



Ministério da Educação
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede - 8º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70047-900
Telefone: (61) 2022-7960 - <http://www.mec.gov.br>

Ofício Nº 1828/2025/ASPAR/GM/GM-MEC

A Sua Excelência o Senhor
Deputado CARLOS VERAS
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados
Palácio do Congresso Nacional, Edifício Sede, Sala 27
70160-900 Brasília/DF

Assunto: Requerimento de Informação nº 843, de 2025, da Deputada Federal Adriana Ventura e outros.

Senhor Primeiro-Secretário,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 79, de 8 de abril de 2025, que versa sobre o Requerimento de Informação em epígrafe, encaminho a documentação anexa contendo as informações prestadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep acerca do "cronograma de publicação dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e demais indicadores que integram o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)".

Atenciosamente,

CAMILO SOBREIRA DE SANTANA
Ministro de Estado da Educação

Anexos: I - Nota Técnica nº 9/2025/CEI/CGGI/DAES-INEP (5734657);
II - Nota Técnica nº 5/AUDIN-INEP (5734664); e
III - Relatório de Auditoria nº 01/2021 (5734671).



Documento assinado eletronicamente por **Camilo Sobreira de Santana, Ministro de Estado da Educação**, em 09/05/2025, às 18:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5799054** e o código CRC **9188F3C9**.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 9/2025/CEI/CGGI/DAES-INEP

Processo Nº 23036.002764/2025-94

1. OBJETIVO

1.1. O objetivo desta Nota Técnica é subsidiar resposta ao Requerimento de Informação nº 843, de 2025 (1658180), de autoria da Deputada Federal Adriana Ventura e outros, os quais solicitam informações acerca do cronograma de publicação dos resultados dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior e sobre os resultados da auditoria do Enade baseada no Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAIINT 2019 e 2021.

2. INTRODUÇÃO

2.1. A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 criou o Sistema Nacional de Avaliação Superior – Sinaes com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Além disso, foi instituída também, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro do Estado, a Conaes, órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes.

2.2. O Sinaes tem por missão avaliar os cursos de graduação, valorizando aspectos indutores de melhoria da qualidade da educação superior e da formação acadêmica dos estudantes. Nesse sentido, as avaliações realizadas no âmbito desse Sistema visam aferir a qualidade das IES e dos cursos de graduação e também subsidiar a formulação e o monitoramento de políticas públicas da avaliação da qualidade da Educação Superior brasileira, da expansão da sua oferta, do aumento permanente da eficácia das IES e de sua efetividade acadêmica e social.

2.3. Aliado a isso, os resultados dessas avaliações têm se configurado como referencial básico dos processos de regulação e supervisão da Educação Superior, que se efetivam em processos de credenciamento e renovação de credenciamento de IES, e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, conforme disposto na Portaria Normativa MEC nº 840, publicada em 24 de agosto de 2018.

2.4. A operacionalização do Sinaes é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), conforme definido no Artigo 8º da Lei nº 10.861/2004, abrangendo a avaliação de instituições, cursos e desempenho dos estudantes de cursos de graduação.

2.5. A referida Lei 10.861 estabelece, em seu artigo 2º, inciso II, que o Sinaes deve assegurar o caráter público de todos os seus procedimentos, dados e resultados e, em seus artigos 3º e 4º prevê que as avaliações das IES e dos cursos de graduação, respectivamente, deverão utilizar procedimentos diversificados.

2.6. Seguindo o indicado no artigo 5º, §1º da mesma Lei, a avaliação do desempenho dos estudantes tem sido realizada por meio da aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). No âmbito do Sinaes, para além do retorno aos estudantes de cursos de graduação sobre seus desempenhos, em última instância, esse Exame destina-se a possibilitar a avaliação dos cursos e das instituições. Por sua vez, os resultados do Enade permitem aos cursos e IES avaliarem seus próprios projetos pedagógicos e práticas educativas à luz dos desempenhos de seus estudantes no Exame, aspectos sujeitos a eventuais melhorias em seus processos formativos.

2.7. A partir dos resultados do Enade e em consonância com as atribuições delineadas pela Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, especificamente no âmbito dos indicadores de desempenho do ensino, o art. 7º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, e a Portaria Normativa MEC nº 840, de 24 de agosto de 2018, colocam o Inep como responsável por calcular os Indicadores de Qualidade da Educação Superior, segundo metodologias próprias aprovadas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), sendo estes:

- Conceito Enade;
- Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD);
- Conceito Preliminar de Curso (CPC); e
- Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC).

2.8. Os Indicadores de Qualidade da Educação Superior são calculados e divulgados, anualmente, em ano subsequente ao da realização do Enade. Contudo, em razão das inovações introduzidas pelo Enade das Licenciaturas (Portaria MEC nº 611, de 27 junho de 2024) e da nova atribuição ao Inep de aplicar a Prova Nacional Docente (PND) em 2025 (Decreto nº 12.358, de 14 de janeiro de 2025), que envolve a mesma equipe técnica responsável pelo cálculo dos indicadores, não foi possível divulgar, até o momento, os resultados do Conceito Enade, IDD, CPC e IGC 2023.

2.9. Para subsidiar a resposta ao Requerimento de Informação nº 843, de 2025 (1658180), de autoria da Deputada Federal Adriana Ventura e outros, será respondida na próxima sessão a solicitação feita ao Ministro de Educação, Camilo Santana, sobre o cronograma de publicação dos resultados do Conceito Enade, IDD, CPC e IGC.

3. RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTOS APONTADOS NO REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº 843, DE 2025

3.1. Qual a justificativa para os reiterados atrasos na divulgação dos resultados do Enade e dos indicadores derivados, como o IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado) e o CPC (Conceito Preliminar de Curso)?

3.1.1. Considerando os resultados recentes apresentados pelos estudantes dos cursos de licenciatura, que revelaram baixos índices de aprendizagem em todas as 17 áreas avaliadas, incluindo a Pedagogia, bem como os baixos índices de permanência e conclusão de estudantes em cursos de formação de professores, foi instituída, para o ano de 2024, a primeira edição da avaliação denominada Enade das Licenciaturas.

3.1.2. A proposta de avaliação visa aprimorar e diversificar os procedimentos e instrumentos utilizados, além de expandir as evidências geradas para subsidiar políticas públicas. O principal aperfeiçoamento é o novo modelo de exame aplicado aos estudantes, que agora inclui provas com maior número de questões teóricas, focadas no desenvolvimento das competências docentes, além da criação de mais um processo de avaliação: avaliação das habilidades práticas de cada estudante.

3.1.3. Em razão do caráter inovador do Enade das Licenciaturas, em especial a parte da Avaliação da Prática, da necessidade de desenvolver uma ampla gama de ferramentas para a execução da avaliação e da importância de articulação com as redes de educação básica, envolvidas pela primeira vez em um processo de avaliação da educação superior, essa nova iniciativa aumentou significativamente a carga de trabalho das equipes do Inep responsáveis pela avaliação da educação superior, o que demandou o envolvimento da equipe técnica responsável pelos cálculos dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior. Assim, por esses motivos, não foi possível divulgar o Conceito Enade/2023 em setembro de 2024, conforme previsto no Edital nº 37, de 25 de maio de 2023, que trata das diretrizes, procedimentos, prazos e demais aspectos relativos à realização do Enade 2023.

3.1.4. Além das inovações introduzidas pelo Enade das Licenciaturas, o Inep também está encarregado da aplicação da Prova Nacional Docente (PND) em 2025, que constitui um processo unificado para o ingresso de professores nas redes públicas de ensino, parte do programa Mais Professores para o Brasil, lançado pelo governo federal. Essa nova medida também está envolvendo a mesma equipe técnica.

3.1.5. Registradas as dificuldades operacionais que impactaram provisoriamente os trabalhos regulares devido aos desafios de implementação de nova política pública, informa-se que os resultados do Enade e dos indicadores dele derivados já foram divulgados no dia 11 de abril de 2025.

3.2. Houve alguma mudança nos processos internos do MEC e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que impactou o cronograma de divulgação dos resultados do Enade? Em caso afirmativo, quais foram essas mudanças e quais seus impactos?

3.2.1. Sim, as alterações no Enade que impactaram na divulgação do Enade 2023 estão descritas no item 3.1.3.

3.3. Houve alguma intercorrência técnica, operacional ou administrativa que tenha motivado a demora na publicação dos dados? Caso positivo, favor detalhar.

3.3.1. O atraso na divulgação dos resultados dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior ocorreu em razão de dificuldades operacionais provocadas pelo elevado volume de trabalho decorrente das ações relacionadas ao Enade das Licenciaturas e, atualmente, na aplicação da Prova Nacional Docente (PND). Mas reforça-se que não há problema nos dados ou nos resultados da avaliação. Os resultados já foram divulgados.

3.4. Quais foram as comunicações feitas pelo MEC ao Inep sobre o atraso na divulgação dos resultados?

3.4.1. Houve comunicado que o evento de divulgação foi agendado para o dia 11 de abril.

3.5. Qual a previsão oficial do Ministério da Educação para a divulgação dos resultados do Enade 2023 e dos indicadores derivados?

3.5.1. A divulgação aconteceu no dia 11 de abril.

3.6. O Ministério da Educação possui um cronograma fixo para a divulgação anual dos resultados do Enade? Se sim, por que não está sendo cumprido? Caso contrário, há planos para a sua implementação?

3.6.1. Não, o que existe é uma data que estabelece o início possível da divulgação. A expectativa é que os Indicadores de Qualidade da Educação Superior sejam calculados e divulgados em ano subsequente ao da realização do Enade.

3.7. Solicitamos a relação das datas de aplicação do Enade e de divulgação dos resultados do Enade, IDD e CPC nos últimos 10 anos, detalhando eventuais atrasos ocorridos e suas justificativas.

3.7.1. Destaca-se que os Indicadores de Qualidade da Educação Superior, que não foram divulgados no ano subsequente à realização do Enade, referem-se ao Conceito Enade, CPC e IGC da edição de 2015, IGC de 2019, e CPC e IGC de 2021 e 2022, sendo que para todos os casos há justificativas plausíveis. Segue abaixo a tabela com as data de previsões e divulgações dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, com as respectivas justificativas das divulgações que não ocorreram no ano subsequente do Enade, nos últimos 10 anos:

Indicadores de qualidade da Educação Superior				
Edição	Indicador	Previsão de Divulgação	Divulgação	Justificativa sobre atrasos ocorridos na divulgação dos indicadores
2023	Conceio Enate	a partir de 24/09/2024	11/04/2025	Em razão do caráter inovador do Enade das Licenciaturas, em especial a parte da Avaliação da Prática, da necessidade de desenvolver uma ampla gama de ferramentas para a execução da avaliação e da importância de articulação com as redes de educação básica, envolvidas pela primeira vez em um processo de avaliação da educação superior, essa nova iniciativa aumentou significativamente a carga de trabalho das equipes do Inep responsáveis pela avaliação da educação superior, o que demandou o envolvimento da equipe técnica responsável pelos cálculos dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior. Assim, por esses motivos, não foi possível divulgar o Conceito Enade/2023 em setembro de 2024, conforme previsto no Edital nº 37, de 25 de maio de 2023, que trata das diretrizes, procedimentos, prazos e demais aspectos relativos à realização do Enade 2023.
	IDD, CPC e IGC	a partir de 04/02/2025		
2022	Conceito Enade	a partir de 10/09/2023	01/11/2023	Na edição do Enade de 2022 ocorreu um aperfeiçoamento na metodologia do indicador IDD, um dos componentes de cálculo dos indicadores CPC e IGC 2022. A fim de adptar-se a essa alteração os indicadores CPC e IGC só puderem ser divulgados em abril de 2024. Vale ressaltar que o IDD é um componente de cálculo para os referidos indicadores. A apresentação da nova metodologia de cálculo do IDD está descrita na Nota Técnica nº 29/2023/CEI/CGGI/DAES, disponível no site do Inep*
	IDD	a partir de 10/09/2023	03/04/2024	
	CPC e IGC	a partir de 15/12/2023		
2021	Conceito Enade e IDD	a partir de 31/08/2022	13/09/2022	Devido à transição de gestão no Ministério da Educação não houve agenda disponível para marcação da conferência de imprensa para divulgação dos resultados ainda em 2022. A partir da estruturação da nova equipe de gestão, os resultados foram apresentados pelo Inep ao MEC logo no início do ano e motivaram a criação de novas políticas públicas relacionadas à formação de professores. A divulgação ocorreu em março devido à necessidade de elaboração das propostas a serem implementadas.
	CPC e IGC	a partir de 13/12/2022	30/03/2023	
2020	Em consequência da Pandemia de Covid-19, não foi possível aplicar o Enade 2020 e, consequentemente, não houve cálculo dos Indicaodres de Qualidade da Educação Superior para esta edição.			
2019	Conceito Enade e IDD	a partir de 31/08/2020	21/10/2020	O IGC 2019 só pode ser divulgado em abril de 2021 em decorrência do atraso na obtenção dos dados de programas de pós-graduação stricto sensu das Instituições de Educação Superior (IES), insumo do cálculo deste indicador. Esse dados são coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no processo COLETA, realizados no ano subsequente a cada edição. Sendo que o cronograma do COLETA precisou ser alterado em decorrência da pandemia, pois a obtenção dos dados de 2019 seriam coletados em 2020.
	CPC	a partir de 15/12/2020	10/12/2020	
	IGC		23/04/2021	
2018	Conceito Enade e IDD	a partir de 30/08/2019	07/10/2019	
	CPC e IGC	a partir de 30/11/2019	12/12/2019	
2017	Conceito Enade e IDD	a partir de 31/08/2018	09/10/2018	
	CPC e IGC	a partir de 30/11/2018	18/12/2018	
2016	Conceito Enade e IDD	a partir de 29/08/2017	01/07/2017	

	CPC e IGC	a partir de 10/11/2017	27/11/2017	
2015	Conceito Enade, CPC e IGC	a partir de 25/02/2017	08/03/2017	Na edição de 2015, a empresa Consultoria e Planejamento em Administração Pública Ltda (Consulplan) gerenciou os processos de aplicação, envolvendo mais de 550 mil estudantes. Após a aplicação, o Inep recebeu denúncias sobre problemas, como montagem incorreta dos pacotes de provas e quantidade insuficiente de provas por sala e troca dos Cadernos de Prova. Esses problemas causaram impactos significativos no processo avaliativo, bem como o atraso na divulgação dos indicadores. O problema na aplicação do Enade 2015 exigiu uma complexa análise e delimitação detalhada dos impactos. Essa ação foi realizada pela equipe técnica de indicadores do Inep, conforme descrição apresentada na Nota Técnica Daes/Inep nº 62/2016, disponível no site do Inep*
2014	Conceito Enade, CPC e IGC	a partir de 17/12/2015	22/12/2015	
2013	Conceito Enade, CPC e IGC	a partir de 10/12/2014	10/12/2014	

* <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/outras-documentos>

3.7.2. **O MEC pretende adotar alguma medida de gestão para garantir a regularidade e a previsibilidade na divulgação dos resultados do Enade? Se sim, quais?**

3.7.3. Sim. São adotadas variadas medidas, incluindo a automatização de processos, a revisão dos fluxos de trabalho para melhor aproveitamento dos perfis profissionais das equipes, a capacitação continuada das equipes, o investimento em softwares estatísticos e plataformas de acesso a dados mais modernos, o desenvolvimento de novos painéis de BI para divulgação dos indicadores da educação superior, a contratação de colaboradores, a adesão ao Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), entre outros

3.8. **O atraso na divulgação do CPC 2022 [2023] afetou diretamente instituições que buscam credenciamento e renovação de reconhecimento de cursos. Que medidas estão sendo tomadas para mitigar esses impactos?**

3.8.1. Nenhuma Instituição de Educação Superior foi prejudicada, visto que os cursos continuam autorizados, sem imposição de medidas regulatórias ou de supervisão. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), responsável pela formulação de políticas para a regulação e supervisão das Instituições de Educação Superior (IES), públicas e privadas, integrantes do sistema federal de educação superior, está ciente das razões que ocasionaram o atraso na publicação dos resultados dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior e seu cronograma de ações está devidamente ajustado.

3.9. **Houve resposta ao ofício do CFM? Favor detalhar.**

3.10. O referido requerimento não apresentou o número do ofício do CFM, não sendo possível responder essa questão.

4. CONCLUSÃO

4.1. É importante ressaltar que apesar do atraso na divulgação dos resultados dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior 2023, devido especialmente à sobrecarga de trabalho referente aos novos projetos assumidos, destaca-se que o Enade das Licenciaturas trará diversos benefícios para a formação de professores, tanto para os alunos, quanto para as instituições de ensino e para a educação básica. O Exame permite avaliar o desempenho dos alunos, identificando pontos fortes e áreas a melhorar nos cursos de licenciatura. Também auxilia na revisão de currículos, proporcionando uma formação mais alinhada às necessidades da educação básica. Do mesmo modo, a Prova Nacional Docente (PND) que tem como objetivo melhorar a qualidade da formação, estimular a realização de concursos públicos e induzir o aumento de professores nas redes públicas de ensino. Todas as inovações desenvolvidas nestes projetos servirão também ao aprimoramento da avaliação dos estudantes de cursos de bacharelado e superiores de tecnologia, com impacto no processo avaliativo de toda a educação superior brasileira.

4.2. Ressalta-se que os itens 11 e 12 do Requerimento de Informação nº 843, de 2025 (1658180) não são temas de competência desta Diretoria de Avaliação da Educação Superior.

ULYSSES TAVARES TEIXEIRA
Diretor de Avaliação da Educação Superior



Documento assinado eletronicamente por **Ulysses Tavares Teixeira, Diretor(a)**, em 11/04/2025, às 20:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.inep.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1663884** e o código CRC **E09521BF**.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 5/2025/AUDIN-INEP

Processo Nº 23036.002764/2025-94

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de resposta aos itens 11 e 12 do Requerimento de Informação nº 843, de 2025 (SEI nº 1658180), de autoria da Deputada Federal Adriana Ventura e outros parlamentares, que solicitam informações acerca do cronograma de publicação dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e dos demais indicadores que integram o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

2. REFERÊNCIAS

2.1. Relatório de Auditoria nº 01/2021 (SEI nº 1673094).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Esta Nota Técnica tem como objetivo apresentar as respostas aos itens 11 e 12 do Requerimento de Informação nº 843, de 2025, de autoria da Deputada Federal Adriana Ventura e outros parlamentares:

11. Solicita-se acesso aos resultados da auditoria "ENADE - Análise de controles - Auditoria baseada em riscos no fluxo de processos de trabalho", prevista no RAIN 2019² do Inep, que estava em fase de execução. Quais foram os achados desta auditoria e suas recomendações e implementações realizadas?

12. Solicita-se acesso aos resultados da auditoria "Gestão da operação logística", prevista no RAIN 2021³ do Inep, que avaliou o gerenciamento de riscos da operação logística do Enade e do Encceja. Quais foram os achados desta auditoria e suas recomendações e implementações realizadas?

3.2. A auditoria mencionada no item 11 refere-se a Ação nº 01/2019, que passou por ajustes na equipe, no escopo, nos objetivos e no prazo. Em razão dessas alterações, a ação foi concluída sob a forma da ação tratada no item 12, cujo objetivo foi verificar a conformidade do processo licitatório e a execução do contrato de prestação de serviços firmado com a empresa Módulo Security S/A.

4. ANÁLISE

4.1. A auditoria "ENADE - Análise de controles - Auditoria baseada em riscos no fluxo de processos de trabalho", descrita no Relatório Anual de Auditoria Interna (Rain) de 2019 da Auditoria Interna do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Audin/Inep), Ação nº 01/2019, passou por alterações, incluindo mudanças de escopo - para abranger o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) - e de objetivo geral. Dessa forma, o foco da auditoria foi reformulado: de uma abordagem centrada no fluxo de processos de trabalho com base em riscos, passou a ter como objetivo contribuir para a melhoria do processo de gerenciamento de riscos do Inep, buscando identificar e sugerir aprimoramentos na forma como o Instituto gerencia os riscos associados ao Enade e ao Encceja.

4.2. Os objetivos específicos da auditoria foram:

a) Avaliar a conformidade do processo licitatório referente ao Contrato de Prestação de Serviços nº 13/2016, firmado entre o Inep e a empresa Módulo Security S/A.

b) Avaliar a conformidade da execução do Contrato nº 13/2016, relativo ao gerenciamento de riscos dos exames e das avaliações do Inep.

c) Avaliar a eficácia do Modelo de Gestão de Riscos do Inep, tendo como base o gerenciamento de riscos do Enade e do Encceja.

4.3. Posteriormente, conforme a Ordem de Serviço nº 07/2020/AUDIN, removeu-se um dos objetivos específicos originais da Ação 01/2019, a saber: "Avaliar a eficácia do Modelo de Gestão de Riscos do Inep, com base no gerenciamento de riscos do Enade e do Encceja".

4.4. Essa decisão foi motivada pela saída de uma servidora, pela adaptação ao trabalho remoto em função da pandemia de Covid-19, pelo número reduzido de servidores designados para auditoria e pela necessidade de execução de outras atividades previstas no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT). Cabe destacar que o objetivo suprimido poderá ser analisado em outra ação de auditoria, quando for oportuno.

4.5. Nesse contexto, considerando a importância e a relevância do objeto em análise, o trabalho foi definido com base no tempo e nos recursos disponíveis. Assim, o escopo foi dividido em duas partes:

a) **Conformidade do processo licitatório:** verificação do processo de contratação de empresa especializada no gerenciamento de riscos dos exames e avaliações do Inep.

b) **Análise do contrato de prestação de serviços:** avaliação do contrato nº 13/2016, firmado entre o Inep e a empresa Módulo Security S/A.

4.6. Assim, o objeto geral desta ação foi verificar a conformidade do processo licitatório e da execução do contrato de prestação de serviços firmado com a empresa Módulo Security S/A. Os resultados deste trabalho foram consolidados no Relatório de Auditoria nº 1/2021.

4.7. Destaca-se que a empresa Módulo Security S/A foi contratada para prestar serviços de gerenciamento de riscos, em conformidade com a norma ABNT NBR ISO 31000:2009. Esses serviços incluem a identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos relacionados à logística dos exames, avaliações e do censo sob a responsabilidade do Inep, conforme condições e especificações estabelecidas no termo de referência do Contrato nº 13/2016 e seus aditivos.

5. CONCLUSÃO

5.1. O item 11 do Requerimento de Informação nº 843/2025 refere-se à Ação nº 01/2019, que passou por alterações em seu escopo, objetivos e cronograma ao longo de sua execução. Importa esclarecer que essa ação foi concluída em 2021; contudo, por equívoco formal na emissão do relatório final, este foi identificado como Ação nº 01/2021. Ressalta-se que o conteúdo mencionado no item 12 do mesmo requerimento corresponde justamente a esse relatório final.

5.2. Com as modificações realizadas, o foco da auditoria deixou de ser a avaliação da eficácia do Modelo de Gestão de Riscos do Inep, no âmbito do Enade e do Encceja, para concentrar-se na verificação da conformidade do processo licitatório e da execução do contrato firmado com a empresa Módulo Security S/A, responsável pela prestação de serviços de gerenciamento de riscos. Essas mudanças visaram adaptar o trabalho à disponibilidade de recursos humanos e ao contexto institucional da época, preservando a viabilidade e a qualidade da atuação da auditoria.

5.3. Ressalta-se que, mesmo com as alterações no escopo e nos objetivos inicialmente previstos, encaminhamos o Relatório de Auditoria nº 01/2021 (SEI nº 1673094), elaborado com base na versão ajustada da ação.

5.4. Sendo assim, a demanda da Deputada Federal Adriana Ventura e outros parlamentares deve ser respondida, em conformidade com a conclusão acima.

Johanes Severo dos Santos
Assistente Técnico

Joilma Sant'anna Favero
Auditora-Chefe



Documento assinado eletronicamente por **Johanes Severo dos Santos, Servidor Público Federal**, em 09/04/2025, às 17:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joilma Sant'Anna Favero, Auditor(a) - Chefe**, em 09/04/2025, às 17:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.inep.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1673093** e o código CRC **3216AC56**.



Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Educacionais Anísio Teixeira

Relatório de Auditoria nº 01/2021

PAINT 2019 – Ação nº 01 – Auditoria no Gerenciamento de Riscos do Inep.

Ato Originário: Ordem de Serviço nº 03/2019

Objetivos:

Avaliar a conformidade do processo licitatório referente ao Contrato de Prestação de Serviços nº 13/2016 firmado entre Inep e a empresa Módulo Security S/A;

Avaliar a conformidade da execução do Contrato nº 13/2016 referente ao gerenciamento de riscos dos exames e das avaliações do Inep.

Missão Audin: Agregar valor à gestão do Inep, auxiliando a alta administração no alcance dos objetivos institucionais por meio do fortalecimento de sua governança, gestão de riscos e controles internos.

Controle de Versões

Revisão	Data	Item e Descrição da Revisão
00	31/08/2020	Versão Inicial do Relatório de Auditoria
01	02/09/2020	Revisão da equipe Audin.
02	16/09/2020	Revisão do Auditor Chefe.
03	28/09/2020	Alterações formais. Equipe de Auditoria.
04	07/10/2020	Versão Final do Relatório Preliminar
05	08/02/2021	Versão Final do Relatório
06	25/02/2021	Versão Final do Relatório - Retificado

Sumário

1.	INTRODUÇÃO.....	6
1.1.	Descrição do Objeto.....	6
1.2.	Objetivos da Ação de Auditoria.....	8
1.3.	Metodologia	8
1.4.	Escopo do Trabalho	9
1.5.	Limitações De Auditoria.....	10
2.	RESULTADO DOS TRABALHOS	10
2.1.	Constatação - Falta de comprovação da realização de estudos técnicos de dimensionamento do quantitativo estimado e valorativo de UST.	10
2.1.1.	Manifestação do gestor.....	11
2.1.2.	Análise da Audin.....	12
2.1.3.	Recomendação	13
2.2.	Constatação – Falta de aferição das exigências de capacidade técnica formuladas no Termo de Referência.....	13
2.2.1.	Manifestação do gestor.....	15
2.2.2.	Análise da Audin.....	15
2.2.3.	Recomendação	16
2.3.	Constatação - Inexistência de Fiscal Requisitante na gestão contratual.	17
2.3.1.	Manifestação do gestor.....	17
2.3.2.	Análise da Audin.....	18
2.3.3.	Recomendação	18
2.4.	Constatação - Desatualização dos fluxos de processos utilizados nas Ordens de Serviço.	18
2.4.1.	Manifestação do gestor.....	19
2.4.2.	Análise da Audin.....	19
2.4.3.	Recomendação	20
2.5.	Constatação - Deficiências na gestão dos dados da Ordem de Serviço.....	20
2.5.1.	Manifestação do gestor.....	22
2.5.2.	Análise da Audin.....	22
2.5.3.	Recomendação	23
2.6.	Constatação - Inadequação da execução, terminologia e documentos contratuais.	23
2.6.1.	Manifestação do gestor.....	25
2.6.2.	Análise da Audin.....	25
2.6.3.	Recomendação	25
2.7.	Constatação - Inaplicação de glosa no recebimento dos entregáveis com descumprimento de prazo.	25
2.7.1.	Manifestação do gestor.....	27
2.7.2.	Análise da Audin.....	27
2.7.3.	Recomendação	27

2.8.	Constatação - Pagamento de Ordem de Serviço do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como se fosse demanda de serviço do Enade.....	28
2.8.1.	Manifestação do gestor.....	28
2.8.2.	Análise da Audin.....	28
2.8.3.	Recomendação	29
3.	RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA.....	29

Senhor Auditor Chefe,

Em cumprimento ao PAINT 2019 – Ação 01, apresento o relatório decorrente dos trabalhos de auditoria realizados visando avaliar a eficácia do processo de gerenciamento de riscos dos exames, avaliações e censos, realizado por meio de execução indireta pela empresa Módulo Security S.A.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Descrição do Objeto

O Regimento Interno do Inep instituiu, dentro da Diretoria de Gestão e Planejamento - DGP, coordenação específica para gerenciamento de riscos relacionado à operacionalização de exames, avaliações e pré-testes de itens. Consoante artigo 41 da Portaria Inep nº 986, de 21 de dezembro de 2017, cabe à Coordenação-Geral de Gestão e Monitoramento - CGGM, por meio da Coordenação de Monitoramento e Gestão de Riscos - CMGR, a promoção da gestão de risco desde a identificação, avaliação e monitoramento até o reporte tempestivo à alta gestão de ocorrências relevantes quanto à execução da operação logística dos exames, avaliações e pré-testes de itens.

No que tange as atividades para instrumentalização pedagógica dos exames, a Diretoria de Avaliação da Educação Básica - DAEB, por meio da Coordenação-Geral de Exames para Certificação - CGEC, é a responsável por planejar, coordenar e acompanhar atividades relativas ao processo de produção e disseminação de informações do Encceja. Já no que concerne ao Enade, a Diretoria de Avaliação da Educação Superior – DAES possui coordenação específica, a Coordenação-Geral do Enade – CGEnade, responsável por elaborar, revisar e aprovar os instrumentos de avaliação de desempenho dos estudantes de cursos de graduação.

De acordo com o modelo apresentado, o processo de gerenciamento de riscos no Inep está estruturado em cinco etapas: Comunicação e Consulta; Estabelecimento de Contexto; Processo de Avaliação de Riscos (identificação, análise e avaliação dos riscos); Tratamento de Riscos; e Monitoramento e Análise Crítica. As responsabilidades por cada uma das etapas estão definidas na Matriz de Responsabilidade, documento que identifica as atribuições da Equipe Central, Áreas Envolvidas, Apoio Interno e Apoio Externo nas funções de execução, definição, assessoramento, monitoramento, reporte e aprovação das atividades de gerenciamento de riscos.

Ainda de acordo com a Matriz de Responsabilidade, cabe à Sala de Monitoramento, como Equipe Central, na figura do Gestor da DGP, a competência para aprovar a Política de Gestão de Riscos e as normas específicas para a gestão de riscos, supervisionar o processo de gestão de riscos, monitorar o grau de exposição aos riscos, prover o alinhamento de assuntos estratégicos e operacionais no processo de gestão de riscos, determinar a execução de atividades de tratamento e resposta a incidentes, dentre outras. Portanto, trata-se de figura central no Modelo de Gestão de Riscos do Inep.

O objeto geral desta ação é verificar o gerenciamento de riscos dos exames, avaliações e censo do Inep, tendo como objeto específico de análise o processo de execução indireta realizado pela empresa Módulo Security S.A no âmbito do Enade e Encceja.

O contrato de prestação de serviço, teve a sua primeira pactuação de Prestação de Serviços nº 13/2016, em 26/07/2016, D.O.U nº 148, de 03/08/2016, com vigência anual e possibilidade de prorrogação por sessenta meses, tendo como objeto a prestação de serviço de solução de gerenciamento de riscos, com aderência à norma ABNT NBR ISO 31000:2009, envolvendo a identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos inerentes à operacionalização logística dos exames, avaliações e censos sob a responsabilidade do Inep.

São objetos do referido contrato os seguintes serviços (Termo de Referência, item 5.5):

PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS NORMA ISO 31000	SERVIÇOS
Comunicação e Consulta	S1- Desenvolvimento de Plano de consulta e Comunicação Interno e Externo.
Estabelecimento de Contexto	S2- Definição de contexto, considerando as variáveis internas e externas relativas ao processo analisado.
Avaliação de Riscos	S3- Identificação dos fatores de risco que podem ter impacto material sobre o processo analisado. S4- Análise dos riscos identificados. S5- Avaliação dos riscos identificados.
Tratamento de Risco	S6- Elaboração do plano de tratamento do risco avaliado.
Monitoramento e Análise Crítica	S7- Realização do monitoramento de riscos identificados, análise crítica dos resultados alcançados e eficácia do tratamento recomendado.
Operação Assistida	S8- Assessoramento especializado e apoio à equipe interna nas atividades de monitoramento dos processos e da gestão de riscos.

Tabela 1. Serviços previstos no Contrato nº 13/2016.

No que se refere à atualização contratual, o Termo de Apostilamento nº 75/2020 (SEI 0563587), no valor de R\$5.580.305,00 (cinco milhões, quinhentos e oitenta mil trezentos e cinco reais) e o 4º Termo Aditivo (SEI 0532772), com prazo de vigência de 26/07/2020 a 26/07/2021 e publicado no D.O.U nº 105, de 3 de junho de 2020 (SEI 0534837), são os mais recentes.

Em relação ao modelo de gestão do contrato, estão previstas as participações do Fiscal Requisitante, Fiscal Técnico, Gestor do Contrato e Representante da Contratada (TR, item 7).

1.2. Objetivos da Ação de Auditoria

A presente ação de auditoria objetivou contribuir para a melhoria do processo de gerenciamento de riscos do Inep, levando em consideração a qualificação da tomada de decisão e o fomento da gestão estratégica eficiente e eficaz preceituados pelo Modelo de Gestão do Inep (SEI 0336222). Nesse sentido, por meio da aplicação de abordagem sistemática e disciplinada das normas de auditoria aplicáveis, pretendeu-se atingir os objetivos específicos abaixo:

- I. Avaliar a conformidade do processo licitatório da contratação de empresa especializada para gerenciamento de riscos dos exames, avaliações e censos sob a responsabilidade do Inep, Contrato de Prestação de Serviços nº 13/2016 firmado com a empresa Módulo Security S/A;
- II. Avaliar a execução do Contrato de Prestação de Serviços nº 13/2016, firmado com a empresa Módulo Security S/A, para gerenciamento de riscos dos exames, avaliações e censos do Inep.

Para elucidar os diferentes aspectos que compõem o escopo da presente auditoria foram elaboradas as questões a seguir, de modo a que se permitisse abordar riscos-chave identificados na etapa da elaboração da matriz de riscos:

1. Como foram realizados os estudos para dimensionamento dos requisitos para a contratação da empresa de gerenciamento de riscos para operacionalização logística dos exames, avaliações e censos do Inep?
2. Como é realizado o gerenciamento do Contrato de prestação de serviço nº 13/2016?

1.3. Metodologia

A auditoria analisou a documentação constante do processo 23036.000521/2016-21 e referentes às Ordens de Serviço de números 211/2018,

212/2018, 306/2018, 344/2018, 348/2018, 04/2018, 48/2018, 138/2018, 304/2018, 55/2019, 56/2019, 132/2019, 149/2019, 222/2019, bem como as informações prestadas pelas Unidades envolvidas na gestão.

A análise da documentação foi realizada a partir de lista de verificação de conformidade (*checklist*) elaborada na etapa de planejamento. Elementos adicionais ou não identificados no processo foram solicitados por meio de Solicitações de Auditoria.

Os dados foram consolidados na matriz de achados, onde são apresentados os fatos, as causas, os potenciais efeitos, as recomendações e os benefícios esperados.

1.4. Escopo do Trabalho

Diante da relevância e da materialidade do objeto em análise, a amplitude do trabalho realizado foi definida em função do tempo e dos recursos disponíveis. O escopo foi dividido inicialmente em três perspectivas e compreendeu: (i) aspectos de conformidade do processo licitatório de empresa para gerenciamento de riscos dos exames e avaliações do Inep; (ii) análise do contrato de prestação de serviços para gerenciamento de riscos nº 13/2016, firmado entre Inep e a empresa Módulo Security S/A, assim como; (iii) eficácia do Modelo de Gestão de Riscos adotado pela Autarquia.

Porém, tendo em vista a redução do número de servidores desta auditoria interna, houve a necessidade de readequação da equipe, escopo, objetivos e prazos desta ação de auditoria, a Ordem de Serviço de Auditoria Interna nº 3/2019/AUDIN (SEI 0403665), foi alterada pelas Ordens de Serviço de Auditoria nº 5/2019/AUDIN (SEI 0422192), nº 7/2020/AUDIN (SEI 0532821) e nº 12/2020/AUDIN (SEI 0557223). Com isso, optou-se por abordar o objetivo (iii) relacionado à eficácia do Modelo de Gestão de Riscos adotado pela Autarquia em momento oportuno e posterior.

Assim, considerado o planejamento definido e o objetivo de garantir a viabilidade dos procedimentos metodológicos e a qualidade da configuração da amostra, a execução foi realizada a partir da análise do Processo 23036.000521/2016-21, os ajustes contratuais, e as Ordens de Serviço referentes ao processo de gerenciamento de riscos do Enade e Encceja, ocorridos nos anos de 2018 e 2019.

Porém, as recomendações e oportunidades de melhoria apontadas repercutem em toda a gestão contratual, influenciando assim na gestão de riscos de todos os exames geridos e em uma futura contratação sobre o tema.

1.5. Limitações De Auditoria

No decorrer dos trabalhos houve dificuldade na obtenção de respostas sobre duas Solicitações de Auditoria. A solicitação de Auditoria nº 64 (SEI 0546957), encaminhada em 03/07/2020, com prazo de resposta até 10/07/2020; e a Solicitação de Auditoria nº 65 (SEI 552289), encaminhada em 17/07/2020, com prazo de resposta até 24/07/2020.

Tendo em vista o descumprimento do prazo de atendimento a essas Solicitações de Auditoria, foi encaminhado pela Audin, em 17/08/2020, o Ofício SEI nº 0560509/2020/AUDIN-INEP (SEI 0560509) reforçando a necessidade de atendimento, o que resultou no envio da manifestação da Unidade em 25/08/2020 (SEI 0563692).

2. RESULTADO DOS TRABALHOS

2.1. Constatação - Falta de comprovação da realização de estudos técnicos de dimensionamento do quantitativo estimado e valorativo de UST.

Após exame comparativo entre os registros relacionados ao planejamento da contratação (Processo 23036.00521/2016-21) e a legislação conexa, não se localizaram documentos de estudos técnicos preliminares para a estimativa do quantitativo de 20.500 UST(s)/ano (item 12.4. do TR – SEI 0030517), bem como, da mensuração dos valores de cada unidade valorativa para a formulação do quantitativo de Serviço Técnico. De acordo com a Tabela II – Valor do Serviço, do item 6.4.4. do Termo de Referência, em que se mensurou por serviço uma valoração a ser multiplicada na fórmula de cálculo de UST(s), S1-300, S2-300, S3-10, S4-15, S5-20, S6-10, S7-10 e S8-10.

Preceituado no Inciso II, do §7º, do art. 15, da Lei nº 8.666/1993, encontra-se o dispositivo legal: “a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, **mediante adequadas técnicas** quantitativas de estimação”. (*grifo nosso*)

Ainda, cita-se no §2º, do art. 9, do Decreto nº 5.4050/2005, que “o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e

gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.”

Mediante Solicitação de Auditoria nº 37 (SEI 0407777) - item 6. h. ii., foi requerida a documentação sobre os estudos para a definição da quantidade estimada, e item 6. h. i., foi requerida a documentação sobre a mensuração do valorativo na composição do Serviço. Em atendimento, através do Ofício SEI nº 0417992/2019/CGGM/DGP - item 1.6.8.2., informou-se que “os estudos não estavam apensados ao Processo 23036.000521/2016-21”. Em ato subsequente, em atendimento a Solicitação de Auditoria nº 44 (SEI 0421044) na qual reitera o solicitado na SA nº 37, através do Ofício SEI nº 0424898/2019/CGGM/DGP, informa-se que consultor, contratado no âmbito de Termo de Cooperação Internacional, auxiliou a CGGM na elaboração do Termo de Referência, bem como nas estimativas das UST(s) (SEI 0425925), citando que a Consultoria se municiou das informações levantadas em 2012 para apresentar a proposta utilizada pelo Inep na nova contratação de serviços de gerenciamento de riscos em 2016.

2.1.1. Manifestação do gestor

Conforme item 3, a, Ofício SEI nº 0563692/2020/CGGM/DGP-INEP: No Processo 23036000521/2016-21 a ausência de memória sobre a mensuração do quantitativo de valor para a formulação da Unidade de Serviço Técnico (UST) aparece de forma sintomática à ausência de memória de realização de estudos técnicos de dimensionamento do quantitativo de UST. O valor em reais de uma UST não é suficiente para se avaliar se há ou não sobrepreço, uma vez que o preço final do serviço leva em conta outras variáveis como Áreas envolvidas (Internas ou Externas ao órgão), Extensão, Grau de Complexidade e Prazo de Execução do serviço. A análise de economicidade prescinde de uma comparação com outros contratos similares. Em pesquisas no portal www.comprasgovernamentais.gov.br e nos registros históricos do Inep não foram localizadas contratações com objetos semelhantes que permitissem essa comparação.

Entretanto, na prática, o dimensionamento das UST tem se mostrado coerente, uma vez que as Ordens de Serviço são emitidas sob demanda, no que tange a operacionalização logística dos exames e avaliações, e a Contratada tem executado os serviços de forma satisfatória e em conformidade com as condições estatuídas no

mencionado Contrato. Considerando que este é um contrato de longo prazo, que se encontra na execução do 4º Termo Aditivo, a prática tem mostrado que o dimensionamento foi adequado. O valor total do Contrato não foi executado até o final do 3º Termo Aditivo, restando claro, portanto, que não houve prejuízo à Administração pública.

Posteriormente, através do Despacho SEI nº 0609661/2020/CGGM/DGP a Unidade Auditada informou que as recomendações serão aplicadas na próxima contratação, que está em fase de planejamento.

2.1.2. Análise da Audin

A falta de documentos de comprovação da realização de estudos técnicos preliminares para a definição de estimativa do quantitativo de 20.500 UST(s)/ano e de demonstração de estudos para a mensuração do quantitativo de valor para a formulação da Unidade de Serviço Técnico (UST) em cada serviço é reflexo da inobservância aos preceitos legais para a contratação.

Embora se tenha declarado que foram realizados estudos para o dimensionamento quantitativo e valorativo das UST(s) em planejamento de contratação anterior, as análises processuais, bem como da documentação encaminhada pela Unidade Auditada, não demonstram essa realização. Ademais, caso existisse algum estudo do ano declarado – 2012 – esse estaria desatualizado, tendo em vista o crescimento e/ou mudanças ocorridas nas atividades gerenciadas e o ano da realização da contratação, 2016.

O dimensionamento quantitativo possui influência significativa em outros itens relacionados à contratação, como: a determinação do quantitativo de habilitação da capacidade técnica exigida do licitante; potencial superdimensionamento do quantitativo da contratação empenhado, ou então, insuficiência de quantitativo da contratação com a necessidade de aditivos contratuais, demonstrando inadequação do planejamento. Quanto ao dimensionamento valorativo das UST(s), esse reflete diretamente nos valores das Ordens de Serviços.

A determinação quantitativa e valorativa de UST(s) não é tarefa simples. Porém, indica-se como boa prática a comparação com contratações similares, o uso de projeções, a elaboração de *checklists* de procedimentos e o desenvolvimento de

metodologia para aferição de valores com uma análise crítica dessas formulações, bem como a necessária documentação processual.

2.1.3. Recomendação

Recomendamos à Diretoria de Gestão e Planejamento:

- 1) Estabelecer ou adequar os processos de estudo técnico de dimensionamento da quantidade com:
 - i. consulta às áreas envolvidas no processo para aferição da demanda;
 - ii. análise crítica das contratações anteriores e de projeções em base quantitativas;
 - iii. formulação de documentação demonstrando os estudos realizados para a determinação da quantidade estimada;
 - iv. inclusão das atividades em *checklist*.
- 2) Formalizar documentação com metodologia e detalhamento de cálculo na indicação de valores utilizados nas fórmulas.

2.2. Constatação – Falta de aferição das exigências de capacidade técnica formuladas no Termo de Referência.

Iniciado o processo de planejamento que vise a contratação, a unidade requisitante deverá demonstrar as justificativas da necessidade do que deseja adquirir, parametrizando a capacidade técnica a ser exigida no certame de forma compatível com o desempenho esperado e visando não frustrar a participação de empresas na licitação.

Seguindo praxe processual e buscando aferir-se o preço de mercado do objeto, consultam-se as empresas. Nesse ato, encaminha-se o Termo de Referência para que, entre outros, a empresa analise se está em condições de atender as exigências de habilitação técnica formuladas, participe da pesquisa de preços e posteriormente, do certame.

Conforme demonstrado nos autos do Processo 23036.00521/2016-21, para a pesquisa mercadológica, enviaram-se 15 (quinze) e-mails com o Termo de Referência anexo, desses, 4 (quatro) empresas formularam respostas. Em seguida, já na fase de propostas do pregão eletrônico, apenas 2 (duas) empresas participaram da fase de lances, sendo uma delas desclassificada na análise de habilitação técnica.

Assim, a verificação processual das exigências de capacidade técnica formuladas no Termo de Referência (SEI 0030517) - item 9, relacionadas à participação de empresas no certame e posterior análise de habilitação técnica são indicativos de que a

parametrização das exigências técnicas não esteve em coerência com a capacidade técnica das empresas existentes no mercado.

Ressalta-se a previsão sobre a capacidade técnica expressa no Inciso XXI, art. 37 da CF/1988: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**”. (*grifo nosso*)

Ainda, cita-se no inciso II, do art. 30 da Lei nº 8666/93 que “a documentação relativa à **qualificação técnica** limitar-se-á a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”. E, no §5º do mesmo artigo, que “é vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, **que inibam a participação na licitação**”. (*grifo nosso*)

Ademais, não foi formalizado ou anexado ao processo documento com análise crítica para a exigência técnica. As justificativas das exigências processuais não podem constituir mera informação, devendo a autoridade competente justificar as exigências de habilitação, conforme incisos I, II e III do artigo 3º, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
- II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;
- III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Mediante Solicitação de Auditoria nº 37 (SEI 0407777) – item 6. h. iii, foi requerida a documentação sobre a determinação da exigência de habilitação técnica formulada no Termo de Referência. Em atendimento, através do Ofício SEI nº 0417992/2019/CGGM/DGP – item 1.6.8.3., informou-se que “...houve uma iniciativa de

contratação de serviços de gerenciamento de riscos no ano de 2012 que foi descontinuada devido à opção pela renovação do Contrato vigente à época. Contudo, observa-se que as exigências contidas no Item 9 do Termo de Referência são relacionadas à ISO 31000 adaptados à necessidade do serviço contratado.”

2.2.1. Manifestação do gestor

Conforme item 3. b, Ofício SEI nº 0563692/2020/CGGM/DGP-INEP: Compreendemos que o processo de planejamento da contratação seguiu a legislação vigente, de tal maneira que não houve pedido de impugnação do edital que demonstrasse falta de aderência dos requisitos técnicos e de disponibilidade no mercado. As exigências de habilitação descritas no Termo de Referência estão conforme o objeto do certame e não podem ser descartadas.

A baixa adesão na licitação pode ter ocorrido por diversas motivações e não há como comprovar que houve, necessariamente, o que está descrito no item III da Solicitação de Auditoria nº 65 (SEI 0552289). Entendemos que outras motivações podem ser exploradas e não há, desta equipe, informações adicionais a serem fornecidas sobre esse item.

Posteriormente, através do Despacho SEI nº 0609661/2020/CGGM/DGP a Unidade Auditada informou que as recomendações serão aplicadas na próxima contratação, que está em fase de planejamento.

2.2.2. Análise da Audin

A inadequação das exigências de capacidade técnica formuladas no Termo de Referência está relacionada à falta de comprovação da análise sobre o dimensionamento do quantitativo estimado, item abordado na Constatação 2.1 (Falta de comprovação da realização de estudos técnicos de dimensionamento do quantitativo estimado e valorativo de UST), bem como à falta de análise crítica das existências formuladas em comparação das empresas aptas no mercado a atenderem ao exigido.

O exame processual não demonstrou a existência desses estudos. E, embora a Unidade Auditada tenha declarado aderência das exigências contidas no Item 9 do Termo de Referência à ISO 31000, isso não se mostra suficiente para o entendimento de como a capacidade técnica foi formulada.

A determinação quantitativa da capacidade técnica formulada influencia em aspectos do processo da contratação e da gestão contratual. A exemplo, se existir apenas uma empresa apta em capacidade técnica para ser habilitada, indica-se a utilização da inexigibilidade de licitação, resultando em outra forma de contratação. Caso seja exigida uma estimativa técnica equivocada, pode-se implicar em fornecimento de serviços muito aquém do desejado, ou muito além do necessitado.

Além de tudo, caso as empresas observem que não possuem condições de se habilitarem em fase posterior a fase de propostas, isso pode frustrar a busca pelo menor preço devido à falta de participantes e de lances sobre o objeto licitado.

No certame relacionado, apenas duas empresas participaram da fase externa do pregão e, embora existam outros fatos que possam ser relacionados à baixa participação, a exigência feita no Termo de Referência para capacidade técnica, pode ter influenciado na contratação. Na fase de habilitação, foi desabilitada a empresa com menor proposta por ter apresentado 720 horas e não ter atendido as 10 mil horas exigidas em aderência à norma ISO 31000:2009 e a notação *Business Process Modelling Notation* – BPMN de exigência no Termo de Referência.

Em adição, observou-se que as ordens de serviço demandadas pela Unidade Auditada, ainda que guardem uma certa pertinência com a demanda anual, cerca de 18,5 mil UST(s), evidenciam que poderia ter sido exigida uma capacidade técnica inferior as 10 mil horas.

Além das boas práticas citadas na Constatação 2.1, seria apropriada a realização de uma análise crítica sobre o quantitativo exigido na capacidade técnica do Termo de Referência em comparação ao número de empresas aptas no mercado em cumprir ao exigido.

2.2.3. Recomendação

Recomendamos à Diretoria de Gestão e Planejamento:

- 1) Criar procedimento de análise e ajuste do quantitativo exigido nos itens de capacidade técnica visando ampliar a participação das empresas licitantes, com:
 - i. Encaminhamento do Termo de Referência com destaque do item de capacidade técnica junto ao e-mail de pesquisa mercadológica;
 - ii. Pesquisa de licitações similares com a verificação sobre o item de capacidade técnica exigido e atendido pelos licitantes;

- iii. Formalização documental da metodologia de estimativa de capacidade técnica.

2.3. Constatação - Inexistência de Fiscal Requisitante na gestão contratual.

Em observação ao item 7 do Termo de Referência vinculado ao Contrato nº 13/2016 (DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS E SEU RECEBIMENTO – EMISSÃO E APROVAÇÃO DE OS) e a Portaria nº 732, de 30 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a normatização dos procedimentos para Gestão e Fiscalização dos Contratos Administrativos no âmbito do Inep, o exame processual evidenciou inconformidades entre as atividades executadas e as previstas para o Fiscal Requisitante.

O Fiscal Requisitante é citado no Termo de Referência como agente responsável pela emissão das ordens de serviço, atestes e avaliações relacionadas à demanda de serviços. Porém, conforme Portarias de nomeação nº 381, de 09 de maio de 2018 (SEI 0212677) e nº 584, de 06 de julho de 2018 (SEI 0236877), não houve nomeação do “Fiscal Requisitante” para o gerenciamento e fiscalização da execução do Contrato nº 13/2016.

Ademais, o exame nos documentos SEI anexos aos processos de gestão contratual não demonstram assinaturas de Servidor atuando como Fiscal Requisitante nas atividades citadas no Termo de Referência.

A Unidade Auditada, através do Ofício SEI nº 0563692/2020/CGGM/DGP-INEP, informou que “embora não conste nas Portarias de nomeação relacionadas ao Contrato, na prática, a função de Fiscal Requisitante vem sendo executada pelo Gestor, no momento da abertura das demandas; e pelo Fiscal Administrativo, no momento da avaliação dos serviços. O setor compreende que a segregação das funções não é obrigatória, embora seja extremamente recomendável para oferecer melhores resultados à execução do Contrato. Contudo, a CMGR dispõe de 4 servidores, e 3 deles figuram na Portaria com funções relacionadas ao Contrato nº 13/2016, não sendo possível a inclusão de mais um servidor já envolvido com as demais atividades do setor”.

2.3.1. Manifestação do gestor

Conforme Despacho SEI nº 0609661/2020/CGGM/DGP, a Unidade Auditada informou que foi solicitada a retificação da Portaria nº 524 (SEI 0570752), para que seja incluída a figura do Fiscal Requisitante.

2.3.2. Análise da Audin

A Falta de designação e a consequente participação do agente “Fiscal Requisitante” na execução de atividades previstas no Termo de Referência ocasiona, principalmente, falta de observação ao princípio de segregação das funções e divergências entre as atividades previstas e os agentes responsáveis pela gestão do Contrato.

A questão da segregação de funções é indicada para evitar falhas ou fraudes na Entidade porque descentraliza o poder, estabelecendo independência entre as funções. Recomenda-se que o agente não deva ter sobre sua responsabilidade todas as fases inerentes a uma operação.

Como citado pela Unidade Auditada, as atividades atribuídas ao Fiscal Requisitante não deixaram de ser executadas, sendo acumuladas ora pelo Gestor do Contrato ora pelo Fiscal Administrativo.

Embora a gestão contratual esteja sendo realizada pelos servidores lotados na CGMR, não há problemas em incluir servidores de outros setores para a participação, em observância ao princípio da segregação das funções e em atendimento ao previsto no Termo de Referência.

2.3.3. Recomendação

Recomendamos à Diretoria de Gestão e Planejamento:

- 1) Nomear servidores e substitutos para a gestão contratual, conforme atribuições descritas no Termo de Referência;
- 2) Incluir a participação do Fiscal Requisitante na gestão do Contrato.

2.4. Constatação - Desatualização dos fluxos de processos utilizados nas Ordens de Serviço.

Conforme item 6.4.5 do Termo de Referência, a métrica de elaboração do quantitativo de UST(s) por Ordem de Serviço, verifica o número de atividades e de áreas envolvidas em cada fluxo de processos “desenhado”.

O mapeamento e revisões do fluxo das atividades operacionais do Enade e Encceja, em todas as suas etapas – de sua preparação à divulgação dos resultados – ocorreu inicialmente por meio do Contrato nº 37/2013 firmado com a EloGroup Desenvolvimento e Consultoria LTDA, encerrado em 10/07/2018.

Analisados os fluxos relacionados às Ordens de Serviço números: 211/2018, 212/2018, 306/2018, 344/2018, 348/2018, 04/2018, 48/2018, 138/2018, 304/2018, 55/2019, 56/2019, 132/2019, 149/2019, 222/2019, escopo da ação de auditoria, constam últimas versões de atualização em 2018. Com a existência de possíveis mudanças nos fluxos mapeados do Enade e Encceja, infere-se que o número de atividades e áreas envolvidas para a elaboração do quantitativo de UST(s) estejam desatualizados.

Ademais, verifica-se que as demandas dos produtos gerados pela avaliação de riscos citadas não foram originadas ou validadas pelas Diretorias “proprietárias” dos exames.

Por meio da Nota Técnica nº 24/2019/CGGM/DGP (SEI 0390318), item 3.5, a Unidade Auditada apontou a importância da atualização dos processos entendendo que é de suma importância a continuidade do serviço de mapeamento de processos, com a revisão dos processos já mapeados, declarando que este serviço é importante insumo para a gestão de riscos.

Ainda, através do item 2,d, Ofício SEI nº 0563692/2020/CGGM/DGP-INEP, a Unidade Auditada destacou que, “no que se refere às Ordens de Serviço relacionadas ao Encceja, foram considerados como referência os manuais elaborados para o Exame Nacional do Ensino Médio, devido à similaridade logística e operacional desses Exames. No que concerne às unidades envolvidas, tem-se que cada um desses manuais apresenta em seu item 2 as áreas envolvidas consideradas no processo para a formulação das UST(s)”.

2.4.1. Manifestação do gestor

Conforme Despacho SEI nº 0609661/2020/CGGM/DGP, a Unidade Auditada informou que está em fase de planejamento, pelo Gabinete da Presidência do Inep, a contratação de empresa especializada visando atualizar os fluxos de processos dos exames e avaliações.

2.4.2. Análise da Audin

A gestão por processos tem resultados mais efetivos à medida em que os atores envolvidos têm maior conhecimento das atividades executadas pelo Inep, dos propósitos destas e de suas responsabilidades no processo.

A falta de atualização dos fluxos de processos, influencia na elaboração das Ordens de Serviço relacionadas às atividades “desenhadas” e Unidades envolvidas em aspectos da gerência dos riscos; possível necessidade de retrabalho em atividades previstas nos Exames e não contidas no fluxo de atividades e no cálculo dos valores demandados em Ordens de Serviço - devido a quantidade de Unidades e atividades.

Tendo em vista a existência de fluxos e a constante necessidade de sua atualização, bem como a especificidade do serviço, seria importante atuar na capacitação de integrante(s) na equipe da CGGM com certificação em modelagem de processos.

Porém, o que seria mais efetivo na mitigação de falhas ou inconsistências na gestão das atividades previstas, seria a participação das Diretorias “proprietárias” dos exames na validação e formalização do fluxo relacionado, antes de se demandar o serviço.

2.4.3. Recomendação

Recomendamos à Diretoria de Gestão e Planejamento:

- 1) Antes da emissão da Ordem de Serviço, verificar, e caso necessário, realizar ou atualizar a modelagem dos fluxos de processos utilizados para demanda;
- 2) Atuar na capacitação de servidores para a atividade de modelagem de processos dos Exames realizados e relacionados à demanda de serviços na gestão de riscos.

2.5. Constatação - Deficiências na gestão dos dados da Ordem de Serviço.

O item 7.1. do Termo de Referência prevê que a Ordem de Serviço será requerida pelo Fiscal Requisitante, verificada pelo Fiscal Técnico e emitida pelo Gestor do Contrato. Já o item 7.2, cita que o Inep é o responsável por descrever o prazo, execução, as condições de aceite dos entregáveis, as atividades necessárias e a quantidade de UST(s).

O Exame das Ordens de Serviço SEI (0157957, 0180404, 0233079, 0103470, 0354934, 0385038, 0388851, 0421702, 0263432, 0263433, 0292023), dos Documentos de Oficialização da Demanda – DOD e dos Planos de Trabalho relacionados, evidenciam a existência de Planos de Trabalho emitidos antes ou na data de emissão das Ordens de Serviço, indicando que o Inep não está realizando a formulação de itens, como prazo de execução e quantificação de UST(s).

Também, não é possível verificar através dos dados nas Ordens de Serviço o detalhamento ou correspondência de quais são as áreas e atividades processuais geridas, indicadas no cálculo das UST(s).

Sobre a elaboração da Ordem de Serviço, a DGP/CGGM (SEI 0417992) manifestou-se informando que “o detalhamento do serviço a ser executado, os entregáveis e suas descrições são definidos pela equipe gestora, ou pode contar com a participação de outra área demandante, em conformidade com a forma de prestação dos serviços descritos no Termo de Referência. Contudo, a Contratada é consultada para auxiliar na definição de prazo para a execução e para a comunicação das condições de aceite dos entregáveis, as atividades necessárias e a quantidade de UST.”

Questionada sobre a forma de controle por serviço - “S”- sobre quais etapas de fluxo de trabalho foram demandadas nas Ordens de Serviço e quais ainda não o foram, com indicação de como seria esse controle, a Unidade Auditada, através do Ofício SEI nº 0563692/2020/CGGM/DGP-INEP manifestou-se informando que “as ações relacionadas à gestão de riscos, assim como diversas outras ações de gestão do Inep são cíclicas. Tal periodicidade se deve ao fato das próprias ações do Inep relacionadas aos exames e avaliações ocorrerem de forma cíclica também. Isto posto, é inerente ao processo solicitar realização do mesmo Serviço, conforme contrato, visto que os Serviços compõem um ciclo de gestão de risco, conforme preconizada pela ISO 31000. Assim sendo, ao se percorrer todos, ou alguns Serviços, se inicia novamente o ciclo, a fim de que se verifique se os riscos identificados e analisados foram tratados, se o tratamento foi eficaz, qual o risco residual resultante desse tratamento, e se houve algum risco novo que surgiu no processo. Ademais, os próprios processos e atividades dos exames e avaliações considerados para abertura das ordens de serviço podem se repetir a cada ciclo, considerando os motivos já citados. Desse modo, não faz sentido evitar a repetição, haja vista que essa "repetição" é natural ao processo. Ressalta-se que não há vedação do contrato em tal repetição, o que faz sentido, considerando a natureza cíclica da realização dos Serviços. No entanto, nos documentos de abertura de OS consta os Serviços, processos e atividades que foram considerados para a abertura da OS em questão. Portanto, temos o controle das OS com os serviços já abertas, bem como os processos e atividades considerados para cada OS, não obstante essa relação contar nos processos de abertura das OS.”

2.5.1. Manifestação do gestor

Conforme Despacho SEI nº 0609661/2020/CGGM/DGP: “a equipe gestora ressalta, novamente, que as ações relacionadas à gestão de riscos, assim como diversas outras ações de gestão do Inep são cíclicas. -Isso se deve ao fato das próprias ações do Inep relacionadas aos exames e avaliações ocorrerem de forma cíclica também. Isto posto, é inerente ao processo solicitar realização do mesmo Serviço, conforme contrato, visto que os Serviços compõem um ciclo de gestão de risco, conforme preconizada pela ISO 31000. Assim sendo, ao se percorrer todos, ou alguns Serviços, se inicia novamente o ciclo, a fim de que se verifique se os riscos identificados e analisados foram tratados, se o tratamento foi eficaz, qual o risco residual resultante desse tratamento, e se houve algum risco novo que surgiu no processo. Desse modo, não faz sentido evitar a repetição, haja vista que essa "repetição" é natural ao processo. Ressalta-se que não há vedação do contrato em tal repetição.

A evidência da gestão sobre os dados das Ordens de Serviço, por influência da ação de auditoria, passaram a constar nos documentos de cada processo SEI, evidenciando as etapas, processos e atividades que foram considerados para a abertura da OS em questão. Portanto, temos o controle das OS com os serviços já abertas, bem como os processos e atividades considerados para cada OS, não obstante essa relação constar nos processos de abertura das OS.”

2.5.2. Análise da Audin

Cita-se que a não participação do Fiscal Requisitante na elaboração da OS, a evidência da não elaboração inicial dos dados pelo Inep e a falta de evidências de controle e planejamento das demandas são causas principais da falta de gestão sobre os dados das Ordens de Serviço. Assim, podem estar sendo demandadas Ordens de Serviço com superdimensionamento de prazos, atividades, áreas envolvidas e valores pagos.

Em interpretação ao TR, a falta de participação do agente designado para a tarefa de Fiscal Requisitante, conforme a Constatação 2.3 (inexistência de Fiscal Requisitante na gestão contratual), prejudica a formulação das Ordens de Serviço. O Fiscal Requisitante é o responsável pelo “requerimento” da Ordem de Serviço.

O exame documental comparativo entre as datas de emissão do Plano de

Trabalho e as Ordens de Serviço emitidas demonstram uma possível inversão de papéis na gestão das demandas. Conforme Termo de Referência, o Inep é o responsável por descrever o prazo de execução, as condições de aceite dos entregáveis, as atividades necessárias e a quantidade de UST(s). Entendendo que essa atividade é sensível e de responsabilidade da gestão do Inep, podendo ser “validada” pela Contratada.

Ainda, sobre o controle das atividades de fluxo executadas, em complemento ao constatado no item 2.4 (Desatualização dos fluxos de processos utilizados nas Ordens de Serviço), independente da discricionariedade do Gestor em demandar mais de uma vez a execução de determinado processo e atividade, indica-se a necessidade de controle e planejamento dos processos e atividades demandados e a serem demandados, com informações precisas a respeito da data da última contratação, quantidade de vezes em que o fluxo de processos e quais atividades foram verificados. Enfim, informações que repercutem no planejamento e na gerência das Ordens de Serviço e que não foram apresentadas ou encontram-se processualmente demonstradas.

2.5.3. Recomendação

Recomendamos à Diretoria de Gestão e Planejamento:

- 1) Realizar controle por Exame, serviço relacionado (S1, S2...S8) e fluxo de processos visando o planejamento e o controle da demanda das Ordens de Serviço, com no mínimo:
 - i. descrição das atividades e áreas contidas em cada fluxo de processo;
 - ii. informação de quantas vezes a atividade já foi gerida;
 - iii. última data da gestão da atividade;
 - iv. previsão da data para a demanda da atividade;
 - v. controle de alteração de fluxo de processo.
- 2) Emitir a Ordem de Serviço com informações detalhadas sobre a formulação de UST(s), com no mínimo:
 - i. número e descrição das áreas envolvidas;
 - ii. nome do processo, número e descrição das atividades geridas.

2.6. Constatação - Inadequação da execução, terminologia e documentos contratuais.

O desenho do fluxo de trabalho (SEI 0567947), atividades previstas no item 7 do Termo de Referência, em comparação a execução dessas atividades, apresentam divergências, observadas pela terminologia, documentos anexos aos processos eletrônicos e pela execução das atividades contratuais.

Quanto à terminologia e documentação, observou-se processualmente a:

- i) Existência de Ofício de Solicitação da Demanda ou de Documento de Oficialização da Demanda. Documentos não previstos no Termo de Referência;
- ii) Elaboração de despacho de aprovação. O Termo de Referência cita documento de Termo de Aceite Definitivo (TAD).

Quanto a execução, observou-se processualmente a:

- i) Inexistência de participação do Fiscal Requisitante na Ordem de Serviço e na avaliação qualitativa de serviços e ajustes. Conforme Constatação 2.3;
- ii) Falta de gestão sobre os dados das Ordens de Serviço. Conforme Constatação 2.5;
- iii) Inexistência de documento comprovando o recebimento do serviço.

Questionados através de Solicitação de Auditoria (SEI 0546957), sobre a correlação dos documentos citados no Termo de Referência aos documentos utilizados pela gestão, a Unidade Auditada, através do Ofício SEI nº 0563692/2020/CGGM/DGP-INEP informou que “com a utilização do SEI, após a assinatura, as Ordens de Serviço não são mais editáveis para a inserção de registro de recebimento dos entregáveis para a verificação da qualidade e que são utilizados outros documentos para essa finalidade, conforme item 7 do Termo de Referência”.

Informou, ainda, que “O Fiscal Requisitante juntamente com o Fiscal Técnico procede, após receber a OS e o(s) entregável(is), a verificação da qualidade dos entregáveis conforme padrões e critérios de qualidade, compatibilidade técnica e de conformidade, segundo as metodologias e padrões previamente estabelecidos e preenche o Relatório de Avaliação de Prazo e Qualidade de Serviço, conforme Avaliação de Serviço ou Fornecimento de Bens CGGM; e, para identificar a conformidade dos serviços entregues pela Contratada, o recebimento é classificado pelo Contratante considerando os critérios de Aceito ou Não Aceito, conforme Documento De Conformidade Técnica”.

2.6.1. Manifestação do gestor

Conforme Despacho SEI nº 0609661/2020/CGGM/DGP, a Unidade Auditada informou que as recomendações estão sendo aplicadas na abertura das Ordens de Serviços (OS).

2.6.2. Análise da Audin

O desatendimento às exigências do Termo de Referência é a causa das divergências entre a execução desenhada contratualmente, a executada e a terminologia dos artefatos produzidos.

Sobre a terminologia e a existência dos documentos citados no Termo de Referência, deve-se procurar manter a forma prevista, porém, modificações que não descaracterizem o objeto ou ocasionem em acréscimo de valores à Contratada constituem elementos necessários ou oportunidades de melhorias da gestão, conforme o Manual de Gestão Contratual do Inep. Portanto, caso a gestão considere pertinente, é cabível a formalização dos ajustes.

Quanto a execução da gestão contratual, em adição as Constatações 2.3 (Inexistência de Fiscal Requisitante na gestão contratual) e 2.5 (Falta de gestão sobre os dados da Ordem de Serviço) é necessário evidenciar-se processualmente o recebimento do serviço demandado. A utilização de novos procedimentos, como a implantação do SEI, com a justificativa de que o sistema não permite que a comprovação seja realizada na própria Ordem de Serviço após sua emissão e assinatura, não exime a responsabilidade de demonstrar o recebimento dos serviços.

2.6.3. Recomendação

Recomendamos à Diretoria de Gestão e Planejamento:

- 1) Ajustar a nomenclatura dos documentos ao Termo de Referência contratual;
- 2) Formalizar processualmente o recebimento do serviço demandado.

2.7. Constatação - Inaplicação de glosa no recebimento dos entregáveis com descumprimento de prazo.

Conforme estabelecido no Termo de Referência (itens 7.3, 7.4, 7.14 e 8), será realizado pelo Contratante, na figura do Fiscal Requisitante, o recebimento dos entregáveis (por meio de registro de recebimento na Ordem de Serviço), em “aceito” e “não aceito”. Posteriormente, será realizada a avaliação da qualidade pelo Fiscal

Requisitante e pelo Fiscal Técnico, através do preenchimento do Relatório de Avaliação de Prazo e Qualidade do Serviço.

Caso um entregável elaborado pela Contratada e, entregue para a verificação da avaliação da qualidade e prazo, receba a indicação de “não aceito” pelo Contratante, a Contratada deverá promover os ajustes necessários. Sendo que todo o prazo necessário para ajustes, após a entrega, que exceda o prazo previamente definido no cronograma inicial incidirá para a contratada multa de 0,2% ao dia sobre o valor da Ordem de Serviço.

Na verificação da qualidade e prazo a avaliação será feita conforme linha de base do cronograma acordado na Ordem de Serviço. Eventualmente, quando do descumprimento dos prazos, em decorrência de impedimentos do Contratante, novos prazos serão acordados e a linha de base do projeto alterada, com a aplicação de faixa de ajustes no TAP, aferidos com base nos aceites/recusas dos entregáveis gerados, conforme item 8 do Termo de Referência.

Para todas as Ordens de Serviço, escopo desta ação de auditoria, verificou-se a inexistência de aceite dos produtos através da Ordem de Serviço, bem como de documento que tenha sido incluído processualmente com essa finalidade, conforme Constatação 2.6 (Inadequação da execução, terminologia e documentos contratuais).

Nesse sentido, procurando compreender a data do recebimento dos produtos, encontrou-se possível desvio entre a data prevista em Ordem de Serviço para entrega da demanda e o seu primeiro recebimento, sendo que não foi encontrado registro do descumprimento de prazo para a consequente aplicação de glosa. A inferência foi realizada pela comparação entre a data prevista em Ordem de serviço para a execução do serviço, o registro de conformidade técnica, a nota fiscal e a data constante como versão inicial do relatório entregue pela contratada:

Ordem de Serviço - SEI	Prazo de Execução	Data da Nota Fiscal	Data do Registro de Conformidade Técnica - SEI	Data da Versão inicial do relatório	Data do Relatório de Avaliação de Prazo e qualidade - SEI
04/2018 - SEI 0157957	15/03/2018	02/05/2018 - SEI 0209639	02/05/2018 - SEI 0209306	12/04/2018	01/06/2018 - SEI 222736

48/2018 - SEI 0180404	06/04/2018	10/08/2018 - SEI 0252137	06/08/2018 - SEI 0252135	18/07/2018	10/08/2018 - SEI 0252386
138/2018 - SEI 0233079	30/07/2018	22/08/2018 - SEI 0257666	22/08/2018 - SEI 0257658	20/08/2018	22/08/2018 - SEI 0257916
56/2019 - SEI 0354934	31/05/2019	28/06/2019 - SEI 0389715	27/06/2019 - SEI 0389715	14/06/2019	28/06/2019 - SEI 0389802

Tabela 2. Demandas entregues em prazo atrasado
Fonte: SEI

2.7.1. Manifestação do gestor

Conforme Despacho SEI nº 0609661/2020/CGGM/DGP, a Unidade Auditada informou que a equipe gestora tem como premissa a busca por efetividade e eficiência na gestão contratual. Dessa forma, está sendo utilizada planilha de planejamento e programação detalhada de todas atividades e eventos, incluindo um cronograma com indicação dos prazos demandados.

2.7.2. Análise da Audin

A causa da Constatação está relacionada à falha no procedimento da metodologia de avaliação do serviço, prevista no item 8 do Termo de Referência. Com efeito, valores decorrentes de glosas por descumprimento de prazo não foram recolhidos.

O serviço tem sido cumprido, o fato em questão é a falta de registro e aplicação da metodologia para o descumprimento de prazo e a consequente aplicação de glosa, tendo em vista que a informação declarada na avaliação de prazo e qualidade, para as Ordens de Serviço que tiveram entregas fora do prazo, não confere com o evidenciado.

Uma boa prática de gestão seria providenciar planejamento e programação detalhados de todas atividades e eventos, incluindo ter-se um cronograma com indicação dos prazos demandados, e em caso de atrasos, proceder conforme previsão pactuada.

2.7.3. Recomendação

Recomendamos à Diretoria de Gestão e Planejamento:

- 1) Ajustar a gestão para a aplicação dos procedimentos previstos no Termo de Referência das avaliações de prazo e qualidade subsequentes;
- 2) Para as Ordens de Serviço indicadas, realizar o cálculo conforme metodologia do Termo de Referência na avaliação de prazo dos serviços e providenciar a recuperação de valores;
- 3) Proceder à análise dos demais pagamentos realizados no âmbito do contrato 13/2016 com o objetivo de identificar e realizar possíveis glosas existentes fora da amostra utilizada pela Audin.

2.8. Constatação - Pagamento de Ordem de Serviço do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como se fosse demanda de serviço do Enade.

Verificou-se inconsistência na documentação relativa ao pagamento de serviço de avaliação de riscos do Enade no valor de R\$69.287,40 (sessenta e nove mil, duzentos e oitenta e sete reais e quarenta centavos), conforme Documento de Oficialização da Demanda (SEI 0290653), Ordem de Serviço nº 305/2018 (SEI 0291623), Plano de Trabalho (SEI 0290800) e Nota Fiscal nº 000793 (SEI 0310674).

2.8.1. Manifestação do gestor

Por meio da Nota Técnica nº 4/2019/CGGM/DGP (SEI 0328497) e Nota Técnica nº 24/2019/CGGM/DGP (SEI 0390318), informou-se que os serviços referem-se à avaliação de riscos do Enem, conforme relato a seguir: “A equipe técnica, ao realizar a revisão do Contrato 13/2016, identificou tal equívoco e procurou a área financeira com vistas à instrução de processo para reclassificar o empenho utilizado para liquidação da Nota Fiscal nº 793 (SEI 0310674). Contudo, essa ação não será possível, haja vista o encerramento do exercício 2018. Cumpre esclarecer que, embora o processo tenha sido equivocadamente direcionado para pagamento com o empenho diferente do que pertence, o Produto entregue pela empresa Módulo Security foi analisado e sua conformidade foi devidamente atestada pela DAEB, equipe técnica responsável pelo Enem.”

Posteriormente, conforme item 3, c, Ofício SEI nº 0563692/2020/CGGM/DGP-INEP, informou-se que não há esclarecimentos adicionais além dos já fornecidos e, ainda, conforme Despacho SEI nº 0609661/2020/CGGM/DGP, que os esclarecimentos foram fornecidos nas Notas Técnicas nº 4/2019/CGGM/DGP (SEI 0328497) e nº 24/2019/CGGM/DGP (SEI 0390318).

2.8.2. Análise da Audin

O pagamento de Ordem de Serviço do ENEM como se fosse demanda de serviço do Enade está relacionado a falhas no controle interno. Com efeito foi utilizado recursos em desconformidade entre o objeto e a previsão orçamentária.

Ainda que se tenha realizado o ato em desconformidade, a Unidade Auditada informou que o produto foi entregue pela empresa Contratada e que a sua conformidade foi devidamente atestada.

Como forma de reduzir riscos na gestão do processo e consequente apropriação indevida, indica-se a criação de pontos de controle em verificação das ações executadas e sua correspondência ao produto demandado. Importante reforçar que a utilização de soluções de TI para a execução e controle das atividades de gestão contratual e orçamentária teria a capacidade de uniformizar os procedimentos, além de fortalecer os controles internos da gestão, bem como aumentar a eficiência processual.

2.8.3. Recomendação

Recomendamos à Diretoria de Gestão e Planejamento:

- 1) Inserir informações junto ao documento que encaminha a solicitação de pagamento que permita verificar a pertinência da ação orçamentária demandada e o produto relacionado.
- 2) Identificar e implementar soluções tecnológicas para gestão contratual e orçamentária e financeira do Inep, de modo a permitir a padronização dos processos e melhoria da efetividade dos controles internos.

3. RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA

a) Como foram realizados os estudos para dimensionamento dos requisitos para a contratação da empresa de gerenciamento de riscos para operacionalização logística dos exames, avaliações e censos do Inep?

Não constam documentos formalizados processualmente que atestem a realização de estudos para o dimensionamento dos requisitos para a contratação. Ainda assim, não se apontam exageros no dimensionamento do quantitativo estimado em UST, tendo em vista que a demanda realizada guarda certa correspondência ao quantitativo lícitado.

Pondera-se no sentido de que os valores para utilização em UST na composição da fórmula para cada serviço demandado, bem como da determinação da exigência relacionada à habilitação técnica, foram apenas declarados no planejamento da

contratação, não sendo motivados adequadamente por estudos, perícias, laudos ou algum instrumento técnico que suporte as exigências de habilitação técnica. Nesse sentido, não se pode comprovar que os valores das UST(s) utilizadas na fórmula de cálculo para as Ordens de Serviço estão corretos e que as exigências de habilitação técnica foram aferidas para a realização do certame licitatório.

b) Como é realizado o gerenciamento do Contrato de prestação de serviço nº 13/2016?

A gestão contratual tem sido realizada em divergências ao modelo previsto no Termo de Referência quanto a falta de formulação inicial pelo Inep dos dados das Ordens de Serviço, a inexistência de participação do Fiscal Requisitante em etapas de sua competência e a falta de comprovação processual do recebimento dos serviços. Tais divergências constituem oportunidades de melhoria e resolvem-se com a formalização de ajustes.

Ainda, foi constatado que os fluxos utilizados para a gestão de processos, áreas e atividades não tem sido atualizados para a ordenação das demandas e elaboração do cálculo das UST(s), com o controle dos processos geridos apenas pela elaboração das Ordens de Serviço, indicando a necessidade de adequações do planejamento e ordenação das demandas.

Ademais, inferiu-se o descumprimento de prazo na entrega de alguns serviços e a falta de aplicação de metodologia e consequente glosa, sendo coerente a retificação dos valores pagos e a prática de avaliação para serviços futuros.