



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Administração
Central - Rio de Janeiro

Exercício 2019

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Economia

**Unidade Examinada: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -
Administração Central - Rio de Janeiro**

Município/UF: Rio de Janeiro/RJ

Relatório de Avaliação: 825846

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

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 à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria Anual de Contas.

Foram avaliadas as informações prestadas pela Unidade, bem como atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas dos gestores públicos e que servirá de subsídio para o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

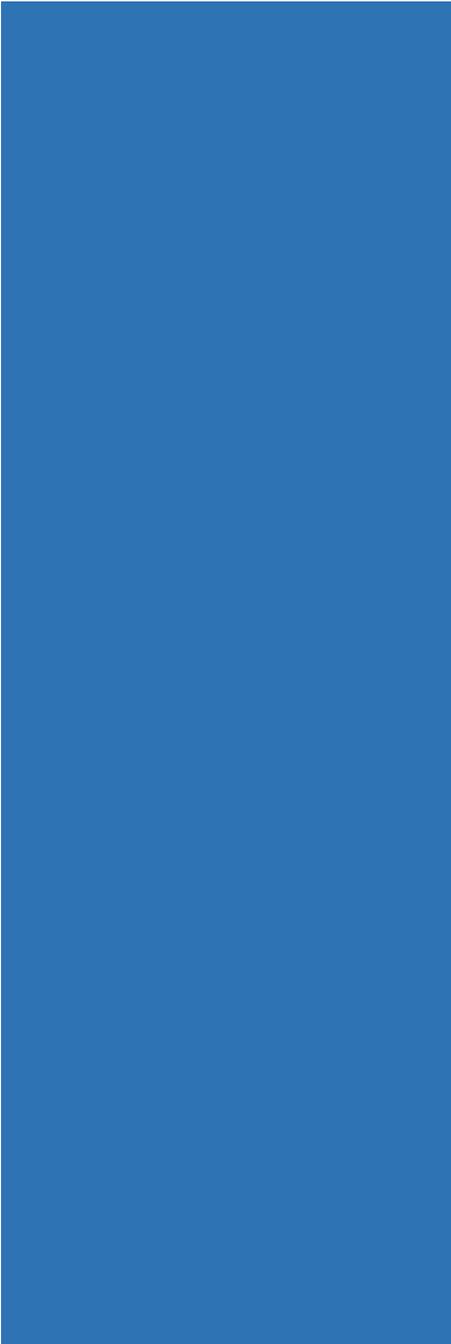
A Auditoria Anual de Contas (AAC) foi motivada por determinação legal, sendo essencial para o apoio ao controle externo mencionado no inciso IV do art. 74 da Constituição Federal. A cada exercício, o Tribunal de Contas da União (TCU) define as unidades que terão as contas julgadas, bem como seu escopo, estabelecido em conjunto com o órgão de controle interno.

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

Conforme escopo acordado pela CGU e o TCU, as principais abordagens realizadas tiveram como foco a gestão de suprimento de bens e serviços, bem como a gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no IBGE, além das análises pertinentes ao cumprimento das recomendações e determinações da CGU e do próprio TCU, sem falar na avaliação da conformidade do relatório de gestão.

Fruto dos exames, verificou-se fragilidades na contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado de pessoal temporário para atuar no Censo Demográfico 2020, em especial quanto ao critério de seleção da proposta, chegando a caracterizar restrição à competitividade do certame, além da formulação de estimativa dos custos de contratação em desacordo com a legislação vigente.

As propostas de aprimoramento acordadas com o gestor, em decorrência das falhas verificadas, preveem a adoção de medidas que garantam o atendimento das diretrizes previstas na Instrução Normativa n.º 73/2020, bem como adoção de critério que permita a ampliação do caráter competitivo dos



certames, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, além da implantação de prática de negociação com o prestador de serviços/fornecedor a fim de obter condições mais vantajosas.

Na análise do gerenciamento do ciclo de vida dos ativos físicos de TIC, constatou-se que foram adquiridos excedentes de equipamentos sem justificativa adequada, tendo sido recomendado que seja revista essa política de aquisição no IBGE. Observou-se também inconsistências de informações registradas no sistema de patrimônio da Unidade, com recomendação para atualização dos registros no sistema. No desfazimento de ativos inservíveis, não havia critérios objetivos para a identificação, classificação, avaliação e para a forma de alienação dos bens. Assim, foi recomendado que seja nomeada comissão a fim de proceder à avaliação dos bens e atualizações nas normas internas que tratam do assunto.

Por fim, em relação ao relatório de gestão, não foram constatados problemas sensíveis. Por outro lado, o atendimento de recomendações e determinações da CGU e do TCU apresentou pendências, em especial quanto ao Acórdão nº 1323/2018-TCU-Plenário.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
ACO	Agente Censitário Operacional
CCS	Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2
CGU	Controladoria-Geral da União
DOU	Diário Oficial da União
EGTI	Estratégia Geral para Tecnologias da Informação e Comunicação no IBGE
ETP	Estudos Técnicos Preliminares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do IBGE
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PSS	Processo Seletivo Simplificado
SDA	Sistema de Dados Administrativos
SEDAP/PR	Secretaria de Administração Pública da Presidência da República
SEGES	Secretaria da Gestão
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Conformidade das peças que compõe a Prestação de Contas da unidade.	10
2. Avaliação da contratação de empresas especializada em realização de Processo Seletivo Simplificado para recrutamento de pessoal temporário para atuar no Censo Demográfico 2020, nas funções de Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2 e Agente Censitário Operacional.	10
3. Avaliação das etapas de aquisição e alocação de ativos de Tecnologia da Informação e Comunicação, de monitoramento, e de realocação e descarte final de computadores, monitores e notebooks.	11
4. Recomendações da CGU pendentes de atendimento, mas que não impactam a gestão da Unidade.	14
5. Situação das recomendações relacionadas no Acórdão nº 1323/2018-TCU-Plenário.	14
CONCLUSÃO	17
ANEXOS	19
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	19
II – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO N.º 826380	20
III – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO N.º 201902162	50

INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados dos exames da Auditoria Anual de Contas (AAC) realizados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, relativos ao exercício de 2019.

A AAC tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre as contas a serem julgadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Conforme previsto na Decisão Normativa - TCU nº 178, de 23 de outubro de 2019, o escopo dos trabalhos de auditoria foi acordado pela CGU-Regional/RJ e o TCU – SecexEstataisRJ, tendo sido definida a avaliação dos seguintes assuntos que serão abordados a partir das respectivas questões de auditoria:

- 1) Conformidade das peças que compõe sua Prestação de Contas.
 - Considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora de contas (UPC), as peças Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão estão em conformidade com as normas e orientações?

- 2) Regularidade da contratação de empresas para recrutamento de pessoal para o Censo 2020, cujo resultado encontra-se no Relatório de Auditoria n.º 826380, anexado a esse relatório.
 - A demanda atende ao previsto no Plano Operacional do Censo 2020?
 - A estimativa do custo da contratação foi realizada da forma adequada?
 - O procedimento para seleção do fornecedor foi adequado?
 - A execução contratual foi realizada de acordo com as disposições do contrato?
 - A solução adotada pela unidade, quanto à situação dos temporários contratados, tendo em vista o adiamento do Censo 2020, foi adequada?

- 3) Adequação das etapas de aquisição e alocação de ativos, de monitoramento, e de realocação e descarte final, cujo resultado encontra-se no Relatório de Auditoria n.º 201902162, anexado a esse relatório.
 - Na etapa de aquisição dos ativos físicos de TIC, os órgãos consideram critérios de racionalização de custos e de otimização do valor agregado dos ativos?
 - Os órgãos monitoram sistematicamente os ativos físicos de TIC, de maneira a identificar desperdício ou restrição de recursos computacionais, frente às suas necessidades corporativas?
 - Nas etapas de realocação, reuso e descarte dos ativos físicos de TIC, os órgãos consideram parâmetros objetivos, transparentes e que permitem a racionalização de custos e a realização de benefícios ao Estado e à sociedade?

4) Cumprimento das recomendações expedidas pela CGU, que tenham impacto na gestão.

- A Unidade adotou providências no tocante ao atendimento às recomendações emitidas pela CGU que impactam a gestão da unidade?

5) Cumprimento das determinações/recomendações expedidas pelo TCU, que façam referência expressa ao acompanhamento por parte da CGU.

- As determinações/recomendações expedidas pelo TCU ao IBGE no período de 2018 a 2019, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, foram atendidas?

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de 03 de agosto de 2020 até 04 de setembro de 2020, por meio de testes, questionamentos, análises e consolidação de informações coletadas ao longo dos exercícios de 2019 e 2020. As atividades foram executadas em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Conformidade das peças que compõe a Prestação de Contas da unidade.

O Processo de Prestação de Contas do IBGE contemplou todas as peças e conteúdos exigidos pela DN TCU n° 180/2019, encontrando-se em conformidade com as normas e orientações do e-Contas.

2. Avaliação da contratação de empresas especializada em realização de Processo Seletivo Simplificado para recrutamento de pessoal temporário para atuar no Censo Demográfico 2020, nas funções de Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2 e Agente Censitário Operacional.

O Relatório de Avaliação n.º 826380, anexado a esse relatório, registra o resultado do trabalho realizado sobre a avaliação da contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado de pessoal temporário, para atuar no Censo Demográfico 2020, nas funções de Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2 (CCS) e Agente Censitário Operacional (ACO), conforme previsto no Projeto Operacional do Censo.

Considerando que a condução do Censo Demográfico é uma das atribuições mais relevantes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no cumprimento de sua missão; a necessidade de contratação de pessoal temporário para atender às tarefas relacionadas ao preparo e execução do Censo; que o Instituto não possui a logística e a infraestrutura necessárias para a operacionalização da seleção desses temporários; e que esta atividade não é compatível com a atividade fim da instituição, faz-se necessária a contratação de empresa especializada na realização de Processo Seletivo Simplificado (PSS) para selecionar esse contingente de pessoal.

O processo analisado foi selecionado devido a sua materialidade, pois corresponde a 83,24% do montante previsto para contratações de PSS no exercício de 2019, tendo sido avaliada a adequação da demanda com o Plano Operacional do Censo 2020; a metodologia utilizada para elaboração da estimativa de custo da contratação; o modelo de Planilha de Custo e Formação de Preços utilizada na elaboração das propostas a serem apresentadas pelas empresas interessadas na realização do processo seletivo; a escolha dos critérios de julgamento das propostas utilizados na seleção do prestador de serviços; a fiscalização da execução dos serviços frente ao previsto no instrumento contratual; e a manutenção dos contratos temporários referentes às funções de Coordenador Censitário de Subárea e de Agente Censitário Operacional, apesar do adiamento do Censo 2020 em decorrência da pandemia do COVID-19.

No que concerne à demanda que originou a contratação, concluiu-se que atendeu ao previsto no Plano Operacional do Censo 2020, quanto às funções a serem contratadas,

à quantidade de vagas ofertadas, às remunerações a serem pagas aos candidatos selecionados e à data de conclusão do processo seletivo.

Entretanto, verificou-se que a estimativa do custo da contratação não foi realizada de forma adequada, estando em desacordo com os parâmetros estabelecidos na IN SLTI/MPOG n.º 05/2014, vigente à época, substituída pela Instrução Normativa SEGES n.º 73/2020, e que a planilha de custos foi elaborada com detalhamento insuficiente quanto aos itens, quantitativos e custos unitários que compuseram o preço do serviço.

Quanto ao procedimento de seleção do fornecedor, verificou-se que a adoção de preço global como critério de julgamento das propostas causou restrição à competitividade e, por ausência de negociação dos preços por parte do IBGE no momento da contratação, o serviço foi contratado por valor 28,7% superior ao valor estimado.

Além disso, foram identificadas falhas no acompanhamento da execução contratual, tais como, ausência de verificação da infraestrutura dos locais de prova e de organização adequada dos documentos comprobatórios da fiscalização realizada.

Acrescente-se que, com o adiamento da realização do Censo demográfico 2020, o planejamento das atividades dos profissionais temporários contratados para esse trabalho foi ajustado, a fim de atender demanda extraordinária do Ministério da Saúde, relacionada à Pesquisa Especial PNAD Covid19.

Em decorrência das situações identificadas, foi recomendada a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, utilizando os parâmetros previstos na Instrução Normativa n.º 73/2020; a adoção de modelo de planilha de estimativa de custos com detalhamento adequado dos quantitativos e dos custos unitários que compõem seus preços; a utilização de adjudicação por item e não por preço global, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala; e a implantação de prática de negociação com o prestador de serviços/fornecedor a fim de obter condições mais vantajosas quando a proposta apresentada estiver acima do orçamento detalhado. Além disso, organizar em registro próprio e centralizado todas as informações referentes às fiscalizações contratuais a fim de comprovar sua realização.

3. Avaliação das etapas de aquisição e alocação de ativos de Tecnologia da Informação e Comunicação, de monitoramento, e de realocação e descarte final de computadores, monitores e notebooks.

O Relatório de Avaliação n.º 201902162, anexado a esse relatório, registra o resultado do trabalho realizado sobre a gestão de recursos de tecnologia da informação do IBGE, de vital importância para o cumprimento das atribuições do Instituto, considerando que sua principal atividade consiste em prover dados e informações para diversos atores da sociedade civil e órgãos da Administração Pública.

Foi avaliada a estratégia adotada pelo IBGE no gerenciamento do ciclo de vida dos ativos físicos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), considerando critérios de racionalização de custos e a otimização de riscos, quanto à adequabilidade das etapas

de aquisição e alocação de ativos, com foco nas políticas de renovação do parque tecnológico e de planejamento das aquisições de monitoramento; e de realocação e descarte final de computadores, monitores e notebooks.

No que concerne à adoção de critérios para racionalização de custos e de otimização do valor agregado dos ativos físicos de TIC, na fase de aquisição, concluiu-se que embora haja princípios e diretrizes norteadores para a renovação do parque tecnológico devidamente formalizados no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do IBGE (PDTI) e no Estratégia Geral para Tecnologias da Informação e Comunicação no IBGE (EGTI), além da normatização, por meio de ordem de serviço, sobre o recebimento e aceitação dos ativos comprados, a disponibilidade orçamentária é que determina o momento adequado para essa renovação, que acaba ocorrendo em saltos, em decorrência da realização iminente de pesquisas mais robustas, como os censos.

Em contraposição à normatização adequada, está a política equivocada de adquirir excedentes de ativos, denominados reserva técnica, para necessidades fortuitas, sem a devida justificativa e sem embasamento jurídico e técnico, com demonstração da memória de cálculo, que revele a vantajosidade dessa prática, que leva à existência de equipamentos armazenados em depósitos por períodos indeterminados, com obsolescência. Dessa forma, foi recomendado que no próximo PDTI do IBGE seja vedada a aquisição de equipamentos a título de reserva técnica, prevendo exceção apenas para os casos em que se comprove a necessidade e os riscos a serem mitigados pela aquisição adicional de equipamentos.

Outro fator relevante, que necessita especial atenção da gestão do IBGE, é a simplificação dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), documentos de vital importância para que se alcance a otimização dos recursos na etapa de aquisições de TIC, que dessa forma não alcançam o objetivo de servir como alicerce para as decisões a serem tomadas nos processos de aquisições. Tendo sido constatado que os ETPs não possuem os requisitos mínimos previstos na legislação. Recomendou-se, portanto, o aprimoramento do Estudo Técnico Preliminar (ETP) a ser inserido nos processos de aquisição de TIC, não sendo considerados como substitutivos a existência de documentos arquivados fora do processo ou anexados ao processo de forma desvinculada do ETP.

Quanto à garantia contratada para os equipamentos, constata-se a ausência de estudos de viabilidade técnica/financeira que justifiquem o tempo de duração da garantia técnica escolhida, com a adoção de duas possibilidades, sessenta meses como regra, e doze meses para os ativos físicos que possuem utilização limitada a situação específica e com previsão de doação a outra entidade, divergentes das vida útil mínima prevista no PDTI. Sobre esse assunto, foi recomendada a inclusão nos processos de aquisição de equipamentos de TIC de justificativa para os tipos de garantia a serem contratados, que demonstrem tecnicamente a vantajosidade e os impactos financeiros relativos ao prazo e à modalidade contratados, sempre que os prazos estejam divergentes da vida útil mínima prevista no PDTI.

Em se tratando de pesquisa de preços, outra falha constatada foi a elaboração de pesquisas alicerçadas principalmente em sites da internet, que não contemplavam o proeminente ganho de escala e os produtos e serviços agregados ao objeto principal e

que terminavam por não atender ao disposto na IN SLTI/MP nº 05/2014, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 03/2017, vigente à época. Recomendou-se, então, a realização de pesquisas de preços que priorizem os parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos, abstendo-se de realizar estimativas exclusivamente baseadas em pesquisas em sítios da internet, que não contemplam integralmente o objeto licitado e não refletem o ganho de escala almejado.

Um ponto positivo a ser destacado foi a normatização do processo de recebimento dos ativos, por meio da Ordem de Serviço do IBGE nº 02/08 e no conteúdo dos termos de referência, que ocorre em etapas bem delineadas e busca assegurar que os ativos adquiridos correspondam às especificações definidas.

Sobre o monitoramento sistemático dos ativos físicos de TIC, de maneira a identificar desperdício ou restrição de recursos computacionais, observou-se que não há formalização das diretrizes gerais desse processo, com a consequente inexistência de procedimentos internos que detalhem os equipamentos a serem monitorados, a periodicidade desse acompanhamento e seu responsável. Somente os servidores de dados são monitorados permanentemente quanto à performance. Os demais equipamentos de TIC são monitorados apenas em relação a questões de segurança. Dessa forma, foi recomendada a formalização do processo de monitoramento dos ativos de TIC detalhando, entre outros aspectos, os equipamentos a serem monitorados com as respectivas justificativas, sua periodicidade e o setor responsável, garantido aos gestores informações sobre a condição dos bens e o seu desempenho.

Quanto ao sistema patrimonial, foram identificadas inconsistências relacionadas ao registro incorreto da responsabilidade pelo ativo de TIC e do real estado de conservação do bem, embora existam normas regulamentando esses aspectos. Não é registrada no sistema a informação se o bem está separado para desfazimento e sua localização exata. A fim de sanar tal situação, foi recomendada a atualização dos registros do sistema de patrimônio, além da atualização das normas internas sobre monitoramento dos ativos de TIC.

Sobre a existência de parâmetros objetivos, transparentes e que permitam a racionalização de custos nas etapas de realocação, reuso e descartes dos ativos físicos de TIC, observou-se que a entidade possui normas internas sobre o assunto. No entanto, por estas normas não preverem a divulgação interna das decisões relacionadas aos assuntos normatizados, recomendou-se a inclusão na próxima revisão do PDTI da necessidade de dar publicidade interna prévia dos processos de alocação, realocação, reuso e descarte.

Já em relação ao desfazimento de bens, o IBGE não definiu formalmente critérios objetivos para a identificação, classificação e avaliação dos ativos físicos de TIC inservíveis e para a classificação e desempate de entidades externas no caso de doação. Além disso, não está sendo cumprida a determinação da norma interna de que a Comissão Especial de Alienação e Desfazimento de Bens, efetue, pelo menos a cada um ano, após a realização dos Inventários, o levantamento, a avaliação, a classificação e a destinação dos bens suscetíveis de cessão, alienação ou outras formas de desfazimento. Foi recomendado que seja nomeada comissão a fim de proceder à avaliação dos bens inservíveis, após inventário anual, e dar prosseguimento ao processo de desfazimento.

Além disso foram recomendadas atualizações nas normas internas que tratam de desfazimento de bens móveis.

Nos processos de doação, não foi comprovado o cumprimento de requisitos legais, tais como a avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica da doação; o interesse social; e a possibilidade de retrocessão. Além disso, no processo de leilão analisado, não foi dada publicidade dos atos na intranet, no sítio eletrônico do IBGE e no Diário Oficial da União. Neste caso, a recomendação foi direcionada para incluir em norma interna a definição de metodologias de levantamento de custos de recuperação de ativos e de valores de mercado; condições de armazenagem de ativos inservíveis; critérios de classificação e desempate para escolha dos órgãos ou entidades destinatárias dos ativos a serem doados; e a necessidade de limpeza digital de bens de TIC, no caso de desfazimento por qualquer forma.

4. Recomendações da CGU pendentes de atendimento, mas que não impactam a gestão da Unidade.

Avaliando o atendimento das recomendações da CGU pelo IBGE, verificou-se que das treze recomendações em monitoramento no exercício de 2019, uma foi atendida, mas doze continuam pendentes, sendo 50% delas anteriores ao exercício de 2017. Entretanto, são recomendações que não impactam a gestão da Unidade.

5. Situação das recomendações relacionadas no Acórdão nº 1323/2018-TCU-Plenário.

Foi identificado no sítio do TCU o Acórdão nº 1323/2018-TCU-Plenário, referente ao julgamento da Prestação de Contas do IBGE do exercício de 2015, contendo determinação específica à CGU para informar sobre o cumprimento das recomendações elencadas no referido acórdão. Nesse sentido, estão dispostos a seguir o teor das recomendações e o resultado dos levantamentos e verificações realizadas pela Equipe de Auditoria:

a) aquelas cujo prazo de cumprimento foi prorrogado, contidas no Relatório de Acompanhamento das Recomendações enviado para o IBGE por meio do Ofício n.º 7343/20165/NAC-1/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 29/2/2016:

a.1) realizar estudo técnico pormenorizado, considerando não apenas a economicidade, mas também a legalidade e os riscos envolvidos em cada modalidade de contratação, com vistas a fundamentar orientação para as Unidades Estaduais do IBGE realizarem a contratação de serviços de limpeza, apresentando o resultado à CGU

Situação: Pendente de atendimento. A unidade não encaminhou o resultado da reunião com o Ministério da Economia que seria realizada sobre o assunto.

a.2) que o IBGE adote imediatamente os mecanismos de controle adicionais (solicitação mensal de bilhetes de passagens intermunicipais/interestaduais e realização de visitas e inspeções físicas) previstos na OS CRH n.º 02/2010 para os servidores matrículas n.ºs 0765611, 1362142, 0766818, 0772156, 1503461 e 0772651

Situação: Atendida.

a.3) incremente e elabore estudos e procedimentos que permitam o intercâmbio de boas práticas e a construção de acordos de cooperação com outras unidades, com a finalidade de obter soluções gerenciais que reduzam as despesas cotidianas com CPGF, em especial na modalidade saque

Situação: Pendente de atendimento. A unidade não encaminhou documentação comprobatória da conclusão dos estudos e elaboração dos procedimentos.

b) aquelas expedidas no âmbito do Relatório n.º 201505569, com vistas a internalizar as boas práticas estipuladas no Código de Boas Práticas Estatísticas do IBGE:

b.1) elaborar e executar plano de trabalho que vise a aumentar a aderência aos indicadores do Código de Boas Práticas Estatísticas do IBGE e aos indicadores do NQAF cuja avaliação não tenha sido considerada “plenamente aderente”

Situação: Pendente de atendimento. Conforme cronograma apresentado, a previsão de conclusão da última etapa está para março/2021.

b.2) avaliar a oportunidade e a conveniência de incorporar, ao Código de Boas Práticas Estatísticas do IBGE, indicadores do modelo NQAF correlacionados pela equipe de auditoria;

Situação: Atendida.

b.3) desenvolver e incorporar ao Código de Boas Práticas Estatísticas do IBGE apêndice que estabeleça critérios mensuráveis para avaliação de cada indicador;

Situação: Pendente de atendimento. A unidade informou em maio/2018 que um estudo mostrou a necessidade de uma revisão mais aprofundada do Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE, e essa revisão se revelou mais complexa e demorada do que o planejado inicialmente, motivo pelo qual solicitou a prorrogação de prazo para o atendimento dessa recomendação até novembro/2019. Entretanto, no prazo acordado, não apresentou documentação comprobatória do atendimento.

b.4) desenvolver e incorporar ao Código de Boas Práticas Estatísticas do IBGE textos explicativos que exponham claramente o contexto e objetivo de cada indicador, de modo a reduzir as possibilidades de diferentes interpretações

Situação: Pendente de atendimento. A unidade informou em maio/2018 que um estudo mostrou a necessidade de uma revisão mais aprofundada do Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE, e essa revisão se revelou mais complexa e demorada do que o planejado inicialmente, motivo pelo qual solicitou a prorrogação de prazo para o atendimento dessa recomendação até novembro/2019. Entretanto, no prazo acordado, não apresentou documentação comprobatória do atendimento.

b.5) definir e implementar rotina de monitoramento e avaliações periódicas da aderência ao Código de Boas Práticas Estatísticas do IBGE, com base em critérios mensuráveis anteriormente estabelecidos

Situação: Atendida.

CONCLUSÃO

Baseando-se nas análises realizadas, observa-se que algumas situações merecem especial atenção da unidade com o objetivo de aprimorar a gestão, a partir das recomendações e apontamentos formulados nos relatórios anexos.

Sobre a conformidade das peças que compõem o processo de contas, verificou-se que atenderam aos requisitos exigidos no Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 170/2018.

Quanto à avaliação da contratação de empresa especializada em realização de Processo Seletivo Simplificado para recrutamento de pessoal temporário para atuar no Censo Demográfico 2020, nas funções de Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2 (CCS) e Agente Censitário Operacional (ACO), verificou-se que a demanda da contratação atendeu ao previsto no Plano Operacional do Censo 2020. Entretanto, no que se refere à estimativa do custo da contratação, não foi realizada da forma adequada e utilizou planilha de custos com detalhamento insuficiente. Em relação ao procedimento para seleção do fornecedor, a adoção do critério de seleção das propostas por preço global causou restrição à competitividade e a contratação do serviço foi realizado por valor 28,7% superior ao estimado. Além disso, foram identificadas falhas no acompanhamento da execução contratual, tais como, ausência de verificação da infraestrutura dos locais de prova e na organização dos documentos da fiscalização. Com o adiamento do Censo 2020, os profissionais selecionados e já contratados para as duas funções foram alocados na Pesquisa Especial PNAD Covid19, solicitada extraordinariamente pelo Ministério da Saúde.

Em relação à avaliação das etapas de aquisição e alocação de ativos de TIC, de monitoramento, e de realocação e descarte final de computadores, monitores e notebooks, constatou-se que, apesar de a alta administração do IBGE ter definido em seu PDTI e em sua EGTI os princípios e diretrizes norteadores para a renovação do parque tecnológico, as aquisições são impulsionadas por outros fatores, em especial por oportunidade de disponibilidade de orçamento, resultante da realização de pesquisas diferenciadas, como os censos, e não de forma linear ao longo dos anos, conforme previsto no PDTI. Além disso, verificou-se a aquisição indevida de excedente de ativos de TIC a título de reserva técnica, sem justificativa adequada, causando possível desperdício de recursos; a ausência de documentação explícita e objetiva que aborde o alinhamento das especificações de requisitos dos ativos frente às necessidades do órgão; e Estudo Técnico Preliminar, embora existente, elaborado de forma incompleta. Acrescente-se a ausência de estudos de viabilidade técnica/financeira nos autos dos processos de aquisição de equipamentos de TI, relativos ao período de garantia a ser contratado para os ativos, que justificassem a contratação de períodos de garantia divergentes da vida útil mínima indicada no PDTI; e a adoção de método de obtenção do preço de aquisição dos ativos que não contempla o ganho de escala e todos os produtos e serviços acessórios adquiridos em conjunto com o equipamento de TIC.

Quanto ao monitoramento, verificou-se a ausência de formalização das diretrizes gerais do processo de monitoramento do desempenho dos ativos de TIC, em especial em relação aos equipamentos a serem monitorados, sua periodicidade e responsável; inconsistências de dados no sistema de registro de bens relativas à descrição e à

consignação dos bens de TIC; classificação do estado de conservação em desacordo com a norma; e ausência de informações sobre bens inservíveis.

Acrescente-se que foi identificada a adoção pela entidade de normas internas de alocação, realocação e reuso dos ativos físicos de TIC de forma a buscar a otimização do valor agregado dos ativos, apesar da ausência de obrigatoriedade de divulgação interna das decisões sobre o assunto, e de definição de critérios objetivos para a identificação, classificação, avaliação dos ativos físicos de TIC inservíveis e de classificação e desempate de entidades externas no caso de doação.

Além disso, verificou-se a ausência de comprovação do cumprimento de requisitos legais para a doação de bens de TIC e de publicidade no processo de descarte dos ativos de TIC considerados inservíveis na intranet, no sítio eletrônico do IBGE e no Diário Oficial da União.

Registre-se como ponto positivo o processo de recebimento dos ativos, que permite garantir que os ativos adquiridos correspondam às especificações definidas.

Quanto ao acompanhamento de recomendações emitidas pela CGU, foram identificadas treze recomendações pendentes de atendimento e com o prazo expirado, mas que não impactam na gestão da unidade. Em relação às oito recomendações constantes no Acórdão nº 1323/2018-TCU-Plenário, referente ao julgamento da Prestação de Contas do IBGE do exercício de 2015, com determinação específica à CGU para informar sobre seu cumprimento, verificou-se que cinco ainda não foram atendidas.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Não houve manifestação da unidade examinada.

II – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO N.º 826380



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Administração
Central - Rio de Janeiro

Exercício 2020

27 de agosto de 2020

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Economia

Unidade Examinada: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Administração Central - Rio de Janeiro

Município/UF: Rio de Janeiro/RJ

Relatório de Avaliação: 826380

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

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 à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria de Avaliação.

Foi avaliado o procedimento para contratação de empresa especializada em realização de processo seletivo simplificado de pessoal temporário para atuar no Censo Demográfico 2020 nas funções de Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2 (CCS) e Agente Censitário Operacional (ACO).

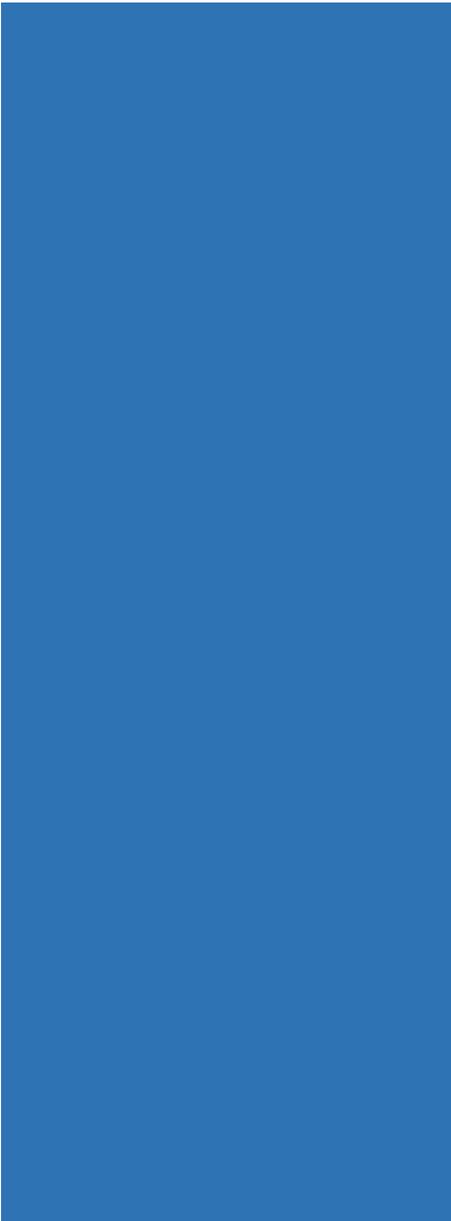
POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A condução do Censo Demográfico é uma das atribuições mais relevantes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no cumprimento de sua missão e a seleção de pessoal temporário para atender às tarefas relacionadas a seu preparo e execução é procedimento fundamental para que o IBGE cumpra essa atividade.

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

Constatou-se que a demanda pela qual se originou a contratação atendeu ao previsto no Plano Operacional do Censo 2020 quanto às funções a serem contratadas, à quantidade de vagas ofertadas, às remunerações a serem pagas aos candidatos selecionados e à data de conclusão do processo seletivo. Entretanto, verificou-se que a estimativa do custo da contratação está em desacordo com os parâmetros estabelecidos na IN SLTI/MPOG n.º 05/2014; o detalhamento da planilha de custos está insuficiente quanto aos itens e quantitativos que compuseram o preço do serviço; a adoção do critério de seleção das propostas por preço global foi inadequado, causando restrição à competitividade; e a contratação do serviço foi realizado por valor 28,7% superior ao estimado. Além disso, foram identificadas falhas no acompanhamento da execução contratual, tais como, ausência de verificação da infraestrutura dos locais de prova e na organização dos documentos da fiscalização.

Acrescente-se que, com o adiamento do Censo 2020, os profissionais selecionados e já contratados para as duas funções foram alocados na Pesquisa Especial PNAD Covid19,



solicitada extraordinariamente pelo Ministério da Saúde.

Em decorrência das situações identificadas, foi recomendada a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços, utilizando os parâmetros previstos na Instrução Normativa n.º 73/2020; a adoção de modelo de planilha de estimativa de custos com detalhamento adequado dos quantitativos e dos custos unitários que compõem seus preços; a utilização de adjudicação por item e não por preço global, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala; e a implantação de prática de negociação com o prestador de serviços/fornecedor a fim de obter condições mais vantajosas quando a proposta apresentada estiver acima do orçamento detalhado. Além disso, organizar em registro próprio e centralizado todas as informações referentes às fiscalizações contratuais a fim de comprovar sua realização.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Analista Censitário
ACI	Agente Censitário de Informática
ACM	Agente Censitário Municipal
ACO	Agente Censitário Operacional
ACS	Agente Censitário Superior
ACR	Agente Censitário Regional
CCS	Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2
CGU	Controladoria-Geral da União
CRH/GEPAR	Gerência de Provimento e Acompanhamento de Recursos Humanos
DOU	Diário Oficial da União
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPC-A	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IN	Instrução Normativa
IPC-A	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PF-IBGE	Procuradoria Federal junto ao IBGE
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPE	Pesquisa Pós Enumeração
PSS	Processo Seletivo Simplificado
SEGES	Secretaria da Gestão
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

RESULTADOS DOS EXAMES ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

1. Os critérios definidos pelo demandante atendem ao previsto no Projeto Operacional do Censo 2020, quanto às funções a serem contratadas, à quantidade de vagas ofertadas, às remunerações a serem pagas aos candidatos selecionados e à data de conclusão do processo seletivo. Erro! Indicador não definido.

2. Pesquisa de preços realizada em desacordo com o estabelecido na IN SLTI/MPOG n.º 05/2014. Erro! Indicador não definido.

3. Planilha de custos com detalhamento insuficiente dos itens e quantitativos que compõem o preço do serviço. Erro! Indicador não definido.

4. Contratação indevida por preço global para objeto divisível, restringindo à competitividade. Erro! Indicador não definido.

5. Contratação de prestação de serviços por valor 28,7% acima do estimado, sem registro no processo da motivação da aceitação da proposta e de tentativa de negociação do valor apresentado. Erro! Indicador não definido.

6. Falhas no acompanhamento da execução contratual que não confirmou a infraestrutura nos locais de prova, nem organizou o registro dos documentos da fiscalização. Erro! Indicador não definido.

7. Alocação dos profissionais temporários, já contratados entre janeiro e março de 2020, para exercer as funções de Coordenador Censitário de Subárea (CCS) e de Agente Censitário Operacional (ACO) no Censo Demográfico 2020, na Pesquisa Especial PNAD Covid19 solicitada extraordinariamente pelo Ministério da Saúde. Erro! Indicador não definido.

RECOMENDAÇÕES ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

CONCLUSÃO ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

ANEXOS ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

INTRODUÇÃO

O Censo Demográfico é a principal e mais completa investigação estatística sobre a estrutura populacional brasileira. Conduzir operações censitárias é uma das atribuições relevantes do 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”.

Para a realização do Censo Demográfico, o IBGE precisa montar uma estrutura de trabalho composta por pessoas contratadas temporariamente, organizadas em equipes multidisciplinares distribuídas em todo o território nacional. Considerando que o IBGE não possui a logística e a infraestrutura necessárias para a operacionalização de seleção desses temporários, considerando sua abrangência e envergadura, e que esta atividade não é compatível com a atividade fim da instituição, faz-se necessária a contratação de empresa especializada na realização de Processo Seletivo Simplificado (PSS) para selecionar esse contingente de pessoal.

No exercício de 2019, foram realizadas contratações de três empresas especializadas em Processo Seletivo Simplificado, conforme previsto no Projeto Operacional do Censo Demográfico 2020, visando à seleção de temporários para as funções de:

- Agente Censitário Municipal (ACM), de Agente Censitário Supervisor (ACS) e de Recenseador, no valor de R\$62.010,00 (Processo nº 0045142.00000542/2019-47 – Dispensa de Licitação n.º 12/2019);
- Analista Censitário (AC), no valor de R\$1.610.700,00 (Processo nº 0045142.00000885/2019-98 – Dispensa de Licitação n.º 16/2019); e
- Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2 (CCS) e Agente Censitário Operacional (ACO), no valor de R\$8.310.240,00 (Processo nº 0045142.0001281/2019-76 – Dispensa de Licitação n.º 24/2019).

A fim de avaliar os principais aspectos da contratação, tais como, estudos preliminares, projeto básico, seleção da empresa a ser contratada, fiscalização e pagamento do contrato, foi selecionado o PSS para seleção de pessoal temporário para atuar no Censo Demográfico 2020 nas funções de Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2 e Agente Censitário Operacional, tendo em vista sua materialidade (83,24% do montante previsto para o exercício de 2019).

Para tanto, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

- a) A demanda atende ao previsto no Plano Operacional do Censo 2020?
- b) A estimativa do custo da contratação foi realizada da forma adequada?
- c) O procedimento para seleção do fornecedor foi adequado?
- d) A execução contratual foi realizada de acordo com as disposições do contrato?
- e) A solução adotada pela unidade, quanto à situação dos temporários contratados, tendo em vista o adiamento do Censo 2020, foi adequada?

Com o intuito de responder às questões de auditoria, foi verificada a adequação da demanda com o Plano Operacional do Censo 2020; a metodologia utilizada para elaboração da estimativa de custo da contratação; o modelo de Planilha de Custo e

Formação de Preços utilizada na elaboração das propostas que foram apresentadas pelas empresas interessadas na realização do processo seletivo; a escolha dos critérios de julgamento das propostas utilizados na seleção do prestador de serviços; a fiscalização da execução dos serviços frente ao previsto no instrumento contratual; e a manutenção dos contratos temporários referentes às funções de Coordenador Censitário de Subárea e de Agente Censitário Operacional, apesar do adiamento do Censo 2020 em decorrência da pandemia do COVID-19.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Os critérios definidos pelo demandante atendem ao previsto no Projeto Operacional do Censo 2020, quanto às funções a serem contratadas, à quantidade de vagas ofertadas, às remunerações a serem pagas aos candidatos selecionados e à data de conclusão do processo seletivo.

O Projeto Operacional do Censo 2020 prevê seis Processos Seletivos Simplificados. A contratação analisada corresponde ao PSS3 e refere-se à seleção de temporários para as funções de Coordenador Censitário de Subárea, com remuneração de R\$3.100,00, e de Agente Censitário Operacional, com remuneração de R\$1.700,00. Ambas as funções e remunerações estão alinhadas ao Projeto Operacional do Censo 2020.

Verificou-se que a quantidade de vagas ofertadas no PSS para a função de Agente Censitário Operacional foi inferior a constante no Projeto Operacional do Censo 2020. A previsão era de preenchimento de 1.315 vagas em 2020 e 560 vagas em 2021, sendo que o PSS contemplou apenas 1.315 vagas no total. A unidade justificou que na revisão do planejamento operacional verificou-se que os contratados em 2020 poderiam dar continuidade ao trabalho do Censo em 2021, no tocante à conclusão das atividades censitárias relacionadas a contratos de temporários, administração de equipamentos, frotas, movimentação de material e outras, incluindo a Pesquisa Pós Enumeração (PPE).

Quanto à diferença prevista para a função de Coordenador Censitário de Subárea, 1.350 vagas no Projeto Operacional do Censo 2020 e 1.344, no PSS, a unidade informou que decorreu de ajustes realizados ao longo do período de planejamento. Quando a última versão do Projeto Operacional foi elaborada, os dados de base (setores censitários e a população estimada para cada um deles e para cada recorte do território (distrito, região administrativa, aldeias etc.) não estavam prontos, portanto, trabalhava-se com estimativas. Até porque o pedido de autorização para contratação de pessoal temporário tem que ser encaminhado ao Ministério da Economia com muita antecedência. Ou seja, a organização da logística da operação censitária impõe vários momentos de planejamento, desenvolvimento de projetos, sistemas, em ajustes e refinamentos sucessivos até que o desenho da estrutura de trabalho esteja pronto e os tempos de determinados processos, como é o caso dos processos seletivos, não podem aguardar os números finais para serem iniciados.

Em relação ao cronograma de execução do contrato, a previsão de conclusão do processo seletivo era de 75 dias úteis a contar do dia seguinte à data de assinatura do contrato, que ocorreu em 05.09.2019, sendo a divulgação do resultado final em 26.12.2019. Portanto, antes da data prevista no Projeto Operacional para ingresso dos temporários (janeiro/2020).

Dessa forma, considera-se que a demanda formulada pela Gerência de Provimento e Acompanhamento de Recursos Humanos (CRH/GEPAR) quanto às funções a serem contratadas, à quantidade de vagas ofertadas, às remunerações a serem pagas aos

candidatos selecionados e à data de conclusão do processo seletivo foi adequada ao previsto no Projeto Operacional do Censo 2020, apesar da pequena variação no quantitativo de vagas e a justificativa apresentada pela unidade.

2. Pesquisa de preços realizada em desacordo com o estabelecido na IN SLTI/MPOG n.º 05/2014.

A Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) n.º 5/2014, alterada pela Instrução Normativa da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MPDG) n.º 3/2017, vigente até 04.08.2020, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, define no artigo 2º os parâmetros que devem ser utilizados na pesquisa de preços:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldepregos.planejamento.gov.br>;

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

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

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

Entretanto, o IBGE não utilizou nenhum desses parâmetros para estimar o preço do serviço a ser contratado, nem apresentou justificativa para tal inobservância.

A estimativa da quantidade de candidatos e do valor cobrado por candidato foi elaborada pela unidade com base no processo seletivo simplificado realizado para funções equivalentes no Censo Agropecuário de 2017, utilizando-se para as funções de CCS e ACO os cargos de Agente Censitário Regional (ACR) e Agente Censitário de Informática (ACI), respectivamente:

a) o quantitativo projetado de candidatos resultou da multiplicação do número de vagas previstas para as funções de CCS e ACO no Censo Demográfico 2020 pelas relações candidato/vaga para os cargos de ACR e ACI verificadas no Censo Agropecuário de 2017;

b) o gasto total estimado foi calculado pela multiplicação do quantitativo projetado de candidatos para as funções de CCS e ACO para o Censo Demográfico 2020, pelos valores cobrados por candidato para os cargos de ACR e ACI em 2017, ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPC-A) do período de 2017 a 2019 (data da realização da contratação do PSS).

Além de não atender os parâmetros elencados na IN n.º 5/2014, o método empregado para estimar o valor da contratação considera que todos os componentes de custos envolvidos são afetados de modo uniforme pela inflação auferida no período decorrido entre as realizações dos processos seletivos em comento e não reflete a influência de outros fatores na composição dos preços, tais como:

- número de vagas: no Censo Agropecuário de 2017 foram 524 vagas (350 para ACR e 174 para o ACI) contra 2.659 no Censo Demográfico 2020 (1.344 para CCS e 1.315 para ACO);

- quantitativo de municípios onde a prova seria aplicada: no Censo Demográfico 2020 foram 1.040 municípios. No Censo Agropecuário de 2017, para o cargo de ACR, as provas ocorreram em 350 municípios. Já para o cargo de ACI, a aplicação ocorreu nas 26 capitais de Estado e no Distrito Federal;

- quantidade de candidatos: para a prova de ACI foram 8.637 candidatos inscritos, enquanto para ACO, a previsão era de 65.274 candidatos. Para o ACR foram 20.314 inscritos, enquanto para o CCS, a quantidade estimada foi de 78.006 candidatos.

Os citados fatores influenciam nos custos em logística, na contratação de equipes e na locação de imóveis, salas e locais necessários à realização das provas.

Verifica-se que o procedimento administrativo adotado pela unidade para a elaboração de pesquisa de preços, que é o parâmetro para verificação da compatibilidade com os preços de mercado, não está adequado com o estabelecido na IN SLTI/MPOG n.º 05/2014, vigente à época. Cabe registrar que essa Instrução Normativa foi revogada pela IN n.º 73/2020, de 05.08.2020 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Cabe reforçar a importância da realização de uma pesquisa de preços adequada, tendo em vista que sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor real do bem ou do produto para uma pretensa contratação, de forma que o preço a se pagar seja justo e esteja compatível com a realidade de mercado. Além disso, a pesquisa de preços serve de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas,

garantindo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e evitando dano aos cofres públicos.

3. Planilha de custos com detalhamento insuficiente dos itens e quantitativos que compõem o preço do serviço.

Conforme disposto na Lei n.º 8.666/93, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, há a necessidade da existência de orçamento detalhado quando da contratação de prestação de serviços, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

O modelo de Planilha de Custo e Formação de Preços, utilizada na elaboração das propostas que foram apresentadas pelas empresas interessadas na realização do processo seletivo, é composto por cinco componentes de custos para cada cargo. São eles:

- Custos estimados com a estruturação do processo seletivo simplificado (elaboração de edital, divulgação, inscrição de candidatos, etc.);
- Custos estimados com pessoal e encargos (professores, fiscais, pessoal de apoio, etc.);
- Custos estimados de Locações (imóveis, salas e locais para realização do processo seletivo simplificado, etc.);
- Custos estimados com material de consumo, etc.;
- Outros custos (especificar).

A partir da definição do preço total dos serviços para cada cargo, o valor do preço por candidato deve ser calculado com base no número estimado de candidatos inscritos. Além disso, foram definidas três faixas de quantitativo de inscrições acima do número estimado de candidatos inscritos, onde a empresa participante da disputa indicaria um valor com desconto a ser cobrado por inscrição excedente.

Os componentes de custos da planilha consolidam itens que deveriam ser apresentados de forma individualizada, como os custos de elaboração de edital, de divulgação do processo seletivo e de inscrição de candidatos. Além disso, não há o detalhamento dos quantitativos e dos custos unitários que compuseram seus preços, como o número de

locações, de professores, de fiscais e pessoal de apoio estimados para a realização do PSS e os respectivos valores unitários.

O posicionamento do TCU quanto ao detalhamento das planilhas de custos está descrito em diversos acórdãos, tais como:

. Acórdão 3289/2014 plenário

É dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, pois se trata de documento indispensável à avaliação dos preços propostos (art. 7º, §2º, inciso II, e § 9º, c/c o art. 26, inciso III, da Lei 8.666/93).

. Acórdão 663/2009 Plenário

Observe o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, a fim de que, tanto a estimativa de preços elaborada pela Administração, como os preços cotados pelas empresas participantes dos certames licitatórios sejam dispostos de forma analítica, evidenciando, dessa forma, as parcelas que o compõem. Faça constar dos processos licitatórios toda a documentação que deu suporte à formação do preço estimado pela Administração, valor esse utilizado como parâmetro nas contratações de bens e serviços.

. Acórdão 396/2009 Plenário

Proceda a uma criteriosa avaliação das propostas comerciais e das respectivas planilhas de composição do preço apresentadas pelas licitantes, a fim de evitar uma ilegal inclusão de custos e a consequente realização de pagamentos indevidos, em atenção aos arts. 7º, § 2º, inciso II, e 44, § 3º, da Lei nº 8.666/1993.

. Acórdão 792/2008-Plenário

A exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa, pois permite verificar a adequação do preço estimado àquele que é praticado no mercado, assim como o volume de recursos orçamentários que serão necessários.

Por meio de mensagem eletrônica, de 28.05.2020, a Unidade apresentou o seguinte posicionamento:

Os valores unitários por inscrito, bem como o detalhamento dos custos, aparecem apenas nas propostas das empresas. Não é realizada a análise comparativa dos custos detalhados pelas empresas. Considera-se apenas o valor total das propostas/valor por inscrito.

Caso a questão seja relacionada ao nível de detalhamento apresentado nas propostas, esse foi o maior nível de detalhamento que conseguimos obter das empresas.

O modelo de planilha de custos definido pela unidade, sem o detalhamento dos quantitativos e dos custos unitários que compuseram seus preços, não está adequado com o posicionamento do TCU emitido por meio dos citados acórdãos.

A elaboração de planilha de custos mais detalhada tem a função de subsidiar a Administração com informações sobre a composição do preço a ser contratado, além de servir de referência para a adequada avaliação, classificação e julgamento das

propostas ofertadas e parâmetro para a análise de possíveis sobrepreços nos itens a serem contratados. Além disso, auxilia em possíveis ajustes no contrato decorrentes de eventos futuros, tal como ocorreu por ocasião da alteração das regras de publicação de edital no Diário Oficial da União (DOU), decorrentes da Instrução Normativa da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia nº 1, de 27.08.2019: o Edital completo a ser publicado no DOU foi substituído pelo Edital resumido, com a conseqüente redução do custo da contratante e o respectivo abatimento no valor a ser pago pelo IBGE. Outro exemplo seria se fosse identificado que a contratada não disponibilizou algum dos itens previstos em contrato, tal como, quantidade de fiscais ou detectores de metal nos locais das provas, nesses casos, a planilha detalhada facilitaria o cálculo do valor a ser deduzido/glosado.

4. Contratação indevida por preço global para objeto divisível, restringindo à competitividade.

No Projeto Básico relativo à Dispensa de Licitação n.º 24/2019 constavam as condições para a contratação do serviço para realização do Processo Seletivo Simplificado, dentre as quais:

- As provas objetivas seriam realizadas, simultaneamente, em cerca de 1.040 municípios, dos 26 Estados e no Distrito federal (item 7.56.12);
- Atendidas todas as condições de habilitação, seria vencedora a proposta que apresentasse o menor valor global (item 17.1); e
- Deveria ser apresentada, junto com a proposta, no mínimo, uma declaração expedida por pessoa jurídica de direito público ou privado, atestando que já realizou concurso público ou processo seletivo, de abrangência nacional, em pelo menos quinhentos municípios, simultaneamente, distribuídos nas cinco regiões do Brasil (item 17.2.5).

A tabela abaixo apresenta os valores das propostas das empresas participantes da dispensa de licitação detalhadas por item/cargo:

Tabela 1 – Valores das Propostas por item/cargo

Cargo	Nº de Candidatos Estimados	Cebraspe	AOCP	FGV	IDECAN
ITEM 01 – Coordenador Censitário de Subárea	78.006	5.967.459,00	5.460.420,00	4.524.348,00	2.964.228,00
ITEM 02 – Agente Censitário Operacional	65.274	2.708.871,00	2.545.686,00	3.785,892,00	2.404.412,00
TOTAL GERAL	143.280	8.676.330,00	8.006.106,00	8.310,240,00	5.368.640,00

Fonte: Processo nº 0045142.0001281/2019-76

Para o cálculo do preço por candidato, dividiu-se o preço total dos serviços para cada cargo pelo número estimado de candidatos inscritos. Além disso, as empresas participantes da disputa cotaram os valores a serem cobrados por inscrições excedentes ao número estimado de candidatos, de acordo com faixas de quantitativo de inscrições definidas pelo IBGE.

Entretanto, as duas propostas de menor valor global, apresentadas pelas empresas IDECAN e AOCP, foram inabilitadas por não atenderem o item 17.2.5 do Projeto Básico (atestado de que já realizou concurso público ou processo seletivo, de abrangência nacional, em pelo menos quinhentos municípios, simultaneamente, distribuídos nas cinco regiões do Brasil) e a FGV foi considerada vencedora.

Para a realização de uma análise comparativa entre os critérios de seleção por menor preço global e menor preço por item, o valor contratual foi recalculado com base no número de inscrições homologadas para os cargos de CCS (67.628) e ACO (94.305), e os valores diferenciados por inscrições excedentes fornecidos pelas empresas.

Tabela 2 – Valores contratuais recalculados

	Qtde. Inscritos	Cebraspe	AOCP	FGV	IDECAN
CCS Item 01	67.628	5.173.542,00	4.733.960,00	3.922.424,00	2.569.864,00
ACO Item 02	94.305	3.144.336,00	3.648.864,00	5.455.174,50	3.583.590,00

Fonte: Processo nº 0045142.0001281/2019-76

Caso o critério de seleção do prestador de serviços fosse menor preço por item e mantendo-se a inabilitação das empresas IDECAN e AOCP, o vencedor do item dois (Agente Censitário Operacional) seria a empresa Cebraspe, que passou a ser a primeira colocada nesse item, por conta dos valores diferenciados por inscrição excedente.

Tabela 3 – Valores das propostas utilizando-se como critério de seleção o menor valor global X o menor preço por item

Função	Global		Por Item	
	Empresa	Valor (R\$)	Empresa	Valor (R\$)
CCS	FGV	3.922.424,00	FGV	3.922.424,00
ACO	FGV	5.455.174,50	Cebraspe	3.144.336,00
TOTAL		9.377.598,50		7.066.760,00

Fonte: Processo nº 0045142.0001281/2019-76

Nesse caso, tendo em vista o número de inscrições homologadas para a função de ACO (94.305), o valor contratual ajustado, seria reduzido em R\$2.310.838,50, o que representaria uma economia de 24,6%.

Outro cenário a ser analisado leva em consideração que, pelo fato de as 1.315 vagas para a função de ACO serem previstas apenas para as capitais e no Distrito Federal,

conforme Anexo III do Projeto Básico, a realização dessas provas poderiam ter ocorrido apenas nessas localidades, o que permitiria a participação das duas empresas inabilitadas, enquanto as provas para as 1.344 vagas para CCS seriam aplicadas nos 1.040 municípios inicialmente previstos.

Tabela 4 – Valores das propostas utilizando-se como critério de seleção o menor valor global X o menor preço por item / prova de ACO realizada nas capitais e no Distrito Federal

Função	Global		Por Item	
	Empresa	Valor (R\$)	Empresa	Valor (R\$)
CCS	FGV	3.922.424,00	FGV	3.922.424,00
ACO	FGV	5.455.174,50	IDECAN	3.583.590,00
TOTAL		9.377.598,50		7.506.014,00

Fonte: Processo nº 0045142.0001281/2019-76

Nesse caso, a empresa vencedora do item dois seria a IDECAN, com valor contratual ajustado, em decorrência do número de candidatos, correspondendo a uma economia de R\$1.871.584,50, isto é, uma redução de 20% em relação ao valor total da proposta vencedora.

Registre-se que o percentual de redução é inferior ao cenário anterior em virtude da utilização dos valores diferenciados por inscrição excedente.

Por meio de mensagem eletrônica, de 28.05.2020, a Unidade apresentou os seguintes posicionamentos em relação aos tópicos a seguir:

a) a opção pelo critério de seleção por menor preço global;

A opção pela contratação de uma única empresa ocorreu porque entendeu-se que o não parcelamento era essencial para que as atividades fossem desenvolvidas harmoniosamente seguindo o cronograma, sem prejuízos para a entrega do resultado. Além disso, o parcelamento desse serviço traria perdas de economia de escala, aumentando os custos da contratação.

b) a decisão pela aplicação das provas para a função de ACO em 1.040 municípios em detrimento da aplicação apenas nas 26 capitais dos estados e no DF.

Uma vez decidida a contratação de uma única empresa e realização de apenas um edital, o IBGE tem a obrigação de aplicar provas em todos os municípios com vagas no edital, independente da função/cargo, em decorrência de termo de ajustamento de conduta realizado com o Ministério Público. Desta forma, foram aplicadas provas para a função de ACO em todos os municípios com vagas previstas no edital 03/2019.

No que tange ao posicionamento “a”, constata-se que na análise apresentada neste relatório pela equipe de auditoria, que considerou como critério de seleção o menor preço por item, não ficou evidenciada perda de economia de escala. Da mesma forma

que o IBGE ao optar pelo menor preço global não demonstrou o afirmado em seu posicionamento. Assim, verifica-se que a solução adotada pela unidade se encontra em desacordo com o contido no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

“§ 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

A jurisprudência do TCU é pacífica quanto ao entendimento de que a regra é o parcelamento da licitação, quando possível, conforme a Súmula nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Quanto aos locais de aplicação das provas, a decisão prévia de utilizar apenas uma única empresa implicou na necessidade da realização das provas para a função de ACO em 1.040 municípios em vez de apenas nas 26 capitais dos estados e no DF, gerando um custo maior ao processo seletivo, conforme análise apresentada pela equipe de auditoria.

Ressalta-se que no Censo Agropecuário de 2017, a lotação do cargo de ACI, equivalente ao cargo de ACO no Censo Demográfico 2020, também era nas 26 capitais de Estado e no Distrito Federal e a prova foi realizada apenas nesses lugares. Além disso, originalmente, o citado processo seletivo era por preço global, tendo sido desmembrado para possibilitar o preço por item e, dessa forma, ampliar a competitividade.

5. Contratação de prestação de serviços por valor 28,7% acima do estimado, sem registro no processo da motivação da aceitação da proposta e de tentativa de negociação do valor apresentado.

O valor estimado para a contratação de empresa especializada em realização de processo seletivo simplificado de pessoal temporário para as funções de CCS e ACO para o Censo Demográfico 2020 foi de R\$6.457.982,83. O valor da proposta vencedora da cotação de preços, apresentada pela FGV, foi de R\$8.310.240,00, sendo maior que a estimativa em R\$1.852.256,17, representando uma diferença de 28,7% acima do estimado.

Apesar disso, não consta do processo analisado manifestação expressa da unidade em relação à essa diferença de 28,7% entre o valor proposto e o estimado, nem de tentativa de negociação do valor apresentado.

Por meio de mensagem eletrônica, de 28.05.2020, a Unidade apresentou os seguintes posicionamentos:

a) o aceite de proposta vencedora em valor superior a 28,7% do estimado:

O aceite de proposta com valor superior ao estimado deve-se ao fato de que a estimativa realizada é simplificada e considera apenas uma correção do IPCA no valor por inscrição. Pode-se dizer que o aumento do número de inscritos aumenta a complexidade do processo seletivo. Além disso, existem outras diferenças entre o Projeto Básico de 2017 e o Projeto Básico do processo de 2019. A mensuração de tal complexidade e das referidas diferenças na operacionalização do objeto são subjetivas e de difícil previsão nos Estudos Preliminares.

b) a ausência de tentativa de negociação do preço apresentado pela empresa vencedora, apesar de esse procedimento ter sido adotado no processo seletivo de 2017 para o Censo Agropecuário:

[...] houve sim uma negociação do valor cobrado por candidato da categoria de Agente Censitário de Informática naquela ocasião. O valor cobrado para a categoria estava superior ao valor máximo cobrado de inscrição permitido pela Portaria nº 450, de 06/11/2002 (2,5% da remuneração inicial do cargo). Por esse motivo foi solicitada e efetivada a redução do preço.

A resposta da unidade sobre a estimativa simplificada realizada confirma o entendimento apresentado no Achado 2 deste relatório, da inadequação da pesquisa de preço elaborada pelo IBGE, que considerou como base os valores por candidato praticados no Censo Agropecuário de 2017 corrigidos pelo IPC-A, apesar das características diferentes das existentes no Censo Demográfico 2020, em detrimento do estabelecido na IN SLTI/MPOG n.º 5/2014, alterada pela IN SEGES/MPDG n.º 3/2017, vigente à época.

Quanto à ausência no processo de registro de tentativa de negociação do preço apresentado pela empresa vencedora para a realização do PSS relativo ao Censo Demográfico 2020, apesar deste ter ficado bem acima da estimativa realizada pela Unidade, a resposta apresentada pela unidade confirma o apontamento realizado.

A negociação citada no posicionamento da unidade refere-se apenas ao processo seletivo de 2017 para o Censo Agropecuário e decorreu do valor cobrado para a categoria de Agente Censitário de Informática ser superior ao valor máximo de inscrição permitido pela Portaria MPOG nº 450, de 06/11/2002, que estabelece normas gerais para a realização de concursos públicos no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Pela Portaria citada, esse valor não pode ultrapassar 2,5% do valor da remuneração inicial do cargo.

6. Falhas no acompanhamento da execução contratual que não confirmou a infraestrutura nos locais de prova, nem organizou o registro dos documentos da fiscalização.

Por meio da Portaria do Diretor Executivo do IBGE n.º 751/2019, de 09.09.2019, ocorreu a indicação dos gestores administrativos e de execução (fiscal do contrato), além de seus substitutos.

A unidade apresentou alguns documentos referentes à execução contratual e à penalidade de advertência aplicada à contratada em decorrência do atraso na divulgação do resultado preliminar dos pedidos de isenção de taxa de inscrição. Entretanto, além da ausência de informações importantes, tais como, ata da reunião inicial com a contratada (prevista no § 1º do art. 45 da IN da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 05/2017) e registro próprio das ocorrências das falhas identificadas com indicação de data e do nome dos empregados eventualmente envolvidos, esses documentos não estão armazenados de forma centralizada: não constam, nem no processo de contratação do serviço, nem em outro processo específico.

Acrescente-se que não constam no processo da contratação do serviço, informações sobre o roubo do malote com os cartões de resposta dos candidatos que realizaram prova no município de Barra do Pirai/RJ, em que se verificou a utilização de um tipo de transporte dos cartões em desacordo com o previsto na proposta comercial da contratada. Em virtude do ocorrido, houve a necessidade de aplicação de nova prova nesse município, com as custas arcadas pela contratada, sendo o resultado final desse município publicado apenas em 09.03.2020, em desacordo com o previsto no Projeto Operacional do Censo 2020, que previa a contratação dos selecionados em janeiro/2020. Tendo em vista que a contratada identificou a falha, assumindo sua responsabilidade e apresentando, de forma célere, plano de ação para resolução do problema, arcando com todas as suas expensas, os gestores do contrato entenderam que não seria necessária aplicação de penalidade.

Verificou-se, também, a ausência de fiscalização adequada da estrutura a ser disponibilizada nos locais de aplicação das provas, não tendo sido realizada visita *in loco* no dia da prova. Conforme informado pela unidade, o acompanhamento ocorreu de forma remota por servidores do IBGE em todas as capitais e funcionários da empresa contratada. Os servidores do IBGE ficaram de sobreaviso, no caso de alguma intercorrência, e foi criado um grupo de *WhatsApp* com esses participantes e a coordenadora da contratada, para acompanhamento da realização das provas e decisão, no caso de algum problema. A contratada disponibilizou também um link para acompanhamento em tempo real da realização da prova, por escola, e foram disponibilizadas informações como horário de fechamento dos portões, início das provas, número de faltosos e presentes, início da saída dos candidatos, final da realização da prova.

Entretanto, esse acompanhamento remoto não permitiu verificar o cumprimento das obrigações da contratada quanto à:

a) disponibilização de pelo menos uma sala específica para lactantes, no caso de solicitação prévia;

- b) disponibilização de bebedouros coletivos em funcionamento;
- c) limpeza adequada dos espaços;
- d) disponibilização de papel higiênico, papel toalha e sabonete suficientes nos banheiros;
- e) existência de equipe para aplicação das provas composta por, pelo menos:
 - um fiscal para cada trinta candidatos e, no mínimo, dois por sala;
 - dois fiscais, para acompanhar os candidatos ao banheiro e ao bebedouro, para cada grupo de até trezentos candidatos;
 - um coordenador por local de prova;
- f) existência de um detector de metal por local de prova.

Considerando que esses itens compuseram o custo do serviço a ser prestado por ocasião da elaboração da Proposta, a possível ausência de cumprimento dessas obrigações ensejaria na aplicação de glosa.

A unidade justificou que, segundo item 12.9 do Projeto Básico, a visita para verificar se as medidas solicitadas à contratada estavam sendo cumpridas ocorreria apenas no caso de necessidade, e o IBGE entendeu que não havia fatos notáveis que tornassem necessária essa fiscalização, tendo em vista os procedimentos adotados para esse acompanhamento. Todavia, entendeu o questionamento da CGU nesse quesito e se comprometeu a rever esse processo e realizar, nos processos futuros, o acompanhamento *in loco* por amostragem.

Quanto ao pagamento pela prestação do serviço, o cronograma previa três parcelas, correspondendo à 40%, 20% e 40% do valor do contrato ajustado, isto é, após a apuração da quantidade final de candidatos participantes da seleção. As notas fiscais foram atestadas pelo fiscal do contrato e os valores das primeira e segunda parcelas, pagos conforme o previsto, sendo que, devido à alteração nos custos da contratada em decorrência da IN nº 1, de 27.08.2019, do Ministério da Economia, publicada após a assinatura do contrato, que alterou a forma de publicação de editais de abertura e resultado final de PSS, o valor da última parcela foi reduzido, passando a corresponder a 39,12% do contrato. Entretanto, considerando as falhas identificadas na fiscalização, tais como, ausência de visita *in loco* aos locais da prova, não é possível garantir que a contratada cumpriu integralmente suas obrigações.

Dessa forma, apesar da designação de gestor e de fiscal para o contrato, verificou-se que, devido ao entendimento equivocado quanto à ausência de necessidade de visita *in loco* aos locais de prova, mesmo que por amostragem, a fim de verificar a disponibilização da infraestrutura contratada e de registro organizado e centralizado contendo todas as informações referentes à fiscalização da execução contratual do PSS, o acompanhamento da sua execução não foi adequado.

7. Alocação dos profissionais temporários, já contratados entre janeiro e março de 2020, para exercer as funções de Coordenador Censitário de Subárea (CCS) e de Agente Censitário Operacional (ACO) no Censo Demográfico 2020, na Pesquisa

Especial PNAD Covid19 solicitada extraordinariamente pelo Ministério da Saúde.

Entre janeiro e março de 2020, foram contratados 1.737 dos 2.659 profissionais temporários selecionados para exercer as funções de CCS e ACO no Censo Demográfico 2020.

O Projeto Operacional do Censo 2020 previa a participação dos contratados em treinamentos regulares e, em seguida, iniciariam a execução das atividades de campo. Entretanto, em 12.03.2020, os treinamentos presenciais previstos foram suspensos em decorrência da Instrução Normativa n.º 19/2020, do Ministério da Economia, contendo orientações para trabalho remoto, como consequência da pandemia da COVID-19.

Em 17.03.2020, o IBGE comunicou o adiamento do Censo Demográfico para 2021 e, em 20.03.2020, suspendeu todos os trabalhos presenciais e novas contratações de temporários aprovados no PSS do Censo Demográfico. Foram expedidas orientações para atividades remotas de capacitação e de preparação para o Censo, sendo a principal ação o treinamento por meio do Programa Capacita Censo 2020. Dessa forma, mesmo com o adiamento do Censo Demográfico para 2021 e a suspensão de todos os trabalhos presenciais, os treinamentos a distância permaneceram. Até o dia 29.04.2020, as tarefas e capacitações do Programa Capacita Censo 2020 foram prioridade nas atividades dos Coordenadores Censitários de Subárea e Agentes Censitários Operacionais.

Entretanto, a fim de atender à demanda do Ministério da Saúde quanto à Pesquisa Especial PNAD Covid19, uma nova pesquisa não prevista no planejamento do IBGE, o Instituto viu como única alternativa utilizar os temporários já contratados para realizarem as atividades que fariam no Censo, na PNAD-COVID, pois não seria possível realizar um novo processo seletivo por conta do prazo e da impossibilidade de realização de provas presenciais por conta da própria pandemia.

Neste sentido, o Instituto consultou à Procuradoria Federal junto ao IBGE (PF-IBGE) sobre a possibilidade de alteração no fundamento da contratação dos Coordenadores Censitários de Subárea e Agentes Censitários Operacionais, de modo que os mesmos pudessem exercer atribuições relacionadas às pesquisas regulares do IBGE – em especial àquelas que contribuam para levantamento de informações relacionadas à COVID-19, além da já prevista atuação em atividades do Censo Demográfico. Em resposta, a PF-IBGE afirmou, em 07.04.2020, ser possível a alteração por meio de Medida Provisória ou, excepcionalmente, por Portaria Ministerial, diante do fato superveniente e imprevisível e da extrema gravidade (pandemia viral). Acrescentou que “brecar a possibilidade aventada pela Administração do IBGE, frustraria a realização do interesse público, e comprometeria a própria continuidade do serviço público, em momento de extrema gravidade para a sociedade.” Em seguida, o IBGE encaminhou pedido ao Ministério da Economia.

A partir de 30.04.2020, os CCSs e ACOs foram inscritos no curso “Treinamento da Pesquisa Especial PNAD Covid19”, também na modalidade de ensino a distância. A partir de 10.05.2020, esses contratados iniciaram atuação na coleta da Pesquisa Especial PNAD Covid19, que tem como objetivo levantar no período de pandemia dados como acesso

à saúde, presença de sinais e sintomas gripais e dinâmica de renda e mercado de trabalho, e participação em reuniões virtuais de avaliação do processo de coleta de dados.

Após o término dos trabalhos, previsto para janeiro/2021, os contratados deverão concluir os cursos do Programa Capacita e os treinamentos técnicos-operacionais.

Verifica-se dessa forma, que o planejamento das atividades dos profissionais temporários contratados para a execução do Censo Demográfico 2020 foi ajustado adequadamente, tendo em vista a nova realidade decorrente da pandemia.

RECOMENDAÇÕES

1 – Realizar pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de prestação de serviços, utilizando os parâmetros previstos na Instrução Normativa n.º 73/2020, de 05.08.2020, em especial na contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado para contratação de temporários.

Achado n° 2

2 - Adotar modelo de planilha de custos estimativa com detalhamento dos quantitativos e dos custos unitários que compõem seus preços, de modo a servir de referência para a adequada avaliação, classificação e julgamento das propostas ofertadas pela Administração, em especial na contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado para contratação de temporários.

Achado n° 3

3 - Utilizar a adjudicação por item e não por preço global, na contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, conforme a Súmula nº 247 do TCU, em especial na contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado para contratação de temporários.

Achado n° 4

4 - Implantar prática de negociar com o prestador de serviços/fornecedor condições mais vantajosas quando a proposta apresentada estiver acima do orçamento detalhado, em especial na contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado para contratação de temporários.

Achado n° 5

5 - Organizar em registro próprio e centralizado todas as informações referentes à fiscalização da execução contratual de Processos Seletivos Simplificados (PSS), tais como, comprovação da verificação do cumprimento das obrigações da contratada, dentre elas, da realização de visita *in loco* para confirmação da disponibilização da infraestrutura prevista para os locais da prova; e detalhamento de possíveis descumprimentos de cláusulas contratuais e justificativa pela opção de não aplicação de penalidades, se for o caso.

Achado n° 6

CONCLUSÃO

O processo analisado refere-se à contratação de empresa para selecionar pessoal temporário para atuar no Censo Demográfico 2020 nas funções de Coordenador Censitário de Subárea 1 e 2 (CCS) e Agente Censitário Operacional (ACO), que executarão um conjunto de tarefas de caráter técnico, administrativo, operacional e gerencial relacionadas às atividades de preparo e execução da operação censitária, conforme previsto no Projeto Operacional do Censo Demográfico 2020.

No que concerne à demanda que originou a contratação da empresa, concluiu-se que atendeu ao previsto no Plano Operacional do Censo 2020 quanto às funções a serem contratadas, à quantidade de vagas ofertadas, às remunerações a serem pagas aos candidatos selecionados e à data de conclusão do processo seletivo. Entretanto, verificou-se que a estimativa do custo da contratação não foi realizada da forma adequada, estando em desacordo com os parâmetros estabelecidos na IN SLTI/MPOG n.º 05/2014, vigente à época, substituída pela Instrução Normativa SEGES nº 73/2020, e que a planilha de custos foi elaborada com o detalhamento insuficiente dos quantitativos e dos custos unitários que compuseram seus preços. Quanto ao procedimento de seleção do fornecedor, verificou-se que a adoção de menor preço global como critério de julgamento das propostas causou restrição à competitividade. Por ausência de negociação dos preços por parte do IBGE no momento da contratação, o serviço foi contratado por valor 28,7% superior ao valor estimado. Além disso, foram identificadas falhas no acompanhamento da execução contratual, tais como, ausência de verificação da infraestrutura dos locais de prova e de organização adequada dos documentos comprobatórios da fiscalização realizada.

Acrescente-se que, com o adiamento da realização do Censo demográfico 2020, o planejamento das atividades dos profissionais temporários contratados para esse trabalho foi ajustado, a fim de atender demanda extraordinária do Ministério da Saúde, relacionada à Pesquisa Especial PNAD Covid19.

Como resultado da análise desse processo de contratação e das recomendações emitidas, espera-se que os gestores do IBGE realizem as pesquisas de preços de acordo com a Instrução Normativa SEGES n.º 73/2020; elaborem planilhas de estimativa de custos com detalhamento adequado quanto aos quantitativos e custos unitários que compõem seus preços; priorizem a adjudicação por item e não por preço global, nos casos em que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala; implementem a prática de negociação com o prestador de serviços/fornecedor a fim de obter condições mais vantajosas quando a proposta apresentada estiver acima do orçamento detalhado; e organizem em registro próprio e centralizado todas as informações referentes às fiscalizações contratuais a fim de comprovar e documentar sua realização.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio de e-mail encaminhado em 20.08.2020, o Chefe da Auditoria Interna disponibilizou resposta consolidada pela Direção do IBGE sobre os achados de auditoria registrados no Relatório Preliminar.

“[...] Inicialmente, esclarecemos que o relatório foi recebido de forma extremamente positiva, não somente por mostrar a lisura dos procedimentos da instituição – dado que não foram apontadas ilegalidades – mas também por apresentar sugestões que podem contribuir de forma efetiva para o aperfeiçoamento de nossos processos de trabalho.

Posto isso, apresentaremos a seguir, de forma objetiva, nossas observações acerca das recomendações apontadas – que também trazem comentários sobre os achados a que se referem. Para facilitar a compreensão, registramos nossas observações separadas por recomendação.”

Achado nº 2

Manifestação da Unidade Examinada:

“Recomendação 1 – Realizar pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de prestação de serviços, utilizando os parâmetros previstos na Instrução Normativa n.º 73/2020, de 05.08.2020, em especial na contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado para contratação de temporários.

A este respeito, informamos que o IBGE entende ter seguido os procedimentos previstos na mencionada IN quando solicita às empresas com comprovada capacidade técnica a apresentação de suas propostas (art. 2º, inciso IV da IN 05/2014). Desta forma, estamos certos de que a falta de realização da pesquisa prévia não trouxe prejuízos no caso concreto.

No entanto, percebemos, a partir da manifestação da CGU, que é possível realizar esta pesquisa de preços em fase anterior – a fim de ter uma estimativa mais próxima da realidade. Neste sentido, acatamos a recomendação de pesquisa prévia de preços, dentro das normas da atual IN 73/2020.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Verifica-se que o acordado sobre a recomendação 1, na Reunião de Busca de Soluções, foi ratificado na manifestação da unidade.

Achado nº 3

Manifestação da Unidade Examinada:

“Recomendação 2 – Adotar modelo de planilha de custos para estimativa com detalhamento dos quantitativos e dos custos unitários que compõem seus preços, de modo a servir de referência para a adequada avaliação, classificação e julgamento das propostas ofertadas para a Administração,

em especial na contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado para contratação de temporários.

O IBGE adotou o modelo de planilha usada pelo TCU e pela maior parte dos órgãos públicos – que divide o processo seletivo em macroprocessos, prevendo possibilidades de adaptação. Entretanto, compreendemos a recomendação e informamos que a adoção de levantamento de preço em detalhamento ainda maior é uma oportunidade de a administração melhorar seus controles, reforçar a fiscalização dos contratos e a transparência do gasto público. Por esta razão, acatamos a recomendação.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Verifica-se que o acordado sobre a recomendação 2, na Reunião de Busca de Soluções, foi ratificado na manifestação da unidade.

Achado nº 4

Manifestação da Unidade Examinada:

“Recomendação 3– Utilizar a adjudicação por item e não por preço global, na contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade, conforme a Súmula nº 247 do TCU, em especial na contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado para contratação de temporários.

Nesta recomendação, discute-se a possibilidade de abertura do processo de seleção do fornecedor em dois itens: um para as vagas de CCS e outro para as vagas de ACO. O IBGE optou por fazer a contratação por valor global pelos seguintes motivos:

- Quando se opta por fazer a adjudicação por lote, há maior possibilidade de economia pelo ganho de escala. Neste tipo de contratação, diversos itens têm o valor reduzido quando há aumento dos itens – como gráficas para impressão de provas, contratação de professores, locação de salas etc.
- Os processos seletivos para o censo (em número de 4) são absolutamente encadeados e a separação em grupos permitiu acompanhar o andamento do projeto. Note que não foi feito um lote com todos os processos, mas lotes separados que permitiriam, em tese, economicidade e facilidade de contratação.
- Não seria possível realizar a gestão de resultados e contratações deste processo somado aos seguintes processos seletivos, totalizando mais de 220.000 vagas.
- Não há servidores disponíveis no órgão para gerenciar simultaneamente diversas empresas prestadoras de serviços similares, com maiores riscos de problemas processuais associados a cada empresa.

Em que pesem as evidentes dificuldades operacionais associadas à gestão de um órgão da magnitude do IBGE, compreendemos o espírito da recomendação e nos comprometemos a considerá-la nos próximos processos, com a separação em itens, sempre que possível.

Em relação ao aumento de custos, refutamos com veemência tal afirmação. Isso porque o cálculo foi feito comparando orçamentos globais com orçamentos individuais. Os custos em um orçamento global diminuem o valor unitário (a exemplo de pagamento de professores, gráficas, locação de salas, logística de distribuição de provas, etc). Como não foi feito levantamento de preços por item – o que indubitavelmente aumentaria o custo unitário, não é possível afirmar que houve aumento de custos.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Em que pese o argumento apresentado, não ficou evidenciado no processo, por meio de planilha detalhada de custos ou outras formas de cálculo, que a adjudicação por preço global geraria ganho de escala. Além disso, poderia ter sido observada a experiência ocorrida no PSS do Censo Agropecuário de 2017, em que ocorreu o desmembramento do certame a fim de possibilitar o preço por item e, dessa forma, ampliar a competitividade. Em relação ao custo de gestão das contratações, não consta no processo informações que permitam afirmar que tal custo seria superior ao do ganho financeiro com a contratação por item para as funções de CCS e ACO. Além disso, com a unificação dos processos seletivos em uma única empresa, e a conseqüente grandiosidade que adquire o contrato, os riscos de problema na execução aumentam. Acrescente-se que o Censo Demográfico é uma das principais atividades do IBGE, dessa forma, não se justifica a opção por contratação por preço global, em detrimento de por item, que é a forma prioritária definida em lei, pela ausência de servidores para gerenciar os respectivos contratos.

Por fim, quanto à discordância sobre o possível aumento de custos pela adoção do preço global, utilizando o argumento apresentado, como não foi feito levantamento de preços por item, não é possível afirmar que a ampliação da participação de empresas com capacidade de atender apenas a um dos certames, não provocaria redução nos custos.

Achado nº 5

Manifestação da Unidade Examinada:

“Recomendação 4 – Implantar prática de negociar com o prestador de serviços/fornecedor condições mais vantajosas quando a proposta apresentada estiver acima do orçamento detalhado, em especial na contratação de empresa para realização de processo seletivo simplificado para contratação de temporários.

Acatamos a recomendação, sem nada a acrescentar.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Verifica-se que o acordado sobre a recomendação 4, na Reunião de Busca de Soluções, foi ratificado na manifestação da unidade.

Achado nº 6

Manifestação da Unidade Examinada:

“Recomendação 5– Organizar em registro próprio e centralizado todas as informações referentes à fiscalização da execução contratual de Processos

Seletivos Simplificados (PSS), tais como, comprovação da verificação do cumprimento das obrigações da contratada, dentre elas, da realização de visita in loco para confirmação da disponibilização da infraestrutura prevista para os locais da prova; e detalhamento de possíveis descumprimentos de cláusulas contratuais e justificativa pela opção de não aplicação de penalidades, se for o caso

Esclarecemos que o acompanhamento do contrato foi realizado, carecendo apenas de registro mais detalhado no processo. O que não fizemos neste PSS foi a visita *in loco* pelo número de locais de prova, que será realizada em todos os próximos processos seletivos, em amostra que seja viável para a operacionalização, considerando o princípio da economicidade. Recomendação acatada.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Verifica-se que o acordado sobre a recomendação 5, na Reunião de Busca de Soluções, foi ratificado na manifestação da unidade.

Achado nº 7

Manifestação da Unidade Examinada:

“O aproveitamento do pessoal censitário na pesquisa PNAD COVID foi a única alternativa encontrada pelo IBGE para dar conta do cumprimento de sua missão. A PNAD COVID é a única fonte de dados sobre saúde e economia que vai ao nível municipal, sendo essencial para o país e norteadora das políticas públicas neste momento de calamidade. O IBGE não teria como iniciar a coleta da pesquisa tempestivamente não fosse o aproveitamento dos censitários já contratados em meados de março.

Não existe previsão de termos pessoas contratadas sem atividades. Ao contrário, nossos contratados temporários estão em plena atividade e permanecerão assim até a finalização da operação censitária. A título de contribuição, apresentamos a tabela trazida à folha 24 atualizada.

Atividades dos CCS e ACO

	Inicial	Atual
Janeiro a Março / 2020	Contratação	Contratação
Fevereiro / 2020	Treinamento	Treinamento/início atividades preparatórias
Março / 2020	Treinamento	Treinamento/início atividades preparatórias
Abril / 2020	Treinamento	Treinamento/início atividades preparatórias
Maio / 2020	Treinamento	PNAD COVID 19
Junho / 2020	Treinamento	PNAD COVID 19
Julho / 2020	Treinamento	PNAD COVID 19
Agosto / 2020	Realização do Censo	PNAD COVID 19
Setembro / 2020	Realização do Censo	PNAD COVID 19
Outubro / 2020	Realização do Censo	PNAD COVID 19

Novembro / 2020	Realização do Censo	PNAD COVID 19
Dezembro / 2020	Realização do Censo	PNAD COVID 19
Janeiro / 2021	Realização do Censo	Férias
Fevereiro / 2021	Realização do Censo	Treinamento/início atividades preparatórias
Março / 2021	Realização do Censo	Treinamentos e atividades preparatórias
Abril / 2021	-	Treinamentos e atividades preparatórias
Maio / 2021	-	Treinamentos e atividades preparatórias
Junho / 2021	-	Treinamentos e atividades preparatórias
Julho / 2021	-	Repasse de treinamento e atividades
Agosto a dezembro / 2021	-	Realização do Censo

Diferentemente do que se havia planejado inicialmente, quando acreditávamos que a PNAD COVID19 se estenderia até outubro, hoje sabemos que se prolongará até janeiro, no mínimo. Além disso, considerando que os contratados terão completado um ano, farão jus a férias. Por conta deste longo deslocamento do treinamento, parte dele deverá ser retomado para a conclusão do treinamento no Programa Capacita Censo e os treinamentos técnicos-operacionais ocorrerão no próximo ano.”

Análise da Equipe de Auditoria:

Confirma-se que o planejamento das atividades dos profissionais temporários contratados para esse trabalho foi ajustado, a fim de atender demanda extraordinária do Ministério da Saúde, relacionada à Pesquisa Especial PNAD Covid19.

III – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO N.º 201902162



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Administração
Central - Rio de Janeiro

2020

02 de junho de 2020

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Unidade Examinada: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Administração Central - Rio de Janeiro

Município/UF: Rio de Janeiro/Rio de Janeiro

Ordem de Serviço: 201902162

Missão

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

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria de Avaliação.

Foi avaliada a estratégia adotada pelo IBGE no gerenciamento do ciclo de vida dos ativos físicos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), considerando critérios de racionalização de custos e a otimização de riscos.

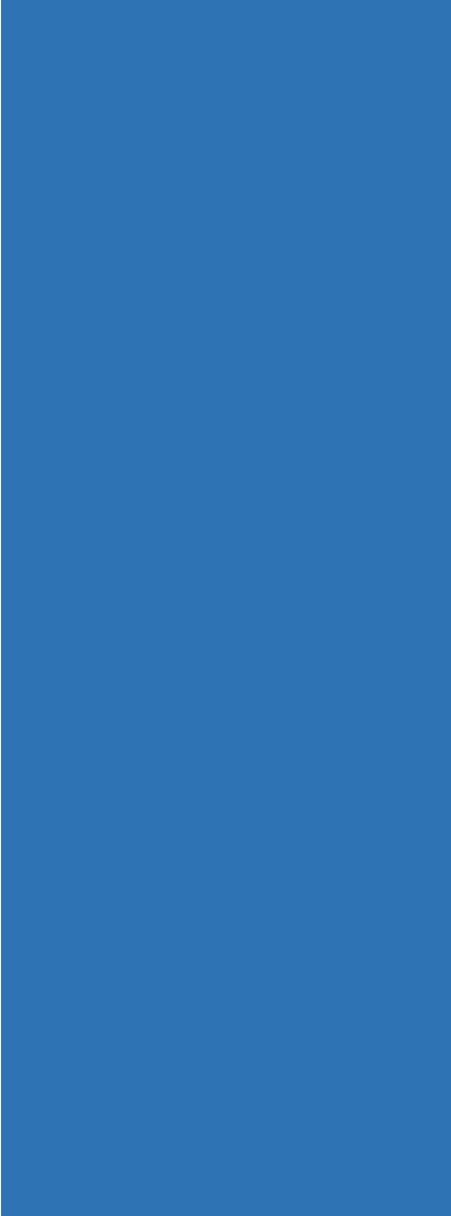
POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) se constitui no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como de órgãos da Administração Pública. A tecnologia da informação é ferramenta fundamental para que o IBGE cumpra sua principal atividade.

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

Constatou-se que os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) não possuem os requisitos mínimos previstos na legislação, e que há divergências entre a vida útil dos equipamentos e as garantias licitadas, e as pesquisas de preço não são realizadas de forma adequada. Ademais, são adquiridos excedentes de equipamentos sem justificativa adequada, a título de reserva técnica. Foi recomendado que os ETP sejam aperfeiçoados, assim como as pesquisas de preços, e que seja revista a política de aquisição de ativos de TIC sem comprovação da necessidade e demonstração dos riscos inerentes ao equipamento que justifiquem a aquisição de excedentes.

Quanto ao monitoramento, observou-se a ausência de formalização das diretrizes gerais do processo de monitoramento de desempenho, que é realizado somente para servidores de dados, e foram identificadas inconsistências de informações registradas no sistema de patrimônio. Foi recomendada a atualização dos registros do sistema de patrimônio, além da atualização das normas



internas sobre monitoramento dos ativos de TIC.

Quanto ao desfazimento, a unidade adotou normas internas de alocação, realocação e reuso, apesar da ausência de critérios objetivos para a identificação, classificação e avaliação dos ativos físicos de TIC inservíveis e para a definição da forma de alienação dos bens inservíveis. Não foram apresentadas evidências da realização do processo de identificação de bens suscetíveis de desfazimento por comissão designada, em desacordo com norma interna. Foi recomendado que seja nomeada comissão a fim de proceder à avaliação dos bens inservíveis, após inventário anual, e dar prosseguimento ao processo de desfazimento. Além disso foram recomendadas atualizações nas normas internas que tratam de desfazimento de bens móveis.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- Audin – Auditoria Interna do IBGE
- CERPM – Comissão Especial de Recebimento de Material Permanente
- COBIT – Control Objectives for Information and related Technology
- COINF – Coordenação de Serviços de Informática
- CRM – Coordenação de Recursos Materiais
- CTIC – Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação, do IBGE
- DI – Diretoria de Informática do IBGE
- DOU – Diário Oficial da União
- EGTI – Estratégia Geral para Tecnologias da Informação e Comunicação no IBGE
- ENCE – Escola Nacional de Ciências Estatísticas
- ePING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
- ETP – Estudo Técnico Preliminar
- GEPAT – Gerencia de Patrimônio
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IN – Instrução Normativa
- ISO – International Organization for Standardization
- ITIL – Information Technology Infrastructure Library
- ME – Ministério da Economia
- MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
- MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- OS – Ordem de Serviço
- PAD – Processo Administrativo Disciplinar
- PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do IBGE
- SDA – Sistema de Dados Administrativos
- SEDAP/PR – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República
- SEI - Sistema Eletrônico de Informações

SETIC – Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação

SGD - Secretaria de Governo Digital

SIADS – Sistema Integrado de Gestão Patrimonial

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SSI – Serviços de Informática do IBGE

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

TR – Termo de Referência

UE-RJ – Unidade Estadual do IBGE no Rio de Janeiro

UE-SC – Unidade Estadual do IBGE em Santa Catarina

UE-SP – Unidade Estadual do IBGE em São Paulo

UST - Unidade de Serviços Técnicos

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	58
RESULTADOS DOS EXAMES	60
1. Avaliação sobre a adoção de critérios para racionalização de custos e de otimização do valor agregado dos ativos, na etapa de aquisição dos ativos físicos de TIC.	60
2. Avaliação sobre a existência de monitoramento sistemático dos ativos físicos de TIC, de maneira a identificar desperdício ou restrição de recursos computacionais, frente às suas necessidades corporativas.	67
3. Avaliação sobre a existência de parâmetros objetivos, transparentes e que permitam a racionalização de custos nas etapas de realocação, reuso e descartes dos ativos físicos de TIC.	71
RECOMENDAÇÕES	77
CONCLUSÃO	80
ANEXOS	82
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	82

INTRODUÇÃO

O presente relatório detalha os resultados dos exames de Auditoria de Avaliação realizados sobre a gestão de recursos de tecnologia da informação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fez parte desse trabalho a avaliação da estratégia adotada pelo IBGE no gerenciamento do ciclo de vida dos ativos físicos de tecnologia da informação, com base na legislação pertinente, em frameworks de boas práticas, Control Objectives for Information and related Technology (COBIT) e Information Technology Infrastructure Library (ITIL), e em normas técnicas, International Organization for Standardization (ISSO) e Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A gestão de recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que é centralizada na Diretoria de Informática (DI), responsável pelo planejamento, coordenação e execução das atividades de informática, é de vital importância para o cumprimento das atribuições do IBGE, considerando que sua principal atividade consiste em prover dados e informações para diversos atores da sociedade civil e órgãos da Administração Pública.

Esse trabalho busca avaliar a gestão de recursos de TIC no Instituto, incluindo as etapas de aquisição e alocação de ativos; de monitoramento; e de realocação e descarte final de computadores, monitores e notebooks. Para tanto, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

- a) Na etapa de aquisição dos ativos físicos de TIC, os órgãos consideram critérios de racionalização de custos e de otimização do valor agregado dos ativos?
- b) Os órgãos monitoram sistematicamente os ativos físicos de TIC, de maneira a identificar desperdício ou restrição de recursos computacionais, frente às suas necessidades corporativas?
- c) Nas etapas de realocação, reuso e descarte dos ativos físicos de TIC, os órgãos consideram parâmetros objetivos, transparentes e que permitem a racionalização de custos e a realização de benefícios ao Estado e à sociedade?

A fim de realizar a análise da etapa de aquisição e alocação de ativos foi levantada a existência de políticas formalizadas de aquisição de ativos físicos de TIC no IBGE, além de serem verificados se os procedimentos utilizados na aquisição destes ativos observaram as boas práticas relacionadas à realização de estudo preliminar; à adequada especificação dos requisitos técnicos e levantamento da necessidade do item; à estimativa de preços; à existência de garantia técnica e contratual; e ao processo de recebimento dos ativos. Dessa forma, avaliou-se a definição do posicionamento tecnológico do ativo, os critérios para definição da duração da garantia a ser contratada e dos níveis adequados de serviços, além da adoção de requisitos de sustentabilidade e da obtenção de estimativas adequadas do preço de aquisição. Para tanto foram analisados os seguintes processos de aquisição:

a) 0000006.00000010/2019-49 – Pregão nº 20/2019, Objeto Laptops – 6.453 unidades, valor estimado R\$13.777.348,59;

b) 0000006.00000011/2019-22– Pregão nº 22/2019, Objeto Desktops – 1.815 unidades, valor estimado R\$11.715.171,60;

c) 0000006.00000014/2019-38 – Pregão nº 11/2019, Objeto Desktops subáreas – 1.573 unidades, valor estimado R\$6.968.950,93;

d) 0000006.00000015/2019-11 – Pregão nº 18/2019, Objeto Tablets – 28.954 unidades, valor estimado R\$37.640.200,00;

e) 0000006.00000025/2019-32 – Pregão nº 12/2019, Objeto Laptops subáreas – 1.573 unidades, valor estimado R\$5.666.008,92;

f) 0000006.00000048/2019-90 – Pregão nº 32/2019, Objeto Notebooks gerenciais – 60 unidades, valor estimado R\$364.774,80;

Além desses processos, foi analisado o termo de edital do pregão eletrônico nº 05/2020, destinado à contratação de empresa para prestação de serviços continuados especializados em TIC para suporte ao ambiente computacional da Diretoria de Informática do IBGE, para atendimento de 3º Nível. A análise foi registrada na Nota de Auditoria nº 201902162/001 e teve como escopo a utilização da métrica Unidade de Serviços Técnicos (UST), por chamado, e o cálculo da referida métrica pelo fator “Número de horas x Dias x Complexidade.

Quanto ao monitoramento, além de também serem levantadas as normas internas da instituição sobre o assunto, foi selecionada uma amostra de 263 equipamentos de TIC (tablets, computadores e monitores), a fim de verificar seu controle pela instituição por meio de cadastro atualizado e também o monitoramento de suas características físicas, ciclo de vida e controle de licenças, entre outros aspectos.

A análise da última etapa, desfazimento, incluiu o levantamento de normas internas, inspeção física de depósitos de bens inservíveis e análise de três processos de desfazimento: 03635-002472/2017-85, 03635-002910/2017-13 e 03642-000369/2017-10. Verificou-se, também, se a Unidade tem uma política de descarte e desfazimento dos ativos físicos de TIC considerados inservíveis devidamente formalizada.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação sobre a adoção de critérios para racionalização de custos e de otimização do valor agregado dos ativos, na etapa de aquisição dos ativos físicos de TIC.

Avaliou-se a etapa de aquisição dos ativos físicos de TIC, com foco nas políticas de renovação do parque tecnológico e de planejamento das aquisições. Os itens a seguir discriminam os resultados obtidos:

1.1 Avaliação dos princípios e diretrizes norteadores para a renovação do parque tecnológico.

1.1.1 A alta administração do IBGE definiu em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e Estratégia Geral para Tecnologias da Informação e Comunicação no IBGE (EGTI) os princípios e diretrizes norteadores para a renovação do parque tecnológico, embora as aquisições sejam impulsionadas por outros fatores.

O IBGE aprovou, por meio da Resolução nº 33/2019, de 05.08.2019, a 1ª revisão do PDTI. Ademais, elaborou o documento EGTI para o período 2019 – 2020, onde se propõe a avaliar os diversos prismas que as tecnologias podem vir a contribuir com o IBGE.

Constam no PDTI os tópicos "Inventário de Necessidades" e "Critério de priorização das aquisições" que contemplam o alinhamento dos ativos físicos frente às necessidades do órgão. E, no tópico "Política de descarte de equipamentos", fica estabelecido que o IBGE adote as orientações indicadas no "item 1.4 da Orientação Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC) de março de 2017" para avaliar o ciclo de vida dos ativos que possui. Entretanto, o documento não registra o resultado da análise quanto ao ciclo de vida do parque tecnológico existente.

Quanto à metodologia para definição do preço médio de aquisição dos ativos físicos de TIC, o gestor afirmou à época que seguia fielmente a IN nº 05, de 27.06.2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Já os requisitos de sustentabilidade ambiental não são abordados explicitamente no PDTI ou no EGTI, em forma de um princípio ou uma política a ser adotada na aquisição de equipamentos de tecnologia da informação. Entretanto, observou-se que eles estão presentes nos editais de contratação.

No PDTI 2019-2020 consta como diretriz, no item "Política de aquisição de equipamentos e serviços de TIC", que deve haver a realocação e o reuso dos ativos de TI. Nele, é estabelecido que equipamentos de maior porte computacional devem estar alocados às atividades que os requerem, como tratamento de imagens, suporte técnico, processamento estatístico de bases de dados complexas ou de grande volume, entre outros. Serviços tratados como habituais da Instituição devem ter equipamentos considerados de médio porte e, por fim, para serviços administrativos e atividades de baixa exigência computacional, deve-se utilizar equipamentos

com especificações mais simples e menos onerosa para o IBGE, havendo a realocação e reuso dos equipamentos com a chegada de equipamentos novos.

No mesmo documento, consta também o tópico "Política de aquisição de equipamentos e serviços de TIC", no qual fica estabelecido que o Instituto, por adquirir habitualmente equipamentos com garantia de três a cinco anos, dependendo do valor avaliado nas pesquisas preliminares para aquisição, prevê a renovação de 25% do parque tecnológico anualmente, mas ressalta que depende de verbas governamentais. Quanto aos níveis mínimos de serviço, no Plano de Gestão de Riscos do PDTI é mencionado que a definição de níveis de serviço ocorre por meio de articulação prévia com as áreas corresponsáveis pela condução da demanda.

De fato, das análises realizadas, verificou-se que as aquisições não ocorrem de acordo com o percentual anual de renovação pretendido. De acordo com a relação de aquisições efetuadas nos últimos cinco anos, observa-se que em alguns exercícios não se comprou nenhuma unidade de determinado tipo de equipamento, enquanto em outros exercícios, foram adquiridas grandes quantidades.

Nota-se que as renovações ocorrem por oportunidade de disponibilidade de orçamento, impulsionada pela realização de pesquisas diferenciadas, como os censos, e não de forma linear ao longo dos anos. No caso dos laptops, a título de exemplo, mais de 83% das aquisições dos últimos 5 anos ocorreram somente em 2017, e em 2019 estavam em processo de licitação milhares de equipamentos que visam a atender ao Censo 2019-2020.

Por fim, sobre o recebimento e aceitação dos ativos comprados, a Unidade editou a Ordem de Serviço nº 02/08, de 09.12.2008, da Coordenação de Recursos Materiais do IBGE, que detalha adequadamente cada etapa do processo.

1.1.2 Aquisição indevida de excedente de ativos de TIC a título de reserva técnica, sem justificativa adequada, causando possível desperdício de recursos.

Ainda quanto aos princípios e diretrizes norteadores para a renovação do parque tecnológico, constatou-se a aquisição de excedente de ativos de TIC, a título de reserva, sem que constasse nos processos o devido embasamento jurídico e técnico para essa prática. Em outras palavras, foram adquiridas quantidades excedentes de desktops, laptops e tablets, que possuem apenas uma expectativa de virem a ser utilizados, mas que poderão permanecer armazenados em depósitos por períodos indeterminados, em obsolescência.

A título de exemplo, no Pregão Eletrônico nº 11/2019, cujo objeto foi a aquisição de desktops para as subáreas do IBGE, de acordo com comunicação entre departamentos da Diretoria de Informática, inserida às fls 314 do processo, os quantitativos foram estipulados em 1.573 unidades, sendo 1.450 destinadas a coordenadores do Censo 2020 (valor atualizado em junho de 2019), 50 para reserva do almoxarifado central no Rio de Janeiro e 73 para reserva técnica dos coordenadores (equivalente a 5%).

No processo, essas quantidades excedentes não apresentam memória de cálculo ou justificativa embasada e resultaram em 123 desktops adquiridos sem comprovação da necessidade, a um custo de R\$323.244,00. Ressalta-se que essa reserva não será necessária em caso de defeito das máquinas, pois todos os equipamentos foram adquiridos com garantia de 60 meses, ou seja, em caso de defeito a manutenção deve ser realizada rapidamente e nas instalações do IBGE.

Destaca-se, ainda, que durante visita realizada nas instalações do IBGE, situadas na Avenida Beira Mar e Avenida Franklin Roosevelt, foi constatada a existência de equipamentos dessa natureza (desktops) encaixotados no almoxarifado do IBGE desde 2017, sofrendo depreciação pela modernização da tecnologia, decorrentes da prática de aquisição de excedentes para necessidades fortuitas que nunca se realizaram.

Observa-se, ainda, que o mesmo cálculo foi utilizado para a aquisição dos Laptops subáreas, por meio do Pregão nº 12/2019, ou seja, a cada coordenador das subáreas foram destinados um desktop e um laptop, tornando ainda mais injustificada a adição de 5% de reserva técnica, mais 50 unidades extras para o almoxarifado central.

Questionados sobre o assunto os gestores do IBGE informaram que se segue:

Baseado no histórico das outras operações de pesquisa realizadas pelo IBGE, verifica-se a necessidade de manutenção de reserva técnica para ser utilizada em casos de roubo, mal uso e outras ações/acontecimentos que venham a ocasionar a paralisação do equipamento recebido originalmente e que não estejam cobertas pela garantia contratada, além disso são necessários equipamentos para utilização pelas equipes técnicas responsáveis pelo desenvolvimento, distribuição, implantação e suporte das diversas aplicações desenvolvidas para o CENSO. O percentual de perdas utilizado para compor a reserva é resultado do estudo do Censo Demográfico do IBGE 2010 e está disponível para consulta pública no endereço eletrônico <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95987.pdf>.

Em que pese a manifestação apresentada, entende-se que não é razoável a expectativa de perda ou roubo de 5% dos desktops, considerando que eles estão protegidos dentro das instalações do IBGE, e até mesmo dos laptops que ficam sob a guarda de supervisores, cabendo, nesses casos, outras medidas saneadoras no que diz respeito à segurança patrimonial, inclusive de apuração de responsabilidades. Exceção pode ser considerada no caso dos tablets adquiridos por meio do Pregão nº 18/2019, que serão utilizados para coleta domiciliar nas mais diversas localidades do Brasil, o que não exige o gestor da necessidade de apresentar, por exemplo, as estatísticas de substituições em pesquisas anteriores detalhadas e comprovadas, análise de riscos, enfim a metodologia adotada para se calcular a quantidade de reserva pretendida.

Quanto à utilização dessa reserva pelas equipes técnicas responsáveis pelo desenvolvimento, distribuição, implantação e suporte das diversas aplicações desenvolvidas para o CENSO, não haveria dificuldade em indicar o eventual quantitativo necessário, uma vez que o desenvolvimento de aplicações e o suporte geralmente são terceirizados (fábrica de software e service desk), e a distribuição e implantação são etapas do ciclo de vida do software que não exigem adição de equipamentos, ou reserva técnica.

Ademais, em consulta ao referido estudo do Censo Demográfico do IBGE 2010, observa-se, conforme transcrição a seguir, que não há memória de cálculo ou explicação para a o valor de 5% a ser utilizado como reserva técnica, é apenas uma citação:

O valor orçamentário disponibilizado a cada Unidade da Federação para fazer frente às despesas com a remuneração dos recenseadores tomou em conta: a) os totais estimados de domicílios e pessoas; e b) as frações amostrais definidas para seus municípios, considerando três taxas preferenciais que asseguravam a remuneração/hora inicialmente estabelecida. Um valor entre 5% e 10% do total estimado foi acrescido em cada Unidade da Federação a título de reserva técnica.

Por fim, destaca-se que no cenário de incerteza, a legislação prevê tanto a contratação por registro de preços, quando não há a definição exata dos quantitativos e se pode adquirir unidades adicionais conforme a necessidade, respeitando-se a estimativa, quanto a possibilidade de realizar um aditivo de até 25% o contrato, enquanto a aquisição de excedentes a título de reserva técnica não está amparada legalmente.

1.2 Ausência de documentação explícita e objetiva que aborde o alinhamento das especificações de requisitos dos ativos frente às necessidades do órgão, e Estudo Técnico Preliminar, embora existente, elaborado de forma incompleta.

Em todos os seis processos de aquisição de equipamentos de TIC, instaurados para suprir necessidades de hardware do Censo Demográfico 2020, selecionados na amostra, verificou-se que constava o Documento de Oficialização da Demanda (DOD), estruturado nos moldes da IN SLTI/MP nº 04, de 11.09.2014 (vigente à época da instauração de cinco dos seis processos da amostra e revogada pela IN da Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia (ME) nº 01, de 04.04.2019, que manteve praticamente os mesmos requisitos em relação ao DOD e ao Estudo Técnico Preliminar), apesar de terem sido elaborados pela área técnica do IBGE – Diretoria de Informática /Coordenação de Serviços de Informática (COINF) e não pela Coordenação do Censo Demográfico 2020, a área demandante.

Observou-se que todos os equipamentos licitados contemplavam aquisições alinhadas ao PDTI 2019-2020, que objetivavam atender a demandas especificadas no Projeto Tecnológico do Censo Demográfico 2020.

Constatou-se que o IBGE adotou o modelo de Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme dispunha a Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2014 (vigente até abril de 2019), entretanto o mesmo não vinha sendo preenchido adequadamente, e sim com respostas genéricas e similares em todos os processos, sem conter a necessária análise comparativa entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta a modalidade de contratação, os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção, padronização, recursos materiais humanos para a implantação e manutenção e as especificações e requisitos técnicos dos ativos físicos de TIC que preveem critérios de sustentabilidade ambiental.

Tais falhas contribuíram significativamente para que ocorressem diversas dúvidas e impugnações semelhantes por parte dos licitantes, em todos os processos de aquisição analisados, resultando em atrasos e custo operacional que poderiam ter sido evitados.

Durante a realização dos trabalhos de auditoria, verificou-se que algumas dessas informações são assumidas como premissas, baseadas apenas na experiência dos responsáveis, e outros dados os gestores alegam que existem, mas estão dispersos em documentos apartados do processo licitatório, de posse das equipes responsáveis, quando deveriam estar descritas e documentadas dentro do ETP. Tais situações foram evidenciadas na auditoria de avaliação preventiva da aquisição de tablets, por meio do edital do Pregão nº 18/2019, publicado pelo IBGE em 06.06.2019, realizada por esta Controladoria e que resultou no Relatório CGU nº 201901073.

Cabe ressaltar que tanto a deficiência dos ETP produzidos pelo IBGE, quanto a viabilidade técnica de elaborá-los adequadamente, ficou comprovada quando o Processo nº 0000006.00000015/2019-11, para realização do Pregão nº 18/2019, cujo objeto era a aquisição de tablets, foi submetido à aprovação do Ministério da Economia, que emitiu o

Parecer Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nº 915/2019/ME, de 13.11.2019, condicionando a liberação dos recursos à adequação do ETP, entre outros apontamentos, e o mesmo foi substituído por outro elaborado adequadamente.

1.3 Ausência nos ETP de declaração de posicionamento tecnológico em relação aos ativos de TIC a serem comprados.

Nos seis processos avaliados, constatou-se que os estudos técnicos preliminares, conforme apontado no tópico anterior, foram feitos de forma extremamente simplificada e não abordaram o posicionamento tecnológico, também denominado posicionamento adequado da tecnologia, registrando, dentre outras informações, a fase do ciclo de vida (lançamento, seleção, menor custo ou substituição) em que se encontram os ativos que se pretende adquirir.

Instada a se manifestar sobre o assunto, a gestão do IBGE restringiu-se a relatar que a compra de equipamentos e/ou soluções de TIC é feita de forma a não priorizar fabricantes ou fornecedores específicos, com estímulo à participação do maior número de fabricantes da tecnologia solicitada. Informou, ainda, que existem dificuldades em relação a incompatibilidade de tecnologias e fabricantes devido ao conflito de interesses em relação à responsabilidade pela solução de problemas e com o custo de mão de obra para suporte com diferentes fabricantes.

Apesar de a manifestação apresentada não guardar relação com a questão do posicionamento tecnológico, ressalta-se que não foi identificado risco latente de prejuízo ao IBGE, decorrente do posicionamento tecnológico inadequado dos equipamentos em licitação, na amostra de processos analisada.

1.4 Ausência de estudos de viabilidade técnica/financeira nos autos dos processos de aquisição de equipamentos de TI, relativos ao período de garantia a ser contratado para os ativos, que justificassem a contratação de períodos de garantia divergentes da vida útil mínima indicada no PDTI.

No que tange à vida útil dos ativos de TIC, fator crucial para a definição da garantia a ser contratada, constam no PDTI vigente as seguintes informações:

Política de aquisição de equipamentos e serviços de TIC

Como habitualmente adquirimos equipamentos com garantia de 3 (três) a 5 (cinco) anos, dependendo do valor avaliado nas pesquisas preliminares para aquisição, estabelecemos que deve estar prevista no PDTI a aquisição de 25% (vinte e cinco por cento) do parque anualmente. Apesar dessa intenção, é fundamental lembrar que o IBGE é dependente de verbas governamentais.

Política de descarte de equipamentos

✓ Microcomputador Desktop – deve-se considerar a vida útil mínima de 4 (quatro) anos para fins de posicionamento da tecnologia e de garantia de funcionamento.

✓ Microcomputador Notebook – deve-se considerar a vida útil mínima de 3 (três) anos para fins de posicionamento da tecnologia e de garantia de funcionamento.

✓ Impressoras, Scanners e outros Periféricos – deve-se considerar a vida útil mínima de 4 (quatro) anos para fins de posicionamento da tecnologia e de garantia de funcionamento.

✓ Ativos de Rede – deve-se considerar a vida útil mínima de 5 (cinco) anos para fins de posicionamento da tecnologia e de garantia de funcionamento.

✓ Equipamentos Servidores de Rede, de Aplicação, de Storage, de Segurança e afins – deve-se considerar a vida útil mínima de 5 (cinco) anos para fins de posicionamento da tecnologia e de garantia de funcionamento.

✓ Tablets e Smartphones (DMCs inclusive) – deve-se considerar a vida útil mínima de 2 (dois) anos para fins de posicionamento da tecnologia e de garantia de funcionamento.

Em reunião realizada em 20.09.2019, com os responsáveis pela área de TIC, foi informado, ainda, que a definição do tempo de garantia depende da destinação final do equipamento, e que, em alguns casos, desde o momento da aquisição, já é definido que o material será doado a outra instituição no final do tempo de utilização, o que justificaria a contratação de garantia por tempo inferior à vida útil do equipamento (tal como ocorreu nos pregões nº 12/2019 e 18/2019). Foi citado também que, nesses casos, a instituição recebedora do material contribui financeiramente para aquisição.

Apesar da informação prestada, nos dois processos para os quais foi contratada a garantia de apenas 12 meses (tablets e laptops para as subáreas) verificou-se que não consta qualquer informação concreta sobre contribuição financeira de outros órgãos ou acordo celebrado para destinação dos milhares de tablets e laptops que estão sendo adquiridos para o Censo 2020. E, nos demais processos, foi adotado o período de 60 meses, período superior ao que está previsto no PDTI como equivalente à vida útil mínima dos equipamentos.

Ressalta-se que não foram inseridos estudos de viabilidade técnica/financeira que justificassem a vantajosidade de licitar garantias por períodos de 12 ou 60 meses, divergentes dos previstos no PDTI; que alguns licitantes questionaram o período de 60 meses por ser muito extenso e superior à prática de mercado; e que, por não conseguir pesquisar os preços estimados, na internet e no Painel de Preços do Governo Federal, de equipamentos com 60 meses de garantia, foi necessário realizar uma estimativa em cada processo para a garantia estendida conforme justificativa extraída do mapa de preços do processo de contratação de laptops para as subáreas (unidades regionais do IBGE) conforme descrito a seguir, a título de exemplo:

Em consequência, foi feita consulta ao site do fabricante, www.dell.com.br, em 27/06/2019 e simulado a garantia por 36 meses, pois, é o máximo possível através da internet para esse item. Nesta consulta, verificou-se que o valor adicionado por mais 2 (dois) anos ou 36 meses de suporte no total, conforme ressaltado na tela abaixo, foi de R\$ 398, ou seja, cerca de 7% do valor original ao ano considerando o valor do equipamento sem garantia estendida que é de R\$ 2.899,00. Com isso, consideramos como válidas as estimativas de preços através do painel de preços/comprasnet e internet com prazos inferiores a 60(sessenta) meses, aplicando os 7% do valor original, de correção anual destacados. Na pesquisa de número 5, o valor da pesquisa de internet para 12 (doze) meses foi de R\$ 2.899,00, usando a metodologia já supracitada para os 4 (quatro) anos ou 48 (quarenta e oito) meses restantes, acrescentamos 7 (sete) % do valor original por ano, totalizando 28 (vinte e oito) % do valor original, e assim, devendo ser considerado o valor de R\$ 3.710,72.

Registre-se, também, que ao longo do Processo nº 0000006.00000014/2019-38, em muitas peças o período de garantia de 36 meses foi citado, inclusive na ata do pregão e termos de adjudicação e homologação, já em outros documentos inseridos nos autos do processo foi registrado o período de 60 meses que, de fato, foi contratado. Destaca-se que os licitantes demonstraram ter entendimento que o período real era de 60 meses, o qual constou posteriormente do contrato.

Quanto à forma de execução da garantia, prevista no item “2.2.20. Forma de prestação do serviço de garantia”, constante do Termo de Referência (TR), considera-se adequada às necessidades do IBGE, pois estipula prazos máximos de atendimento, local e horário condizente com a rotina de trabalho do órgão, além de meio de comunicação por central de atendimento para as solicitações.

Quanto à garantia contratual, nos editais foram inseridas cláusulas para que os vencedores das licitações possam escolher entre as modalidades de garantia previstas em lei, com fixação de percentuais considerados adequados.

1.5 Adoção de método de obtenção do preço de aquisição dos ativos que não contempla o ganho de escala e todos os produtos e serviços acessórios adquiridos em conjunto com o equipamento de TIC.

Quanto à obtenção do preço de aquisição dos ativos, os gestores do IBGE informaram à época que seguiam fielmente a IN SLTI/MP nº 05/2014, que o Painel de Preços, via de regra, não era utilizado, e que para a maioria dos itens adquiridos o percentual de obtenção de preços via painel era de 0%, sendo as exceções pen drives e carregadores portáteis.

Os gestores relataram também a seguinte situação:

A maior dificuldade na utilização rotineira ao Painel de Preços é o acesso ao site, muito lento, principalmente no período compreendido entre 9:00h e 16:00h. Além disso, são verificados:

- Os campos de busca são restritos, dificultando a pesquisa;
- Ocorrem falhas, indisponibilidades e paralisações frequentes no sistema;
- Descrição genérica e com muitos erros dos itens cadastrados;
- CATSER incorreto na descrição dos itens cadastrados;
- Unidades de medida incorretas, não condizentes com os respectivos CATSER's nos itens cadastrados no sistema;
- Visualização insuficiente no resultado da busca, obrigando quem faz a busca a entrar em cada edital, para conferir a especificação técnica, aumentando o tempo de busca.

Para Soluções de TI, não são utilizados sites eletrônicos para busca de preços pois trata-se, normalmente, de soluções dimensionadas para a infraestrutura do IBGE, não disponíveis nos sites.

Para equipamentos, costumamos utilizar os sites:

<https://www.dell.com>

<https://www.samsung.com>

<https://www.lojamultilaser.com.br>

<https://www.magazineluiza.com.br>

<https://www.shoptime.com.br>

<https://www.americanas.com.br/>

<https://www.walmart.com/>

entre outros

Foi informado, ainda, que o IBGE não adota a prática de pedir informações sobre preços de contratações similares a outros entes públicos.

Em que pesem as justificativas prestadas pelos gestores, constatou-se, nos processos analisados, que as pesquisas de preços são realizadas com base em algumas consultas a fornecedores e, predominantemente, utilizam pesquisas em sítios da internet, que não possuem integralmente a mesma configuração do objeto licitado, e não contemplam todos os produtos e serviços agregados ao equipamento principal, como garantia estendida do tipo “on site”, estojos personalizados, clonagem de hard disc, etc, além de não considerarem o ganho de escala. Destaca-se que os processos analisados se referem a contratações de milhares de equipamentos.

Diante do exposto, constata-se que as pesquisas de preços realizadas não atendem aos parâmetros estabelecidos na IN SLTI/MP nº 05/2014, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 03 de 20.04.2017, e ao TCU, conforme transcrição a seguir:

Acórdão TCU nº 718/2018 – Plenário

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não pode ter como único foco propostas solicitadas a fornecedores. Ela deve priorizar os parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos, em observância à IN MP/SLTI nº 5/2014.

Desse modo, existe o risco de as cotações de preços não traduzirem a realidade de mercado e acarretarem uma elevação prejudicial e injustificada dos valores estimados, tendo em vista terem sido obtidas a partir de poucas ou nenhuma consulta válida, considerando-se a especificação do objeto e o ganho de escala em função do quantitativo pretendido, com grande impacto no resultado das licitações.

1.6 O processo de recebimento dos ativos permite garantir que os ativos adquiridos correspondam às especificações definidas.

De acordo com a manifestação do gestor, o recebimento de ativos físicos ocorre de acordo com procedimento estabelecido na Ordem de Serviço nº 02/08. Além disso, o processo de recebimento dos ativos também é descrito no TR dos processos licitatórios, objetivando garantir que os ativos adquiridos correspondam às especificações definidas.

2. Avaliação sobre a existência de monitoramento sistemático dos ativos físicos de TIC, de maneira a identificar desperdício ou restrição de recursos computacionais, frente às suas necessidades corporativas.

Avaliou-se as etapas de monitoramento dos ativos físicos de TIC com foco na adoção pelo IBGE de parâmetros objetivos, transparentes e que permitam a racionalização de custos. Os itens a seguir discriminam as etapas avaliadas:

2.1 Ausência de formalização das diretrizes gerais do processo de monitoramento do desempenho dos ativos de TIC.

O IBGE não possui procedimento documentado que descreva o processo de monitoramento do desempenho dos ativos de TIC, detalhando entre outras informações os equipamentos a serem monitorados com as respectivas justificativas, sua periodicidade e responsável.

Segundo a Diretoria de Informática, o monitoramento de desempenho somente é realizado para os servidores de dados. Esse procedimento é guiado por meio de um chamado semanal para análise de cada servidor com seus respectivos requisitos críticos de performance. Quanto aos desktops e notebooks, é realizado monitoramento contínuo relacionado aos sistemas operacionais, atualizações e *patches*, licenças instaladas e atualizações de antivírus. É realizado, ainda, o monitoramento de performance quando um usuário abre um chamado junto à Central de Atendimento, reportando possíveis fragilidades ou problemas de funcionamento.

Além disso, as informações disponibilizadas pelas ferramentas de gerenciamento de TIC referentes aos computadores pessoais (desktops, notebooks e tablets) são analisadas por ocasião das aquisições de TIC ou solicitações pontuais de equipamentos por parte das chefias, a fim de verificar o estoque existente (reserva técnica) ou aqueles não conectados à rede por um determinado período definido pela DI, isto é, disponíveis.

As ferramentas utilizadas para o monitoramento são a Família System Center (uma plataforma da *Microsoft* de administração de *datacenters* e desktops) e o SNOW (para controle de licenciamento de software e administração do ciclo de vida de smartphones e tablets), além de ferramentas proprietárias dos fabricantes, adquiridas com os equipamentos e aptas para uso enquanto houver garantia e/ou suporte.

Quanto ao custo estimado dos serviços de suporte e manutenção da Família System Center, foi informado que esse está incluído no aluguel anual da licença, no montante de R\$1.839.955,00. Quanto ao SNOW, o IBGE adquiriu licença perpétua para 14.280 equipamentos no valor de R\$1.653.680,00, sendo que o serviço de suporte e manutenção custa anualmente R\$342.720,00. Para as ferramentas livres, o suporte e a manutenção são realizados pelos próprios analistas do IBGE.

As ações proativas para a realização de manutenções preventivas nos ativos físicos de TIC, a partir da leitura de indicadores, também são realizadas apenas para o ativo servidor de dados.

A DI informou que, embora o sistema de análise seja o mesmo para qualquer equipamento, não há um manual único para monitoramento de performance pois os requisitos variam em função das características de cada equipamento.

Quanto ao monitoramento de ativos no sentido de identificar subutilização, redundância ou outro tipo de desperdício ou falta de recursos computacionais, a DI informou que os servidores de dados, com uso de virtualização, e os equipamentos de *storage* mostram claramente as performance de uso e, havendo subutilização, a área de suporte pode realizar a migração de sistemas e bases de dados que demandem mais recursos para tais equipamentos. A DI informou que, para equipamentos de desktops e laptops, a subutilização é verificada quando há demandas para serviços que requeiram mais uso computacional. Quanto à redundância, o IBGE adota a política de evitar sua utilização em função da escassez de recursos financeiros, exceto para os serviços de grande impacto no trabalho da instituição. As eventuais faltas de recursos computacionais são apresentadas no Comitê de TIC para avaliação e planejamento.

O IBGE possui um Comitê de TIC formado pelo Presidente do IBGE, pelo Diretor de TIC e pelos representantes de todas as diretorias e escolas, sendo responsável por elencar demandas e dificuldades quanto ao uso das tecnologias em todas áreas do Instituto. A DI informou que, por esse motivo, não realiza pesquisa de satisfação com usuários para avaliação dos desktops e notebooks e que não houve relato de baixa produtividade ou de impossibilidade de

execução de trabalhos. Apesar de não ser realizada pesquisa de satisfação, os usuários podem comunicar suas necessidades e reclamações por meio da Central de Atendimento.

Quanto aos chamados registrados na Central de Atendimento, não foi evidenciada a geração de relatórios gerenciais, potencialmente utilizados para tomada de decisão quanto à realocação de equipamentos.

2.2 Monitoramento mínimo dos desktops e notebooks no tocante a aspectos de segurança da informação.

A unidade informou que é realizado monitoramento contínuo de desktops e notebooks quanto aos sistemas operacionais, atualizações e *patches*, licenças instaladas e atualização de antivírus, por meio do System Center, tendo sido apresentadas telas do respectivo sistema com exemplos de relatórios de monitoramento.

2.3 Inconsistências de dados no sistema de registro de bens relativas à descrição e à consignação dos bens de TIC; além da classificação do estado de conservação em desacordo com a norma; e ausência de informações sobre bens inservíveis.

O IBGE utiliza o sistema informatizado Sistema de Dados Administrativos (SDA), opção “Bens Móveis”, para controle de seus ativos móveis, incluindo os de TIC, e exige anualmente uma revisão por parte de todos os funcionários quanto aos bens sob sua responsabilidade. Esse cadastro contém, entre outras informações, o número do patrimônio (tombamento), a descrição do ativo, o responsável e o setor de localização do bem, o estado do ativo e o seu valor.

Verifica-se, entretanto, que a descrição do ativo não é padronizada. Cita-se como exemplo o ativo desktop para o qual constam descrições com formatos variados, tais como, Computador i3 4GB, Computador i5, Computador Apple Mac Pro. Isto é, algumas descrições informam o processador e a memória, outros só o processador e outros, apenas o modelo.

A atribuição de responsabilidade pela guarda, uso e controle de bens móveis é definida pela Resolução do Diretor-Executivo do IBGE nº 12/2011. Segundo seu artigo 6º, a consignação de bens de uso individual será atribuída ao servidor que utiliza os respectivos bens. Já o artigo 7º, § 2º, determina que, quando um bem for utilizado por terceiro, sem matrícula SIAPE, como no caso de consultores, professores convidados e alunos da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), o bem ficará consignado na matrícula do gestor da unidade, devendo o terceiro responder solidariamente pela sua guarda, zelo e conservação.

Em visita realizada nas instalações do IBGE situadas na Avenida Beira Mar e Avenida Franklin Roosevelt, verificou-se que, de uma amostra de 263 equipamentos de TIC, 12% estavam com o consignatário desatualizado e 15% não tinham consignatário associado. As inconsistências identificadas referem-se a trocas recentes de chefias e ao recolhimento de equipamentos para desfazimento que não estão associados a um servidor. Verificou-se, ainda, que um ativo de TIC fica consignado ao chefe imediato quando é utilizado por contratados e estagiários ou é de uso comum do setor ou está disponível para alocação (reserva técnica). A utilização de reserva técnica pela unidade foi abordada no item 1.1.2 desse relatório.

Embora tenham sido identificados equipamentos não atribuídos diretamente a um servidor, a Resolução nº 12/2011 não prevê essa situação. Mesmo os bens avariados retirados para conserto devem ser transferidos para o servidor da unidade que está retirando o bem avariado.

Como exemplo, cita-se a existência de 213 computadores adquiridos em 2017 alocados diretamente a um setor, sendo que alguns estão armazenados em depósitos, sem uso. Sobre essa situação, nota-se que existem 2.650 computadores adquiridos antes de 2014 classificados como em bom estado e com consignatário no SDA correspondendo a um servidor. Ou seja, bens mais antigos em uso quando existem mais novos em estoque.

Não existe padrão quanto ao consignatário nos casos dos equipamentos para desfazimento e aqueles aguardando alocação: alguns são registrados no setor, outros na carga do chefe do setor de informática ou ainda do setor de materiais. Além disso, a localização desses bens é prejudicada pelo fato de o SDA não registrar o endereço completo do seu local de armazenamento, registrando apenas o setor. Por exemplo, a área de informática da Unidade Estadual do IBGE no Rio de Janeiro (UE-RJ) ocupa diversas salas em seu edifício, mas o SDA registra apenas que o bem encontra-se na carga da UE-RJ/SSI. A situação da área responsável pelo controle de materiais da Sede é mais crítica, pois está distribuída em diversos imóveis do município do Rio de Janeiro, necessitando de controles paralelos para acompanhamento da localização dos bens em sua carga.

Outro ponto a ser observado é o procedimento para transferência de um bem entre servidores. O servidor, ao transferir um equipamento, informa o destinatário. Ao receber o bem, o destinatário registra o recebimento. Entretanto, o SDA prevê uma transferência de ativo “em lote”, ou seja, a transferência de diversos equipamentos em conjunto. Nesse caso, o sistema registra a saída e o recebimento do bem, sem a intervenção dos servidores. Apesar de a DI informar que apenas servidores lotados na CRM/GEPAT possuem permissão no sistema para realizar a transferência “em lote”, esse procedimento pode gerar inconsistência no cadastro em caso de falha na entrega do bem, como o equipamento ficar na carga de um servidor que não o tenha recebido fisicamente. Isso contraria o art. 4º da Resolução n.º 12, de 25.11.2011, por meio do qual é definido que a consignação de bens para o servidor só ocorrerá na presença do mesmo, que assinará o termo de responsabilidade. Atualmente, a assinatura dos termos ocorre digitalmente no SDA, por cada servidor que tem ativos de TIC em sua carga.

Quanto à situação do ativo, verificou-se que se restringe a bom, regular e péssimo, em desacordo com o item 8.2 da Instrução Normativa da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP/PR) n.º 205/1988, que determina a classificação do estado do bem em bom, ocioso, recuperável, antieconômico ou irrecuperável.

Apesar da área de materiais ter reportado o uso interno de planilhas de controle de localização de bens, a DI informou não possuir controles paralelos sobre os ativos de TI além do sistema SDA e que as ferramentas de monitoramento, já apresentadas, são fonte de relatórios que fornecem as informações necessárias para uma boa gestão dos recursos de TIC, tais como, baixa utilização e o uso de recursos computacionais. Para identificar bens ociosos, por exemplo, a DI informou que é possível emitir um relatório com uso da ferramenta System Center que indica quais computadores não foram utilizados por mais de 60 dias (o prazo pode ser ajustado).

Sobre os bens considerados inservíveis, a DI informou que no sistema SDA há a indicação, no campo “conservação”, de que o bem está em mau estado. A avaliação desse campo juntamente com o ano de aquisição e características dos bens ajudam a indicar se o bem é inservível ou não.

Em análise aos dados do SDA para a totalidade dos equipamentos de TIC, verificou-se a existência de 453 ativos de TIC não localizados e sem processo de apuração, sendo 92 adquiridos em 2017. Segundo manifestação da DI, a responsabilidade em solicitar abertura de processo administrativo para bens móveis não localizados é da Diretoria Executiva, sendo a abertura desses processos normalmente realizada após a conclusão e avaliação do inventário de bens móveis realizado anualmente. A Auditoria informou que está avaliando a necessidade de abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) ou de esclarecimentos junto à Administração.

Cabe destacar, entretanto, que até novembro de 2020 a função de controle de bens móveis do SDA deverá ser substituída pelo Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS), cujo objetivo é o gerenciamento e controle dos acervos de bens móveis permanentes e de consumo, de bens intangíveis e da frota de veículos. Conforme a Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 385, de 28.11.2018, que instituiu o SIADS, todas as autarquias e fundações deverão utilizar o respectivo sistema até dois anos contados da publicação da portaria.

Não foram observadas inconsistências relevantes quanto à existência de plaqueta de identificação dos equipamentos e ao uso de cadeados/travas para impedir o acesso ao interior dos gabinetes/CPU.

Quanto ao controle adequado da entrada e saída de ativos de TIC dos prédios onde se encontram, o IBGE justificou essa ausência pelo fato de a unidade contar com seis complexos de prédios no Rio de Janeiro (Complexos Chile, Canabarro, Parada de Lucas, Sede, Equador, ENCE e UE/RJ), mais de trinta prédios nos Estados da Federação e 588 agências municipais. Acrescentou que muitos desses complexos estão em prédios mistos, com entrada e saída de pessoas que não necessariamente são vinculadas ou visitam o IBGE, aumentando significativamente a complexidade dos controles. Informou que para volumes maiores todos os prédios e complexos exigem um documento do IBGE indicando saída de material, podendo ser material de TIC ou não. A saída de material de TIC do Data Center utiliza o mesmo formulário de Saída Material usado no IBGE.

3. Avaliação sobre a existência de parâmetros objetivos, transparentes e que permitam a racionalização de custos nas etapas de realocação, reuso e descartes dos ativos físicos de TIC.

Avaliou-se as etapas de realocação, reuso e descarte dos ativos físicos de TIC com foco na adoção pelo IBGE de parâmetros objetivos, transparentes e que permitam a racionalização de custos. Os itens a seguir discriminam as etapas avaliadas:

3.1 Adoção pela entidade de normas internas de alocação, realocação e reuso dos ativos físicos de TIC de forma a buscar a otimização do valor agregado dos ativos, apesar da ausência de obrigatoriedade de divulgação interna das decisões sobre o assunto.

No item “Política de aquisição de equipamentos e serviços de TIC” do PDTI 2019-2020 é determinado que a realocação e o reuso dos ativos de TI aconteçam levando-se em consideração os projetos que serão brevemente iniciados, sendo avaliados pelos gestores da DI e informados ao Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC). É

determinado, também, que equipamentos de maior porte computacional sejam alocados às atividades que os requeiram, tais como, o tratamento de imagens; os serviços tratados como habituais da Instituição, como o uso de sistemas administrativos, devem ter equipamentos de médio porte; e os serviços e atividades de baixa exigência computacional devem usar equipamentos mais simples. Segundo o mesmo documento, o CTIC deve atuar em todas as aquisições e tanto o CTIC quanto a DI devem atuar na reutilização e reuso de ativos de TIC, levando-se em consideração os projetos a serem iniciados. Quando os equipamentos adquiridos são destinados às unidades organizacionais do IBGE nos Estados, cabe aos respectivos gestores determinar a alocação e realocação dos ativos, seguindo as orientações do PDTI. Porém, o descarte de equipamentos é de responsabilidade da DI e da Diretoria Executiva, sendo a existência de equipamentos em tal situação obrigatoriamente comunicada ao CTIC.

Entretanto, observa-se que não consta no PDTI a necessidade de comunicação aos demais envolvidos e à Instituição como um todo, sobre as decisões relacionadas à alocação, realocação ou reuso.

3.2 Ausência de critérios objetivos para a identificação, classificação e avaliação dos ativos físicos de TIC inservíveis; e ausência de previsão na norma interna de critérios de classificação e desempate de entidades externas no caso de doação.

No PDTI, consta o item “Política de descarte de equipamentos”, com instruções gerais sobre o descarte de ativos de TIC, tais como, a descentralização do processo de descarte quando os equipamentos estiverem nas unidades estaduais e a definição do tempo de vida útil de cada equipamento. O mesmo item também determina a necessidade de comunicação formal à Presidência do IBGE de todas as doações, cessões ou descartes.

Além disso, o IBGE elaborou a Ordem de Serviço (OS) nº 09/2018, de 11.12.2018, que estabelece procedimentos a serem observados para alienação, cessão, transferência e outras formas de desfazimento ambientalmente adequadas de bens móveis inservíveis no âmbito do IBGE.

O artigo 4º dessa OS determina que a Coordenação de Recursos Materiais e as Unidades Estaduais, por meio de Comissão Especial de Alienação e Desfazimento de Bens, efetuarão, pelo menos a cada um ano, após a realização dos Inventários, o levantamento, a avaliação, a classificação e a destinação dos bens suscetíveis de cessão, alienação ou outras formas de desfazimento. A Comissão Especial deve encaminhar à área de patrimônio local a relação dos bens móveis inservíveis, classificando-os. Entretanto, não foram apresentadas evidências da realização desse processo de identificação de bens suscetíveis de desfazimento.

Observa-se ainda que a OS do IBGE nº 09/2018 não determina quais metodologias devem ser utilizadas pela Comissão Especial tanto para obtenção dos custos de recuperação dos ativos, como para o levantamento de preços praticados no mercado, dados a serem utilizados como base para a classificação dos bens inservíveis. Da mesma forma, não são estabelecidos critérios para a devida armazenagem dos ativos inservíveis, especialmente aqueles relativos à segurança física do equipamento.

Sobre a política de desfazimento, a DI informou que a avaliação dos ativos é feita internamente por um representante da área de informática do complexo ou unidade estadual do IBGE ou por obtenção de orçamento de assistência técnica para o referido item, indicando no “campo conservação” do SDA que o item está em mau estado. Segundo a CRM, a partir da

reavaliação dos bens móveis orientada pela macro função "020330 - REAVALIAÇÃO, REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL, DEPREC., AMORT. E EXAUSTÃO NA ADM. DIRETA DA UNIÃO, AUTARQ. E FUND", realizada a partir de ampla pesquisa de mercado para todos os bens adquiridos anteriormente a 2010, o IBGE passou a adotar a equivalência do valor contábil líquido com o valor de mercado para fins de decisões administrativas e contábeis.

Observou-se, porém, que não existe uma definição formal do critério a ser utilizado para considerar um bem inservível, sendo que um material pode ser assim considerado ou por definição da DI, quando, por exemplo, a versão do software utilizado pelo equipamento for considerada obsoleta, ou quando apresentar algum defeito. Nessa segunda situação, o equipamento é encaminhado aos Serviços de Informática do IBGE (SSI) da Unidade Estadual ou da sede, onde é feita a análise. Essa avaliação não é documentada e, frequentemente, realizada por uma única pessoa. Nesses casos, a fragilidade no processo pode levar à classificação incorreta do bem, sendo esse risco agravado pelo fato de que não são levantados os custos de recuperação e de valor de mercado, e que o IBGE conta apenas com uma pequena equipe de manutenção e suporte.

Segundo a DI, a avaliação pode ser documentada ou não, porém há necessidade de validação do primeiro parecer dado pela área de TIC por uma comissão constituída para esse fim. Além disso, é realizado levantamento eventual para definição do custo de recuperação, embora não exista um contrato firmado para este fim, sendo que há uma carência explícita nos quadros do IBGE para fazer tal avaliação a todos os itens de TIC, uma vez que se trata de uma escala de dezenas de milhares de equipamentos.

Em que pese os esclarecimentos da DI, não foi apresentada evidência documental da avaliação realizada pela área de TI e do levantamento de custos de recuperação.

Quanto ao registro no sistema SDA, observou-se que não existe campo específico que informe inequivocamente que o bem é inservível. Assim, os SSI das unidades regionais ou dos complexos no Rio de Janeiro realizam esse levantamento e encaminham uma lista do seu material inservível ao setor de patrimônio quando, então, é criada uma equipe de desfazimento e comunicada à DI a relação dos ativos a serem leiloados, cedidos ou doados.

Observa-se que os critérios citados pela unidade não estão formalizados em norma interna, portanto não existe política formalizada de desfazimento que contemple: a) a metodologia para obtenção dos custos de recuperação dos ativos que não se encontram em condições de uso; b) metodologia para obtenção de valor de mercado do ativo; c) condições a serem atendidas para a devida armazenagem dos ativos inservíveis (ex.: armazenagem em local seguro, com controle de acesso, etc.); e d) critérios de classificação e desempate para escolha dos órgãos ou entidades destinatárias dos ativos a serem doados, quando não definidos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

No exercício de 2018, foram realizados três processos de descarte, sendo dois de doação, conduzidos pela Unidade Estadual do IBGE em São Paulo (UE-SP), e um de leilão, conduzido pela Unidade Estadual do IBGE em Santa Catarina (UE-SC).

Em ambos os processos de doação analisados, não foram identificados documentos relacionados à avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica da doação, em detrimento de outra forma de alienação. Ambos os processos foram iniciados por pedidos de doação encaminhados pelas entidades externas interessadas e não pela identificação periódica de bens para doação realizada pelo IBGE.

Sobre esse assunto, o Chefe da UE-SP em exercício informou que a decisão foi tomada com base no pedido das instituições públicas, sendo uma municipal e outra estadual, mas que considerou também o melhor aproveitamento dos recursos em prol da sociedade, considerando que os equipamentos de informática foram adquiridos nos anos de 2009 e 2010.

Segundo o Chefe da UE-SP em exercício, para um dos processos de doação, dois servidores da Supervisão de Informática foram encarregados da seleção dos equipamentos, entre aqueles que estavam tecnologicamente defasados, apresentando baixa performance de processamento e inadequação técnica e de segurança da informação. Já para o outro processo, a seleção de seiscentos PDA foi realizada por um único servidor da Supervisão de Informática.

Sobre a ausência nos processos do cálculo do custo de recuperação e do valor de mercado dos bens, o Chefe da UE-SP em exercício informou que a Administração Central havia realizado uma grande operação de substituição de todo o parque de informática do Órgão nesse período, de forma que não seria oportuno e vantajoso investir em "upgrade" de equipamentos que estavam sendo substituídos e classificados como ociosos.

Nos processos analisados, os bens foram classificados como antieconômicos sem a devida justificativa. Sobre essa classificação, o Chefe da UE-SP informou que, por tratar-se de bens de informática recolhidos na sede da Unidade Estadual e, devido ao tempo de uso dos equipamentos de aproximadamente sete anos, apresentando assim grande defasagem tecnológica, sem possibilidade de carga nas baterias no caso dos PDA's e Notebooks, gerando riscos para os sistemas da Instituição ou incompatibilidade, os bens foram classificados como "antieconômicos". A Comissão de Avaliação de Bens Móveis utilizou como parâmetro para classificação o valor líquido contábil (custo histórico – depreciação acumulada) calculado automaticamente através do sistema informatizado do IBGE.

Também se observa que não consta do processo o levantamento de custo de recuperação e valor de mercado, embora os bens tenham sido classificados como antieconômicos.

Quanto à doação de bens inservíveis, a OS nº 09/2018, determina que a convocação dos interessados será realizada através de chamada pública divulgada no Diário Oficial da União (DOU) e em jornais de grande circulação. Determina, ainda, que na chamada pública constarão: as etapas do processo de seleção; os requisitos; o local de entrega da documentação; as condições para doação; e a obrigatoriedade de elaboração de projeto de utilização dos bens, pelos órgãos e entidades interessados em receber os bens móveis públicos em doação. Entretanto, essa OS não estabelece os critérios de desempate ou de classificação nos processos de doação, cometendo tal definição a cada edital de chamada pública, deixando de padronizar os procedimentos dentro da Instituição.

Os dois processos de doação analisados foram realizados anteriormente à edição da OS nº 09/2018, estando em vigor a OS nº 01/2009. O artigo 22 dessa norma, entretanto, determinava que a doação para o Poder Executivo dos Estados, Municípios e Distrito Federal poderia prescindir de chamamento público.

A unidade informa que os ativos inservíveis seguem modelo de depreciação no sistema de patrimônio da entidade, a partir do qual são obtidos mensalmente os respectivos valores contábeis líquidos, segundo as regras gerais de depreciação sugeridas pela Secretaria do Tesouro Nacional com a tabela de vida útil definida pela Secretaria da Receita Federal. Ressalta, ainda, que os bens adquiridos anteriormente a 2010 foram reavaliados a preço de

mercado em procedimento concluído em 2015 e, a partir dessa data, seguiram o mesmo modelo de depreciação dos demais.

Sobre os bens leiloados, a unidade informa que esses passaram por avaliação de mercado conduzida pelo leiloeiro com contrato vigente com o IBGE, embora tal procedimento não tenha sido evidenciado no processo de alienação por leilão analisado pela equipe de auditoria no âmbito desse trabalho.

Ainda sobre esse processo de leilão, segundo a UE-SC, o quantitativo de bens ociosos armazenados era muito alto, cerca de 10.000 bens, e a Comissão foi designada para realizar a seleção de bens para leilão. Entretanto, observou-se que o trabalho de organização, relação e categorização de bens inservíveis não se encontra documentado, não sendo possível identificar claramente no processo os responsáveis pela seleção e classificação dos bens, além dos critérios utilizados.

A UE-SC informou ainda que a mensuração dos cursos de recuperação para cada um dos itens demandaria recursos humanos não dispostos pela Unidade, bem como exigiria a inutilização do espaço físico por maior tempo.

3.3 Avaliação sobre o armazenamento de bens inservíveis.

Segundo a unidade, não existe depósito geral centralizado de armazenamento de bens inservíveis de TIC, sendo esses, armazenados dentro das instalações do IBGE em salas reservadas às áreas de TIC, com uso de chaves e acesso somente mediante autorização.

Em visita ao edifício do IBGE localizado na Avenida Beira Mar, onde funciona a Unidade Estadual do Rio de Janeiro (UE-RJ), foram identificadas pelo menos quatro salas dedicadas à guarda de material inservível, predominantemente de TIC. Em uma das salas, localizada na área da informática da UE-RJ, foram encontrados computadores da última aquisição em larga escala, em 2017, que ainda não haviam sido alocados. Como descrito no item 1.1.2, pode haver desperdício de recursos, decorrentes da aquisição indevida de excedentes de ativos de TIC.

Uma das salas continha ativos muito antigos (ex.: monitor de tubo), que provavelmente não têm mais utilidade, prontos para um desfazimento ainda não concretizado.

Sobre o aproveitamento de peças e partes de ativos de TIC, a unidade informou que mantém uma pequena equipe com servidores, prestadores de serviço e estagiários com a finalidade de pequenas manutenções e reaproveitamento de hardware. Em visita realizada em 29.08.2019, o Diretor de Informática informou que o reaproveitamento de peças e partes é realizado apenas em pequena escala.

A fim de evitar a divulgação de dados sensíveis do IBGE, o PDTI conta com um fluxo de substituição e retirada de tecnologias que determina que, em caso de término de pesquisa, ocorra a limpeza dos servidores e liberação dos recursos. Porém, em outros casos, como o desfazimento de ativos inservíveis de forma geral, não há orientação específica. Em e-mail de resposta à solicitação de auditoria, o gestor informou que, para cada ciclo de atualização do parque tecnológico do IBGE, a Diretoria de Informática elabora um procedimento a fim de orientar as equipes de informática de cada localidade quanto ao procedimento a ser adotado. Portanto, as diretrizes são estabelecidas caso a caso, não existindo uma norma para todos os desfazimentos de ativos de TIC.

3.4 Ausência de comprovação do cumprimento de requisitos legais para a doação de bens de TIC.

Nos dois processos de doação analisados não constam informações que comprovem: a avaliação da oportunidade e conveniência sócio-econômica da doação, relativamente à escolha de outra forma de alienação; o interesse social atribuído à doação, que estaria explícito somente no pedido de doação da entidade; a forma ou circunstância em que serão empregados os ativos de TIC; a retrocessão, ou seja, a devolução dos bens caso reste constatada a não utilização do objeto da doação para os fins e uso de interesse social.

Com relação à ausência da cláusula de retrocessão, o Chefe da UE-SP em exercício informou que o termo de doação foi baseado na OS nº 01/2009 que não continha essa determinação e que os bens não poderiam ser reaproveitados pelo IBGE em função de sua defasagem tecnológica, caso contrário, teriam utilizado o termo de cessão.

Ambos os processos foram encaminhados para consulta ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sobre a indicação de entidade beneficiária. Em resposta, além de fora do prazo determinado no Decreto nº 9.373/2018, o Ministério indicou entidade que não atendia os critérios legais para recebimento de doação. Dessa forma, o IBGE selecionou entidade beneficiária sem a utilização de critérios, pois esses não estão definidos em normas internas.

3.5 Ausência de publicidade no processo de descarte dos ativos de TIC considerados inservíveis na intranet, no sítio eletrônico do IBGE e no Diário Oficial da União.

Em ambos os casos de doação, não foi elaborado edital para seleção de empresas, portanto, não houve divulgação ou publicidade quanto à doação a ser realizada. No caso do leilão, houve publicidade somente no site do leiloeiro contratado, não tendo sido identificada publicidade na intranet, no sítio eletrônico do IBGE e no Diário Oficial da União.

Segundo a OS nº 01/2009, a alienação será sempre precedida de licitação. Dessa forma, o processo de leilão está regulamentado pela Lei nº 8.666/1993, que exige publicidade do certame. Já a doação, quando realizada por chamada pública, deverá ser divulgada no portal de compras do Governo Federal pela Coordenação de Recursos Materiais, no âmbito das unidades da sede, e pelas Unidades Estaduais, no âmbito de sua jurisdição.

RECOMENDAÇÕES

1 - Vedar expressamente no próximo PDTI, posterior ao de 2019-2020, a aquisição de equipamentos a título de reserva técnica, prevendo exceção apenas para os casos em que se comprove a necessidade e os riscos a serem mitigados pela aquisição adicional de equipamentos, prevendo-se ainda que os processos de aquisição conttenham a memória de cálculo que justifique a quantidade adicional que se pretende adquirir. (Achado 1.1.2).

Achado nº 1

2 – Nos processos de aquisição de equipamentos de TIC em andamento (0000006.00000010/2019-49 – Pregão nº 20/2019, 0000006.00000011/2019-22– Pregão nº 22/2019, 0000006.00000014/2019-38 – Pregão nº 11/2019, 0000006.00000015/2019-11 – Pregão nº 18/2019, 0000006.00000025/2019-32 – Pregão nº 12/2019 e 0000006.00000048/2019-90 – Pregão nº 32/2019), reavaliar a necessidade de aquisição de unidades excedentes a título de reserva técnica, e nos casos em que não seja comprovada a razoabilidade de tais aquisições, negociar a exclusão desses itens, nos termos do § 1º do art. 65 de Lei nº 8.666/93. (Achado 1.1.2).

Achado nº 1

3 – Aprimorar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) a ser inserido nos processos de aquisição de TIC, conforme dispõe a IN SGD/ME nº 01/2019, contendo, no mínimo, as tarefas previstas no art. 11 da referida IN, explicitadas no próprio ETP, não sendo considerados como substitutivos a existência de documentos arquivados fora do processo ou anexados ao processo de forma desvinculada do ETP. (Achado 1.2).

Achado nº 1

4 - Justificar, nos processos de aquisição de equipamentos de TIC, por meio de estudos de viabilidade técnica/financeira, os tipos de garantia a serem contratados, que demonstrem tecnicamente a vantajosidade e os impactos financeiros relativos ao prazo e à modalidade contratados, sempre que os prazos estejam divergentes da vida útil mínima prevista no PDTI. (Achado 1.4).

Achado nº 1

5 - Realizar pesquisas de preços que atendam aos parâmetros estabelecidos na IN SLTI/MP nº 05/2014, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 03/2017, ou seja, priorizar os parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos, abstendo-se de realizar estimativas exclusivamente baseadas em pesquisas em sites da internet, que não contemplam integralmente o objeto licitado e não refletem o ganho de escala almejado. (Achado 1.5).

Achado nº 1

6 - Formalizar o processo de monitoramento dos ativos de TIC detalhando, entre outros aspectos, os equipamentos a serem monitorados com as respectivas justificativas, sua periodicidade e o setor responsável, garantido aos gestores informações sobre a condição dos bens e quanto o seu desempenho. (Achado 2.1).

Achado nº 2

7 - Atualizar a norma interna sobre gerenciamento patrimonial nos seguintes aspectos:

a) obrigatoriedade de utilização de descrição padrão, a ser definida pela autoridade responsável para cada tipo de ativo de TIC;

b) obrigatoriedade de informar no campo "observação" do inventário a localização detalhada do ativo de TIC, nos casos em que o consignatário é o gestor da unidade, quando esse não for o usuário direto do bem;

c) obrigatoriedade de classificar o estado do bem conforme previsto no item 8.2 da Instrução Normativa SEDAP/PR nº 205/1988 (bom, ocioso, recuperável, antieconômico ou irrecuperável), atentando para os critérios de classificação dispostos no Art. 3º do Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018. (Achado 2.3).

Achado nº 2

8 - Atualizar a Resolução do Diretor-Executivo do IBGE nº 12/2011 que define a responsabilidade pela guarda, uso e controle de bens móveis, a fim de determinar o consignatário dos ativos de TIC nos casos de desfazimento de bens. (Achado 2.3).

Achado nº 2

9 - Atualizar, no sistema patrimonial, os bens de TIC que não possuem servidor consignatário associado, em desacordo com a Resolução do Diretor-Executivo do IBGE nº 12/2011. (Achado 2.3).

Achado nº 2

10 - Regulamentar a transferência de ativos de TIC "em lote", atentando para as determinações da Resolução do Diretor-Executivo do IBGE nº 12/2011. (Achado 2.3).

Achado nº 2

11 - Levantar os ativos de TIC registrados no sistema SDA e não localizados fisicamente, adotando as providências cabíveis. (Achado 2.3).

Achado nº 2

12 - Incluir na próxima revisão do PDTI a necessidade de dar publicidade interna prévia dos processos de alocação, realocação, reuso e descarte. (Achado 3.1).

Achado nº 3

13 - Nomear as Comissões Especiais de Alienação e Desfazimento de Bens que ainda não existam e proceder à avaliação de todos os bens após do inventário anual, dando prosseguimento ao processo de desfazimento dos bens selecionados, em obediência à OS do IBGE nº 9/2018 e da legislação pertinente. (Achado 3.2).

Achado nº 3

14 - Incluir em norma interna a definição de: a) metodologia para obtenção dos custos de recuperação dos ativos que não se encontram em condições de uso; b) metodologia para obtenção de valor de mercado do ativo; c) condições a serem atendidas para a devida armazenagem dos ativos inservíveis; d) critérios de classificação e desempate para escolha dos órgãos ou entidades destinatárias dos ativos a serem doados, quando não definidos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC; e e) a necessidade de limpeza digital de bens de TIC, no caso de desfazimento por qualquer forma, a fim de evitar a disseminação de dados sensíveis da Instituição.). (Achados 3.2 e 3.3).

Achado nº 3

CONCLUSÃO

A gestão da Tecnologia da Informação tem importância singular em uma entidade como o IBGE, considerando-se a missão do Instituto de coletar, analisar e disseminar informações vitais ao país; da necessidade de representação em todo o território nacional; e dos expressivos recursos financeiros necessários à realização das pesquisas, em especial os censos.

No que concerne à adoção de critérios para racionalização de custos e de otimização do valor agregado dos ativos físicos de TIC, na fase de aquisição, concluiu-se que embora haja princípios e diretrizes norteadores para a renovação do parque tecnológico devidamente formalizados no PDTI e no EGTI, além da normatização, por meio de ordem de serviço, sobre o recebimento e aceitação dos ativos comprados, a disponibilidade orçamentária é que determina o momento adequado para essa renovação, que acaba ocorrendo em saltos, em decorrência da realização iminente de pesquisas mais robustas, como os censos.

Em contraposição à normatização adequada, está a política equivocada de adquirir excedentes de ativos, denominados reserva técnica, para necessidades fortuitas, sem a devida justificativa e sem embasamento jurídico e técnico, com demonstração da memória de cálculo, que revele a vantajosidade dessa prática, que leva à existência de equipamentos armazenados em depósitos por períodos indeterminados, com obsolescência.

Outro fator relevante, que necessita especial atenção da gestão do IBGE, é a simplificação dos estudos técnicos preliminares, documentos de vital importância para que se alcance a otimização dos recursos na etapa de aquisições de TIC, que dessa forma não alcançam o objetivo de servir como alicerce para as decisões a serem tomadas nos processos de aquisições.

Quanto à garantia contratada para os equipamentos, constata-se a ausência de estudos de viabilidade técnica/financeira que justifiquem o tempo de duração da garantia técnica escolhida, com a adoção de duas possibilidades, 60 meses como regra, e 12 meses para os ativos físicos que possuem utilização limitada a situação específica e com previsão de doação a outra entidade, divergentes das vida útil mínima prevista no PDTI. O prazo estendido da garantia se refletiu em diversos questionamentos por parte dos licitantes e na dificuldade em realizar a pesquisa de preços que contemple o período superior ao praticado no mercado, além de não garantir a economicidade pretendida.

Em se tratando de pesquisa de preços, outra falha constatada foi a elaboração de pesquisas alicerçadas principalmente em sites da internet, que não contemplavam o proeminente ganho de escala e os produtos e serviços agregados ao objeto principal e que terminam por não atender ao disposto na IN SLTI/MP nº 05/2014, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 03/2017.

Um ponto positivo a ser destacado é a normatização do processo de recebimento dos ativos, por meio da Ordem de Serviço do IBGE nº 02/08 e no conteúdo dos termos de referência, que ocorre em etapas bem delineadas e busca assegurar que os ativos adquiridos correspondam às especificações definidas.

Como resultado da análise do processo de aquisições de ativos de TIC, espera-se que os gestores do IBGE estejam atentos às políticas adotadas para definição das quantidades demandadas de novos ativos, que estas passem a ser esmiuçadas e documentadas nos ETP, que passarão a contemplar também estudos de viabilidade técnica/financeira dos tipos de garantia a serem contratados, e que sejam realizadas estimativas de preços em bases adequadas e de acordo com a legislação vigente, evitando-se assim gastos desnecessários.

Sobre o monitoramento sistemático dos ativos físicos de TIC, de maneira a identificar desperdício ou restrição de recursos computacionais, observou-se que não há formalização das diretrizes gerais desse processo, com a consequente inexistência de procedimentos internos que detalhem os equipamentos a serem monitorados, a periodicidade desse acompanhamento e seu responsável. Atualmente, somente os servidores de dados são monitorados permanentemente quanto à performance. Os demais equipamentos de TIC são monitorados somente em relação a questões de segurança.

Quanto ao sistema patrimonial, foram identificadas inconsistências relacionadas ao registro incorreto da responsabilidade pelo ativo de TIC e do real estado de conservação do bem, embora existam normas regulamentando esses aspectos. Não é registrada no sistema a informação se o bem está separado para desfazimento e sua localização exata. Cabe destacar que foram identificados 453 ativos de TIC não localizados e sem processo de apuração.

Sobre a existência de parâmetros objetivos, transparentes e que permitam a racionalização de custos nas etapas de realocação, reuso e descartes dos ativos físicos de TIC, observou-se que a entidade possui normas internas sobre o assunto, embora não preveja a divulgação interna das decisões relacionadas a esse assunto.

Já em relação ao desfazimento de bens, o IBGE não definiu formalmente critérios objetivos para a identificação, classificação e avaliação dos ativos físicos de TIC inservíveis e para a classificação e desempate de entidades externas no caso de doação. Não está sendo cumprida a determinação da norma interna de que a Comissão Especial de Alienação e Desfazimento de Bens, efetue, pelo menos a cada um ano, após a realização dos Inventários, o levantamento, a avaliação, a classificação e a destinação dos bens suscetíveis de cessão, alienação ou outras formas de desfazimento.

Nos processos de doação, não foi comprovado o cumprimento de requisitos legais, tais como a avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica da doação; interesse social; a possibilidade de retrocessão. Além disso, inclusive no processo de leilão analisado, não foi dada publicidade dos atos na intranet, no sítio eletrônico do IBGE e no Diário Oficial da União.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Não houve manifestação da unidade examinada após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções.