



**INEP**

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas  
Educaçionais Anísio Teixeira

MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL

## 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

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
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
<b>2.</b>	<b>RESULTADO DOS TRABALHOS .....</b>	<b>10</b>
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.	<b>RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA.....</b>	<b>29</b>

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 Enceja. 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
<b>Comunicação e Consulta</b>	S1- Desenvolvimento de Plano de consulta e Comunicação Interno e Externo.
<b>Estabelecimento de Contexto</b>	S2- Definição de contexto, considerando as variáveis internas e externas relativas ao processo analisado.
<b>Avaliação de Riscos</b>	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.
<b>Tratamento de Risco</b>	S6- Elaboração do plano de tratamento do risco avaliado.
<b>Monitoramento e Análise Crítica</b>	S7- Realização do monitoramento de riscos identificados, análise crítica dos resultados alcançados e eficácia do tratamento recomendado.
<b>Operação Assistida</b>	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 Enceja, 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](http://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 conseqüente 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 evidencia 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 Constatções 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:

<b>Ordem de Serviço - SEI</b>	<b>Prazo de Execução</b>	<b>Data da Nota Fiscal</b>	<b>Data do Registro de Conformidade Técnica - SEI</b>	<b>Data da Versão inicial do relatório</b>	<b>Data do Relatório de Avaliação de Prazo e qualidade - SEI</b>
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 licitado.

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 conseqüente glosa, sendo coerente a retificação dos valores pagos e a prática de avaliação para serviços futuros.