



Auditoria Interna (AUD)

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Censo Demográfico 2022

**Ministério da Economia**

**Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**

**Auditoria Interna (AUD)**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO**

**Objeto: Processos que podem impactar o Censo Demográfico 2022**

**Unidade Gestora: Conselho Diretor – Presidente Eduardo Luiz Gonçalves  
Rodrigues Neto**

**Relatório de Avaliação: 04/2022**

**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?

O Censo Demográfico é o principal produto estatístico do País, dada a sua relevância para as políticas públicas, e é a pesquisa de maior impacto perante a população.

A análise e o tratamento de riscos, oriunda do Relatório de Avaliação de Riscos Estratégicos do Ciclo de Avaliação de Riscos Estratégicos 2020/2021 do Comitê de Governança, Riscos e Controles – CGOV, mapeou 14 riscos de 2 processos e 2 subprocessos julgados como mais críticos da Cadeia de Valor do IBGE para o Censo Demográfico no ano de 2022; e definiu 51 medidas de tratamento, com responsáveis e prazos bem definidos, para 7 eventos de riscos com nível de risco residual acima do tolerável.

Tais processos e subprocessos foram definidos como objeto de avaliação no PAINT 2021, mas em que pese o esforço da Auditoria Interna não foi possível a conclusão, tendo a sua continuidade prevista no PAINT 2022.

## POR QUE A AUD REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho foi realizado por demanda do Conselho Diretor do IBGE, que considerou a análise objetiva da evidência, ao confrontar a realidade encontrada nos processos selecionados pelo CGOV com referenciais técnicos, poderia identificar oportunidades de melhoria e apresentar propostas à governança, ao gerenciamento de riscos e aos controles internos aplicados ao Censo Demográfico 2022.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUD? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Apesar das boas e relevantes práticas conduzidas pelos gestores do IBGE nos processos e subprocessos avaliados, que demonstram o esforço, a dedicação e o comprometimento das diversas unidades organizacionais no cumprimento dos objetivos do Censo Demográfico 2022, observou-se:

1. A necessidade da continuidade do fortalecimento e avanço da institucionalização da gestão de riscos na organização;
2. Fatores adversos indicam a necessidade de discussão e negociação com o Ministério da Economia de eventual crédito suplementar ao orçamento original;
3. Imediata implementação de medidas saneadoras a pontos críticos é necessária para a efetiva viabilização dos recursos humanos em número suficientemente adequado e tempestivamente contratados;
4. Urgente adoção do plano de contingência frente ao desafio da completude da capacitação da totalidade dos agentes censitários temporários; e
5. Medidas de tratamento podem contribuir na qualidade da supervisão da Coleta e na adequada apuração de eventuais irregularidades comunicadas nos canais de denúncia.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACM	Agente Censitário Municipal
ACS	Agente Censitário Supervisor
AUD	Auditoria Interna do IBGE
BDO	Banco de Dados Operacionais
CC	Conselho Curador
CCS	Coordenador Censitário de Subárea
CD	Conselho Diretor
CDDI	Centro de Documentação e Disseminação de Informações
CD2022	Censo Demográfico 2022
CEBRASPE	Centro Brasileiro de Pesquisa em a Avaliação e Seleção de Promoção de Eventos
CGOV	Comitê de Governança, Riscos e Controles
CNEFE	Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos
COC	Coordenação Operacional de Censos
COF	Coordenação de Orçamento e Finanças
CPO	Comissão de Planejamento e Organização Geral dos Censos
DPPV	Domicílio Particular Permanente Vago
DPPO	Domicílio Particular Permanente Ocupado
GEPAR	Gerência de Provimento e Acompanhamento de RH
CRH	Coordenação de Recursos Humanos
CTA	Coordenação de Treinamento e Aperfeiçoamento
CTD	Coordenação Técnica do Censo Demográfico
DE	Diretoria-Executiva
GEPAD	Gerência de Processos Administrativos
GEPAR	Gerência de Provimento e Acompanhamento de RH
GPG	Gerência de Planejamento e Gestão
GPRO	Gerência de Provimento
GTT	Grupo de Trabalho de Treinamento
DI	Diretoria de Informática
DMC	Dispositivo Móvel de Coleta
DPE	Diretoria de Pesquisas

ENCE	Escola Nacional de Ciências Estatísticas
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE/PF	Procuradoria-Federal do IBGE
IIA	Instituto dos Auditores Internos
LOA	Lei Orçamentária Anual
PAC	Plano Anual de Contratação
PCA	Plano de Contratações Anual (atual)
PF/COACON	Coordenação para Assuntos de Consultoria
PI	Plano Interno
PNAD-C	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PSS	Processo Seletivo Simplificado
RCD	Resolução do Conselho Diretor do IBGE
SA	Solicitação de Auditoria
SAPC	Sistema de Administração de Pessoal Censitário
SDA	Sistema de Dados Administrativos do IBGE
SIGC	Sistema de Indicadores Gerenciais da Coleta
UE	Unidade Estadual do IBGE
UGI	Unidade de Gestão da Integridade
SFC/CGU	Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>10</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>24</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>29</b>
<b>EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>33</b>

# INTRODUÇÃO

O Censo Demográfico é a principal e mais completa investigação estatística sobre a estrutura populacional brasileira, constitui-se a principal fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população em todos os municípios do País e em seus recortes territoriais internos, tendo como unidade de coleta a pessoa residente, na data de referência, em domicílio do Território Nacional. Conduzir operações censitárias é uma das atribuições relevantes da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no cumprimento de sua missão: “retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania”.

O orçamento aprovado e sancionado para o Censo Demográfico 2022 foi de R\$ 2.292.957.087,00 e encontra-se registrado na ação governamental 20U7 – Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico (SIAFI). Cabe destacar que cerca de 70% do orçamento de um censo demográfico refere-se a despesa de pessoal<sup>1</sup>, sendo necessários cerca de 208 mil novos agentes censitários temporários.

Por demanda da Alta Administração, a Auditoria Interna avaliou dois processos e dois subprocessos da Cadeia de Valor do IBGE: “Planejar e Programar Orçamento e Finanças” e “Coletar”; e “Realizar Concurso Público ou Processo de Seleção Simplificada (PSS)” e “Promover Capacitações e Treinamentos”, respectivamente. Os exames se circunscreveram aos quatorze riscos mapeados e oriundos do Relatório de Avaliação de Riscos Estratégicos do Ciclo de Avaliação de Riscos Estratégicos 2020/2021 do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGOV) do IBGE, de dezembro de 2020, atualizado para dezembro de 2021, com relação aos mencionados processos e subprocessos.

As unidades auditadas foram as diretorias e coordenações do IBGE diretamente envolvidas na condução do mencionado objeto: Diretoria de Pesquisas (DPE), Diretoria-Executiva (DE), Diretoria de Informática (DI), Coordenação Operacional dos Censos (COC) e Coordenação de Capacitação e Treinamentos, da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/CTA).

Considerando que o IBGE possui capilaridade permeando todo território nacional, planejar e realizar o Censo Demográfico 2022 é bastante desafiador. Somado a isto, perpassou-se o conturbado momento sanitário com o advento da pandemia da Covid-19 e a restrição orçamentária que trouxe atraso de 2 anos para a realização da operação censitária, bem como a alta da inflação de preços que dificulta o planejamento orçamentário, além de transtornos quanto à continuidade das ações para contratação temporária e a subsequente capacitação e treinamento, imprescindíveis para operacionalização das coletas de dados.

A metodologia de trabalho de avaliação baseou-se no disposto da Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União (IN SFC/CGU) nº 3, de 09/06/2017, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (Manual de Orientações Técnicas – MOT), que serve de guia para o planejamento dos trabalhos individuais de auditoria, com foco em riscos, de

---

<sup>1</sup> Conforme a Nota Técnica PR/COC nº 006/2021, de 28 de setembro de 2021



forma a agregar valor à Unidade Auditada, identificando oportunidades para aperfeiçoamento dos processos de governança, gerenciamento de riscos e de controle.

Os critérios gerais para avaliação da governança, processos de gestão de riscos e controles internos residem na Política de Gestão de Riscos e na Metodologia de Gestão de Riscos do IBGE, aprovadas pela Resolução do Conselho Diretor (R.CD) nº 34, de 06/09/2019, boas práticas, normas internas e externas correlatas e aplicáveis ao serviço público federal.

Com o objetivo em contribuir para o aprimoramento da governança, gestão de riscos e melhoria dos controles internos no âmbito da realização do Censo Demográfico 2022, seguindo o referencial técnico do MOT e adotando a Metodologia de Gestão de Riscos do IBGE, a Auditoria Interna avaliou os riscos e controles dos processos e subprocessos priorizados com maior impacto no Censo Demográfico 2022, e, por meio de Matrizes de Planejamento, individualizou as questões de auditoria a serem percorridas em cada um dos exames, a saber:

### **Planejar e Programar Orçamento e Finanças**

1. Os recursos orçamentários e financeiros governamentais são suficientes para o cumprimento integral do plano de trabalho institucional?
2. As alterações no projeto técnico do Censo Demográfico 2022 implicam em necessidade de adequação do orçamento da operação?

### **Realizar Concurso Público ou Processo Seletivo Simplificado (PSS)**

3. É possível melhorias com relação à eficiência, eficácia e efetividade visando alcançar as metas para a Coleta do Censo Demográfico 2022, quanto à cobertura, qualidade e cronograma estabelecido?

### **Promover Capacitações e Treinamentos**

4. A infraestrutura tecnológica e física (local), o material didático, a capacitação dos multiplicadores e os controles estão de acordo com o cronograma a atendem de forma suficiente para que os treinandos sejam adequadamente capacitados?
5. As etapas do processo de Capacitação e Treinamento estão sendo monitoradas e comunicadas tempestivamente ao Conselho Diretor, a fim de garantir que todas as etapas sejam concluídas no prazo estipulado?

### **Coletar**

6. É possível garantir uma melhor cobertura censitária com respostas fidedignas para o Censo Demográfico 2022?
7. Há procedimentos para a devida apuração dos desvios éticos ou de conduta na Coleta do Censo Demográfico?

Assim, no curso do trabalho, foram editadas diversas Solicitações de Auditoria (SA), às Unidades Administrativas responsáveis e com envolvimento em cada um dos processos e subprocessos

examinados, com a coleta e a análise de dados, possibilitando a documentação de evidências para eventuais provas relacionadas a achados de auditoria, registradas em papéis de trabalho.

Os resultados dos exames realizados foram apresentados e discutidos com os respectivos gestores das Unidades Administrativas, como achados de auditoria relacionados a melhorias operacionais ou eventuais falhas com exposição a riscos, tendo as manifestações sido documentadas e registradas em papéis de trabalho.

As recomendações dispostas neste Relatório consistem em propostas de ações com a finalidade de corrigir eventuais falhas e aperfeiçoar os processos, objetivando agregar valor à gestão.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## Comum aos processos e subprocessos avaliados

### 1. O gerenciamento de riscos não é institucionalizado, apesar dos esforços da gestão, ainda não integrando a cultura organizacional

Um dos referenciais para a gestão de riscos nas instituições públicas brasileiras é o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo TCU em 2013. Nele, extrai-se que a gestão de riscos é uma das funções fundamentais da governança, e sua eficácia depende do envolvimento e comprometimento da alta administração.

O IBGE incluiu em seu Plano Estratégico Institucional, em 2017, como um dos desafios prioritários, a implementação da Política de Gestão de Riscos. Neste sentido, foi formado o Comitê de Governança, Conformidade e Riscos, que mais tarde foi substituído pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGOV), subordinado ao Conselho Diretor, e, desde então, seus integrantes se reúnem com regularidade para tratar esta temática. Foi criada, também, a Unidade de Gestão da Integridade (UGI).

A partir das edições da Política e da Metodologia de Gestão de Riscos do IBGE foi detalhado as etapas necessárias à condução dos processos de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos na Instituição.

Sendo recente a implementação tanto da metodologia de gestão de riscos quanto dos processos envolvidos, até o momento cerca de uma centena de servidores foram capacitados para aplicação da Metodologia de Gestão de Riscos do IBGE.

[REDACTED]

[REDACTED]

e de integridade com a participação de gestores de escalão intermediário da instituição, inibe a disseminação da agenda de gestão de riscos na estrutura organizacional.

Foi observado que o processo de gerenciamento de riscos, em que pese o avanço em sua implementação e os esforços da gestão, parece não ser familiar para muitos servidores da instituição, tendo muito poucas unidades organizacionais do IBGE com interações na execução de tal processo.

[REDACTED]

por unidade organizacional, não se potencializa a implementação das diretrizes estabelecidas pela organização para fins de gerenciamento de riscos, já que servidores atuando em rede e sob orientação da segunda linha, de acordo com o modelo das três linhas proposto pelo Instituto de Auditores Internos (IIA), de 2020, poderiam ser formalmente e devidamente investidos com domínio e capacidade de atuação multiplicadora, favorecendo o cumprimento do Programa de Integridade e da Política de Gestão de Riscos do IBGE.

Especificamente para o Censo Demográfico, realizou-se o esforço de elaborar o “Relatório de Avaliação de Riscos Estratégicos: Censo Demográfico 2022”, em trabalho realizado pelo CGOV. Nele, foram priorizados os processos que possam impactar o Censo Demográfico e a consecução dos objetivos da operação. O presente relatório registra os processos e

subprocessos priorizados, os riscos identificados, os resultados da análise e da avaliação de riscos e apresenta o Plano de Tratamento proposto para a mitigação dos riscos.

Foi observado que os processos e subprocessos selecionados para a análise de riscos, associada ao Censo Demográfico 2022, não se encontravam mapeados, o que impossibilitou aos participantes do esforço de gerenciamento de riscos a obtenção de uma visão geral de sua modelagem processual, a percepção do estado atual do fluxo de tarefas e qual era o nível de aderência aos objetivos do negócio e o planejamento estratégico definido pela Alta Administração. A falta de documentação dos processos dificulta a identificação das rotinas e dos procedimentos adotados e o adequado registro dos controles internos e, com isso, limita o alcance dos resultados da gestão de riscos e, por conseguinte, dos resultados operacionais esperados.

Também foi percebida a inexistência de categorização ou identificação dos eventos de riscos operacionais para cada um dos processos priorizados na gestão de riscos no âmbito do Censo Demográfico 2022, o que não permitiu aos participantes do trabalho a perfeita percepção da exposição a incertezas e de eventuais dificuldades para o atingimento de objetivos operacionais dos processos que integram a Cadeia de Valor do UBGE, orientando toda a dinâmica da análise de riscos realizada. Catalogar os riscos estratégicos, operacionais e de integridade por categorias, elencando os principais eventos potenciais, permitiria induzir os gestores na concentração aos efetivos riscos potenciais e determinar respostas adequadas aos mesmos.

receber e solicitar informações de uma Unidade Administrativa que se encarregaria das atribuições de uma segunda linha, atuando assim, em um papel de governança, como instância auxiliar do Conselho Diretor, quanto à manutenção e monitoramento do sistema de gestão de riscos e controles internos, com vistas à identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e o cumprimento da missão institucional.

A segunda linha está relacionada à assistência no gerenciamento de riscos, contribuindo com os recursos necessários, sistematizado e padronizados procedimentos, e auxiliando a questionamentos da primeira linha. Não foi percebida a existência e a institucionalidade de uma Unidade Administrativa do IBGE com tais atribuições, permitindo que as atividades de gerenciamento de riscos realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.

## **Planejar e Programar Orçamento e Finanças**

### **2. Ausência de priorização formal de despesas do orçamento**

Durante a execução orçamentária, é bastante provável que ocorram imprevistos que coloquem em risco a adequação do orçamento planejado em relação aos gastos executados. Assim, os gestores devem utilizar de algumas precauções para que nenhum fato descole o orçamento planejado do que deve ser executado, impossibilitando a realização de ações planejadas.

Dentre essas precauções, estão a possibilidade de: (i) se criar cenários distintos, em que uma falta de adequação orçamentária seja acompanhada de um redimensionamento da cesta de itens do orçamento; (ii) elaborar projeções relacionadas ao aumento de preços do que será adquirido e contratado; e (iii) a categorização dos itens do orçamento, de forma a possibilitar uma priorização de despesas essenciais.

A priorização de despesas deve, idealmente, categorizar quais são as despesas essenciais, no caso aqui em pauta para a realização da operação censitária, de forma que seja possível, na necessidade de realização de um racionamento de recursos, realizar as ações planejadas e entregar o produto da operação censitária com o menor prejuízo possível para a sua qualidade.

A priorização de despesas, prevista como um dos controles para as consequências de não se dispor dos recursos orçamentários para a execução da atividade censitária no 'Relatório de Avaliação de Riscos Estratégicos: Censo Demográfico 2022', é uma das ferramentas que o gestor tem para atenuar o impacto de imprevistos relacionados ao orçamento na operação censitária.

Em que pese a previsão deste controle no documento supracitado, a priorização apenas se relaciona às atividades que demandam pronto pagamento e revisão do cronograma.

[REDACTED]

[REDACTED]

de Avaliação de Riscos Estratégicos: Censo Demográfico 2022, já que existe apenas de maneira tácita, na forma de uma predileção pelo pagamento das despesas com o pessoal temporário contratado antes dos demais gastos.

Em reunião para discussão desse achado, o gestor do orçamento da COC afirmou que, mesmo após a realização de um "pente fino", não foi possível verificar itens no orçamento que seriam dispensáveis da operação censitária. Assim, em sua opinião, a categorização de prioridade não traria benefícios.

Complementarmente, na mesma discussão, o gestor da GPG informou que, no Plano Anual de Contratações – PAC (atualmente Plano de Contratações Anual – PCA, previsto na nova Lei de Licitações, art. 12, inciso VII), são expostas as despesas planejadas para o ano e que, nesse documento, existe uma priorização dos gastos e indicação dos prazos para licitação e empenho das despesas. O gestor ainda informou que é possível estudar uma categorização das despesas para o planejamento orçamentário dos próximos anos, devendo apenas verificar se o custo-benefício da categorização é interessante, por conta das horas de trabalho necessárias para a atividade.

Entende-se, do exposto acima, que a priorização de despesas pode ser desenvolvida, trazendo uma categorização da essencialidade dos itens do orçamento, para se tornar ferramenta que possibilite a criação de cenários e atenuar os efeitos de eventos extraordinários e imprevistos na operação censitária.

### **3. Orçamento adaptado com racionalização de despesas por conta de gastos não previstos e por aumento de preços da cesta da operação censitária**

Por conta da pandemia da Covid-19, o Censo Demográfico, que deveria ser realizado em 2020, foi transferido em 2021.

O planejamento orçamentário para a operação censitária é uma atividade bastante desafiadora, e se tornou ainda mais adversa com (i) os seguidos adiamentos da operação censitária - por conta da pandemia e, posteriormente, por conta da definição do orçamento da União pelo Congresso Nacional em abril de 2021 - e com (ii) a persistente inflação de preços que varia com maior intensidade desde o início da pandemia.

Por conta da intensa pressão de vários setores da sociedade, que se manifestaram sobre a importância da realização do Censo o mais breve possível, o Superior Tribunal Federal (STF) determinou que o Governo Federal realize o Censo Demográfico em 2022 e para tanto, assegure todas as condições orçamentárias ao IBGE. Assim, o Ministério da Economia alocou o orçamento solicitado pelo IBGE, definido em maio de 2021, em sua totalidade.

Em e-mail, no dia 04/04/2022, que respondeu o questionamento realizado pela equipe de auditoria sobre a existência de eventual reserva técnica, o gestor da COC informou que o orçamento aprovado em maio de 2021 trazia uma possível reserva técnica tendo como referencial cerca de 10% do valor da remuneração dos recenseadores, o equivalente a aproximadamente R\$ 100 milhões. O valor não consta no planejamento orçamentário original da atividade, mas é uma convenção com base na possibilidade de economia relativa à diferença entre valor estimado e valor real das aquisições e prestações de serviços previstos para serem contratados por licitação.

Contudo, desde a aprovação do orçamento, surgiram algumas demandas como: ajustes no valor do vale transporte dos mensalistas, ajustes nas taxas de recenseadores em função da remuneração média da PNADC nos estados, ajustes no quantitativo de domicílios e o deslocamento de início da coleta de junho para agosto. A partir disso, a reserva técnica foi recalculada e mensurada em aproximadamente 1,8% do valor da remuneração dos recenseadores.

Considerando o exposto, percebe-se a necessidade do esforço da gestão de revisar as despesas das Diretorias do IBGE, visando a eliminação de redundâncias, além das antecipações de despesas para o exercício de 2021 que buscou desonerar o orçamento de 2022. Contudo, existem algumas preocupações com o aumento dos preços de alguns itens do orçamento.

Em resposta do gestor da COC que consta na SA 2022.4.01.03, deu-se o exemplo do aumento do custo dos combustíveis, que apresentou uma elevação superior a 75% até mais recentemente, para demonstrar a imprevisibilidade do aumento de alguns preços e como, assim, estão sendo impostas restrições orçamentárias ao projeto censitário. Outra despesa que preocupa é a locação de veículos, que teve uma elevação bastante forte no período.

[REDACTED]

da COC, é consequência dos esforços operacionais, já que a prevista inicialmente se demonstrou insuficiente por conta dos itens não previstos e pela alta de preços.

A gestão, por conta disso, e antes mesmo da iniciação do período de coleta censitária, vislumbra a possibilidade de discutir e negociar eventual crédito suplementar para custeio da operação censitária. O gestor da COC, em resposta na SA 2022.4.01.03, expõe ainda que, se não houver

orçamento suficiente no final do exercício de 2022, as despesas incorridas em 2022 a descoberto terão que ser quitadas com o orçamento do ano seguinte, com restos a pagar.

O gestor da COC, em resposta na SA 2022.4.01.02, informou também que, trabalho em parceria com a DI, CDDI, DE, DGC e DPE, realiza uma produção de análise de cenários para a formulação da proposta orçamentária, que é descrita da seguinte forma: “Essa etapa do processo cuida de estruturar análises e cenários para dar suporte ao processo de composição do planejamento. É nela que se procura conjugar as necessidades da operação e as limitações orçamentárias, de forma a obter parâmetros operacionais que viabilizem a operação.”

Verificou-se, portanto, que apesar desta importante etapa para definir orçamento que viabilize a operação – a partir de análise de cenários – do Censo Demográfico, fatores adversos extraordinários já trazem a necessidade de discussão e negociação de eventual crédito suplementar ou que as despesas excedentárias ao orçamento sejam liquidadas por restos a pagar.

#### **4. Metas físicas e financeiras do orçamento são informadas aos gestores, mas atividade de discussão e avaliação não está institucionalizada**

Para que os gestores possam planejar e executar as suas atividades de forma eficiente, é primordial que as informações relacionadas à execução orçamentária estejam disponíveis.

Por meio do atendimento à SA 2022.4.01.04, o gestor da GPG informou que as informações sobre o monitoramento das metas físicas e financeiras do orçamento são comunicadas por e-mail para todos os gestores de orçamento da DE, DPE, COC, DI, GPG, CDDI, ENCE, COC e COF e para as Unidades Estaduais. O gestor também enviou os indicadores de desempenho por Plano Interno (PI).

Já em e-mail de 13/03/2022, informou-se que o monitoramento das metas físicas é semestral, realizado pela GPG, junto com o Acompanhamento Físico-Financeiro conduzido pelo Ministério da Economia, onde a COC informa o percentual de execução física do Plano Orçamentário. O monitoramento das metas financeiras é semanal, da COF, disseminado por e-mail.

Contudo, não foi verificada a institucionalização da atividade de debate do acompanhamento orçamentário. Na reunião para tratar dos achados, o gestor da GPG informou que a iniciativa para divulgação dessas informações é recente, tem apenas 3 anos, e que está no “radar” a melhoria dessa rotina, que englobaria o amadurecimento de controles, a elaboração de um painel e a institucionalização dos procedimentos de discussão e monitoramento do orçamento.

### **Realizar Concurso Público ou Processo Seletivo Simplificado (PSS)**

#### **5. Documentação do acompanhamento da gestão de riscos deficitário por parte da CRH impactou a avaliação de medidas de tratamentos a eventos não julgados originalmente**

A Metodologia de Gestão de Riscos do IBGE prevê que os gestores devem realizar avaliações contínuas dos riscos dos processos para garantir o alcance dos objetivos operacionais.

O Processo Seletivo Simplificado para contratação temporária de cerca de 208 mil agentes censitários foi cancelado em 2020 em função da pandemia da Covid-19 e, em 2021, foi suspenso por indisponibilidade de dotação orçamentária, tendo sido retomados em 2022.

Em 20/07/2021, para retomada do PSS o organizador do processo seletivo – Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e Promoção de Eventos (CEBRASPE), como documentado no processo administrativo nº 0045142.00001245/2021-72 – solicitou algumas garantias para o prosseguimento dos serviços contratados, como recebimento dos gastos incorridos com os processos cancelados/suspensos, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, redefinição dos requisitos logísticos da estrutura de aplicação de processos seletivos, bem como a parecer jurídico da viabilidade legal da continuidade dos certames considerando as mudanças substanciais do referido processo licitatório.

Embora conste riscos apontados caso não fosse mantido o contrato com o Cebraspe, também foi percebida posição pelo cancelamento do mesmo, e ao final do mês de julho de 2021, não havia definição quanto à manutenção ou rescisão, do contrato firmado com essa organizadora, conforme evidenciado no despacho da PF/COACON, de 29/07/2021, “Conforme o próprio despacho da CRH/GEPAR/GPRO expõe, há uma divergência entre a CRH e a Coordenação de Recursos Materiais acerca da linha de ação a ser adotada, sendo necessário que, preliminarmente à análise jurídica dos autos, a Administração decida, motivadamente, se manterá ou rescindir a contratação”.

Em 09/08/2021 houve uma proposta para aditamento do contrato SICON nº 0005/2020 pelo período de 12 meses. Contudo, o Cebraspe registrou no ofício nº 2.196/2021, de 11/08/2021, que não teria interesse na prorrogação desse contrato.

O IBGE trabalhou pela manutenção do contrato, que não prosperou devido a falta de interesse do CEBRASPE na renovação, como registrado no ofício nº 2.196/2021, supracitado.

Seguiu-se o início de nova contratação conforme Pedido de Aquisição de Serviços (PAS), de 18/10/2021, autorizado em 04/11/2021, conforme consta no processo administrativo nº 0045142.00001245/2021-72. O contrato para seleção de ACM, ACS e Recenseador foi firmado com a Fundação Getúlio Vargas, tendo o extrato do contrato nº 25/2021 sido publicado no DOU de 15/12/2021.

Em resposta à questão se o processo de gestão de riscos foi aplicado em conformidade com a metodologia de riscos do IBGE, foi informado pela CRH que os riscos mapeados e os respectivos controles para execução dos processos seletivos simplificados do IBGE relacionados ao Censo Demográfico 2022 foram realizados em dois momentos distintos: (i) mapas de riscos elaborados nos planejamentos de contratação das organizadoras; e (ii) avaliação de riscos realizada com participação de representante do CGOV (SA nº 2022.004.03.02).

Foi observada a responsabilidade pela gestão de riscos concentrada em um único servidor, sem maior participação de outros servidores da equipe da respectiva Unidade. Esta concentração se deveu ao quadro de efetivos da gerência responsável pelo PSS, composta por dois servidores e, circunstancialmente, assoberbados com vários processos PSS em andamento, visado suprir as vagas em algumas localidades para as quais é esperada a permanência de vagas sem preenchimento.

Conforme informado pela CRH, apesar da falta de registro das ações planejadas, estas foram implementadas. Imediatamente após a divulgação dos resultados do PSS complementar de REC



(caso de maior gravidade) foi aberto PSS complementar para preenchimento de cerca de 50mil vagas. Os resultados deste PSS foram divulgados a tempo de se dispor de mais recenseadores já na primeira turma de treinamento. No início do censo, cerca de 86% (em referência ao quadro total) ou 92% (em referência à expectativa de contratação) dos recenseadores já estavam treinados.

Diante da situação apresentada, os gestores nas Unidades Estaduais do IBGE perceberam a necessidade de uma avaliação alternativa de medidas saneadoras a pontos críticos relacionados à gestão de recursos humanos no curso do Censo Demográfico, que basicamente se relacionam aos eventos de riscos avaliados pela CRH quando da revisão do "Relatório de Avaliação de Riscos Estratégicos: Censo Demográfico 2022-Ciclo de Avaliação de Riscos 2020/2021", no âmbito do CGOV, em dezembro de 2021, com identificação de risco tolerável, onde se destacam:

- a. Baixo número de servidores efetivos para comandar as atividades do Censo Demográfico 2022;
- b. Curto período para a realização de PSS Complementares, considerando o calendário de realização dos concursos públicos e o espaço de tempo para a reação a eventuais vagas não preenchidas;
- c. Reduzido interesse de candidatos pela função de Recenseador, em razão do formato definido para a sua remuneração, com consequente efeito em número de inscritos no PSS; e
- d. Dificuldades na usabilidade do SAPC relacionados (i) à implantação dos dados dos censitários concursados (considerando a alta demanda de seu uso em um curto período); e (ii) ao fluxo de trabalho de geração do pagamento da remuneração e das ajudas de custo ao recenseador (considerando que há a necessidade de revisão do resultado alcançado por supervisores).

Assim, percebeu-se a baixa maturidade do gerenciamento de risco do subprocesso avaliado, não se oferecendo maior agilidade no processo decisório e estreitando a janela de tempo para os PSS Complementares e a etapa de capacitação e treinamento.

### **Promover Capacitações e Treinamentos**

#### **6. Inadequada adoção de aspectos da Metodologia de Gestão de Riscos definida pelo IBGE**

Foi observado as seguintes questões à condução da agenda de gestão de riscos pela COC:

- a. Muitos dos controles identificados, associados às causas e consequências dos eventos de risco analisados, foram determinados como atividades de controle que passariam a ser desempenhas no curso da operação censitária, não representando a realidade presente e institucionalizada; e
- b. Não havia documentação (descrição e cronograma de realização) relacionada às medidas de tratamento definidas como mitigadora do risco residual acima do tolerável para os eventos de incertezas analisados.

Adicionalmente, a COC informou por meio do documento “SA 2022.004.02.02 Resp-Doc-Aval Riscos Proc Capacitações e Treinamentos revGTR31mar22 ajustado\_CTA\_08\_04\_22”, anexo SA 2022.004.02.02, que após análises por parte dos gestores, alguns controles se mostraram pouco eficientes.

Outra situação, em resposta à SA 2022.004.02.02, foi o entendimento da COC que o evento de risco “Não ser possível realizar as etapas previstas para o treinamento presencial no período planejado” não deveria estar no processo “Promover Capacitações e Treinamentos”, uma vez que as causas potenciais seriam: “Agravamento da pandemia e/ou retorno às medidas mais restritivas de isolamento social” e “Atraso ou cancelamento dos PSS” tendo como consequências potenciais p “Adiamento do Censo Demográfico 2022, “Cancelamento do Censo Demográfico 2022” e a “Necessidade de buscar alternativas para o projeto técnico”, se configurando, portanto, em incertezas à própria operação censitária, o que deveria exigir ações mitigadoras por parte da Alta Administração.

Outro ponto a considerar, uma vez que o objetivo do processo é “Treinar o pessoal a ser contratado para o Censo Demográfico 2022”, é que os riscos parecerem ter sido definidos, quase que literalmente, como o não atingimento do objetivo, não se caracterizando por “evento futuro e incerto que, caso ocorra, pode impactar negativamente o alcance dos objetivos da organização” (COSO II).

No mesmo sentido, algumas medidas de tratamento se confundem com a própria atividade inerente ao processo “Promover Capacitações e Treinamentos” como exemplo, “apoio da Diretoria de Informática para utilização de ferramentas para os encontros síncronos e solução de problemas técnicos durante a execução da capacitação” e “disponibilidade de equipamentos e internet para os treinandos nas instalações do IBGE”.

Nas avaliações que se sucederam, não foi possível identificar, por meio de evidências, a implementação das medidas de tratamento, mas sim a revisão das definições e adequação das mesmas conforme os documentos “SA 2022.004.02.02 Resp-Doc-Aval Riscos Proc Capacitações e Treinamentos revGTR31mar22 ajustado\_CTA\_08\_04\_22” e “Medidas de tratamento Censo\_Revisão 2021\_Monitoramento\_20-12-21”.

Diante o exposto, cabe registrar a baixa maturidade da gestão de riscos nas Unidades Administrativas, ocasionando uma acumulação de funções no CGOV, com perdas de qualidade do gerenciamento do processo.

## **7. Possibilidade de impacto na harmonização do conhecimento entre grupos de recenseadores treinados**

A possibilidade de efeito relevante na harmonização do conhecimento entre os diversos grupos de treinados se deve ao fato de os manuais e demais produtos necessitarem de produção de novas versões, decorrentes de revisões e observações realizadas no curso das atividades de capacitação e treinamento realizadas, que necessitarão ser atualizadas ao longo das etapas de treinamento e, até mesmo, durante a coleta, conforme indicado na resposta à SA 2022.004.02.03.

Tal situação é inerente ao esforço do processo de capacitação e treinamento da operação censitária, uma vez que o IBGE passa de aproximadamente 4 mil servidores efetivos para mais

de 210 mil, onde, em razão do impacto do cronograma de concursos públicos, mais de 180 mil recenseadores deverão ser treinados em curto espaço de tempo (aproximadamente 1 mês) para atuarem diretamente na operação censitária.

É importante destacar que o formato das versões é em documento digital, facilitando a divulgação da versão atualizada pelos canais digitais e repositório dos equipamentos de coleta, DMCs e Tablets. Porém, mesmo com a mitigação do risco, é possível um impacto conta da dinâmica do desenvolvimento da coleta sob o conhecimento dos mais novos contratados.

#### **8. Risco de comprometimento do cronograma de capacitação e treinamento em função da complementariedade de PSS por conta do baixo número de inscritos e/ou concursados aprovados**

Foi observado evento de risco pelo comprometimento do cronograma de capacitação e treinamento em função da necessidade de contínuas janelas de contratação de novos agentes censitários temporários por conta do baixo número de inscritos e de concursados aprovados, em especial, nos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país.

Tal situação se deve ao fato do prazo entre a contratação dos novos servidores, principalmente os recenseadores, e o início da coleta do Censo 2022, não permitir, com alguma margem de conforto, espaço de tempo para a capacitação contínua dos novos concursados.

A COC e o CTA, tendo em vista a pressão sobre o cronograma de contratação de censitários, elaborou um Plano de Treinamento de Contingência, o qual foi complementado e validado pelo Grupo de Trabalho de Treinamento (GTT) em relação a situações que necessitem de treinamentos, mesmo no período de coleta.

Cabe destacar que o GTT é composto por representantes de todas as Diretorias e Coordenações relacionadas ao Censo Demográfico 2022 e das Coordenações Estaduais de Treinamento (por região).

Os gestores esclarecem ainda que “O plano de treinamento para contingências apresenta estratégias que podem ser adotadas de forma isolada ou cumulativamente, adequando-se às múltiplas realidades locais e apresenta orientações acerca da importância da documentação relativa aos treinamentos de contingência, desde os aspectos logísticos aos orçamentários”. (SA 2022.004.02.03).

Até a conclusão deste Relatório de Auditoria, a informação existente é que o Plano de Treinamento para Contingências do GTT foi encaminhado ao Conselho Diretor e aguarda autorização para envio para as Unidades Estaduais, fato que reforça as preocupações dos Chefes das Unidades Estaduais, uma vez que estes não têm conhecimento, oficialmente/formalmente, das estratégias adotadas pela área de treinamento.

### **Coletar**

#### **9. Redução de 22% no quantitativo de ACM/ACS para realização do Censo Demográfico 2022, em relação à operação censitária de 2010, pode vir a impactar a capacidade de supervisão das coletas**

Pela Tabela 1, evidencia-se o dimensionamento dos quantitativos de agentes censitários – dentre recenseadores, ACM e ACS – sendo possível observar que o número de recenseadores foi reduzido em cerca de 5% enquanto para o de ACM/ACS foi inferior em 22%, com a consequente implicação do aumento de carga de trabalho para ambas as funções. Adicionalmente, para o ACS o tamanho da equipe a ser supervisionada, em média, aumentou de 8 para 10 agentes censitários, representativo de acréscimo de cerca de 25%.

**Tabela 1: Dimensionamento do Quadro de Supervisão – ACM e ACS**

Ano	(a) Pop. Estimada	(b) Recens.	(c = a/b) Pop./Recens.	(d) ACM	(e) ACS	(f = d+e) ACM e ACS	(e) %	(g = b/e) Tam. Equipe
2010	190.732.694	191.972	994	6.722	23.900	30.622	100,0%	8
2022	214.675.527	182.977	1.173	5.450	18.420	23.870	78,0%	10

Fonte: Edital nº 05/2019; Edital nº 9/2021

Essa redução do quadro de ACM e ACS foi decorrente do ajuste orçamentário, conforme Nota Técnica COC nº 006/2021. Esse documento informa que foram adotadas duas medidas: (1) a simplificação no plano de supervisão impondo um corte na quantidade de supervisores; e (2) a redução na remuneração dos recenseadores (que não tem salário fixo pois recebem por produção), com desequilíbrio em relação ao salário-mínimo oficial do país. Complementa mencionando que ambas as medidas introduziram um alto risco na operação, vez que diminuíram os controles de qualidade da coleta de dados e fragilizaram a relação com o grupo mais importante da operação – os recenseadores.

Quanto à simplificação, houve redução na quantidade de endereços a visitar, de um total de até 80 endereços, para verificação, para cerca de 70. Também houve redução na verificação dos endereços de Domicílio Particular Permanente Vago (DPPV) e Domicílio Particular Permanente Ocupado (DPPO), no último pedido de supervisão. Se no plano anterior essas espécies eram todas verificadas, no plano atual são verificados 10 endereços (amostra) por pedido de supervisão, totalizando 30 endereços, por setor, a serem verificados pelos ACS (como documentado na SA nº 2022.004.04.02).

Conforme rotina documentada, o ACM analisa a qualidade das coletas confrontando os dados do recenseador e do ACS mediante relatório disponibilizado pelo SIGC: “Como cada pedido de Supervisão é composto de uma amostra contendo unidades do setor, um mau resultado pode significar que todo o trabalho ou parte dele esteja seriamente comprometido. Portanto, não basta corrigir as unidades verificadas para garantir a qualidade do trabalho. Em alguns casos, esses resultados observados poderão demandar ações mais efetivas, que deverão ser decididas, junto ao ACM e CCS, e tomadas de acordo com a gravidade dos erros apurados.” (Manual do ACM e ACS, maio/2022, pg. 166).

Dado essa condição de redução do quadro de ACM/ACS implicando em aumento do tamanho da equipe e, portanto, da maior demanda de atenção da supervisão, requer-se intensificar o monitoramento e análise crítica do desempenho dessa unidade fundamental de supervisão composta pelos CCS, ACM e ACS.

O monitoramento contínuo, mediante relatórios do SIGC e com mensagens de alertas de indicadores de desempenho estabelecidos, também são tarefas das instâncias superiores aos ACM/ACS/CCS.

Esse monitoramento está estabelecido no Manual das Coordenações configurando-se em uma segunda instância de supervisão para a fase de coleta nas Unidades Estaduais, a exemplo das tarefas do Coordenador Técnico e do Operacional, a saber:

- a. Verificação contínua da evolução da operação censitária e a qualidade da cobertura e das informações coletas, adotando as ações gerenciais imediatas para solucionar as distorções constatadas;
- b. Supervisionar o desempenho das equipes durante a coleta, a começar pelos Coordenadores de Área e Subárea, incluindo as equipes de supervisão dos postos de coleta (ACM e ACS); e
- c. Monitorar permanentemente o andamento dos trabalhos com vistas a identificar possíveis problemas que tenham impacto negativo sobre a coleta e tomar as providências pertinentes, quando necessário.

Pela norma ABNT NBR ISO 31000:2018 a diretriz é o monitoramento contínuo e a análise crítica periódica do processo de gestão de riscos e seus resultados sejam uma parte planejada do processo de gestão de riscos, com responsabilidades claramente estabelecidas.

É esperado que essa análise crítica do processo de gestão de riscos e seus resultados sejam registrados e relatados. O relato é parte integrante da governança da organização visando: (i) comunicar atividades e resultados de gestão de riscos em toda a organização; (ii) fornecer informações para a tomada de decisão; (iii) melhorar as atividades de gestão de riscos; e (iv) auxiliar a interação com as partes interessadas, incluindo aquelas com responsabilidade e com responsabilização por atividades de gestão de riscos (ABNT NBR ISO 31000:2018).

Ainda segundo essa norma ABNT, o relato é conveniente para melhorar a qualidade do diálogo com as partes interessadas apoiando a Alta Direção e os órgãos de supervisão a cumprirem suas responsabilidades. Os fatores a considerar para o relato incluem, mas não estão limitados a:

- a. diferentes partes interessadas e suas necessidades específicas de informação e requisitos;
- b. custo, frequência e pontualidade do relato;
- c. método de relato; e
- d. pertinência da informação para os objetivos organizacionais e para a tomada de decisão.

O risco à cobertura e à integridade são dois dos três riscos associados ao processo Coletar do CD 2022, cujos riscos residuais foram avaliados como médios pelo CGOV, enquanto o tolerável é baixo.

#### **10. Ausência de priorização dos alertas de distorções dos dados coletados em relação ao esperado pode ocasionar a liberação de setores com eventuais pendências**

Para as coletas do Censo Demográfico 2022, o SIGC dispõe de 36 indicadores pelos quais são emitidas mensagens de alerta de distorções dos dados coletados em relação ao esperado.

Entretanto, no Manual do ACM e ACS não há clareza em priorização no tratamento desses alertas, o que pode vir a ocasionar a ocupação da atenção, recursos e tempo no tratamento de determinada mensagem de alerta em detrimento de outra mais prioritária, ou mesmo para justificar a liberação de setores/municípios com pendências, nos percentuais estabelecidos.

Em reunião realizada em 14/07/2022, como reação ao reportado pela Auditoria Interna como achado, foi informado pelo Coordenador Técnico do Censo Demográfico da DPE que já existe estudo estabelecendo a hierarquia entre os indicadores SICG, e que há a possibilidade/necessidade de revisão, haja vista duplicidade, como exemplo a existência de dois indicadores, o I19A e I19B, tratando do mesmo controle “Existência de Erro de Percurso”.

**11. Adoção de indicador referente à aplicação da fração amostral no setor durante as coletas do Censo Demográfico 2022, como adotado na operação censitária de 2010, poderia contribuir na mitigação de eventuais erros na coleta de dados**

Nas páginas 109 e 110 do documento Censo Demográfico 2010 - Avaliação de aspectos técnicos e lições aprendidas, de 5 de setembro de 2013, consta a avaliação da eficácia do indicador I8, que é referente à aplicação da fração amostral no setor, feita pela coordenadora da COMEQ da DPE.

Tendo por parâmetros limites definidos previamente, esse indicador tem por finalidade indicar se a proporção de domicílios ocupados da amostra está abaixo ou acima do esperado. Embora não estivesse ativo, consta que o fato foi interpretado como positivo, pois indicava a correta aplicação da fração amostral em cada setor censitário, de acordo com a definição feita conforme o tamanho do município em termos de população.

Entende-se que é necessário assegurar que os indicadores SIGC estabelecidos estejam em funcionamento durante a Coleta do CD2022.

**12. Multiplicidade de canais para a comunicação de denúncias podem impactar negativamente o processo e, eventualmente, dificultar a confidencialidade exigida nas apurações**

Embora nos manuais do ACM/ACS e do Recenseador constem que “o canal apropriado para apresentar denúncia, sugestão, elogio, reclamação ou solicitação de providência ou de simplificação de serviços é o *site* Fala.BR (plataforma integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal)”, na página 34 do manual do ACM/ACS, em caso de assédio moral e sexual, as denúncias devem ser acolhidas por meio de mensagens eletrônicas ao Chefe da Unidade Organizacional; à Coordenação de Recursos Humanos ([crh@ibge.gov.br](mailto:crh@ibge.gov.br)); à Presidência ([presidencia@ibge.gov.br](mailto:presidencia@ibge.gov.br)); e à Comissão de Ética do IBGE ([etica@ibge.gov.br](mailto:etica@ibge.gov.br)).

Em discussões com a DE/GEPAD, foi percebido que a falta de um canal único de denúncias e que, efetivamente, chegue ao conhecimento de todos os servidores, coloca em risco a garantia do sigilo exigido nas apurações, quaisquer que sejam.

Entendeu-se que muitas instâncias recebendo denúncias significa, também, que muitas pessoas, além daquelas que vão se envolver nas apurações, poderão vir a ter conhecimento do fato sob apuração.

Assim, haja vista inexistir amparo legal para um único canal pelas quais as denúncias podem ser feitas, requer-se estabelecer procedimento para controle e assecuração do devido sigilo às denúncias recebidas.

**13. Sistemática estabelecida para a detecção e correção de irregularidades observadas no Censo Demográfico 2022 poderá apresentar limitações frente ao volume potencial de casos**

Foram percebidas limitações do modelo processual e da estrutura organizacional definidos para a condução do atendimento à denúncias e instalação de processos administrativos, considerando a capacidade em tratar e responder agilmente aos casos na janela de realização do Censo Demográfico, em um contexto de elevada probabilidade de aumento de casos, quer seja número de canais existentes para denúncias, quer seja pelo universo de servidores contratados temporariamente para a coleta, em comparação ao observado nas operações censitárias de 2010 (Demográfica) e de 2017 (Agro).

Em resposta à questão sobre a expectativa da quantidade de processos de sindicância e disciplinares que poderão ser instaurados durante o período da coleta do Censo Demográfico

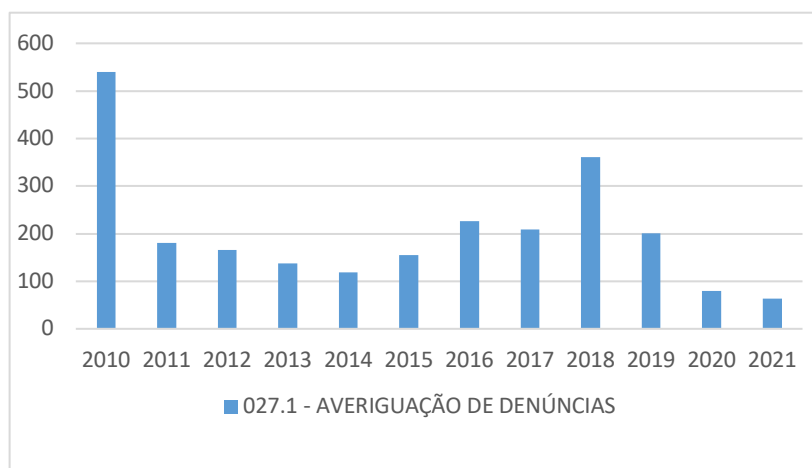
[REDACTED]

Sobre a inexistência de competência estatutária mencionada pela DE/GEPAD, em consulta à internet verifica-se que vários Órgãos Públicos Federais dispõe de uma unidade organizacional com atribuições institucionalizadas de correção, com regulamento instituindo sistemática para o processual de correção interna, além de estabelecer o escopo e os procedimentos investigativos e processos de apuração, e a definição de estrutura interna, como a comissão permanente, objetivando conferir celeridade e imparcialidade aos casos que surjam.

O sistema CGU-PAD é uma ferramenta de tecnologia da informação e comunicação disponibilizada pela CGU, conforme disposto na Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007. Essa norma estabelece que as informações relativas a processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correção do Poder Executivo Federal, deverão ser gerenciadas por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares da Controladoria-Geral da União (CGU-PAD).

Em que pese a imprecisão comentada pela DE/GEPAD, em consulta ao SDA/Protocolo quanto à classificação 027.1 Averiguação de Denúncias, compreendendo os anos de 2010 a 2021, foi possível destacar o quantitativo nos anos de realização das operações censitárias de 2010 (Demográfica) e de 2017 (Agro), como pode ser observado no Gráfico 1, a seguir.

**Gráfico 1: Quantitativo de processos relacionados a averiguações de denúncias**



Fonte: Dados extraídos do DAS/Protocolo

Ressalte-se que em 2010 e 2018 ainda não estava disponibilizado o canal de denúncias Fala.BR, haja vista que o Decreto nº 9.492 é de 5 de setembro de 2018.

Indagada a respeito do assunto, a Comissão de Ética informou que não há registro dos dados por exercício, bem como os membros atuais não integravam a Comissão de Ética à época dos censos anteriores. Entretanto, foi observado “que não tenha havido relevante aumento de denúncias nesses períodos, considerando que o tema não era tratado no treinamento de censitários”. Contudo, menciona em outra questão que “a partir deste Censo 2022, será possível constatar a ocorrência de aumento das denúncias, se for o caso, visto que há informação e conscientização sobre o tema da ética e da integridade (através da inclusão de aulas e conteúdo nos manuais)” (SA nº 2022.004.04.08).

#### **14. Modalidade de “Coleta em Mutirão”, com menor controle de percurso do recenseador, foi aventada como solução para setores com número de domicílios superdimensionados**

Embora tenha havido considerável esforço nos últimos anos para atualização do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos do IBGE (CNEFE), devido às restrições orçamentárias, apenas 29% dos 444.259 setores censitários obteve alguma atualização do CNEFE nos últimos 12 anos. O Cadastro compõe o percurso em um setor censitário, obrigando-se a contemplar todos os domicílios. A metodologia vincula a posição geográfica do domicílio com os dados estatísticos da entrevista realizada.

Como solução, possibilitou-se que setores superdimensionados (maior número de domicílios que o previamente cadastrado) pudessem ser subdivididos conforme as características do território e percorridos simultaneamente por vários recenseadores, sem um percurso pré-definido.



# RECOMENDAÇÕES

## Comum aos processos e subprocessos avaliados

1. Objetivando favorecer o contínuo fortalecimento e avanço da institucionalização da gestão de riscos na organização, avaliar a possibilidade da implementação das seguintes medidas:
  - a. Disposição de subcomitês na governança do processo de gerenciamento de riscos, reproduzindo a agenda do CGOV para fins ampliação da análise do risco operacional e de integridade com a participação de gestores de escalão intermediário do IBGE, favorecendo a disseminação da agenda de gestão de riscos na estrutura organizacional;
  - b. Criação da figura do "agente de gestão de riscos e de integridade", por unidade organizacional, potencializando a implementação das diretrizes estabelecidas pela organização para fins de gerenciamento de riscos, considerando que servidores atuando em rede e sob orientação da segunda linha, de acordo com o modelo das três linhas proposto pelo Instituto de Auditores Internos (IIA), de 2020, poderiam ser formalmente e devidamente investidos com domínio e capacidade de atuação multiplicadora, favorecendo o cumprimento do Programa de Integridade e da Política de Gestão de Riscos do IBGE;
  - c. Definição de que os processos da Cadeia de Valor do IBGE priorizados para fins de gestão de riscos necessitam ser previamente mapeados, fornecendo aos gestores visão geral de sua modelagem processual, a percepção do estado atual do fluxo de tarefas e qual era o nível de aderência aos objetivos do negócio e o planejamento estratégico definido pela Alta Administração;
  - d. Estabelecimento de método estruturado para tomada de decisão com critérios claramente definidos para seleção e priorização de processos para avaliação de riscos, considerando variáveis qualitativas e quantitativas;
  - e. Estabelecimento de categorização ou identificação dos eventos de riscos estratégicos, operacionais e de integridade, elencando os principais eventos de incertezas potenciais para cada um dos processos priorizados para fins gestão de riscos, permitiria aos gestores a perfeita percepção da exposição a riscos e de eventuais dificuldades para o atingimento de objetivos operacionais dos processos que integram a Cadeia de Valor do IBGE, orientando toda a dinâmica da análise de riscos a ser realizada;
  - f. Reavaliação das atribuições do Comitê de Governança, Riscos e Controles do IBGE, de forma a instituir ao mesmo a função de governança na gestão de riscos da organização, recebendo e solicitando informações de Unidades Administrativas específicas que se encarregariam das atribuições de uma segunda linha, atuando assim, como instância auxiliar do Conselho Diretor, quanto à manutenção e monitoramento do sistema de gestão de riscos e controles internos, com vistas à identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e o cumprimento da missão institucional;
  - g. Estabelecimento de atribuições institucionais em Unidades Administrativas específicas para efetiva atuação como segunda linha, prestando assistência no gerenciamento de riscos, contribuindo com os recursos necessários, sistematizado e padronizados procedimentos, e auxiliando a questionamentos da primeira linha, possibilitando que as

atividades de gerenciamento de riscos realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.

Nível de Criticidade: Extremo

Unidade Administrativa responsável: DE/GPG

Achados de Auditoria: 1, 5 (observado, especificamente, na avaliação do subprocesso “realizar concurso público ou processo seletivo simplificado (PSS)”); e 6 (observado, especificamente, na avaliação do subprocesso “promover capacitações e treinamentos”).

### **Planejar e Programar Orçamento e Finanças**

2. Avaliar a utilização da categorização e/ou priorização de despesas com o objetivo de antecipar eventuais imprevistos e a atenuar os efeitos de eventos extraordinários e imprevistos na operação censitária, considerando tratar-se de atividade de controle que possibilita a criação de cenários e de melhores meios para o gerenciamento do orçamento durante a execução orçamentária.

Nível de criticidade: Extremo

Unidade Administrativa responsável: COC

Achado de Auditoria: 2

3. Intensificar o acompanhamento orçamentário do Censo Demográfico 2022, implementando medidas que busquem a racionalização das despesas previstas, de forma a otimizar os recursos disponíveis para a garantia da completude da operação censitária.

Nível de criticidade: Alto

Unidade Administrativa responsável: COC e DE/GPG

Achado de Auditoria: 3

4. Manter os interlocutores no Ministério da Economia plenamente informados da execução orçamentária do Censo Demográfico 2022, destacando o desafio que se impõe de eventual necessidade de crédito suplementar para que a operação censitária seja concluída de forma satisfatória sem a necessidade de despesas terem que ser cobertas com o orçamento do ano seguinte, com restos a pagar.

Nível de criticidade: Extremo

Unidade Administrativa responsável: COC e DE/GPG

Achado de Auditoria: 3

5. Avaliar, no planejamento das novas operações censitárias, alternativas que possam vir a garantir negociação do orçamento em um volume financeiro minimamente suficiente para o enfrentamento de situações limite que possam vir a impactar a sua operacionalidade.

Nível de criticidade: Alto

Unidade Administrativa responsável: COC e DE/GPG

Achado de Auditoria: 3

6. Em que pese a iniciativa para divulgação das metas físicas e financeiras do orçamento do IBGE ser recente, recomenda-se que a divulgação da execução orçamentária seja ampla, se possível divulgada por meio de painel na intranet, e que o procedimento seja devidamente institucionalizado, no sentido de discussão e avaliação, tendo em conta a importância das informações para os gestores nas diversas unidades organizacionais.

Nível de Criticidade: Médio

Unidade Administrativa responsável: COC e DE/GPG

Achado de Auditoria: 4

### Promover Capacitações e Treinamentos

7. Avaliar a elaboração de vídeo aulas, com comunicações simples e objetivas para informar aos novos recenseadores as principais atualizações e alterações nos manuais de capacitação e treinamento, disponibilizando-os no portal do Censo Demográfico 2022, possibilitando assim, o acesso por meio de dispositivos móveis.

Nível de Criticidade: Alto

Unidade Administrativa responsável: COC

Achado de Auditoria: 7

8. Envidar esforços para a imediata disponibilização às Unidades Estaduais do Plano de Treinamento de Contingência, estruturado para o enfrentamento de situações que exijam a capacitação e treinamento de novos agentes censitários no período de execução da coleta.

Nível de Criticidade: Alto

Unidade Administrativa responsável: COC

Achado de Auditoria: 8

### Coletar

9. Avaliar a implementação de registros e relatos periódicos do efetivo monitoramento e análise crítica por parte dos coordenadores da operação censitária, localizados nas Unidades Estaduais, com o acompanhamento da COC e a supervisão da Comissão de Planejamento e Organização Geral dos Censos (CPO), contribuindo para que as decisões ou os processos de tomada de decisão pelos responsáveis sejam supervisionados. Recomenda-se, por exemplo,

relatos com periodicidade semanal e, no limite, mensal, tendo como fatores as tarefas estabelecidas no Manual das Coordenações.

Nível de Criticidade: Alto

Unidade Administrativa responsável: DPE/CTD

Achados de Auditoria: 9 e 14

10. Implementar imediato estudo visando avaliar o custo-benefício dos 36 indicadores/controles estabelecidos no SIGC com vistas a definir hierarquia de priorização para avaliação, ou mesmo definir a manutenção dos julgados relevantes e supressão daqueles cujos benefícios não se justificam, para fins do monitoramento por parte da supervisão das Unidades Estaduais.

Nível de Criticidade: Médio

Unidade Administrativa responsável: DPE/CTD

Achado de Auditoria: 10

11. Certificar de que os indicadores estabelecidos efetivamente favorecem a supervisão dos dados da coleta, de modo a oferecer informações necessárias para controle da qualidade e cobertura da operação censitária, levando em consideração a avaliação específica reportada em lições aprendidas no Censo Demográfico 2010.

Nível de Criticidade: Médio

Unidade Administrativa responsável: DPE/CTD

Achado de Auditoria: 11

12. Avaliar a implementação de atividade de controle assegurando que a totalidade das denúncias recebidas seja registrada na plataforma Fala.BR, considerando a possibilidade de denúncias serem comunicadas por outros meios. Tal estruturação asseguraria o controle gerencial dos casos, como também melhor cumprimento dos requisitos de segurança e rastreabilidade, bem como a garantia de devolutiva de resposta ao denunciante.

Nível de Criticidade: Extremo

Unidade Administrativa responsável: CDDI

Achado de Auditoria: 12

13. Avaliar a possibilidade de levantamento de servidores minimamente habilitados para condução de processos de sindicâncias e administrativos disciplinares, em nível nacional, estabelecendo previamente uma lista de servidores que deveriam ser disponibilizados, pelas respectivas chefias, para eventualmente comporem específicas equipes de correção no curso da operação censitária.

Nível de Criticidade: Alto

Unidade Administrativa responsável: DE/GEPAD

Achado de Auditoria: 13

14. Estudar a implementação do acompanhamento das averiguações de denúncias, de forma a assegurar que os gestores tenham registrado na base do sistema CGU-PAD, nos prazos estabelecidos, e, assim, garantir que as informações relativas a processos de sindicância e disciplinares instaurados sejam gerenciadas por meio desse sistema, conforme disposto no art. 1º da Portaria CGU nº 1.047/2007.

Nível de Criticidade: Médio

Unidade Administrativa responsável: DE/GEPAD

Achado de Auditoria: 13

# CONCLUSÃO

Apresentamos a seguir, as respostas às questões de auditoria propostas no planejamento das avaliações dos processos e subprocessos priorizados no âmbito do Censo Demográfico 2022, com base no resultado dos exames (achados de auditoria) e nas causas raízes que foram possíveis de identificação.

## Planejar e Programar Orçamento e Finanças

1. Os recursos orçamentários e financeiros governamentais são suficientes para o cumprimento integral do plano de trabalho institucional?
2. As alterações no projeto técnico do Censo Demográfico 2022 implicam em necessidade de adequação do orçamento da operação?

Os gestores buscam, por meio esforços de racionalização das despesas do orçamento por conta de (i) alterações no projeto técnico da operação censitária; (ii) gastos não previstos; e (iii) aumento de preços da cesta da operação censitária, viabilizar a suficiência dos recursos orçamentários concedidos para a realização da operação censitária (achado de auditoria nº 3). Entretanto, foi observada a ausência de priorização formal de despesas do orçamento (achado de auditoria nº 2) e que, apesar das metas físicas e financeiras do orçamento serem informadas às diversas unidades administrativas do IBGE, as atividades de discussão e avaliação dos resultados alcançados não estão institucionalizadas (achado de auditoria nº 4).

Considerando o exposto, apesar das medidas adotadas pela gestão na administração dos recursos orçamentários, verificou-se, portanto, que fatores adversos extraordinários já trazem a necessidade de discussão e negociação, junto ao Ministério da Economia, de eventual crédito suplementar ou que, no limite, as despesas excedentárias ao orçamento sejam liquidadas por restos a pagar no ano seguinte.

## Realizar Concurso Público ou Processo Seletivo Simplificado (PSS)

3. É possível melhorias com relação à eficiência, eficácia e efetividade visando alcançar as metas para a Coleta do Censo Demográfica 2022, quanto à cobertura, qualidade e cronograma estabelecido?

A inexistência do acompanhamento da gestão de riscos pela DE/CRH impactou a não previsibilidade da avaliação de medidas de tratamentos a eventos de incertezas julgados originalmente como de risco residual tolerável, no âmbito do CGOV, mas que, como observado pelos gestores das Unidades Estaduais, tornaram-se pontos críticos para a efetiva viabilização dos recursos humanos adequadamente suficientes e tempestivamente contratados para a realização da operação censitária, necessitando de urgentes planos de ação para a mitigação dos riscos (achado de auditoria nº 5).

Adicionalmente, compete registrar que, apesar dos esforços da gestão, o fato do gerenciamento de riscos possuir baixa maturidade institucional, ainda não integra a cultura organizacional do IBGE, o que concorreu para a situação observada na avaliação do subprocesso (achado de auditoria nº 1).

### Promover Capacitações e Treinamentos

4. A infraestrutura tecnológica e física (local), o material didático, a capacitação dos multiplicadores e os controles estão de acordo com o cronograma a atendem de forma suficiente para que os treinandos sejam adequadamente capacitados?
5. As etapas do processo de Capacitação e Treinamento estão sendo monitoradas e comunicadas tempestivamente ao Conselho Diretor, a fim de garantir que todas as etapas sejam concluídas no prazo estipulado?

Foi observado a possibilidade de comprometimento do cronograma de capacitação para o pleno treinamento dos agentes censitários temporários contratados em função da contínua necessidade da realização de PSS complementares por conta do baixo número de inscritos e/ou concursados aprovados. Apesar de orientação aos gestores das Unidades Estaduais do IBGE quanto ao plano de contingências do treinamento encontrar-se estruturado pelos gestores, aguarda-se a concordância do Conselho Diretor para a sua implementação (achado de auditoria nº 8).

Entendeu-se que, devido à adoção inadequada de certos aspectos da Metodologia de Gestão de Riscos definida pelo IBGE, não foi possível aos gestores anteciparem tal previsibilidade (achado de auditoria nº 6), com possíveis consequências à harmonização do conhecimento entre grupos de recenseadores treinados (achado de auditoria nº 7).

### Coletar

6. É possível garantir uma melhor cobertura censitária com respostas fidedignas para o Censo Demográfico 2022?
7. Há procedimentos para a devida apuração dos desvios éticos ou de conduta na Coleta do Censo Demográfico?

Observou-se que a análise de riscos poderia ter melhor alcançado o objetivo, mas como já reportado, foi impactada pelo fato do gerenciamento de riscos no IBGE possuir baixa maturidade institucional e não integrar a cultura organizacional, apesar dos esforços da gestão. Assim, também se verificou o uso inadequado de certos aspectos da Metodologia de Gestão de Riscos definida pelo IBGE (achado de auditoria nº 1).

Percebeu-se, ainda, os seguintes aspectos que podem impactar a qualidade da supervisão operacional da Coleta, em que pese serem de conhecimento dos gestores responsáveis e com medidas saneadoras em curso:

- a. Redução de 22% no quantitativo de ACM/ACS para realização do Censo Demográfico 2022, em relação à operação censitária de 2010 (achado de auditoria nº 9);
- b. Ausência de priorização dos alertas de distorções dos dados coletados em relação ao esperado pode ocasionar a liberação de setores com eventuais pendências (achado de auditoria nº 10);
- c. Garantir o pleno funcionamento dos indicadores SIGC estabelecidos durante as coletas do Censo Demográfico 2022 e dessa forma assegurar a disponibilização de alertas para

controle/mitigação dos riscos a que se propõem e prevenindo-se surpresas pós coletas como a ocorrida na operação censitária de 2010 (achado de auditoria nº 11));

- d. Multiplicidade de canais para a comunicação de denúncias pode impactar negativamente o processo e, eventualmente, dificultar a confidencialidade exigida nas apurações (achado de auditoria nº 12); e
- e. Sistemática estabelecida para a detecção e correção de irregularidades observadas no Censo Demográfico 2022 poderá apresentar limitações frente ao volume potencial de casos (achado de auditoria nº 13);
- f. Setores superdimensionados, devido à falta de atualização prévia dos endereços, acarretam necessidade de subdivisão e simultaneidade de vários recenseadores sem um percurso pré-estabelecido, contribuindo para o risco de falha de cobertura censitária (achado de auditoria nº 14);
- g. Lentidão, travamento e desligamento de dispositivos móveis no meio do trabalho de campo, por falha ou superaquecimento da bateria, podem provocar refazimento de entrevistas e maior gasto com deslocamento dos recenseadores; houve tentativa de compra licitatória de 113.353 baterias portáteis (processo administrativo 0045142.00000441/2022-49), porém Pregão nº 12/2022 resultou na inexistência de fornecedores qualificados.

Cabe ressaltar que a Auditoria Interna identificou boas e relevantes práticas conduzidas pelos gestores do IBGE nos processos e subprocessos avaliados, que demonstram o esforço, a dedicação e o comprometimento das diversas unidades organizacionais no cumprimento dos objetivos operacionais, destacando-se:

- ✓ Busca contínua do desenvolvimento da gestão de riscos no IBGE, implementada a pouco mais de 3 anos, em que pese o desafio da realização de treinamento de servidores no tema e das dificuldades imposta pela disposição da estrutura organizacional (GPG e UGI);
- ✓ Rotina de interações contínuas dos gestores de orçamento e finanças do Censo Demográfico na busca da racionalização de despesas objetivando o comprometimento uniforme dos gastos e o alcance da suficiência de recursos para a operação censitária (COC);
- ✓ Lócus para debate e estruturação de medidas saneadoras diante dos impactos existentes para a completude do quantitativo de agentes censitários temporários projetado para a realização do Censo Demográfico 2022 (DPE e DE);
- ✓ Plano de contingências rapidamente estabelecido diante do risco de se capacitar novos agentes censitários temporários com a Coleta já iniciada (COC e CTA); e



- ✓ Inovadora adoção do teste nacional do Censo Demográfico 2022, com esforço intenso e imenso de experimentação, capacitação, qualificação e aperfeiçoamento, que preparou as equipes gerenciais e testou os equipamentos de trabalho, ampliando fortemente as possibilidades de checagem e identificação de possíveis inconsistências, bem como pontos que necessitam de ajustes e adaptações (DPE, DI, DE, COC, CTD e UEs).

Por fim, a Auditoria Interna entende que os principais benefícios esperados pela implementação das recomendações apresentadas neste relatório, pelos gestores responsáveis dos processos e subprocessos avaliados, são:

#### **Planejar e Programar Orçamento e Finanças**

1. Recursos orçamentários e financeiros governamentais suficientes para o cumprimento integral do plano de trabalho institucional;

#### **Realizar Concurso Público ou Processo Seletivo Simplificado (PSS)**

2. Efetivação das medidas saneadoras que garantam a viabilização dos recursos humanos adequadamente suficientes e tempestivamente contratados para a realização da operação censitária.

#### **Promover Capacitações e Treinamentos**

3. Capacitação e treinamento adequados de todos os agentes censitários temporários, em que pese a contínua realização de PSS complementares por conta do baixo número de inscritos e/ou concursados aprovados.

#### **Coletar**

4. Atingimento da qualidade minimamente desejada para a supervisão operacional da Coleta, alcançando os resultados esperados, assim como o adequado endereçamento das denúncias de eventuais irregularidades observadas no Censo Demográfico 2022 reportadas nos canais de comunicação.

**CARLOS ALBERTO VIANNA COSTA**

Auditor-Chefe

Auditoria Interna – AUD

IBGE

# EQUIPE DE AUDITORIA

## Servidor

## Cargo

### Supervisão das auditorias realizadas

Edson Chun Ichi Ebara

Assistente Técnico

### Planejar e Programar Orçamento e Finanças

José Ricardo

Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura

Arthur Santos Lettre

Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura

### Realizar Concurso Público ou Processo Seletivo Simplificado (PSS)

Carlos Álvaro de Macedo Soares  
Quintella

Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura

Marcelo Fantaccini Brito

Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura

### Promover Capacitações e Treinamentos

Adilson da Silva Marques

Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura

Marcelo Fantaccini Brito

Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura

### Coletar

William Pimentel Berk de  
Queiroz

Analista de Planejamento de Gestão e Infraestrutura

Ennio Amorim Serrano Junior

Tecnologista Informação Geográfica e Estatística



Documento assinado eletronicamente por CARLOS ALBERTO VIANNA COSTA, Auditor-Chefe, em 11 de Agosto de 2022, às 11:51:44, 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 1223186045885265058 e o código CRC 35586F6E.