidos na legislação, inviabilizaria a conclusão do Censo Demográfico 2022, a mesma não guarda amparo na visão de Órgão Externo de Controle, que estabelece que somente acontecimentos efetivamente imprevistos, que se situam fora da esfera de controle do administrador sustentariam tal opção.

Ainda, evidenciou-se que o eventual risco de não realização do Censo Demográfico 2022 nas Terras Indígenas foi parcialmente mitigado pela gestão do IBGE por meio da

insistência e a sucedida operacionalização de parcerias locais com outros órgãos públicos, o que expõe a contratação emergencial ao previsto em pronunciamento de Órgão Externo de Controle, pela qual a dispensa de licitação, em casos de emergência, somente é cabível se o objeto da contratação direta foi o único meio adequado, eficiente e efetivo para afastar o risco iminente detectado.

Assim, com base nos achados de auditoria reportados no tópico “Resultado dos Exames” deste Relatório é possível à Auditoria Interna considerar que o referido processo de contratação por meio de dispensa de licitação possui inconformidades frente às condições, regras e aos regulamentos, em especial, o art. 24, IV, da Lei 8.666/93 relacionadas, destacadamente, a(à) (i) falhas processuais; (ii) ausência de informações na pesquisa de preços realizadas; e (iii) autodeclaração da falta de competência técnica necessária para a gestão e supervisão dos serviços a serem contratados.

Chamamos ainda a atenção que a avaliação de alternativas pelos gestores e pela Administração na busca de viabilizar o fornecimento dos serviços, de alta complexidade em ambiente que traz riscos à vida humana, deveria intensificar a viabilização de parcerias junto a órgãos públicos federais e estaduais que detém aeronaves próprias, e, também aos que possuem contratos e ata de registro de preços em aberto com fornecedores, de forma a assegurar os meios necessários para finalizar a operação censitária em Terras Indígenas.

Por fim, a Auditoria Interna entente que os principais benefícios esperados pela implementação das recomendações apresentadas neste relatório, pelos gestores responsáveis pelo processo administrativo avaliado são:

1. Maior aderência dos processos de contratação direta de bens e serviços às condições, regras e aos regulamentos previstos em normas e termos de referência na esfera pública federal;
2. Melhoria da gestão de recursos de materiais por meio de equipes de licitação de bens e serviços estruturadas por servidores com domínio sobre o tema, no âmbito nacional do IBGE, independente de sua lotação administrativa;
3. Melhoria da supervisão sobre licitações e contratos pela eventual viabilidade da estrutura organizacional da Sede do IBGE dispor de Unidade Administrativa com dedicação exclusiva à macrogestão, atuando como um Órgão Setorial de controle, orientação, monitoramento e supervisão; e

4. Aprimoramento técnico da documentação dos processos licitatórios garantindo a devida transparência ao procedimento de contratação e efetiva segurança para os servidores envolvidos.

CARLOS ALBERTO VIANNA COSTA

Auditor-Chefe

Auditoria Interna – AUD

IBGE

EQUIPE DE AUDITORIA

Servidor	Cargo
Edson Chun Ichi Ebara	Assistente Técnico
Arthur Santos Lettre	Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura
William Pimentel Berk de Queiroz	Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura

ANEXO I

Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria

Achado nº 1 relacionado à recomendação nº 1

Manifestação da unidade examinada (DE/CRM)

Encontram-se vigentes a P.PR 406/2022, que delega e subdelega competências para a prática de atos no âmbito do IBGE; a IN DE/ CRM 12/2021, que indica todos os passos necessários para a contratação de materiais e serviços; assim como a IN 05/2017, editada pelo Ministério Do Planejamento, Desenvolvimento E Gestão, que detalha todos os procedimentos necessários para a contratação de serviços no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Consta na Lei No 9.784 , de 29 de janeiro de 1999, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, e que, supõe-se, seja de conhecimento de todos os servidores públicos federais, que “Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição e indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”, ou seja, todos os atos administrativos devem constar no processo e ainda, todos os documentos que comprovem o histórico da contratação, são obrigatórios no processo. A Lei citada, combinada aos normativos internos constantes no portal da CRM (acesso pela Intranet DE/Intranets IBGE/CRM Coordenação de Recursos Materiais) orientam sobre o que é obrigatório em cada processo. É inviável em normativo único, a indicação de quais documentos devam constar para cada tipo de processo.

A SES/PA não manifestou considerações a respeito.

Análise da equipe de auditoria

A Auditoria Interna considerou a exposição realizada pela DE/CRM e entendeu que a recomendação relacionada ao Achado nº 1 deveria ser alterado para a criação de plano de capacitação pela SES/PA para os seus servidores que atuam nas contratações da Superintendência.

Achados nºs 2, 3 e 4 relacionados à recomendação nº 2

Manifestação da unidade examinada (DE/CRM)

Este assunto deve ser discutido e decidido por instância superior de governança, pois requer a estruturação das unidades. A contratação em questão, pela complexidade, importância e pelo valor estimado, requer, pelo menos, 12 meses para planejamento e formalização de contratos ou convênios, visando à análise e decisão sobre a melhor solução para a demanda, verificação de legislação sobre o assunto, opções de mercado, mapa de riscos etc. Ou seja, a estruturação das unidades de compra do IBGE, regionais, ou não, precisam ser bem pensadas e estruturadas, pois desempenham papel relevante na infraestrutura da instituição.

A SES/PA não manifestou considerações a respeito.

Análise da equipe de auditoria

A recomendação da auditoria está associada ao atendimento pela DE da recomendação nº 01 do Relatório de Auditoria nº 03/2022, da avaliação sobre o processo “Gerir Aquisições”. Assim, a AUD entende que o assunto será endereçado pela gestão responsável e, posteriormente, submetido, discutido e decidido pelas instâncias da governança do IBGE.

Achados nºs Achados de Auditoria nos 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10 e 11 relacionados à recomendação nº 3

Manifestação da unidade examinada (DE/CRM)

De fato, é o cenário ideal para melhor gestão do assunto. Entretanto, não há pessoal disponível para que se disponibilize em “equipes temáticas exclusivamente dedicadas a um processo.” A CRM, especificamente, passou por desfalques em diversas gerências, chegando a perder 7 servidores efetivos que migraram para outros órgãos, como consequência de aprovação em concursos. Este problema já foi comunicado às instâncias superiores, que buscarão a reposição por meio de realização de outros concursos públicos.

A SES/PA não manifestou considerações a respeito.

Análise da equipe de auditoria

A recomendação da auditoria está associada ao atendimento pela DE da recomendação nº 02 do Relatório de Auditoria nº 03/2022, da avaliação sobre o processo “Gerir

Aquisições". Assim, a AUD entende que o assunto será endereçado pela gestão responsável e, posteriormente, submetido, discutido e decidido pelas instâncias da governança do IBGE.

Achados nºs 6, 9, 10 e 11 relacionados à recomendação nº 4

Manifestação da unidade examinada (DE/CRM)

Como indicado na resposta à recomendação número 1, o processo administrativo deve ser autoexplicativo, portanto, todo documento e todo ato administrativo obrigatórios à contratação devem compor os autos do processo. Já existe a IN CRM 12/2021, que detalha todos os procedimentos para os diversos tipos de contratação, inclusive contratação direta. É importante ressaltar, nesse momento, a imprescindível verificação da capacitação dos servidores, cabendo aos gestores locais o mapeamento das necessidades de cada setor.

A SES/PA não manifestou considerações a respeito.

Análise da equipe de auditoria

A Auditoria Interna entende que a recomendação necessita permanecer destinada à instância superior da CRM, a DE, em associação à recomendação nº 02 do Relatório de Auditoria nº 03/2022, da avaliação sobre o processo "Gerir Aquisições. Entretanto, adicionalmente, considerando a manifestação realizada, considerou entendeu que a recomendação relacionada aos Achados nºs 6, 9, 10 e 11 deveria também direcionar à SES/PA a necessidade de plano de capacitação pela SES/PA para os seus servidores que atuam nas contratações da Superintendência.

Achados nºs 3, 4, 5 e 6 relacionados à recomendação nº 5

Manifestação da unidade examinada (DE/CRM)

No tocante à CRM, sugerimos indicar:

- i) O IBGE necessita de um setor de *compliance*, visto que a PR/AUD, excepcionalmente, desempenha este papel somente para este processo.
- ii) As atribuições de responsabilidade devem ser objetivas e determinadas formalmente

pelas autoridades competentes, considerando as competências, a estrutura, e a capacitação de cada setor.

iii) É necessário analisar, amplamente, a melhor forma de superar a falta de expertise do IBGE em contratações deste tipo de serviço, talvez necessário nas demais pesquisas do IBGE; seja por convênio com outros órgãos, com plano de trabalho definido e formalizado por escrito nas instâncias superiores; seja por capacitação dos servidores do IBGE, ou seja, por contratação de consultor técnico especializado.

A SES/PA não manifestou considerações a respeito.

Análise da equipe de auditoria

Em complemento ao já reportado, a Auditoria Interna entendeu ser necessária a inclusão de recomendação adicional à PR/CGOC, unidade responsável pela consolidação e divulgação do documento “Lições Aprendidas no Censo Demográfico 2022”, que a partir da disponibilização pela DE/CRM das informações indicadas no supracitado apontamento, proceda a devida inclusão no relatório a ser produzido.

ANEXO II

Nota de Auditoria nº 20/2022, de 30/12/2022, com a avaliação preliminar sobre a conformidade do processo que trata da contratação emergencial de horas de voo de aeronaves para o recenseamento em Terras Indígenas no âmbito do Censo Demográfico 2022

NOTA DE AUDITORIA Nº 20/2022

Avaliação preliminar sobre a conformidade do processo que trata da contratação emergencial de horas de voo de aeronaves para o recenseamento em Terras Indígenas no âmbito do Censo Demográfico 2022

INTRODUÇÃO

A Procuradoria Federal Especializada junto ao IBGE (PFE/IBGE), por meio do Ofício nº 00015/2022/PF-GAB/PFE-IBGE/PGF/AGU, de 09/12/2022, recomendou à Auditoria Interna do IBGE (AUD) a realização de auditoria especial de conformidade no processo administrativo NUP 0020668.00000495/2022-84, que contém pedido de contratação direta de serviços de transporte com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, no valor aproximado de R\$ 6 milhões, no sentido de verificar a existência de eventuais falhas de planejamento e de instrução processual.

O referido processo endereçou a contratação emergencial de horas de voo de aeronaves (de asas rotativas) objetivando transportar recenseadores no âmbito do Censo Demográfico 2022 em Terras Indígenas localizadas nos estados do Amazonas, Pará, Amapá e Roraima, incluindo logística de abastecimento, manutenção, transporte de cargas e combustível,

Em seu parecer nº 00642/2022/COACON/PFE-IBGE/PGF/AGU, de 25/11/2022, restrito aos aspectos jurídicos-formais do processo, analisando os requisitos para a dispensa emergencial da contratação, a PFE/IBGE indicou que os seguintes autorizadores da dispensa de licitação não estavam preenchidos: (i) possibilidade de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, serviços ou bens públicos ou particulares; e (ii) demonstração de que a contratação é a via adequada para evitar o risco.

Adicionalmente, considerando também informações do processo que reportam a ausência de capacidade técnica do IBGE necessária para avaliar os requisitos de habilitação da eventual empresa a ser contratada, com risco potencial de responsabilizar judicialmente a Fundação no caso de problemas na prestação desses serviços, opinou, por fim, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela impossibilidade da contratação por dispensa emergencial.

Assim, em atendimento à recomendação da PFE/IBGE, comunicada prontamente ao Presidente do IBGE, a Auditoria Interna (AUD) iniciou trabalho de avaliação de conformidade que objetiva a obtenção e a análise de evidências com o propósito de fornecer opinião a respeito do processo administrativo nº 0020668.00000495/2022-84, que contém pedido de contratação direta de serviços de transporte, verificando se existe obediência às condições, regras e aos regulamentos, em especial, o art. 24, IV, da Lei 8.666/93. A avaliação foi realizada de acordo com as orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, instituídas

por meio da Instrução Normativa (IN) nº 8, de 06/12/2017, da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU).

Assim, o escopo deste trabalho de auditoria restringe-se à avaliação do *compliance* dos aspectos administrativos e técnicos do referido processo, como planejamento e de instrução processual sugeridos pela PFE/IBGE, mas também outros, como a especificação do objeto, a pesquisa de mercado e a documentação das cooperações e/ou parcerias com outros órgãos públicos.

Importante registrar que o Plano de Anual de Auditoria Interna para o ano de 2022 (PAINT 2022) não reservou horas técnicas para demandas extraordinárias, entendendo não ser adequada, por reduzir ainda mais a capacidade operacional da AUD para a realização dos trabalhos de auditoria por obrigação normativa, rodízio de ênfase e avaliação de riscos. Desta forma, no Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna do ano de 2022 (RAINT 2022) informaremos a dedicação da AUD à auditoria especial e o comprometimento das horas técnicas despendidas frente ao plano de trabalho original.

A presente Nota de Auditoria reporta as percepções e os prováveis endereçamentos do trabalho em desenvolvimento pela AUD, com o objetivo de já fornecer à PFE/IBGE conforto quanto ao nível de conformidade da instrução processual realizada pelos responsáveis pela contratação emergencial dos serviços.

A Auditoria Interna do IBGE aguarda por parte de algumas Unidades Administrativas da Fundação o atendimento de Solicitações de Auditoria com pedidos de informações para a completude da obtenção e da análise de evidências, visando as respostas das questões de auditoria formuladas para o trabalho e suportar a emissão de Relatório de Auditoria com a conclusão sobre a conformidade do pedido de contratação direta de serviços de transporte.

CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O OBJETO AUDITADO

O processo em avaliação, aberto oficialmente em 02/07/2022, trata da contratação emergencial da prestação de serviços de transporte aéreo para apoio ao recenseamento da população residente nas aldeias indígenas localizadas em 17 (dezesete) Terras Indígenas nos estados do Pará, Amazonas, Amapá e Roraima.

Como justificativa para a contratação, à fl. 2 dos autos, expõe-se que “os setores censitários dos aglomerados indígenas para os quais os serviços de transporte são necessários encontram-se em regiões amazônicas de difícil acesso por outros modais, condição que inviabilizaria a realização da operação censitária no período previsto para a pesquisa sem o transporte aéreo, além de expor as equipes a graves riscos de acidentes”. A única alternativa viável de acesso, de acordo com a Administração do IBGE, é por via aérea.

Adiante, no Anexo I do Projeto Básico, denominado “Justificativa sobre a necessidade do contrato emergencial e os motivos da emergência”, à fl. 867, a justificativa se

altera, sendo a seguinte: “O presente processo de contratação emergencial tem como objetivo o provimento de meios de transporte aéreo para as equipes de coleta do IBGE na execução do recenseamento de aldeias indígenas localizadas em área de difícil acesso na região amazônica. Essa demanda se mostra imperativa para a garantia da cobertura territorial universal que é característica intrínseca da contagem da população, atualizada pelos Censos Demográficos. Neste documento, são detalhadas as dificuldades administrativas e operacionais enfrentadas pelo IBGE na preparação do Censo Demográfico 2022, a complexidade implicada na contratação de táxi aéreo para a região amazônica e os motivos que implicaram a contratação emergencial como última possibilidade para viabilizar o objeto da contratação.”.

Também se encontram reportadas neste documento as tentativas frustradas de cooperação técnica com a SESAI e a FUNAI no fornecimento de horas-voos, bem como junto ao Ministério da Defesa, com relato de que também não houve viabilidade para a realização desse apoio nas reuniões realizadas com os representantes do IBGE. Posteriormente, encontra-se descrito o motivo de emergência da contratação.

No final de novembro de 2022, após longa tramitação, encaminhou-se o processo à PFE/IBGE, visando obter parecer jurídico favorável à contratação, para prosseguimento do processo e consequente coleta censitária nos territórios indígenas que poderiam, então, ser alcançados pelo IBGE.

Contudo, como já informado, no Parecer 00642/2022/COACON/PFE-IBGE/PGF/AGU, a PFE/IBGE opinou pela impossibilidade da contratação por dispensa emergencial, nos limites de sua análise jurídica dos autos, baseada fortemente no não atendimento a requisitos legais para a contratação direta fundada em dispensa emergencial, fundamentados na legislação específica de contratações públicas, especificamente o art. 24 da Lei 8.666/93, e na doutrina existente. Entendeu-se que a contratação não compromete a segurança ou a integridade física de pessoas ou bens, sendo “o comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração”, baseada nos normativos que tratam da dispensa de licitação, um dos requisitos legais para a contratação emergencial.

A contratação também não atende ao requisito de “demonstração de que a contratação é a via adequada para evitar o risco”. O entendimento da PFE/IBGE parte de que a justificativa da contratação emergencial é evitar a postergação da operação censitária, mas – no momento da análise jurídica – o cronograma da operação censitária já estava comprometido. Logo, a dispensa de licitação por motivo de emergência não se mostra instrumento hábil de prevenção a esse risco, pois este risco já se concretizou.

Outro ponto elencado pela PFE/IBGE, que não se relaciona diretamente aos requisitos legais para a contratação direta fundada em dispensa emergencial, é a declarada ausência de expertise para realizar a licitação, reportado no processo administrativo como um dos argumentos da Superintendência Estadual do Pará (SES/PA) a favor da contratação direta mediante dispensa emergencial de licitação.

Essa preocupação relacionada à capacidade técnica necessária para essa contratação também se encontra no despacho da Coordenação de Recursos Materiais (DE/CRM), à fl. 270, que comenta: “outra preocupação era o objeto da contratação, visto que o IBGE não tem expertise neste objeto e nem na legislação que rege o assunto, mas foi informado que isto estava sendo buscado junto aos órgãos que costumam fazer este tipo de contratação, como Funai, Sesai e Exército”.

O Procurador Federal da PFE/IBGE resume seu entendimento relacionado à questão da seguinte forma: “Ora, se a Administração do IBGE admite expressamente não possuir a capacitação técnica necessária para avaliar os requisitos de habilitação da eventual contratada, incorre em grande potencial de ser responsabilizada judicialmente por culpa *in eligendo* e *in vigilando* caso ocorra problemas na prestação desses serviços, o que reforça a recomendação de se verificar a viabilidade de obtenção de apoio logístico junto a outros órgãos que possuam a expertise necessária.”

A seguir, seguimos com a análise da Auditoria Interna no processo NUP 0020668.00000495/2022-84, de forma a verificar a existência de eventuais falhas de planejamento e de instrução processual, como sugerido pela PFE/IBGE, mas também outros, como a especificação do objeto, a pesquisa de mercado e a documentação das cooperações e/ou parcerias com outros órgãos públicos.

SOBRE A INSTRUÇÃO PROCESSUAL E DESIGNAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELO PLANEJAMENTO, FISCALIZAÇÃO, PELA REQUISICÃO DA CONTRATAÇÃO E DO AUTORIZADOR DA CONTRATAÇÃO

Para a avaliação da instrução processual e da designação de responsáveis pelo processo de contratação, realizou-se a verificação da documentação obrigatória, nos autos, para a contratação por meio de dispensa de licitação.

Observa-se que, na fl. 2 dos autos, foi selecionada a equipe de planejamento para a execução do trabalho. Na folha seguinte, verifica-se que o responsável pela formalização da demanda é o Coordenador Técnico do Censo Demográfico, e consta também a autorização do Superintendente do IBGE no Estado do Pará para prosseguimento da contratação.

No item 4 do Estudo Técnico Preliminar, anexo II do Projeto Básico, fl. 3 do anexo e 892 dos autos, extrai-se que a Área Requisitante da contratação é a Coordenação Técnica do Censo Demográfico da SES/PA, cujo encarregado é o mesmo que se responsabilizou pela demanda.

Às fls. 981-984, as SES/RR, SES/PA e SES/AM indicaram os fiscais do contrato, enquanto a gestão contratual do eventual compromisso a ser firmado ficou a cargo do Coordenação Técnica do Censo Demográfico da SES/PA. Contudo, as portarias, que dão publicidade aos atos de nomeação dos servidores em seus cargos, não estão expostas no processo.

Embora a equipe que realizou o procedimento de contratação tente explicitar quais são as autoridades, os responsáveis pela demanda, a equipe de planejamento, e os eventuais gestores e fiscais do contrato nos autos, é recomendável que sejam juntadas publicações e designações destes agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, de forma resumida, informando quais são as folhas que trazem essas informações – e também as que trazem os documentos supracitados da fase de planejamento da contratação – no momento de encaminhar o processo para a avaliação jurídica, evitando, assim, que o processo retorne desnecessariamente à unidade responsável pela contratação.

Constam no processo os elementos obrigatórios da fase de planejamento para a contratação emergencial, como: Requisição do Serviço, Projeto Básico, Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos. Também consta a dotação orçamentária reservada para a contratação e a documentação obrigatória que as empresas devem apresentar, além das certidões que informam que não há pendências dos CNPJ que impeçam a contratação. Resta informar que o processo está numerado e protocolizado. Assim, em que pese existirem oportunidades de melhoria que mitigariam riscos, parece-nos que a instrução processual e designação dos responsáveis pelo planejamento, fiscalização, pela requisição da contratação e do autorizador da contratação atendem a legislação ao qual se submete.

SOBRE A COMPLEXIDADE DO OBJETO E CAPACIDADE TÉCNICA DO IBGE PARA EXECUÇÃO DA CONTRATAÇÃO

Do Estudo Técnico Preliminar, anexo II do Projeto Básico, verifica-se que o objeto da contratação é bastante complexo, trazendo diversas especificações técnicas relacionadas ao tipo de aeronave, aos requisitos técnicos e legais aos quais as empresas se submetem para a execução do serviço contratado em conformidade com a legislação, de forma segura para os tripulantes e em atendimento às certificações da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), dentre outras.

Pela inexistência de histórico na gestão desse serviço e na capacitação de servidores direcionada para tal objeto, é razoável indicar que esse tipo de contratação não faz parte do escopo de atuação dos especialistas em aquisições e contratos do IBGE, na Coordenação de Recursos Materiais (CRM) da Diretoria-Executiva (DE), bem como os servidores das Superintendências Estaduais tenham dificuldades e limitações técnicas com este tipo de contratação, considerando que podem não ter a exclusividade de atuação nas funções de licitar, contratar e gerir aquisições.

À fl. 269, nos autos, chamamos a atenção para um ponto que parece-nos demonstrar a insuficiência de qualificação técnica da SES/PA neste tipo de contratação. Após ter sido garantida a alocação de recursos acima da estimativa inicial, o processo foi encaminhado à PFE/IBGE para a realização de parecer jurídico sobre a contratação. De acordo com Órgão, essa foi a situação encontrada: “a instrução processual recebida nesta Procuradoria se mostra contraditória e insuficiente para caracterizar o enquadramento do objeto no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666, de 1993, tal como proposto

no despacho da UE/PA à PR/COC, além de não trazer documentação mínima necessária acerca da escolha e identificação das pessoas jurídicas selecionadas para contratação.”.

A DE/CRM reforça essa demonstração de falta de experiência da Superintendência Estadual com esse tipo de contratação a partir do despacho IBGE/DE/CRM/GEADM nº 174, à fl. 272, em que a Gerente de Apoio Administrativo, lotada nesta Unidade, com anuência de seu Coordenador, elenca diversos pontos do processo, tramitado pela SES/PA, destacando, resumidamente: (i) necessidade de melhoria textual; (ii) ausência de documentos necessários para a contratação; e (iii) falhas relacionadas à transparência da pesquisa de mercado. A SES/PA, em seguida, trata de corrigir as falhas expostas no despacho da DE/CRM.

No mesmo texto, em sequência, declara-se que “o IBGE não tem expertise neste objeto e nem tampouco na legislação que rege o assunto, e nas operações censitárias contamos com a ajuda da Funai, Sesai e Exército, órgãos que costumam fazer este tipo de contratação e, inclusive, acompanham e participam da coleta abrindo os trabalhos nas tribos indígenas.”.

Apesar do exposto, verifica-se que, a partir de extração de trecho do Projeto Básico, fl. 878, foi definido que o processo seria conduzido pela Superintendência Estadual do Pará, por conta de sua área administrativa ter obtido sucesso em pequenas licitações de horas-voo em Censos anteriores. Como justificativa para o processo não ter sido tramitado na DE/CRM, está a exposição desta Coordenação da falta de pessoal disponível para conduzir a contratação.

Dadas as inconformidades identificadas nas etapas de planejamento da contratação encontradas pela PFE/IBGE e pela DE/CRM, bem como a intempestividade na tramitação processual, parece-nos ser possível entender que as mesmas foram influenciadas pela ausência de expertise no tipo de contratação de serviços pela área administrativa da Superintendência Estadual do Pará, em que pese o auxílio dado na contratação do serviço de transporte aéreo por meio da cooperação técnica de servidores com experiência da FUNAI.

Importante registrar que a DE/CRM, durante a tramitação do processo NUP 0020668.00000495/2022-84, no despacho à fl. 272, reportou que “reitera a importância da Administração do IBGE verificar a viabilidade de celebração de acordos prévios, formais e institucionais, com outros órgãos para apoio logístico às pesquisas em terras indígenas de difícil acesso. Principalmente, observando-se os riscos de uma contratação inadequada, não somente às pesquisas, mas também à segurança das pessoas.”.

SOBRE O PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O IBGE, com base na cooperação técnica no Censo Demográfico 2010, em que a parceria com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) garantiu o recenseamento de todas as aldeias indígenas que demandavam transporte aéreo para a operação censitária, buscou novamente contar com apoio logístico de órgão público federal capaz de prover aeronaves.

As atribuições da Funasa estão atualmente confiadas à Secretaria Especial de Saúde Indígenas (SESAI) do Ministério da Saúde (MS) e a cooperação para o transporte de recenseadores em Terras Indígenas necessitaria de repasse de recurso pelo IBGE por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED).

No Projeto Básico, trecho que trata das justificativas da necessidade de contratação emergencial, no item 3, iniciando-se à fl. 875, reporta-se especificamente as tentativas de cooperação técnica no fornecimento de horas-voos junto à SESAI e à Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Extraí-se do documento que, ao considerar esse histórico positivo de cooperações técnicas em operações anteriores, o IBGE se esforçou, desde março de 2022, por meio de sua Presidência e de suas Diretorias, para firmar parcerias para o acesso aéreo a essas aldeias e comunidades junto à SESAI/MS e à FUNAI.

Adiante, é informado no documento que o IBGE, por meio do Ofício nº 059/2022/DPE/IBGE, enviado à SESAI no dia 25/05/2022, demonstrou o plano de trabalho a ser executado, e de forma simultânea solicitou apoio da Secretaria à realização do Censo Demográfico 2022 por meio da execução de horas-voos, na tentativa de evitar atrasos na tramitação do TED por necessidade de ajustes. (fl. 876).

Ainda no Projeto Básico, expõe-se que o conhecimento da impossibilidade da parceria com a SESAI ocorreu em 15/07/2022, por meio do Ofício nº 238/2022/SESAI/NUJUR/SESAI/MS, datado de 23/06/2022, mas assinado eletronicamente no dia 11/07/2022 e somente recebido pelo IBGE dia 15/07/2022.

Deve-se comentar que o NUP 0001787.00000197/2022-23 contém a tramitação interna da busca por viabilidade do TED, e em nenhum momento se expõe a concordância da SESAI com a proposta no processo. O único documento que traz posicionamento desta Secretaria é o supracitado Ofício, demonstrando a impossibilidade da parceria.

Assim, parece-nos que a documentação existente no processo relacionada ao planejamento da operação denota a ausência de maior interlocução com a SESAI, no sentido de, tempestivamente, informar o tamanho da demanda por horas-voos que seriam necessárias, de forma que a Secretaria Especial de Saúde Indígena tivesse melhores condições de avaliar o apoio logístico.

Nos autos do processo, não estão documentadas os esforços e/ou interações mantidos com outros órgãos, em busca por cooperação técnica – como as Forças Armadas, IBAMA, Órgãos Estaduais da região Norte, dentre outros – que notadamente possuem aeronaves próprias ou horas-voos contratadas disponíveis para

os serviços de transporte nas Terras Indígenas. Também não foi documentada a busca por alternativas como a negociação para usufruir de Ata de Registro de Preços vigente em outro Órgão Público.

Deve-se lembrar que, apesar do Projeto Básico expor que a importância da parceria com a SESAI ultrapassa a questão das aeronaves, a contratação da cooperação somente é relacionada às horas de voo para acesso às regiões em que residem os povos indígenas, sem a especificação das necessidades relacionadas ao abastecimento, à manutenção, ao transporte de cargas e ao combustível.

Dada a natureza singular da operação em região amazônica, seria razoável esperar que o IBGE esgotasse as formas possíveis para obtenção de apoio logístico com órgãos que possuíssem aeronaves à disposição ou horas de voo contratadas.

Parece-nos que os diversos aspectos da complexa tarefa de recensear em território amazônico não deveria, por si só, ser justificativa para dispensar o procedimento licitatório. A partir disso, como observado nos autos do processo, a sugestão para realização de contratação emergencial, tendo em vista o prazo exíguo, foi realizada inicialmente pela DE/CRM.

A impossibilidade da parceria, por si só, não é motivo para a realização da contratação emergencial. Para reforçar esse entendimento, temos a visão do TCU no 4570/2014-Primeira Câmara: “A contratação emergencial destina-se somente a contornar acontecimentos efetivamente imprevistos, que se situam fora da esfera de controle do administrador e, mesmo assim, tem sua duração limitada a 180 dias, não passíveis de prorrogação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993).”

No Projeto Básico, os responsáveis pelo planejamento da contratação comentaram: “considerando-se ainda os prazos para realização do processo licitatório definidos na Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, na Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 e na Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, caso não haja nenhuma intercorrência, a previsão é que a efetivação dos contratos ocorra apenas a partir do dia 20 de setembro de 2022, o que muito provavelmente só permitirá às equipes do IBGE voarem para as aldeias e comunidades indígenas que exigem acesso aéreo a partir de dia 25 de setembro, no cenário ótimo.”

Do citado acima, observa-se que não consta do processo administrativo a definição pelo IBGE de uma data limite para celebrar, de maneira formal e institucionalizada, a cooperação quanto ao fornecimento de serviço de transporte aéreo, visando, assim, no caso de inviabilidade dela, garantir tempo e oportunidade para a alternativa da licitação ser bem-sucedida.

Em seguida, no item 4 do mesmo documento, denominado ‘Motivos da emergência’, expõe-se: “Entre agosto e novembro de 2022, muitas foram as tratativas no sentido de tramitar o processo de contratação. Nesse período, as Superintendências Estaduais insistiram nas parcerias com equipes locais de outros órgãos federais, estaduais e municipais. Com isso, tornou-se possível executar, ao longo do mês de outubro: As horas-voo de asas fixas previstas para o estado do Pará; As horas-voo de asas rotativas previstas para serem executadas a partir de Parintins e Tabatinga, no estado

do Amazonas. Permanecem as demandas, entretanto: Para execução da totalidade de horas-voos em asas rotativas partindo-se de Surucucus, em Roraima, visando atender a Terra Indígena Yanomami, em suas porções no estado do Amazonas e de Roraima; A totalidade de horas-voos em asas fixas partindo de Boa Vista/RR, para atendimento à Terra Indígena Yanomami e a Terra Indígena Raposa Serra do Sol; A totalidade de horas-voos de asas rotativas partindo de Macapá/AP para atender a Terra Indígena Wajãpi.”

A citada parceria, por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED) assinado com a FUNAI, viabilizou o atendimento de 697 horas-voos em asas fixas, o que representa aproximadamente 70% das horas-voos necessárias para a realização do Censo Demográfico 2022.

Disto, extrai-se que, em que pese ter ocorrido a desistência - por parte da SESAI - de cooperar com o atendimento da totalidade de horas-voos necessárias para o recenseamento na região amazônica, conseguiu-se parceria com a FUNAI, por meio de TED, para realizar grande parte das horas-voos necessárias. A parceria tornou possível cumprir com a execução dos serviços previstos nos itens 3, 4, 6 e 7 que seriam contratados por meio de dispensa de licitação, e que totalizavam no Mapa de Estimativa de Preços (com preço abaixo do que seria contratado), R\$ 277.717,44, e R\$ 344.750,00, com base nas propostas recebidas para a prestação do serviço.

Assim, alguns dos serviços que seriam contratados de forma emergencial, tendo como justificativa que a contratação por meio de parcerias era, naquele momento, inviável, acabaram por serem executados por meio de parceria com outros órgãos públicos. Isso parece-nos demonstrar que a Administração do IBGE deveria insistir e esgotar a capacidade de interlocução com a Presidente da República, Ministérios e órgãos federais, estaduais e municipais, de forma a viabilizar uma parceria, em conjunto com o trabalho tempestivo de abertura de processo de contratação por meio de licitação pública.

Por outro lado, deve-se registrar que a licitação é sempre a alternativa a ser privilegiada, por questões de isonomia, economia, transparência e até mesmo para a proteção dos servidores envolvidos na contratação. Dessa forma, entendemos que há uma inconformidade administrativa, na fase de planejamento da aquisição, quando não se buscou firmar uma data limite, para o eventual início de procedimentos licitatórios em caso de insucesso na formalização de cooperação para o fornecimento dos serviços de transporte, de forma tornar viável a busca da contratação por meio de licitação pública.

É cabível a dispensa se a licitação for comprovadamente mais onerosa para a Administração Pública. Além disso, dentre as ressalvas, está a de que o procedimento licitatório pode ser dispensado em caso de real emergência, em situação não previsível e que impede qualquer planejamento. Na atual fase de avaliação conduzida pela Auditoria Interna, não nos parece que foi o caso nesta contratação.

Se a contratação por meio de licitação é, neste estágio atual, considerada inviável por conta do prazo exíguo para sua concretização, este fato era conhecido à época do planejamento da operação censitária. Somado a isto, está o fato agora conhecido de

que a contratação direta também não foi capaz de ser tempestiva, sendo consumada além do prazo previsto para o término planejado inicialmente da operação censitária, que foi uma das justificativas utilizadas para viabilizar a contratação emergencial.

Do Acórdão 1987/2015-Plenário, do TCU, extrai-se que “a dispensa de licitação, em casos de emergência ou calamidade pública (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), apenas é cabível se o objeto da contratação direta for o meio adequado, eficiente e efetivo de afastar o risco iminente detectado.”

Tendo como referência o dia 13/12/2022, passaram-se 131 dias desde o início do processo administrativo e a contratação emergencial não foi bem-sucedida. Na Imagem 1 a seguir, apresentamos o tempo de permanência do processo nas Unidades Administrativas envolvidas em sua tramitação. Foi possível observar que nesse número de dias o IBGE percorre, em média, a concretização uma contratação por meio de licitação pública.

Imagem 1: Tempo em que o processo ficou em cada Unidade Administrativa do IBGE



Fonte: SDA

SOBRE A ESCOLHA DO FORNECEDOR, A ECONOMICIDADE, IMPESSOALIDADE, TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE

A pesquisa de preços usada para conceder uma estimativa de valor para a contratação, utilizando contratações similares de outros órgãos e empresas públicas, serve como parâmetro em caso processo licitatório, e foi realizada conforme o Art. 5º da Instrução Normativa SEGES nº 73/2020, .

Entretanto, neste caso de excepcionalidade por conta da ausência de processo licitatório, seria recomendável, na fase em que gera-se uma estimativa de preço, e, principalmente, na busca por cotações de preço com as empresas disponíveis para contratação, que a pesquisa fosse a mais ampla possível.

Caso ocorresse qualquer impossibilidade de obtenção de mais propostas, essa dificuldade deveria estar exposta nos autos do processo, seja para comprovar a falta de empresas no ramo, seja para demonstrar o envio de propostas que não obtiveram

resposta das empresas ou que trouxeram respostas negativas. O esforço de expor a busca por cotações nos autos serve até mesmo para comprovar que os servidores envolvidos na pesquisa de preços atuaram com idoneidade.

Na interpretação do TCU, a partir do Acórdão 1.565/2015 (Plenário), extrai-se que a justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo (...)"

Já no *checklist* da AGU para contratações diretas, exige-se: "No caso de pesquisa com menos de 3 preços/fornecedores (...)". Na mesma linha, o Manual interno do TCU para Compras diz: "Adota-se, no TCU, o mínimo de 3 (três) propostas para que a estimativa seja considerada válida."

A necessidade de realizar ampla pesquisa, ou de comprovar a tentativa de adquirir diversas cotações de preço é ainda mais imperiosa quando se trata de contratação que superou consideravelmente o valor inicialmente estimado.

Nos autos, o mapa de estimativa de preços, à fl. 59, trouxe a estimativa do valor total da contratação e expõe o seguinte valor para a prestação de serviços nos 7 itens que seriam inicialmente contratados: R\$ 3.643.574,08. Adiante, nas versões do Estudo Técnico Preliminar anexadas aos autos, como a da fl. 105, está exposto o valor total de R\$ 3.706.562,12.

Ambos os montantes são bastante inferiores ao valor que se busca contratar (aproximadamente R\$ 5,6 milhões), sendo que apenas 3 dos 7 itens originais persistem pendentes de execução. Parte da explicação dos gestores, à fl. 993, refere-se ao levantamento de mercado realizado por ocasião do Estudo Técnico Preliminar, que embasa os valores estimados do projeto básico, foi realizado com base nas últimas contratações de entes da Administração Pública, ocorridos em geral ainda no início do ano de 2021, ou seja, há cerca de um ano e meio. Ou seja, os preços poderiam estar defasados.

Contudo, ao verificar a pesquisa de mercado realizada, à fl. 16 dos autos, parte do Estudo Técnico Preliminar, verifica-se que grande parte do resultado dos pregões utilizados como base da estimativa se encerrou em meados de 2022. A maioria dos preços base são de pregões com processo aberto já em 2022.

Ainda como justificativa, consta nos autos a informação de que os preços foram inflados por conta da alta demanda local pelos serviços e pelos valores crescentes dos preços dos combustíveis (fl.994 do processo). Os responsáveis pelo processo administrativo ainda comentam que o valor é mais alto por conta de complicações inesperadas pela equipe de planejamento para a execução do serviço, e pelo custo de deslocamento das aeronaves, que se tornaram evidentes apenas quando da busca por cotações de preço das empresas interessadas em executar o serviço.

Contudo, não se justificou o motivo pelo qual não se obteve mais propostas de empresas presentes na região Norte, tendo em conta que empresas do Rio de Janeiro e do Paraná (até o momento que se descobriram pendências relacionadas à

regularidade fiscal da empresa, além do impedimento de licitar no âmbito federal), que seriam as contratadas para a prestação de serviços dos itens 1, 2 e 5, aumentaram os valores envolvidos em razão do custo adicional de deslocamento das aeronaves.

Na busca por empresas a contratar diretamente, é recomendável a priorização de próximas à região da prestação do serviço, por questões de economicidade e pelo maior conhecimento, em teoria, que detêm sobre a atividade a ser executada. Justificar a ausência de propostas de empresas locais, anexando comprovantes dos contatos realizados, mesmo que com respostas negativas das empresas, seria extremamente relevante, levando-se em consideração que as propostas das empresas de fora da região traziam valores altos para o pagamento do deslocamento das aeronaves ao aeroporto de destino, fato imprevisto na estimativa inicial de preços.

À fl. 271, a DE/CRM comenta sobre a pesquisa de preços: “O valor total apresentado para contratação supera em mais de 50% o valor estimado, mas sem justificativa no processo. Inclusive, não foi incluída no projeto básico a exigência de apresentação, junto com a proposta comercial, de planilha resumida de custo e formação de preço, o que possibilitaria melhor avaliação deste tópico e que é muito importante, principalmente numa contratação emergencial onde existe o risco de sobrepreço por parte das empresas”.

Sobre o comentado, é importante ressaltar que, mesmo após comentário da DE/CRM, a proposta comercial não veio acompanhada de planilha resumida de custo e formação de preço relativa à proposta para o item 2. A planilha de custos e formação de preços é item obrigatório para a cotação de preços em procedimentos de dispensa de licitação.

Tabela 1: Valor estimado e valor proposto pelas empresas em cada item dos serviços objeto de contratação emergencial

Item	Localização	Descrição	Hora/Voo Estimado	Horas Estimado	Total estimado	Hora/Voo - propostas	Preço - propostas	Situação
1	Boa Vista/RR	Asas fixas leve	R\$ 3.654,54	40	R\$ 146.181,60		R\$ 156.000,00	Proposta de setembro**
2	Alto Alegre/RR	Asas rotativas leve	R\$ 9.740,84	308	R\$ 3.000.178,72	R\$ 16.000,00	R\$ 4.928.000,00	Proposta de novembro
3	Tabatinga/AM	Asas rotativas leve	R\$ 9.740,84	3	R\$ 29.222,52	Realizado por meio de parceria - DSEI		
4	Parintins/AM	Asas rotativas leve	R\$ 9.740,84	3	R\$ 29.222,52	Realizado por meio de parceria - DSEI		
5	Macapá/AP	Asas rotativas leve	R\$ 9.740,84	29	R\$ 282.484,36	R\$ 9.850,00	R\$ 557.650,00	Proposta de novembro*
6	Ourilândia do Norte/PA	Asas fixas leve	R\$ 3.654,54	30	R\$ 109.636,20	realizado por parceria TED FUNAI		
7	Santarém/PA	Asas fixas leve	R\$ 3.654,54	30	R\$ 109.636,20	realizado por parceria TED FUNAI		
				Total estimado	R\$ 3.706.562,12	Total - propostas	R\$ 5.641.650,00	

*valor total considerando deslocamento da aeronave para a região

**empresa não vai realizar o serviço

Fonte: NUP 0020668.00000495/2022-84

Durante a tramitação processual, após o recebimento das primeiras propostas, e da instrução processual encaminhada à PFE/IBGE, que, por conta da insuficiente documental trouxe a necessidade de intervenção no processo por parte da DE/CRM, algumas empresas retiraram o interesse em prestar o serviço, mas não foram adicionados comprovantes desses posicionamentos nos autos. Dessa forma, foi necessário obter novas propostas para os itens restantes: 1, 2 e 5.

Para o item 1, não houve interesse de outras empresas para envio de proposta.

Para o item 2, apenas uma proposta foi exposta no processo.

Para o item 5, foram recebidas duas propostas comerciais, mas uma das empresas trazia um impedimento de licitar com órgãos do governo federal.

Registra-se que a AUD considera ser primordial que conste nos autos, formalmente, a indicação falta de interesse das empresas consultadas no processo de contratação, mas essa documentação comprobatória inexistente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como indicado no tópico Introdução desta Nota de Auditoria, a AUD aguarda por parte de algumas Unidades Administrativas da Fundação o atendimento de Solicitações de Auditoria com pedidos de informações para a completude da obtenção e da análise de evidências, visando respondermos as questões de auditoria formuladas para o trabalho e suportarmos a emissão de Relatório de Auditoria com a conclusão sobre a avaliação de conformidade do pedido de contratação direta de serviços de transporte.

Entretanto, com base nos procedimentos de auditoria realizados até então, apresentamos a seguir as inconformidades identificadas que provavelmente serão reportadas em nosso posicionamento final, em que se avaliou se o pedido de contratação direta de serviços de transporte obedece às condições, regras e aos regulamentos, em especial, o art. 24, IV, da Lei 8.666/93, conduzido de acordo com as orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, instituídas por meio da IN nº 8, de 06/12/2017, da SFC/CGU.

1) Instrução processual e designação dos responsáveis

A organização do processo não permite a perfeita identificação de quais são as autoridades, os responsáveis pela demanda, a equipe de planejamento, os gestores e fiscais do contrato por meio de publicações e designações destes agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, e, ainda, de forma resumida, a indicação de quais são as folhas que trazem tais informações.

2) Sobre a complexidade do objeto e capacidade técnica do IBGE para execução da contratação

Notadamente, o objeto de contratação emergencial possui alta complexidade, com especificações técnicas diferenciadas que exigem por parte do contratante nível de conhecimento e experiência na licitação de serviços de transporte aéreo, nos requisitos técnicos e legais as quais as empresas se submetem para a execução dos serviços. Neste contexto, a expertise das equipes responsáveis pelos processos de contratação do IBGE foi formalmente reportada no processo administrativo como inexistente, o que ainda pode ser observado pela (i) ausência de histórico da gestão desse tipo de serviço; (ii) não realização de treinamentos/capacitação técnica previamente realizada pelos servidores responsáveis pela contratação; e (iii) apontamentos de falhas processuais reportados pela PFE/IBGE e DE/CRM encaminhados à SES/PA em devolutivas de solicitações de manifestação do processo administrativo.

Com a autodeclaração da falta de expertise, em uma contratação de alta complexidade e em ambiente que traz riscos à vida humana, não há formas de recomendar o prosseguimento da contratação sem que haja medida que busque atenuar a incapacidade do IBGE de assegurar o sucesso da contratação logística. Dada a colaboração técnica de especialistas em logística aérea de outros órgãos públicos, como informado pelos gestores, parece-nos

que restaria à SES/PA e à DE/CRM avaliarem se, assim, haveria a expertise necessária para se prosseguir com uma segura contratação via licitação.

3) Planejamento da contratação

Não foi previsto uma data limite para a necessidade de se iniciar processo licitatório, em função do insucesso na formulação de cooperação com órgãos públicos federais para o fornecimento de horas-voos para o serviço de transporte necessários para o recenseamento nas Terras Indígenas, levando o IBGE a estabelecer a contratação emergencial com inobservância de requisitos estabelecidos na legislação.

Não consta no processo a documentação do pleno esforço e interações mantidas com outros órgãos na busca por cooperação técnica, que possuiriam aeronaves próprias e/ou horas-voos contratadas disponíveis para os serviços de transporte, em especial, a partir da indicação da DE/CRM de que não haveria condições no IBGE para a realização deste tipo de contratação e a importância da Administração da Fundação verificar a viabilidade da celebração de acordo de cooperação.

Argumentação de que o prazo para a realização do processo licitatório, nos termos definidos na legislação, inviabilizaria a conclusão do Censo Demográfico 2022 e por isto a contratação emergencial se sustentaria, não guarda amparo na visão de Órgão Externo de Controle, que estabelece que somente acontecimentos efetivamente imprevistos, que se situam fora da esfera de controle do administrador, sustentariam tal opção.

Foi demonstrado que o eventual risco de não realização do Censo Demográfico 2022 nas Terras Indígenas foi parcialmente mitigado pela gestão do IBGE por meio da insistência e a sucedida operacionalização de parcerias locais com outros órgãos públicos, o que expõe a contratação emergencial ao previsto em pronunciamento de Órgão Externo de Controle, pela qual a dispensa de licitação, em casos de emergência, somente é cabível se o objeto da contratação direta foi o único meio adequado, eficiente e efetivo para afastar o risco iminente detectado.

4) Sobre a escolha do fornecedor, a economicidade, impessoalidade, transparência e publicidade

Inexistência de uma pesquisa de preços mais ampla, com um maior número de prestadores de serviço, apesar do atendimento ao disposto na Instrução Normativa ME/SEGES nº 73/2020, pode vir a expor o processo administrativo a eventuais riscos considerando que o valor total do serviço a ser contratado ficou muito superior ao estimado inicialmente. No caso da impossibilidade de obtenção de mais propostas comerciais, essa dificuldade deveria estar exposta nos autos do processo.

Ausência de justificativas do motivo pelo qual não se obteve um maior número de propostas de empresas presentes na região Norte, tendo em conta que as

anexadas ao processo – do Rio de Janeiro e do Paraná – indicam uma elevação do custo de deslocamento das aeronaves.

Incompletude das propostas comerciais apresentadas, pela ausência de planilhas de custos e de formação de preço, não permite melhor avaliação dos valores apresentados que representaram aumento substancial ao previsto originalmente (de mais de 50%).

Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 2022.

CARLOS ALBERTO VIANNA COSTA
Auditor-Chefe
Auditoria Interna – AUD
IBGE

Equipe técnica da Auditoria Interna do IBGE:

Servidor	Cargo
Edson Chun Ichi Ebara	Assistente Técnico
Arthur Santos Lettré	Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura
William Pimentel Berk de Queiroz	Assessor Técnico Especializado



Documento assinado eletronicamente por CARLOS ALBERTO VIANNA COSTA, Auditor-Chefe, em 5 de Janeiro de 2023, às 10:28:31, horário de Brasília, com fundamento legal no § 3º do Art. 4º do Decreto Nº 10.543, de 13 de Novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://transparenciasda.ibge.gov.br/docs/validador.jsf> informando o código verificador 9033640451947412321 e o código CRC A0972F37.



Documento assinado eletronicamente por CARLOS ALBERTO VIANNA COSTA, Auditor-Chefe, em 2 de Março de 2023, às 12:01:25, horário de Brasília, com fundamento legal no § 3º do Art. 4º do Decreto Nº 10.543, de 13 de Novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://transparenciasda.ibge.gov.br/docs/validador.jsf> informando o código verificador 7138047224706583461 e o código CRC FD328339.