

**AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE
SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE
APLICAÇÃO DO EXAME NACIONAL
DO ENSINO MÉDIO (ENEM)**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
AÇÃO N° 5/2023**

INEP

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO | **MEC**
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS
EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA | **INEP**

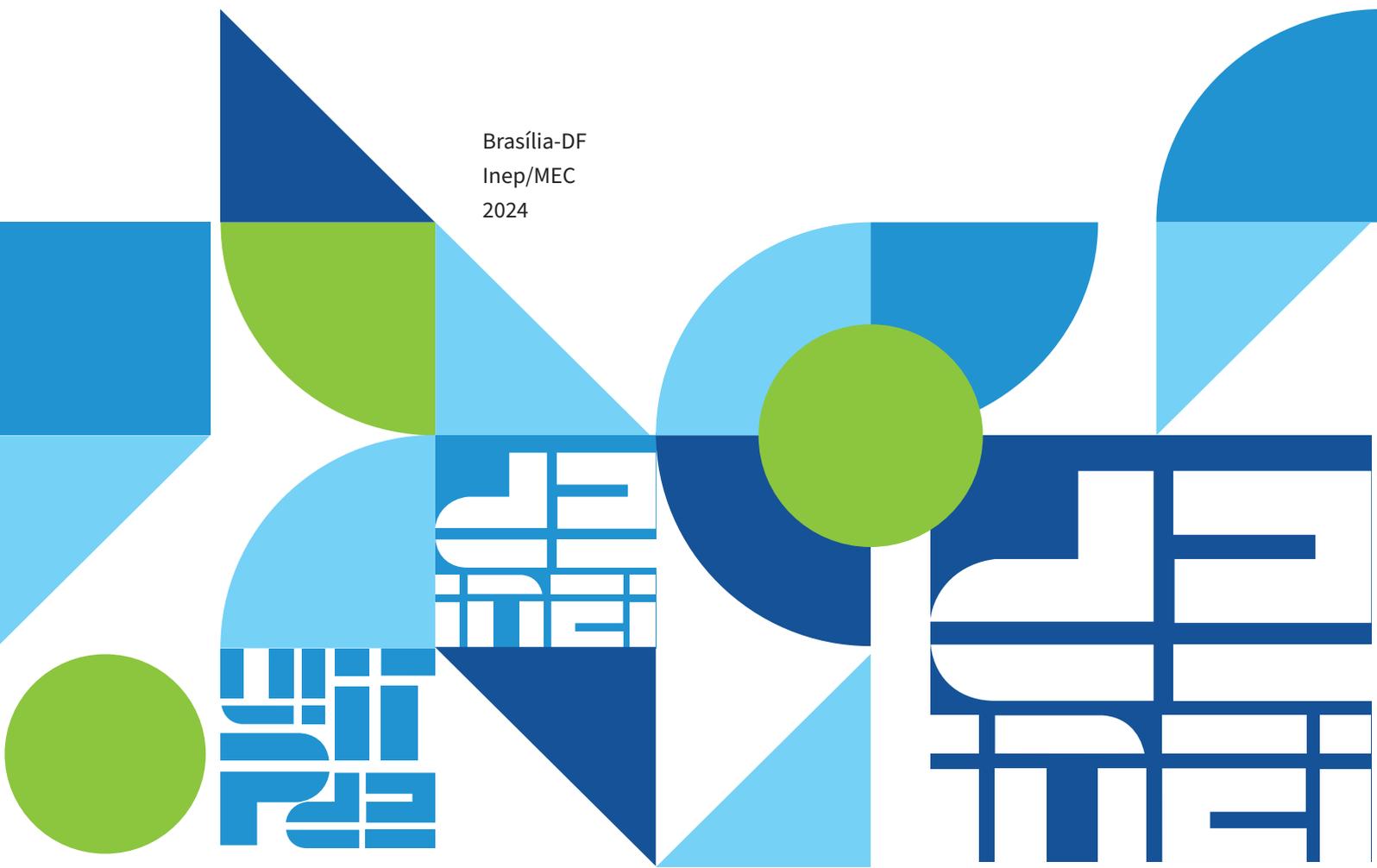




AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE APLICAÇÃO DO EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM)

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
AÇÃO Nº 5/2023**

Brasília-DF
Inep/MEC
2024





Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

PRESIDÊNCIA DO INEP

AUDITORIA INTERNA

Anderson Soares Furtado Oliveira

Cleuber Moreira Fernandes

Cristina Lopes Ribeiro Escórcio

Katharine Mota de A. Bonfim

Lenice Medeiros

Luiz Claudio Senna Costa

Marco José Bianchini

Rafaela Rodrigues Marques

Tainá Amorim Esteves

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO-GERAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (CGEP)

Priscila Pereira Santos

DIVISÃO DE PERIÓDICOS (DPE)

Roshni Mariana de Mateus

DIVISÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL (DPR)

Ricardo César Blezer

APOIO EDITORIAL

Janaína da Costa Santos

REVISÃO LINGUÍSTICA

Giselle Lima Barbosa Amaro

Ricardo César Blezer

NORMALIZAÇÃO

Isabela Rayanne Santos

PROJETO GRÁFICO CAPA/MIOLO

Marcos Hartwich/Raphael C. Freitas

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL

Daniel de Santana Oliveira

REVISÃO GRÁFICA

Érika Janaína de Oliveira Saraiva

ESTA PUBLICAÇÃO DEVERÁ SER CITADA DA SEGUINTE FORMA:

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliação da gestão de serviços especializados de aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): Relatório de Auditoria Ação nº 5/2023*. Brasília, DF: Inep, 2024.



RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

Unidade Auditada

Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP)

Ação de Auditoria nº 5/2023: avaliação da gestão de serviços especializados de aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)

Plano Anual de Auditoria Interna (Paint) 2023

Processo e-Aud nº #1416817

Missão da Auditoria Interna

Aumentar e proteger o valor organizacional, com foco no fortalecimento da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos.

Avaliação

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

Brasília/DF

2024

Qual foi o trabalho realizado pela Audin?

A ação avaliou processos associados à gestão e fiscalização da execução do contrato de serviços especializados para realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) 2023.

O período auditado corresponde ao ano de vigência do contrato nº 5/2023, estabelecido entre o Inep e instituição especializada, para a realização do Enem 2023.

A avaliação foi realizada em observância ao processo de auditoria convencional, agregando boas práticas de auditoria ágil. O trabalho se desenvolve em ciclos, cada um entregando o resultado da avaliação de uma atividade crítica na operacionalização do Enem 2023, entre as previstas na execução do contrato.

O escopo do trabalho consiste nas seguintes questões de auditoria:

Q1. O Plano Logístico (PL1) apresenta aderência aos critérios estabelecidos pelo Inep?

Q2. O processo de fiscalização do contrato atende aos critérios estabelecidos na IN 5/2017 e aos requisitos definidos pelo Inep para os entregáveis do ensalamento?

Por que a Audin/Inep realizou esse trabalho?

A seleção do objeto foi baseada na avaliação de riscos (conforme critérios de relevância, materialidade e criticidade) descrita no Plano Anual de Auditoria Interna (Paint) de 2023. O objeto auditado está associado ao Macroprocesso de Suporte S3 – Gestão da Operação Logística dos Exames e das Avaliações e ao Objetivo Estratégico 4.3 – Otimizar a gestão das operações logísticas e os processos de trabalho, que integram o portfólio de projetos estratégicos do Inep, conforme o documento do Planejamento Estratégico Institucional (PEI 2020-2023). A ação de auditoria está centrada nos mecanismos internos de gestão do contrato nº 5/2023, que prevê a execução de serviços especializados para a realização da edição de 2023 do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Esses serviços, executados por instituições especializadas, representam um dos principais componentes da logística de realização do Exame e têm recebido, nos últimos anos, a atenção de órgãos de controle externos – Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU) – e internos (Auditoria Interna) em função da sua alta materialidade, da importância estratégica do Enem no âmbito das políticas públicas educacionais e do alto potencial de impacto sobre a imagem do Inep.

Quais as conclusões alcançadas pela Audin?

Em relação às questões de auditoria tratadas nos dois ciclos da ação, foram detectadas falhas na gestão e na fiscalização da execução do contrato, resultando na falta de conformidade do entregável Plano Logístico do Enem 2023 (PL1), de acordo com os requisitos elencados no caderno de encargos que acompanha o contrato. Em consequência das falhas de gestão e de fiscalização, foram também detectados riscos ao atendimento dos requisitos associados aos entregáveis relativos ao ensalamento e aos demais produtos previstos no contrato. Recomenda-se o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão da avaliação dos entregáveis previstos no contrato, a fim de assegurar a conformidade de atuação dos fiscais técnicos e a qualidade técnica dos entregáveis almejada pelo Inep.





LISTRA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Resultado das análises da Audin acerca do atendimento às orientações dos normativos que regulam as atividades de gestão e fiscalização do contrato nº 5/2023, com base nas evidências identificadas (AI = atende integralmente; AP = atende parcialmente; NA = não atende).....	15
Quadro 2	Perguntas do questionário elaborado pela Audin destinado aos fiscais técnicos do contrato nº 5/2023 (aplicação do Enem 2023), designados pela Portaria nº 216, de 18 de maio de 2023; respostas dos fiscais; e relação com os dispositivos da IN 5/2017	20
Quadro 3	Compilação de boas práticas de gestão e fiscalização de contratos administrativos, a partir de manuais e guias publicados por órgãos e entidades da administração pública federal.....	23



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Audin	Unidade de Auditoria Interna do Inep
CGDA	Coordenação-Geral do Desenvolvimento da Aplicação
CGEI	Coordenação-Geral de Exames e Instrumentos
CGGA	Coordenação-Geral de Gestão Administrativa
CGMEB	Coordenação-Geral de Medidas da Educação Básica
CGMIL	Coordenação-Geral de Monitoramento e Integração Logística
CGSIEB	Coordenação-Geral de Sistemas da Educação Básica
CGU	Controladoria-Geral da União
Daeb	Diretoria de Avaliação da Educação Básica
DGP	Diretoria de Gestão e Planejamento
DTDIE	Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
Paint	Plano Anual de Auditoria Interna
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCU	Tribunal de Contas da União
TRP	Termo de Recebimento Provisório



SUMÁRIO

ESTA PUBLICAÇÃO POSSUI SUMÁRIO INTERATIVO

PARA RETORNAR AO SUMÁRIO, CLIQUE NO NÚMERO DA PÁGINA EM CADA SEÇÃO

INTRODUÇÃO.....	8
1 VISÃO GERAL DA OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTRATO DE EXECUÇÃO DO ENEM 2023.....	11
2 RESULTADOS DOS EXAMES	14
3 RECOMENDAÇÕES	30
4 CONCLUSÕES.....	31
ANEXOS.....	32



INTRODUÇÃO

O objeto desta auditoria está relacionado à aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). O objetivo é acompanhar a operacionalização de processos para a realização do Exame em 2023, a partir da avaliação da conformidade dos entregáveis de diferentes fases de prestação dos serviços em relação às previsões, com foco na análise dos mecanismos de controle adotados pelos responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato no Inep. A partir dessa ação, a Audin visa tanto identificar os controles e riscos dos processos de suporte relacionados aos projetos de maior materialidade e visibilidade do Inep como contribuir com o aprimoramento dos processos de contratação de serviços especializados, com a melhoria das entregas e com a eficiência e efetividade da administração pública.

A Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP) é a unidade responsável pela gestão dos processos licitatórios e dos contratos de serviços relativos às aplicações dos exames e avaliações do Inep, razão pela qual figura como unidade auditada nesta ação. Os processos de aplicação do Enem estão alocados no Macroprocesso de Suporte S3 – *Gestão da Operação Logística dos Exames e das Avaliações*.

Para a condução dessa ação, a Audin adotou uma metodologia híbrida, agregando boas práticas de auditoria ágil ao processo de auditoria convencional que, em linha gerais, propõe-se a trabalhar em ciclos, elegendo, em parceria com a área auditada, os **processos/subprocessos críticos** para serem executados prioritariamente, de forma mais rápida e objetiva, provendo resultados parciais ao final de cada ciclo. A parte inicial dos trabalhos seguiu a metodologia convencional de avaliação, com a realização dos estudos preliminares sobre o objeto, incluindo a identificação de riscos associados aos processos mapeados. Segundo consta no Termo de Referência (TR), a operacionalização do Exame compreende as seguintes fases:

- 1. PRÉ-APLICAÇÃO** - ações e atividades que precedem o período de aplicação do Exame: Planejamento Logístico (PL), Análise de Documentos (AD), Ensalamento (EN), Preparação de Instrumentos (PI), Manuseio (MA), Capacitação de Colaboradores (CA) e Capacitação de Corretores de Redações (CR).
- 2. APLICAÇÃO** - atividades que ocorrem nos dias dedicados à operacionalização dos procedimentos para a execução da aplicação das provas, conforme dias e horários estabelecidos no Edital, que definem os procedimentos e regramentos do Exame.
- 3. PÓS-APLICAÇÃO** - ações e atividades necessárias ao retorno dos instrumentos, processamentos e análises pertinentes ao cumprimento dos objetivos atribuídos ao processo de aplicação em epígrafe:

Operação Reversa (OR), Processamento dos Cartões Resposta (PC), Correção das provas Objetivas (CO), Correção das Redações (RD) e Banco de Imagens (BI).

Frente à ausência de mapeamento de processos e de gerenciamento de riscos oficialmente adotados pela área auditada, a equipe de auditoria tomou como base as ações/atividades das fases de operacionalização do exame para definir os processos avaliados e identificar os respectivos riscos associados. Considerando a metodologia ágil, no primeiro momento foram identificados 28 riscos associados às sete ações que integram a fase de pré-aplicação do Exame. Na sequência, solicitou-se ao diretor da DGP a indicação do processo da fase de pré-aplicação, considerado prioritário para avaliação pela Audin.

Conforme consta na resposta à tarefa ID nº #1442436, que trata da Solicitação de Auditoria nº 2 (Auditoria 1416817), a avaliação do entregável **Plano Logístico (PL1)** foi indicada para avaliação prioritária pela Audin. Trata-se do primeiro produto entregável previsto no contrato nº 5/2023 e consiste em um documento descritivo com todas as atividades necessárias à operacionalização do Exame:

PL1.1 O Plano Logístico do Enem corresponde a documento descritivo com todas as atividades necessárias à operacionalização do Exame, contemplando o atendimento especializado, tratamento pelo nome social, o atendimento às pessoas privadas de liberdade e a aplicação de contingência; deve estar dividido entre as fases de Pré-Aplicação (ensalamento, preparação de instrumentos, manuseio, capacitação de todos colaboradores), Aplicação e Pós-Aplicação (operação reversa, processamento e correção dos instrumentos de prova).

A partir da mensuração dos riscos associados a esse entregável, em conjunto com representantes da área auditada (DGP), o risco *R2 – Ausência de conformidade do PL1 aos requisitos determinados pelo Inep* foi selecionado para análise, pela Audin, no primeiro ciclo do trabalho. Destaca-se que o risco *R3 – Inconsistências no processo de fiscalização do entregável* apresentou maior risco residual, mas foi considerado que esse risco perpassa todo o contrato e deverá ser avaliado posteriormente, na medida em que novas entregas forem realizadas pela contratada.

O resultado do primeiro ciclo de avaliação (*Sprint 1*) apresenta resposta à seguinte questão de auditoria:

Q1. O Plano Logístico (PL) apresenta aderência aos critérios estabelecidos pelo Inep?

Embora focada no entregável PL1, a equipe de auditoria identificou a necessidade de analisar aspectos mais gerais da gestão e da fiscalização da execução do contrato, comuns a todos os entregáveis. Inicialmente, a equipe avaliou as evidências de atendimento às orientações gerais contidas nos normativos que embasam a gestão e a fiscalização do referido contrato. Em um segundo momento, tomando como base os normativos e documentos disponibilizados, foram avaliados os procedimentos e as atividades referentes à fiscalização do entregável 1 – Plano Logístico do Enem –, incluindo a tempestividade e a conformidade dos requisitos, conteúdo e formatos estabelecidos.

A tempestividade foi avaliada segundo os prazos estabelecidos para entrega do relatório do PL1 pela empresa aplicadora e para os trâmites de avaliação pela equipe de fiscalização do Inep. A conformidade foi avaliada a partir da análise dos termos de recebimento provisório elaborados pelos fiscais designados como aprovadores do entregável (representantes da CGDA/DGP, CGMIL/DGP, CGEC/Daeb e DTDIE, conforme consta na matriz de responsabilidades). Os achados e recomendações originados dessas análises foram comunicados à área auditada, por meio de Relatório Preliminar referente ao primeiro ciclo (*Sprint 1*).

Na sequência, a partir da indicação do diretor da área auditada, foi iniciado o planejamento do segundo ciclo da ação de auditoria, tendo como foco as atividades relativas ao ensalamento (ação 3 da fase

de pré-aplicação). A área da DGP diretamente relacionada ao acompanhamento da execução das atividades relativas ao ensalamento é a Coordenação-Geral de Monitoramento e Integração Logística (CGMIL). A Audin solicitou – e foi prontamente atendida – a indicação de um interlocutor da área técnica para acompanhar a execução desse ciclo.

A equipe da Audin procedeu à análise das ações relativas ao ensalamento, conforme descrito no Termo de Referência e em seus anexos, e na versão final do documento do Plano Logístico do Enem 2023 (PL1_VFinal) aprovado pelo Inep. No PL1 estão descritos os mecanismos adotados para a operacionalização dos requisitos dos três entregáveis relativos ao ensalamento (EN1, EN2 e EN3), incluindo as atividades a serem executadas e a metodologia empregada. Os requisitos que orientam a execução do contrato e a fiscalização de cada entregável estão dispostos no item 4 do caderno de encargos que acompanha o Termo de Referência do contrato. Cada entregável é composto por um conjunto de fatores avaliados.

Esgotadas as fontes de análises iniciais, a equipe da Audin encaminhou questionamentos à área responsável pelo acompanhamento da execução da ação de ensalamento, por meio da Solicitação de Auditoria nº 5 (#1465884). Com base nas informações e nos documentos recebidos, a equipe da Audin identificou os riscos referentes ao ensalamento, encaminhou para análise da área técnica e realizou reunião de alinhamento para discussão da magnitude dos impactos e probabilidades dos riscos identificados.

A partir da mensuração dos riscos associados a esse entregável, em conjunto com representantes da área auditada (DGP), o risco selecionado para análise pela Audin no segundo ciclo do trabalho foi o *R13 – Inconsistência no processo de fiscalização da execução da reserva de locais; da análise de documentos; ou do ensalamento propriamente dito*.

Destaca-se que os riscos relacionados às inconsistências no processo de fiscalização dos entregáveis já havia sido identificado no primeiro ciclo da ação, sendo, inclusive, avaliada a conformidade dos trâmites iniciais do processo de gestão e fiscalização do contrato à luz dos dispositivos da IN 5/2017 e do processo de fiscalização do PL1. Entretanto, nesse segundo ciclo, os entregáveis previstos no contrato ainda não estão disponíveis, razão pela qual a equipe da Audin focou sua análise no aprofundamento da avaliação sobre o processo de fiscalização à luz da IN 5/2017. Assim, a questão definida para esse segundo ciclo foi:

Q2. O processo de fiscalização do contrato atende aos critérios estabelecidos na IN 05/2017 e aos requisitos definidos pelo Inep para os entregáveis do ensalamento?

Os demais riscos relativos ao ensalamento, tendo em vista a força de trabalho disponível na Audin e a impossibilidade de realização de testes em função da etapa de execução do contrato, não serão tratados nesse *Sprint*, mas poderão ser tratados em ciclos posteriores.

1

VISÃO GERAL DA OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTRATO DE EXECUÇÃO DO ENEM 2023



A realização do Enem perpassa várias unidades do Inep e está vinculada às quatro diretrizes estratégicas estabelecidas no Planejamento Estratégico Institucional (PEI 2020 -2023¹):

- Ampliar a acessibilidade e o uso de evidências educacionais;
- Ampliar a efetividade das avaliações e pesquisas educacionais (racionalizar as avaliações e pesquisas);
- Fortalecer os mecanismos de governança, integridade e gestão estratégica;
- Otimizar o uso dos recursos públicos.

Desde a implantação do Enem, o Inep contrata instituições especializadas para a prestação dos serviços de aplicação do Exame. Avaliações e apurações anteriores de processos relacionados à execução dos contratos firmados pelo Inep com as empresas especializadas identificaram fragilidades dos controles internos relativos a vários processos/subprocessos. O relatório da ação da CGU 839421, *Avaliação da prestação de serviços especializados de aplicação para o Exame Nacional do Ensino Médio (Contrato 15/2017)*, por exemplo, resultou em recomendações de aprimoramentos nos controles do Inep relativos à gestão dos contratos com as instituições especializadas. Parte das recomendações foi implantada na fase de planejamento e condução do processo licitatório que resultou na celebração de novo contrato firmado entre o Inep e instituição especializada para a realização do Enem em 2023. Outras, entretanto, ainda carecem de acompanhamento pela Audin, conforme recomendação da própria CGU, um dos fatos motivadores da execução desta ação de auditoria.

Apesar de contar com os serviços de instituição aplicadora especializada, a alta complexidade do processo de realização do Enem exige a formação de uma equipe interna multidisciplinar para efetuar o planejamento da contratação e, posteriormente, o acompanhamento da execução do contrato. No planejamento da contratação realizada em 2023, as unidades envolvidas, e suas respectivas contribuições, foram as seguintes:

¹ Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/gestao_e_governanca/planejamento_estrategico_institucional_2020_2023.pdf. Acesso em 3 mar. de 2023.

- Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas (CGIM/Daeb²): contribuições técnicas relativas às aferições estatísticas e amostra da aplicação do Exame composta pela quantidade de participantes;
- Coordenação-Geral de Exames para Certificação (CGEC/Daeb³): contribuições técnicas relativas à construção do instrumento de avaliação e aspectos pedagógicos inerentes;
- Coordenação-Geral de Sistemas de Informação (CGSI/DTDIE⁴): contribuições técnicas relacionadas aos serviços que englobam tecnologia da informação;
- Coordenação-Geral de Logística de Aplicação (CGLOG/DGP⁵): contribuições técnicas alusivas às questões de integração e logísticas da aplicação voltada para a realização dos serviços pretendidos pela Administração;
- Coordenação-Geral do Desenvolvimento da Aplicação (CGDA/DGP): contribuições técnicas alusivas aos procedimentos de aplicação, capacitação e seus instrumentos;
- Coordenação-Geral de Gestão Administrativa (CGGA/DGP): contribuições técnicas pertinentes à forma e aderência à legislação em vigor.

O acompanhamento da operacionalização das ações e atividades necessárias à realização do Exame também requer a integração entre vários atores e unidades administrativas, conforme elencado na matriz de responsabilidades, a qual define as seguintes etapas:

- **Execução do trabalho envolvido no entregável, processo ou atividade** – pessoa ou papel responsável por assegurar que o trabalho seja concluído.
- **Aprovação do trabalho envolvido no entregável, processo ou atividade** – pessoa ou papel que responde pelo resultado final do entregável, processo ou atividade.
- **Consulta** – pessoa consultada antes da ação ou decisão tomada, devendo fornecer conhecimento ou informações para completar o trabalho.
- **Informação** – pessoa ou papel informado depois que a ação ou decisão for tomada; trata-se daquela que deverá ser informada sobre o status do trabalho em questão.

A proposta de contratação de empresa especializada para realização da edição de 2023 do Enem foi devidamente prevista no Plano Anual de Contratação (PAC) 2022, figurando como serviço continuado, vinculado à ação 20RM – *Exames e Avaliações da Educação Básica* do Programa 5014 – *Estatísticas e Avaliações Educacionais*. O processo licitatório (Pregão nº 13/2022) culminou na celebração do contrato nº 5/2023, entre o Inep e o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Promoção de Eventos (Cebbraspe). O objeto do contrato é a *Operacionalização dos procedimentos relativos à realização do Enem, versão impressa, e correção de provas objetivas e redações*. A vigência é de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado, por interesse das partes, até o limite de 60 (sessenta) meses.

² Atualmente denominada Coordenação-Geral de Medidas da Educação Básica (CGMEB).

³ Atualmente denominada Coordenação-Geral de Exames e Instrumentos (CGEI).

⁴ Atualmente denominada Coordenação-Geral de Sistemas da Educação Básica (CGSIEB).

⁵ Atualmente denominada Coordenação-Geral de Monitoramento e Integração Logística (CGMIL).

Conforme extrato de publicação do contrato firmado entre o Inep e o Cebraspe (Pregão nº 13/2022), o valor total é de R\$ 329.725.932,50 (trezentos e vinte e nove milhões, setecentos e vinte e cinco mil, novecentos e trinta e dois reais e cinquenta centavos) e contempla todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto. Os pagamentos à contratada dependem dos quantitativos de serviços efetivamente prestados, estando previstas 35 parcelas, conforme o cronograma de desembolso disponível no Termo de Referência da contratação e o cronograma de execução pactuado entre as partes.

As atividades relacionadas à gestão e fiscalização dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos no âmbito do Inep seguem as orientações contidas no *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos*⁶ (documento interno complementar à Instrução Normativa Seges/MP 5/2017⁷). O objetivo do manual é “orientar, auxiliar e subsidiar as atividades dos gestores e fiscais de contratos, titulares e substitutos, e demais envolvidos”.

Para o contrato nº 5/2023, os fatores avaliados de cada entregável, os prazos de entrega, o valor dos fatores avaliados para fins de medição de resultados, bem como os mecanismos de controle e fiscalização da execução estão detalhados no Termo de Referência e no caderno de encargos que o acompanham.

O entregável PL1 – Plano Logístico do Enem (foco da análise da Audin no primeiro ciclo) corresponde a um documento contendo a descrição das atividades necessárias à operacionalização do Exame. São definidos 24 requisitos a serem observados pela aplicadora na elaboração do documento, contemplando as fases de Pré-Aplicação (ensalamento, preparação de instrumentos, manuseio, capacitação de todos os colaboradores), Aplicação e Pós-Aplicação (operação reversa, processamento e correção dos instrumentos de prova).

Em relação ao ensalamento (foco da análise da Audin no segundo ciclo), o Termo de Referência define três entregáveis. O EN1 – Relatório de visita in loco é relativo às atividades que precedem o ensalamento propriamente e trata das visitas aos locais potencialmente adequados à aplicação do Exame nos 1.750 municípios definidos pelo Inep para sediarem a edição de 2023. O caderno de encargos lista quatro fatores avaliados e define cinco requisitos (EN1 a EN5) para esse entregável. Para o entregável EN2 – Base de dados do ensalamento, são estabelecidos três fatores avaliados e 16 requisitos. Para o entregável EN3 – Base de dados de locação das salas, são definidos três fatores avaliados e quatro requisitos.

⁶ Disponível em:
https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/gestao_e_governanca/manual_de_gestao_e_fiscalizacao_de_contratos.pdf
Acesso em: 1º mar. de 2023.

⁷ Disponível em:
<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada> Acesso em: 3 mar. de 2023.

2 RESULTADOS DOS EXAMES



2.1 Falhas no atendimento às orientações dos normativos que regulam as atividades iniciais de gestão e fiscalização do contrato

Para verificar se houve atendimento às orientações contidas nos normativos que regem os procedimentos e atividades relacionados à gestão e fiscalização dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos no âmbito do Inep, a equipe da Audin realizou a análise dos normativos; das respostas (e dos documentos anexados) da área auditada às solicitações de auditoria; e dos documentos adicionais que integram os processos de contratação da aplicadora para o Enem 2023, de fiscalização do contrato e de pagamento. Com base nos exames realizados, a equipe da Audin elaborou a lista de verificação disponível no Quadro 2, para analisar se houve ou não atendimento aos dispositivos estabelecidos na IN 5/2017.

Foi constatado o atendimento integral ao procedimento relativo à designação do gestor e dos fiscais do contrato, por meio da Portaria nº 157, de 10 de abril de 2023 (posteriormente revogada e substituída pela Portaria Inep nº 216, de 18 de maio de 2023). Também foi evidenciada a realização da reunião inicial com representantes da contratada, destacando a realização de uma reunião preparatória, apenas com a equipe interna de gestão de fiscalização, conforme registro encaminhado. Entretanto, não foi localizada a ata relativa à reunião interna com a contratada, conforme orientação do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos.

Por outro lado, não foram identificados os registros do cumprimento das orientações norteadoras das indicações para a função de fiscalização, incluindo os referentes ao perfil dos indicados. A área auditada informou que a “designação dos fiscais titulares e substitutos fica a critério dos Coordenadores-Gerais” das unidades e que, no Ofício-Circular que solicita a indicação, é mencionado que se visa o atendimento aos requisitos da IN 5/2017. No entanto, o Ofício-Circular não explicita os critérios a serem observados na indicação, sobretudo aqueles relativos à disponibilidade de tempo para o exercício da função de fiscal do contrato (ex.: equilíbrio entre os encargos do servidor e do exercício da função; quantitativo de contratos fiscalizados por servidor), já que há indícios de que os critérios de qualificação técnica são observados. A portaria com a designação da equipe de servidores responsável pela fiscalização associa o fiscal técnico aos entregáveis que irá avaliar, com base, segundo a área auditada, nas equipes que participaram do planejamento do processo de contratação. Considera-se, portanto, que foi atendida a orientação dos normativos quanto à designação

de fiscais responsáveis pela avaliação de diferentes entregáveis, em conformidade com suas áreas de atuação técnica (conhecimento, habilidade e experiência do servidor quanto à natureza do objeto do contrato).

Em relação ao Plano de Fiscalização, a área auditada informou que a fiscalização é baseada nos requisitos dos entregáveis elencados no caderno de encargos, documento anexo do Termo de Referência (TR), que “apresenta a definição das fases, etapas e requisitos do Enem Impresso” (Encarte A). A equipe da Audin evidenciou que as informações que devem estar contidas no plano de fiscalização (item 5.1b do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos) estão, de fato, contempladas no caderno de encargos e no TR. Evidenciou também que o item 15.21.1. do TR menciona que os fatores avaliados de cada entregável, conforme apresentado no caderno de encargos, serão atestados pelos fiscais técnicos designados e que estes irão verificar a conformidade e tempestividade das entregas. Entretanto, apesar dessa conexão entre Termo de Referência (e anexos) e o processo de fiscalização do contrato, pondera-se que o primeiro é destinado às empresas que aderem ao processo de contratação e não à equipe de fiscalização. Nessa perspectiva, a equipe da Audin considera que não está sendo plenamente atendida a orientação de elaboração do Plano de Fiscalização e que a ausência de tal plano para embasar a atividade de fiscalização aumenta o risco de falhas e inconformidades no processo de avaliação dos entregáveis, conforme será apresentado nos itens que seguem.

QUADRO 1

RESULTADO DAS ANÁLISES DA AUDIN ACERCA DO ATENDIMENTO ÀS ORIENTAÇÕES DOS NORMATIVOS QUE REGULAM AS ATIVIDADES DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO Nº 5/2023, COM BASE NAS EVIDÊNCIAS IDENTIFICADAS (AI = ATENDE INTEGRALMENTE; AP = ATENDE PARCIALMENTE; NA = NÃO ATENDE)

Orientação/normativo	Evidências encaminhadas pela área auditada*	Avaliação da Audin
1. Houve designação formal da equipe para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, cf. o artigo 42 da IN 5/2017: A autoridade competente do setor de licitações deverá designar, por ato formal, o gestor, o fiscal e os substitutos.	Portaria Inep nº 216, de 18 de maio de 2023: Designa os servidores para gerenciar, acompanhar e fiscalizar a execução e o adequado cumprimento das cláusulas estabelecidas no Contrato nº 5/2023.	AI
2. Na indicação dos servidores para atuarem como fiscal técnico, foram considerados os critérios elencados no §2 do artigo 41 da IN 5/2017 e no item 3 do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos: compatibilidade com as atribuições do cargo; complexidade da fiscalização; quantitativo de contratos por servidor; capacidade para o desempenho das atividades; conhecimento, habilidade e experiência quanto à natureza do objeto do contrato; e equilíbrio entre os encargos do servidor e os do exercício da função de gestor ou de fiscal do contrato.	Resposta à solicitação de auditoria nº 1 (e-aud #1416997): Fica a critério de cada Coordenador-Geral designar os fiscais titulares e substitutos de cada entregável definido como de responsabilidade de sua Coordenação/Diretoria. Ressalta que o Ofício-Circular encaminhado às áreas, solicitando indicação dos fiscais técnicos, menciona: “visando atender aos requisitos da Instrução Normativa SEGES nº 05, de 27 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do planejamento e fiscalização de contratos no âmbito da Administração Pública”.	NA
3. Foi realizada a reunião inicial com a contratada para apresentação do plano de fiscalização. Há ata de registro da reunião, cf. o item 5.1 do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos? O gestor do contrato deverá promover reunião inicial, em até 10 (dez) dias após a assinatura do contrato, devidamente registrada em ata, com o representante da contratada.	Encaminha material referente à reunião com a contratada, realizada no dia 22/03/2023 (documentos de convocação, apresentação do contrato e lista de presença). Não foi encaminhada/localizada a ata da referida reunião.	AP
4. Foi elaborado e apresentado o Plano de Fiscalização, cf. o item 5.1 do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos? Apresentar o Plano de Fiscalização.	Resposta à solicitação de auditoria nº 3 (e-aud #1451373): “os requisitos fiscalizados encontram-se listados no caderno de encargos..., anexo ao Termo de Referência...”.	NA

Fonte: Elaborado pela Audin/Inep.

* Documentação citada/anexada às respostas da área auditada às SA 01 e 03 (cf. papel de trabalho Q01).

2.2 Falhas nos procedimentos de avaliação da conformidade do entregável Plano Logístico do Enem (fator = Relatório PL1)

Cada entregável relacionado ao objeto do contrato é composto por um ou mais fatores avaliados, que são atestados pelos fiscais técnicos designados a partir da verificação da tempestividade e da conformidade das entregas – item 15.21.1 do Termo de Referência (TR). A tempestividade se refere à “condição de tempo de execução do serviço a que se refere o entregável” e a conformidade à “condição de execução de um serviço com relação aos requisitos, conteúdos e formatos estabelecidos pelo Inep” (itens 16.3.1 e 16.3.2 do TR, respectivamente).

A equipe de auditoria analisou os documentos relativos à fiscalização do entregável PL1 com vistas a identificar a aderência dos procedimentos e instrumentos adotados pelos fiscais técnicos aos controles indicados pela área responsável pela gestão do contrato. Evidenciou-se que a avaliação do Relatório PL1 foi realizada por quatro fiscais técnicos designados na Portaria nº 216/2023, tal como definido na matriz de responsabilidades disposta no caderno de encargos. Verificou-se também que foi seguido, no processo de fiscalização, o fluxo de tramitação do entregável informado pela área auditada em resposta à solicitação de auditoria nº 1.

O instrumento utilizado nas avaliações é o **Termo de Recebimento Provisório** (tratado aqui pela sigla TRP), o qual apresenta dois campos de identificação (informações sobre a contratação e o entregável) e cinco campos de informações relativas aos critérios de tempestividade e conformidade a serem avaliados. O TRP encaminhado aos fiscais pela Divisão de Gestão de Contratos de Serviços de Aplicação (DCSA/CGGA/DGP) é previamente preenchido, sendo que apenas o campo 2 (Avaliação da execução dos serviços – Termo de Referência, item 7) é indicado para preenchimento pelos fiscais, particularmente o campo **2.1. Justificativa da Avaliação**, de preenchimento obrigatório. As condições analisadas no recebimento do entregável PL1, conforme consta no item 1 dos TRP, corresponde aos 24 requisitos elencados no item 4 do caderno de encargos para o entregável/fator.

Embora a avaliação do Relatório PL1 não tenha sido objeto das análises da equipe da Audin, verificou-se que, no sumário do documento entregue pela aplicadora, consta um quadro com a associação dos requisitos elencados no caderno de encargos a todos os demais entregáveis previstos durante a execução do contrato. A equipe Audin estendeu a associação com as áreas responsáveis pela aprovação dos entregáveis (conforme item 5 do caderno de encargos e a Portaria nº 216/2023), na perspectiva de entender melhor a distribuição da avaliação dos requisitos do PL1 entre os quatro fiscais técnicos designados para avaliar o documento.

Não foi possível, entretanto, identificar com clareza quais requisitos foram avaliados por cada fiscal, a partir da análise dos TRP preenchidos e assinados. Verificou-se que a primeira versão do Relatório *Plano Logístico do Enem* (PL1) foi rejeitada pelos quatro fiscais técnicos, mas apenas dois TRP foram preenchidos com justificativas que motivaram a rejeição, apesar da indicação de “obrigatoriedade” de preenchimento do campo 2.1. Em relação à versão 2, apenas um dos 4 fiscais rejeitou o documento e justificou a motivação.

Quando se analisa o conteúdo das justificativas/observações, é possível associar os requisitos e entregáveis a que se referem, mas observa-se solicitações de ajustes que não encontram correspondência com o rol de requisitos estabelecidos, indicando a possibilidade de que outros critérios possam estar sendo utilizados pelos fiscais técnicos, além daqueles definidos no caderno de encargos. De fato, em um dos TRP a rejeição do entregável é justificada pelo “desacordo com o esperado para o Exame, pois quando da entrega do produto não tínhamos realizado reuniões técnicas com o Cebraspe para alinhar essas atividades”, indicando que há outros mecanismos envolvidos no processo de avaliação dos entregáveis.

Constatou-se também que os TRP foram encaminhados à contratada mesmo com ausência de justificativas sobre a motivação da rejeição ou contendo justificativas e solicitações de ajustes que não encontram correspondência com os requisitos do caderno de encargos, apesar de o TR estabelecer (item 16.18) que os serviços poderão ser rejeitados (se em desacordo com as especificações) e que deverão ser corrigidos/refeitos/substituídos no prazo fixado pelo fiscal ou pelo gestor do contrato. Se não há clareza dos fiscais em relação aos problemas detectados, é razoável supor que a contratada disponha de dificuldades em ajustar/aprimorar o entregável.

Vale mencionar que a equipe da Audin solicitou à área auditada o envio de evidências adicionais (ex.: documentos, atas de reuniões, trocas de mensagens eletrônicas) de critérios/orientações utilizados na fiscalização do entregável PL1, ou seja, outros além dos requisitos/condições estabelecidos no caderno de encargos e no TRP, respectivamente. Em resposta, a área auditada comunicou que “informações adicionais, caso existam, estão de posse das áreas técnicas de fiscalização”.

Considerando que a coordenação das atividades relativas à fiscalização técnica é de competência do gestor do contrato, faz-se necessário que a gestão tenha conhecimento das práticas adotadas pelas áreas técnicas para evitar a adoção de critérios, instrumentos e procedimentos de fiscalização distintos dos que estão estabelecidos nos normativos ou, se for o caso, incorporar, normatizar e disseminar as boas práticas. A própria área responsável pela gestão do contrato incluiu o risco associado à “indicação insuficiente dos critérios de controle, fiscalização, recebimento e aceitação do objeto” no mapa de gerenciamento de riscos, disponível em documento interno (documento SEI 0943758). Apesar de pontuado como risco de probabilidade baixa, o impacto seria alto, com chance de provocar “fragilidade do processo e fiscalização”. As ações preventivas já apontavam para a importância de observação das previsões legais relativas aos critérios de controle e apresentação coerente e objetiva dos critérios de medição compatíveis com as especificidades do Exame. Apesar do risco e das ações preventivas apontadas, o que se constatou foi que, de fato, o processo de fiscalização apresenta fragilidades e que é necessário evitar as distorções e inconformidades dos procedimentos de fiscalização técnica, de forma a eliminar a discricionariedade dos fiscais.

Ressalta-se, ainda, que o relatório de auditoria da CGU nº 839421 – *Avaliação da prestação de serviços especializados de aplicação para o Exame Nacional do Ensino Médio* – (Contrato 15/2017) já havia apontado inconsistências nos procedimentos de fiscalização daquele contrato e emitido recomendações de ajustes para aprimorar os instrumentos de controle disponíveis para a fiscalização técnica, como, por exemplo, a adoção de listas de verificação (checklist) dos requisitos avaliados. No caso de entregáveis avaliados por mais de um fiscal, tais listas favorecem, inclusive, a identificação clara dos requisitos avaliados por cada um. Adicionalmente, ressalta-se que a avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues, listada no rol de competências do fiscal técnico (item 4.2 do *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos*), evidencia que a atividade deve ser baseada em listas de verificação.

2.3 Inconformidade dos procedimentos de indicação dos fiscais do contrato e dos instrumentos utilizados na avaliação dos entregáveis aos dispositivos da IN 5/2017

Conforme evidenciado no Achado nº 1, durante a execução do primeiro ciclo da ação não foi possível identificar o atendimento aos dispositivos da IN 5/2017 relativos ao perfil dos fiscais técnicos e ao plano de fiscalização dos entregáveis do contrato (Quadro 1). Assim, a partir da definição da questão, das subquestões e do escopo do segundo ciclo da auditoria, a equipe da Audin elaborou um questionário destinado aos 22 fiscais do contrato (titulares e suplentes) designados pela Portaria nº 216/2023, com os seguintes objetivos:

- 1) Verificar se na indicação de servidor para atuar como fiscal técnico do contrato foram considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades (§2, do art. 41, da IN 05/2017);
- 2) Verificar se os instrumentos utilizados na fiscalização seguem as disposições contidas nos art. 46 e 47 e no Anexo VIII da IN 05/2017.

As perguntas formuladas, as respectivas respostas dos 16 fiscais técnicos que responderam ao questionário e os dispositivos estabelecidos nos artigos 41, 46 e 47, no Anexo III da IN 5/2017, estão disponíveis no Quadro 2.

A partir da análise das respostas recebidas, verifica-se o atendimento parcial das orientações contidas no §2 do artigo 41 da IN 5/2017, sobretudo quando se considera o preparo e tempo disponível para a execução das atividades de fiscalização. Embora a maior parte dos respondentes tenha afirmado que foi cientificada sobre a sua indicação como fiscal do contrato, quase metade (43,7%) dos respondentes afirmou não se sentir preparada para executar as atividades, o que pode estar associado à falta de treinamentos, já que a maioria (81%) afirmou que não recebeu qualquer capacitação sobre fiscalização de contratos e todos afirmaram que não recebem treinamentos específicos para a fiscalização do contrato em tela. A “sensação” de despreparo para a execução das atividades pode também estar associada ao fato de que quase metade dos respondentes não tenha participado da fase de planejamento da contratação, pois, considerando que a indicação é de competência dos coordenadores das áreas técnicas, infere-se que não há incompatibilidade das atribuições aos cargos ocupados pelos técnicos indicados e designados.

Em relação à disponibilidade para exercer as atividades de fiscalização, verificou-se que, à exceção de um, os fiscais que responderam ao questionário relataram que exercem outras atividades, incluindo gestão e fiscalização de outros contratos, e que não dispõem de tempo suficiente para atuar efetivamente como fiscal do contrato em tela. Tal condição foi reafirmada nas respostas dadas à última pergunta (de resposta aberta) do questionário (Quadro 2). O excesso de atividades, combinado ao número insuficiente de servidores para execução da fiscalização, foi a resposta mais frequente. A equipe da Audin não identificou orientações e/ou normas adicionais acerca de um número “ótimo” (ou “máximo”) de contratos que um fiscal deve acompanhar, nem acerca do tempo mínimo disponível para executar as atividades de fiscalização. Trata-se de critério discricionário, pois há que se considerar as peculiaridades de cada tipo de contrato.

A complexidade do contrato em tela é evidenciada pelo alto número de ações e atividades que refletem a quantidade de entregáveis (de requisitos associados) e pela variedade de áreas e de técnicos envolvidos na fiscalização. Por outro lado, as respostas ao questionário alertam para as condições de atuação dos fiscais designados, com sinalizações de acúmulo de tarefas e falta de tempo hábil para realizar as atividades com a dedicação necessária. A média de contratos por fiscal é próxima de sete, e chama a atenção o fato de um único servidor estar envolvido na fiscalização de 21 contratos. Assim, parece-nos evidente a necessidade de aprimorar as condições de atuação dos fiscais designados.

Com o intuito de contribuir para ampliar a eficiência e efetividade das atividades de fiscalização, mesmo no contexto atual relatado (excesso de atividades e carência de fiscais), a equipe da Audin dispõe, no Quadro 3, alguns exemplos de guias e manuais de gestão e fiscalização de contratos que abordam práticas adotadas por outros órgãos e instituições públicas. Uma prática comum verificada é a adoção de instrumentos padronizados como, por exemplo, o plano de fiscalização e as listas de verificação da conformidade das entregas aos critérios estabelecidos. No contrato em tela, evidenciou-se que tal prática não tem sido adotada. Dos 16 fiscais que responderam ao questionário, apenas dois indicaram ter conhecimento do “plano de fiscalização” do contrato

e um deles indicou o “*Manual de Fiscalização de Contratos do Inep*” como documento que representa o referido “plano”. A maioria dos respondentes (73%) mencionou que não utiliza modelos padronizados de registros e comunicação. Apesar disso, um dos fiscais encaminhou o termo de recebimento provisório (TRP) como documento padronizado, e 81% dos que responderam ao questionário informaram que elaboram o termo de recebimento provisório circunstanciado para justificar a rejeição de entregáveis, indicando que pode ser apenas uma questão de esclarecimentos sobre as atividades e instrumentos.

A gestão do contrato indicou que o TRP representa o documento padronizado encaminhado aos fiscais para avaliação dos entregáveis e, inclusive, lista os requisitos do entregável avaliado conforme definidos no caderno de encargos. Entretanto, o uso dos requisitos do caderno de encargos como critérios de avaliação dos entregáveis produz inconsistências, pois os requisitos são destinados a orientar a aplicadora na execução das atividades e vários deles não são verificáveis. As inconsistências já foram evidenciadas no primeiro ciclo da ação, no entregável PL1, e também para os entregáveis do ensalamento, conforme apresentado na sequência (item 4 deste relatório).

QUADRO 2

PERGUNTAS DO QUESTIONÁRIO ELABORADO PELA AUDIN DESTINADO AOS FISCAIS TÉCNICOS DO CONTRATO Nº 5/2023 (APLICAÇÃO DO ENEM 2023), DESIGNADOS PELA PORTARIA Nº 216, DE 18 DE MAIO DE 2023; RESPOSTAS DOS FISCAIS; E RELAÇÃO COM OS DISPOSITIVOS DA IN 5/2017

(continua)

Perguntas do questionário	Respostas dos fiscais	Dispositivos da IN 05/2017
Você foi consultado/cientificado sobre a disponibilidade para compor a equipe de fiscalização do contrato nº 5/2023?	Sim – 13 Não – 3	<p>Art. 41. A indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional.</p> <p>§ 1º Para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.</p> <p>§ 2º Na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.</p>
Você se sente tecnicamente preparado para desempenhar as atribuições que lhe foram conferidas na fiscalização do contrato nº 5/2023?	Sim – 9 Não – 7	
Você recebeu treinamento para a atividade de fiscalização antes de assumir o encargo pela primeira vez?	Sim – 3 Não – 13	
Em caso de resposta afirmativa na questão anterior, cite qual o curso realizado e o período de duração.	Cursos citados: - Gestão e Fiscalização de Contratos (2) - Gestão de Contratos de Tecnologia da Informação (1)	
Você recebe treinamentos periódicos e específicos para cada ação de fiscalização que você executa dentro do contrato nº 5/2023?	Sim – 0 Não – 16	
Em caso de resposta afirmativa na questão anterior, cite a data do último treinamento realizado.	0	
Você participou da equipe de planejamento da contratação de empresa aplicadora para o Enem 2023 (e que deu origem ao contrato nº 5/2023)?	Sim – 8 Não – 11	
Além da atribuição de fiscal de contratos, quais são as outras atividades que você desempenha na sua unidade de lotação?	15 mencionaram outras atividades: - Coordenação-Geral (3) - Coordenação Técnica (3) - Gestão de contratos (1) - Administração de Banco de Dados (1) - Logística de Aplicação (3) - Concepção e Elaboração de Material (2) - Demanda variadas (2)	

QUADRO 2

PERGUNTAS DO QUESTIONÁRIO ELABORADO PELA AUDIN DESTINADO AOS FISCAIS TÉCNICOS DO CONTRATO Nº 5/2023 (APLICAÇÃO DO ENEM 2023), DESIGNADOS PELA PORTARIA Nº 216, DE 18 DE MAIO DE 2023; RESPOSTAS DOS FISCAIS; E RELAÇÃO COM OS DISPOSITIVOS DA IN 5/2017

(continua)

Perguntas do questionário	Respostas dos fiscais	Dispositivos da IN 05/2017
Você atua como fiscal em outro(s) contrato(s) do Inep?	Sim – 15 Não – 1	Art. 41. A indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional. § 1º Para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação. § 2º Na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.
Em caso de resposta afirmativa na questão anterior, cite o número de contratos.	Mínimo = 3 Máximo = 21 Média = 7,8	
Você dispõe de estrutura e de tempo suficientes para atuar efetivamente na fiscalização do contrato nº 5/2023?	Sim – 2 Não – 14	

QUADRO 2

PERGUNTAS DO QUESTIONÁRIO ELABORADO PELA AUDIN DESTINADO AOS FISCAIS TÉCNICOS DO CONTRATO Nº 5/2023 (APLICAÇÃO DO ENEM 2023), DESIGNADOS PELA PORTARIA Nº 216, DE 18 DE MAIO DE 2023; RESPOSTAS DOS FISCAIS; E RELAÇÃO COM OS DISPOSITIVOS DA IN 5/2017

(conclusão)

Perguntas do questionário	Respostas dos fiscais	Dispositivos da IN 05/2017
Você teve acesso ao Plano de Fiscalização do contrato nº 5/2023?	Sim – 2 Não – 14	<p>Art. 46. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços.</p> <p>Art. 47 – A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:</p> <p>§ 1º Deve ser estabelecido, desde o início da prestação dos serviços, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações.</p> <p>Anexo VII A - 2. Durante a execução do objeto, fase do recebimento provisório, o fiscal técnico designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.</p>
Em caso de resposta afirmativa na questão anterior, cite o documento referente.	Documento citado: Manual de Fiscalização de Contratos do Inep	
Você utiliza modelos padronizados de registros e comunicação, tais como checklists, relatórios de recebimento provisório e definitivo e notificações da empresa?	Sim – 5 Não – 11	
Em caso de resposta afirmativa na questão anterior, anexe o modelo ou lista utilizada.	Anexos (2)	
Você mantém um registro próprio das ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas, falhas ou defeitos observados?	Sim – 9 Não – 7	
Você costuma elaborar termo circunstanciado de recebimento provisório, com justificativas claras, no caso de rejeitar o entregável?	Sim – 13 Não – 3	

Fonte: Elaborado pela Audin/Inep, a partir das respostas ao questionário aplicado.

QUADRO 3

COMPILAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, A PARTIR DE MANUAIS E GUIAS PUBLICADOS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

(continuação)

Fonte	Resumo
<p>Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Guia prático de fiscalização de contratos administrativos/Tribunal Superior Eleitoral. 2. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. 72 p.</p>	<p>A fiscalização de contratos é o conjunto de atos praticados pelos fiscais, com registro formal e metodologia previamente definida. O fiscal técnico do contrato é o servidor formalmente designado para acompanhar a execução do objeto que tenha sido contratado, com o objetivo de avaliar se a quantidade e qualidade estão de acordo com o definido em contrato.</p> <p>4.1.2. Da elaboração de listas de verificação - Após a leitura do contrato e documentos correlatos, o fiscal deverá elaborar listas de verificação (checklists) para auxiliá-lo na verificação do cumprimento dos termos contratuais.</p> <p>Atenção! A utilização de listas de verificação para acompanhamento da execução contratual atende a necessidade de documentar as rotinas de fiscalização. (Ver Acórdão-TCU nº 2.341/2016 – Plenário, item 9.1.19.)</p> <p>4.3. Termo de Recebimento Provisório (TRP) - O recebimento provisório é o ato que materializa a entrega do serviço pela contratada à administração. Por meio dele é aferido o cumprimento dos prazos de execução estabelecidos. Cabe ao fiscal técnico ou à comissão previamente designada a emissão do TRP, em duas vias, no ato do recebimento do objeto para posterior verificação de sua adequação aos termos contratuais.</p> <p>4.4. Termo de Recebimento Definitivo (TRD) - O recebimento definitivo é o ato por meio do qual a administração declara que o serviço foi prestado de acordo com as exigências contratuais.</p> <p>Atenção! O TRD deve vir acompanhado de listas de verificação (checklists) em que se evidenciem as avaliações realizadas pela fiscalização e as respectivas conclusões. Deve constar de tais listas a relação de requisitos técnicos a serem atendidos pelo serviço; o ideal é que essas listas tenham sido elaboradas no momento do planejamento da contratação e constem em anexo ao termo de referência (TR) destinado ao modelo de gestão do contrato. No entanto, caso o TR não tenha contemplado checklists, cabe ao fiscal criá-las a partir da leitura do TR e do contrato.</p>
<p>Brasil. Advocacia-Geral da União. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação. Brasília: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023. 93p.</p>	<p>Página 59</p> <p>f) modelo de gestão do contrato e critérios de medição de pagamento, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; identificar os indicadores mínimos de desempenho para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir o método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação as especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento provisório; - Definir o método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação aos termos contratuais e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento definitivo; - Definir o procedimento de verificação do cumprimento da obrigação da contratada de manter todas as condições nas quais o contrato foi assinado durante todo o seu período de execução; - Definir listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, a serem usadas durante a fiscalização do contrato, se for o caso.

QUADRO 3

COMPILAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, A PARTIR DE MANUAIS E GUIAS PUBLICADOS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

(continuação)

Fonte	Resumo
<p>Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Administração, Coordenadoria de Contratos. 1. ed. Brasília: STJ, 2019. 48p.</p>	<p>A equipe de gestão será composta por gestor e fiscais designados pelo ordenador de despesas. Além desses profissionais, a Administração poderá contar com o auxílio da unidade demandante do objeto contratado e por fiscalização setorial, cuja necessidade deverá ser avaliada caso a caso.</p> <p>O gestor é o responsável por coordenar, comandar e acompanhar a execução do contrato. Deve agir de forma proativa e preventiva, observar o cumprimento das regras previstas no instrumento contratual e buscar os resultados esperados pela Administração.</p> <p>Os fiscais deverão acompanhar o efetivo cumprimento do objeto contratado e auxiliar o gestor com informações que possibilitem a tomada de decisão e validação do ateste da execução do objeto contratado.</p>
<p>Brasil. Dnit. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. 2. ed. 2020. 56 p.</p>	<p>Fiscalizar: verificar a conformidade da prestação de serviços, o fornecimento de produto e a execução de obras, de acordo com o contrato ou instrumento que o substitua, no que concerne aos prazos, projetos, especificações, valores, condições da proposta da empresa e demais documentos presentes e essenciais à consecução do pretendido pela Administração.</p> <p>A unidade gestora do contrato é toda equipe e rede de apoio ao gestor do contrato, cujos esforços se concretizam no monitoramento e controle dos aspectos de gestão, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento dos prazos; • Verificação da plausibilidade dos relatórios prestados pelo fiscal; • Obrigação de sinalizar o setor financeiro para pagamento (considerando as anotações do fiscal na nota); • Análise em conjunto com a área jurídica do órgão sobre a viabilidade ou não do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro; • Análise em conjunto com a área financeira sobre as corretas incidências previdenciária, tributária e contributiva relacionadas à execução do contrato; • O estabelecimento de prazos para apresentação das análises pelos fiscais, em relação aos produtos entregues pela contratada, nos casos em que o edital ou termo de referência forem omissos.
<p>TJDFT – Cartilha de boas práticas em gestão e fiscalização de contratos. 2021</p>	<p>Boas práticas para os fiscais técnicos (p. 16):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Utilizar listas de verificação, de acordo com os critérios de aceitação definidos no contrato, para acompanhar a qualidade dos serviços prestados. – Registrar as faltas cometidas pela contratada como uma ocorrência. – Comunicar ao gestor do contrato as situações que exigirem decisões e providências definitivas. – Informar a necessidade de designação de novo fiscal técnico, em caso de sua impossibilidade ou alteração de unidade/local de trabalho. – Plano de fiscalização do contrato = documento que consolida a metodologia, os procedimentos, os controles e os recursos necessários à fiscalização da execução dos serviços pela equipe designada. O plano deve observar as especificidades de cada contratação e ser assinado pelo gestor e fiscais do contrato e pelo representante da contratada. A equipe deve elaborar o plano de fiscalização, com base no modelo de gestão, no modelo de execução do contrato, na especificação de requisitos, nas responsabilidades e na proposta da contratada.

QUADRO 3

COMPILAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, A PARTIR DE MANUAIS E GUIAS PUBLICADOS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

(conclusão)

Fonte	Resumo
BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos. Brasília, 2020. 48p.	<p>Caberão ao fiscal técnico as competências descritas a seguir (p. 11), com destaque para:</p> <ul style="list-style-type: none">– Acompanhar a qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues, observando o disposto no Anexo VIII-A da IN SEGES/MP nº 5/2017, com o auxílio das listas de verificação e de acordo com os critérios de aceitação definidos em contrato.– Avaliar a qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues, com base na aplicação das listas de verificação e de acordo com os critérios de aceitação definidos em contrato e as não conformidades com os termos contratuais, considerando as justificativas apresentadas pela contratada.– Participar da elaboração do Plano de Fiscalização do Contrato. <p>Para o acompanhamento da execução do contrato, os gestores e fiscais de contrato deverão observar:</p> <ol style="list-style-type: none">a) Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 25 de maio de 2017, Capítulo V, e seus anexos;b) Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, nos contratos de soluções de Tecnologia da Informação;c) Plano de Fiscalização.
Material do Curso EVG/Enap: Como fiscalizar com eficiência contratos públicos: Módulo 4 – o Plano de Fiscalização.	<p>Tarefas do Fiscal de contrato (pág. 17), com os seguintes destaques:</p> <ol style="list-style-type: none">4. Analisar a conformidade dos serviços realizados ou dos bens entregues em relação aos critérios e condições estabelecidos no contrato e registrar as análises em lista de verificações construída a partir do plano de fiscalização do contrato;5. Avaliar a qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues, com auxílio de listas de verificações e questionários de avaliações construídas a partir do plano de fiscalização do contrato; Plano de fiscalização – passo a passo para elaboração.

Fonte: Elaborado pela Audin/Inep.

2.4 Inadequação dos requisitos dos fatores avaliados dos entregáveis do ensalamento à validação/mensuração pelos fiscais

O caderno de encargos, que acompanha o Termo de Referência do contrato, foi indicado pelas áreas técnicas como documento que representa o “plano de fiscalização”. Assim, foram realizadas análises no caderno de encargos com vistas a compreender de que modo é implementada a atividade de fiscalização, baseada nos requisitos e fatores avaliados dos entregáveis EN1, EN2 e EN3. Em adição foi realizada nova análise do documento do *Plano Logístico do Enem 2023* (Entregável PL1), com a finalidade de verificar de que modo a aplicadora previu a implementação das atividades de ensalamento, tendo em vista os requisitos definidos pelo Inep.

O primeiro fator avaliado do EN1 é o *Formulário de Visita diagramado*, ao qual associamos os requisitos EN1.1.1 e EN1.3. As atividades e a metodologia de operacionalização relativas a esse entregável estão descritas, no PL1, em conjunto com o entregável EN3. As operações 1 a 4 estão associadas às visitas *in loco* (EN1) e as demais (5 a 16) se referem à seleção dos estabelecimentos que sediarão a aplicação do Exame. O formulário diagramado, embora apontado como um fator avaliado, não consta na lista de descrição do entregável apresentada no PL1. A partir da cópia do e-mail datado de 29 março de 2023 (anexo da resposta à SA 05 - #1465884), encaminhado pela área técnica, constatou-se que o *Formulário de Visita in loco* é composto de dois documentos: 1. Relatório de Visita *in loco* (utilizado pelos responsáveis pelas visitas para colher as informações sobre os locais visitados); e 2. Formulário de confirmação das visitas (assinado pelo responsável da visita e pelo responsável do local visitado). Conforme consta no referido e-mail, ambos foram homologados pela equipe técnica. Entretanto, as cópias dos formulários homologados não evidenciam que tenham sido diagramados pela aplicadora. No documento referente ao relatório de visitas, por exemplo, os itens 3.3.5 e 3.3.6 fazem menção ao Encceja e não ao Enem, indicando que houve falhas no processo de diagramação do modelo encaminhado pelo Inep à aplicadora e no processo de homologação pela equipe técnica do Inep.

O segundo fator avaliado do entregável EN1 é o *Banco de Imagens dos Formulários*. Conforme o requisito EN 1.1.2, tal banco corresponde à digitalização da primeira página do *Formulário de Visita in loco* que, na realidade, corresponde ao *Formulário de confirmação das visitas*. O requisito EN 1.2 faz menção a imagens e base de dados que comprovam as visitas e o EN 1.3.1 a registros fotográficos dos locais visitados, informando que constituem acervo da aplicadora que não precisa ser encaminhado ao Inep, embora possa ser acionado caso o Instituto considere pertinente, o que indica que apenas o banco de imagens dos formulários assinados representa um fator avaliado pelo Inep.

Porém, o fator avaliado não é claramente mencionado no PL1, já que as ações, atividades e operações relativas às visitas (EN1) são apresentadas pela aplicadora em conjunto com o EN3 (Base de dados dos locais já locados), não estando clara a separação entre as duas fases: visitas *in loco* e seleção/contratação dos locais. No campo que trata da descrição da ação “Realização das visitas, das contratações e da consolidação de evidências”, há menção aos registros fotográficos e ao alvará de funcionamento dos locais, mas não às imagens dos formulários assinados. É possível inferir, com base nas informações prestadas pela equipe técnica, que ocorre a verificação do banco de imagens enviado. Entretanto, não há clareza quanto aos pontos que são, de fato, avaliados pela fiscalização sobre este fator. No entendimento da Audin, os requisitos associados aos fatores mencionados, conforme consta na planilha EN1 do Papel de Trabalho (*Q2_SQ2_3_Analise_requisitos.xls*), são redigidos no formato de comandos/orientações que a aplicadora deve seguir para executar as atividades, mas não representam critérios claros de verificação de conformidade das entregas pelos fiscais técnicos.

O terceiro fator avaliado do EN1 é o *Relatório quantitativo de locais*. Os requisitos associados abordam comandos e orientações sobre as informações contidas no relatório de visitas. Embora o EN1 seja referente às visitas aos locais **potencialmente aptos** a sediar a aplicação, o requisito EN 1.4 faz menção à atividade do ensalamento. O requisito EN 1.5 faz referência à *Base de dados das visitas in loco* (fator avaliado 4) e remete ao entendimento de que as ações relativas ao EN1 e ao EN3 são, de fato, distintas. No PL1 não há distinção clara entre a metodologia de operacionalização dos fatores avaliados do EN1 e do EN3; na versão final do documento **entregue pela aplicadora e aprovado pelo Inep (SEI nº 1176532)**, o Anexo III apresenta informações complementares relativas ao detalhamento de algumas ações, mas, ainda assim, não distingue as atividades e entregas dos fatores. Assim, a equipe da Audin não evidenciou os critérios utilizados pela equipe de fiscalização na avaliação do entregável EN1 – *Relatório de visita in loco*, apesar do caderno de encargos estabelecer requisitos para cada fator avaliado.

O entregável EN2 – *Base de dados do ensalamento* está associado a três fatores avaliados. O primeiro se refere ao *Relatório técnico de consolidação da atividade* e os requisitos (2.1. a 2.8 – *PTQ3_Sq3.2, planilha EN2*) representam orientações à aplicadora sobre a execução das atividades que culminam no ensalamento propriamente dito. Não foram localizadas orientações acerca do conteúdo do relatório. O segundo fator avaliado para o EN2 é a *Base de dados do ensalamento*. Os requisitos associados (2.9 e 2.10) repetem algumas orientações já mencionadas nos requisitos 2.1 a 2.8 e citam os layouts que devem ser utilizados. O requisito 2.9.2 menciona a obrigatoriedade de entrega do relatório de consolidação da atividade (fator avaliado 1). O terceiro fator avaliado é denominado *Relatório quantitativo* e os requisitos associados (2.11 a 2.16) trazem orientações sobre o conteúdo do relatório, incluindo a descrição de procedimentos e métodos utilizados em atividades relativas ao ensalamento, compreendendo a seleção dos locais, a alocação dos participantes e a validação das informações do ensalamento. O item PL 1.1.10 do Plano Logístico faz referência à “descrição de estratégias, meios e técnicas computacionais, bem como algoritmos de otimização a serem utilizados no ensalamento dos participantes, em conformidade com as regras e os critérios definidos pelo Inep” e remete a um quadro que descreve as atividades e a metodologia de operacionalização do EN2. Entretanto, apenas os requisitos 2.1 a 2.9 estão associados ao entregável, não havendo menção aos demais requisitos (2.10 a 2.16). Não há alusão, portanto, à operacionalização de todos os fatores descritos no caderno de encargos.

Em relação ao entregável EN3 – *Base de dados de locação das salas*, o caderno de encargos elenca três fatores avaliados (*base de dados, relatório descritivo e banco de imagens*), mas, conforme já mencionado, as atividades e operações do EN3 são tratadas pela aplicadora junto com o EN1, de modo que não está claro se as informações sobre a locação das salas são contempladas nos relatórios previstos no EN1 ou se fazem parte de um relatório distinto vinculado ao EN3.

Conclui-se, a partir da análise dos requisitos definidos no caderno de encargos, que não são todos passíveis de aferição de conformidade pelos fiscais e que não é possível sua utilização como critério de avaliação da conformidade dos entregáveis pelos fiscais, corroborando mais uma vez a necessidade de elaboração do plano de fiscalização e das listas de verificação. Evidencia-se que vários dos requisitos não são mensuráveis e nem mesmo verificáveis, porque são redigidos como comandos/orientações à aplicadora.

As evidências apontam também para a ausência de alinhamento entre os fatores dos entregáveis do ensalamento e seus respectivos requisitos definidos no caderno de encargos e a previsão das atividades e operações apontadas pela aplicadora no Plano Logístico (PL1). Assim, importa enfatizar o desalinhamento entre a previsão de execução dos serviços do PL1 ao estabelecido no item 16 (Dos critérios de aferição e medição para faturamento) do Termo de Referência:

6.3.2. CONFORMIDADE: Condição de execução de um serviço com relação aos requisitos, conteúdos e formatos estabelecidos pelo Inep. A avaliação deste critério ocorrerá conforme segue:

16.3.3. PLENAMENTE: Atendimento aos requisitos de forma superior ao referencial mínimo de qualidade estabelecido à execução do Enem Impresso, isso é, atendimento aos requisitos com excelência;

16.3.4. SATISFATORIAMENTE: Atendimento aos requisitos de forma equivalente ao referencial mínimo de qualidade estabelecido à execução do Enem Impresso, isso é, atendimento aos requisitos com suficiência;

16.3.5. NÃO ATENDE: Não atendimento a requisito indispensável à qualidade da aplicação do Enem Impresso. (grifo nosso)

É relevante mencionar que, no âmbito da Ação 2/2021, conduzida pela Audin, as áreas técnicas forneceram informações que indicam haver efetivo controle sobre a condução das ações de validação das bases de dados que culminam no ensalamento dos estudantes inscritos no Exame. Assim, embora a referência para a execução das atividades do ensalamento, apontada pela unidade auditada, seja o caderno de encargos, o formato e conteúdo dos entregáveis (e mesmo das atividades e operações executadas) são objeto de tratativas adicionais entre a aplicadora e as equipes técnicas, a partir de reuniões, trocas de arquivos e de mensagens, conforme se verifica nas cópias de documentos anexados à resposta de Solicitação de Auditoria nº 7 (#1477966).

A Audin não questiona os aspectos técnicos que embasam as estratégias adotadas pelo Inep para acompanhamento da execução do contrato e que resultam na aplicação do Exame em conformidade ao padrão definido. Entretanto, a Audin alerta para os riscos associados às práticas que não estão em conformidade com os instrumentos de controle apontados pela gestão e fiscalização do contrato, tal como o Termo de Referência e seus anexos. Esse tipo de prática pôde ser evidenciado na avaliação do entregável PL1 (item 2 deste relatório), o qual foi aprovado e pago na sua quarta versão, conforme consta no Relatório SEI nº 1181498.

Por outro lado, as análises da Audin sobre os entregáveis do ensalamento revelam que há um número excessivo de fatores e requisitos associados, muitos dos quais aparentam ser de menor relevância quando comparados à entrega principal, que é a base de dados do ensalamento dos estudantes inscritos no exame.

Quando o Inep assumiu o protagonismo na concepção e no monitoramento das contratações das empresas aplicadoras de seus exames e avaliações, foi importante e pertinente a definição de entregáveis detalhados para controle dos riscos associados às inúmeras etapas e atividades preparatórias à aplicação dos instrumentos. Entretanto, pondera-se que tanto o Instituto quanto as instituições contratadas para a prestação de serviços especializados, nas edições precedentes, acumulam experiência e maturidade que permitem a identificação das etapas e tarefas que demandam maior atenção da fiscalização. Assim, é necessário que o Inep reavalie os custos e benefícios da gama de controles representados pelos fatores e requisitos associados aos entregáveis, principalmente porque exigem um grande esforço em fiscalização – recurso que é escasso no Inep – e acabam por representar riscos adicionais, considerando a inexequibilidade de plena atuação dos fiscais.

A experiência acumulada também favorece a possibilidade de adoção de modelos de entregáveis (tal como já é feito com os *layouts* das bases de dados, dos formulários e até mesmo das listas de locais de aplicação em anos progressos) com padrões de qualidade já determinados que, além de referência para a instituição contratada, podem pautar as listas de verificação dos fiscais técnicos. Pondera-se que uma parcela considerável das inconsistências observadas poderia ser sanada a partir da elaboração do plano de fiscalização e de listas de verificação específicas, focadas nas entregas mais relevantes e de maior risco, conectando as ações do fiscal à efetividade do contrato, com base na identificação do que pode impactar positiva ou negativamente o resultado esperado.

Nessa perspectiva, parece-nos relevante que as equipes técnicas envolvidas na elaboração do Termo

de Referência dos contratos de aplicação do Enem reavaliem a necessidade real de manutenção de todos os atuais fatores e requisitos associados aos entregáveis contratados. No caso do ensalamento, por exemplo, a manutenção dos fatores do entregável EN1, relativo às visitas *in loco* aos potenciais locais de aplicação, parece-nos propícia a reavaliação, considerando que:

- 1) A efetiva fiscalização da consecução da atividade e das entregas requer força de trabalho da qual o Inep não dispõe.
- 2) Há evidências, obtidas a partir da análise dos requisitos associados aos entregáveis, de que as visitas têm pouca relevância na efetivação das reservas, que ocorrem, inclusive, antes de finalizado prazo de realização das visitas.
- 3) Há evidências, obtidas a partir de documentos analisados, de que as reservas das salas utilizadas efetivamente para o ensalamento dos inscritos são pautadas, principalmente, nas listas de locais utilizados em aplicações anteriores do Exame, disponibilizadas pelo Inep.
- 4) Há indicativos de que vários aspectos estruturais dos locais visitados (conforme constam nos campos de preenchimento do *Relatório de visitas in loco*) poderiam ser obtidos diretamente a partir de outras bases de dados, a exemplo do Censo Escolar.
- 5) As informações sobre a segurança do entorno dos locais visitados não parecem factíveis de observação a partir de visitas *in loco*; assim, também poderiam ser obtidas diretamente de outras bases de dados já consolidadas.

Por fim, é importante pontuar que, muito embora a competência pela gestão da execução do contrato seja atribuída a indivíduos, a matriz de responsabilidades (item 5 do caderno de encargos) indica que a execução do Contrato nº 5/2023 envolve várias unidades do Inep, inclusive a alta gestão, com diferentes atuações⁸. Desse modo, o fortalecimento dos controles relativos ao acompanhamento da execução do contrato requer esforço e atenção dos vários setores envolvidos. Assim, mesmo cientes de que o Contrato nº 5/2023 seja ainda regido pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, cumpre destacar que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) estabelece, em seu artigo 169, a necessidade de adoção de práticas de gestão de riscos nas contratações públicas:

As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

⁸ Conforme o item 5. Matriz de responsabilidades do caderno de encargos há quatro tipos de atuação das unidades envolvidas: **(R)** Responsável pela execução do trabalho envolvido no entregável, processo ou atividade; **(A)** Aprovador do trabalho envolvido no entregável; **(C)** Consultado – pessoa consultada antes da ação ou decisão tomada, e **(I)** Informado – pessoa ou papel informado depois que a ação ou decisão for tomada.

3 RECOMENDAÇÕES



- 1) Elaborar o Plano de Fiscalização do Contrato nº 5/2023, em caso de formalização de aditivo.
- 2) Proceder à revisão do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do Inep à luz da nova Lei de Licitações e Contratos, contemplando, no mínimo, os seguintes pontos:
 - a) Obrigatoriedade de apresentação de Plano de Fiscalização para todos os contratos firmados;
 - b) Modelo de TRP adotado, associado a listas de verificação elaboradas com base no Plano de Fiscalização;
 - c) Previsão de emissão de parecer pelo gestor do contrato sobre aspectos formais dos TRP produzidos pelos fiscais (ex.: a confirmação de preenchimento de todas as informações obrigatórias previstas);
 - d) Mecanismo efetivo de atendimento aos critérios definidos nos normativos para indicação/designação dos fiscais técnicos do contrato, sobretudo os relativos à disponibilidade de tempo para o exercício da função, considerando os encargos do indicado; e
 - e) Situações em que o servidor designado deve ser previamente capacitado antes de assumir a função de fiscal.
- 3) Elaborar plano de capacitação periódico para os fiscais designados, incluindo a instituição de mecanismos efetivos de orientação quanto ao cumprimento de prazos e correto preenchimento dos modelos adotados.
- 4) Apresentar resultados de estudos técnicos desenvolvidos sobre a necessidade de manutenção dos fatores e requisitos dos entregáveis do ensalamento, considerando os riscos e impactos associados e a capacidade de fiscalização do Inep.

4 CONCLUSÕES



As análises realizadas indicam que há inconsistências nos mecanismos internos de gestão do Contrato de Execução de Serviços Especializados para a realização da edição de 2023 do Enem, que resultam em inconformidades no atendimento aos requisitos, conteúdos e formatos estabelecidos pelo Inep. Evidenciou-se a ausência de um plano de fiscalização e de listas de verificação, instrumentos de boas práticas de gestão e fiscalização de contratos mencionados, inclusive, nos normativos apresentados pela gestão do contrato como referência para suas atividades.

Evidenciou-se também que os fatores e requisitos do entregável PL1, indicados no TRP utilizado pelos fiscais designados, não são plenamente avaliados pela equipe de fiscalização. Verificou-se, ainda, ausência de padronização na atuação dos fiscais em relação ao entregável PL1.

Observou-se o atendimento parcial das orientações contidas no §2 do artigo 41 da IN 5/2017, relativa ao perfil dos fiscais e condições de realização das atividades relacionadas. Há indicativos de sobrecarga de atividades dos fiscais designados e conseqüente falta de tempo para desempenho das atividades de fiscalização. Não foram evidenciados critérios de definição do número de contratos por fiscal.

A análise dos fatores e dos requisitos dos entregáveis do ensalamento mostrou que os requisitos definidos no caderno de encargos não são todos passíveis de aferição de conformidade pelos fiscais, e que falta alinhamento entre os fatores e requisitos desses entregáveis e a previsão das atividades e operações apontadas pela aplicadora no Plano Logístico (PL1). Ademais, evidenciou-se um número excessivo de requisitos e de entregas parciais definidas para os entregáveis do ensalamento, o que pode reduzir a exequibilidade das atividades pelos fiscais designados.

Conclui-se que a gestão da fiscalização dos entregáveis do Contrato nº 5/2023 carece de aperfeiçoamento, com vistas a criar mecanismos de avaliação dos entregáveis que assegurem a conformidade de atuação dos fiscais técnicos e a qualidade técnica almejada pelo Inep. Nessa perspectiva, recomenda-se a elaboração do plano de fiscalização e de listas de verificação contendo os requisitos de aferição da qualidade de cada entregável. Recomenda-se também a promoção de ações planejadas e coordenadas de capacitação dos fiscais designados para o contrato e de estudos sobre critérios de distribuição de contratos por fiscal, com vistas a confirmar se há sobrecarga e quais são as alternativas viáveis para mitigar esse problema. Por fim, recomenda-se que seja efetuado estudo sobre a necessidade de manutenção de todos os entregáveis do ensalamento previstos no contrato, assim como de outros produtos do contrato.

Ressalta-se, por fim, que as recomendações contidas nesse relatório têm como foco fornecer subsídios que ampliem o pleno alcance do Objetivo Estratégico 4.3 – *Otimizar a gestão das operações logísticas e os processos de trabalho*, que integra o portfólio de projetos estratégicos do Inep, conforme o documento do Planejamento Estratégico Institucional (PEI 2020-2023).



ANEXOS



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

Houve dois momentos de manifestação escrita pela área auditada, correspondentes a análises dos resultados dos dois ciclos (*sprints*) adotados na condução dos trabalhos. No primeiro ciclo (*Sprint 1*), os resultados compreendem os Achados nº 1 e 2:

Achado nº 1 – Falhas no atendimento às orientações dos normativos que regulam as atividades iniciais de gestão e fiscalização do contrato.

Achado nº 2 – Falhas nos procedimentos de avaliação da conformidade do entregável *Plano Logístico do Enem* (fator = Relatório PL1).

A manifestação da área auditada, relativa à análise do Relatório correspondente ao primeiro *sprint* do trabalho, foi encaminhada no dia 11/07/2023 e registrada como resposta à Solicitação de Auditoria nº 6, no documento do e-Aud #1474437, conforme segue:

(Diretoria de Gestão e Planejamento/INEP)

Em atenção à Tarefa #1474437, **encaminho o Plano de Ação 4 (SEI nº 1200737)**, referente à Solicitação de Auditoria nº 6 - Auditoria 1416817 - Ação 5/2023 – Avaliação da gestão de serviços especializados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e aproveito a oportunidade para informar as ponderações da Divisão de Contratos de Serviços para Aplicação, **acerca do Relatório Preliminar *Sprint 1***:

1. Quanto à nomenclatura das coordenações, é necessária atualização ou acrescentar notas de rodapé, de modo que:

1.1. A Coordenação-Geral de Medidas da Educação Básica (CGMEB) chamava-se Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas (CGIM);

1.2. A Coordenação-Geral de Exames e Instrumentos (CGEI) chamava-se Coordenação-Geral de Exames para Certificação (CGEC); e

1.3. A Coordenação-Geral de Sistemas da Educação Básica (CGSIEB) chamava-se Coordenação-Geral de Sistemas de Informação (CGSI).

2. Quanto a alteração de portaria de fiscalização, no dia 18 de maio deste ano foi publicada a Portaria Inep nº 216 (SEI nº 1.163.988), consequentemente revogando a Portaria Inep nº 157.

3. Outro ponto de atenção é a citação a Nova Lei de Licitações e Contratos, tendo em vista que o contrato está a luz da Lei nº 8.666, não há o que se falar em observância a nova lei.

PLANO DE AÇÃO Nº 4/2023/DCSA/CCA/CGGA/DGP - PROCESSO Nº 23036.002903/2023-18

1. IDENTIFICAÇÃO

Solicitação de Auditoria Solicitação de Auditoria nº 6 - Auditoria 1416817 - Ação 5/2023 – Avaliação da gestão de serviços especializados do Enem

Ação 5/2023

Auditoria - Avaliação da gestão de serviços especializados do Enem

Relatório Preliminar *Sprint 1* - **SEI Relatório nº** 1177755

2. AÇÕES (MEDIDAS CUJO PRAZO DE CUMPRIMENTO SEJA DE ATÉ 180 DIAS)

Recomendações do relatório	Medidas a serem adotadas (ações)	Data prevista para implementação	Responsável pela implementação
Instituir mecanismo efetivo de atendimento aos critérios definidos nos normativos para indicação/ designação dos fiscais técnicos do contrato, sobretudo os relativos à disponibilidade de tempo para o exercício da função, considerando os encargos dos fiscais indicados.	Elaborar modelo de indicação de fiscais de modo que apresente, de maneira expressa, o previsto na IN 04, mais especificamente, artigo 41 e §§.	2/10/2023	Gestor(a) do contrato Enem / Coordenação de Contratos para a Aplicação.
	Solicitar às áreas de fiscalização ratificação das indicações nos termos do modelo elaborado e, se for o caso, retificação.	30/10/2023	
Instituir mecanismos efetivos de orientação aos fiscais quanto aos prazos (ex.: cartilha, capacitação) e em relação ao correto preenchimento do TRP.	Incluir orientação de preenchimento como parte do modelo de TRP preenchido pelos fiscais.	30/10/2023	Gestor(a) do contrato Enem / Coordenação de Contratos para a Aplicação.
	Realizar reunião de apresentação de orientações contidas em novo modelo de TRP.	30/11/2023	
Acrescentar nos normativos internos a previsão de parecer do gestor do contrato acerca do correto preenchimento dos instrumentos de fiscalização pelos fiscais (ex.: preenchimento dos campos obrigatórios).	Elaborar proposta de alteração do Manual.	30/10/2023	Gestor(a) do contrato Enem / Coordenação de Contratos para a Aplicação.

3. PLANO DE AÇÃO COM ETAPAS INTERMEDIÁRIAS (EXIGÍVEL PARA AS MEDIDAS CUJO PRAZO DE CUMPRIMENTO ULTRAPASSE 180 DIAS)

Recomendações do relatório **	Medidas a serem adotadas (ações)	Etapas (monitoramento trimestral) *	Data prevista para cumprimento etapa parcial	Data prevista para implementação	Responsável pela implementação
Elaborar o Plano de Fiscalização e associar ao Termo de Recebimento Provisório uma lista de entregável, relacionando os requisitos avaliados por cada fiscal técnico. Destaca-se que já existe um documento plano de fiscalização pré-definido, via SEI/Inep.	Construção de Plano de Fiscalização pelos fiscais à luz dos modelos previstos na IN 5 e SEI/Inep.	Motivar a construção de Plano de fiscalização pelos fiscais à luz dos modelos previstos na IN 5 e SEI/Inep.	29/09/2023	29/01/2024	Gestor(a) do contrato Enem / Coordenação de Contratos para a Aplicação
		Monitorar a construção de Plano de Fiscalização pelos fiscais à luz dos modelos previstos na IN 5 e SEI/Inep.	29/11/2023		
		Consolidar a construção de Plano de Fiscalização pelos fiscais à luz dos modelos previstos na IN 5 e SEI/Inep.	29/01/2024		
	Associação de plano de fiscalização, modelo de TRP, como parte dos documentos da contratação.	Elaborar modelos de TRP que contemplem Planos de Fiscalização.	27/02/2024	03/03/2024	Gestor(a) do contrato Enem / Coordenação de Contratos para a Aplicação
		Incluir TRP como parte dos documentos da contratação.	03/03/2024		

*O cumprimento das etapas será avaliado trimestralmente.

** A recomendação será considerada atendida quando todas as ações propostas estiverem implementadas e validadas pela Audin.

No segundo momento, a equipe da Audin encaminhou, para análise e manifestação da área auditada, nova versão do Relatório Preliminar, a qual incorporou os resultados das análises realizadas no segundo ciclo, com o registro de dois Achados adicionais:

Achado nº 3 – Inconformidade dos procedimentos de indicação dos fiscais do contrato e dos instrumentos utilizados na avaliação dos entregáveis aos dispositivos da IN 5/2017.

Achado nº 4 – Inadequação dos requisitos dos fatores avaliados dos entregáveis do ensalamento à validação/mensuração pelos fiscais.

A manifestação da área técnica acerca do Relatório Preliminar que incorporou os resultados das análises realizadas no segundo ciclo (Relatório Preliminar *Sprint* 1+2) foi recebida no dia 5/10/2023, registrada na tarefa e-Aud #1511204, com os seguintes anexos:

- SEI_INEP – 1236220 – Nota Técnica – Gráfica – CGDA.pdf; SEI_INEP – 0920370 – Nota – CRL.pdf;
- SEI_INEP – 1142734 – Nota Técnica – CCA.pdf;
- SEI_INEP – 1144482 – Nota – CRL.pdf; e
- SEI_INEP – 1255999 – Ofício.pdf.

O Ofício 1255999, da Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP), menciona as recomendações da Audin e apresenta as manifestações das coordenações que atuam sobre o objeto auditado, conforme segue:

OFÍCIO Nº 1255999/2023/DGP-INEP

À Auditoria Interna

Assunto: Relatório Preliminar de Auditoria n.º 1394095 (Ação 05/2023).

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo n.º 23036.008876/2023-97.

Senhor Auditor,

1. Em referência ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 1394095 (Ação 05/2023) - Avaliação da gestão de serviços especializados do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem (SEI n.º 1236286), reporto-me aos termos da Tarefa #1511204 - E-Aud (SEI n.º 1236285) e anexos, em que essa Auditoria apresenta a seguinte manifestação no E-Aud:

Texto da Recomendação:

Cumprimentando-o cordialmente, encaminho o Relatório Preliminar de Auditoria referente à ação 05/2023, que avaliou o processo de gestão de serviços especializados do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem, para análise e apresentação de comentários, se necessário.

Os comentários têm por objetivo contribuir para melhor compreensão das questões abordadas e para conferir maior objetividade e exatidão às informações presentes no relatório de auditoria e devem contemplar a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar.

Ressalta-se que os papéis de trabalho (análises e evidências) produzidos durante a auditoria seguem em anexo.

No que diz respeito às recomendações propostas no relatório, os comentários são a oportunidade para se apresentar informações sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas, bem como sugestões de eventuais alternativas. Essas recomendações foram apresentadas e debatidas junto a essa Diretoria na reunião de busca conjunta de soluções, realizada dia 18/08/2023.

Importa observar que as proposições contidas no relatório ora encaminhado são preliminares, razão pela qual os documentos anexos conservam o caráter de restrição de acesso nos termos do art. 7º, §3º, combinado com o art. 23, inciso VIII, da lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Em função da metodologia adotada, a manifestação apresentada pela unidade auditada é inserida, na íntegra, como anexo ao relatório preliminar, razão pela qual recomendamos que os novos posicionamentos contemplem todos os registros anteriores (informações e justificativas, relatórios, normativos, notas técnicas, manuais e demais documentos comprobatórios) que permaneçam relevantes.

A manifestação sobre esse relatório preliminar deve ser encaminhada até o dia 15/09/2023. A ausência de manifestação no prazo indicado será considerada como indicativo de concordância com as informações do Relatório Preliminar.

A equipe de auditoria permanece disponível para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

2. Ademais, no Relatório Preliminar de Auditoria n.º 1394095 (Ação 05/2023) - Avaliação da gestão de serviços especializados do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem (SEI n.º 1236286), foram apresentadas as seguintes recomendações:

1. Elaborar o Plano de Fiscalização do contrato.
2. Associar ao Termo de Recebimento Provisório (TRP) uma lista de verificação (checklist) específica para cada entregável, relacionando os requisitos que devem ser avaliados por cada fiscal técnico.
3. Instituir mecanismo efetivo de atendimento aos critérios definidos nos normativos para indicação/designação dos fiscais técnicos do contrato, sobretudo os relativos à disponibilidade de tempo para o exercício da função, considerando os encargos do indicado.
4. Instituir mecanismos efetivos de orientação aos fiscais quanto aos prazos (ex. cartilha, capacitação) e quanto ao correto preenchimento do TRP.
5. Rever o normativo interno (Manual de gestão e fiscalização de contratos do Inep) para incluir a previsão de emissão de parecer pelo gestor do contrato sobre aspectos formais dos instrumentos produzidos pelos fiscais (como, por exemplo, a confirmação de preenchimento de todas as informações obrigatórias previstas).
6. Promover ações planejadas e coordenadas de capacitação dos fiscais designados para o contrato.
7. Promover estudos sobre critérios de distribuição de contratos por fiscal, com vistas a avaliar se há sobrecarga e quais são as alternativas viáveis para mitigar esse problema.
8. Promover estudos sobre a necessidade de manutenção dos fatores e requisitos dos entregáveis do ensalamento, considerando os riscos e impactos associados e a capacidade de fiscalização do Inep.

3. Nesse sentido, apresento as considerações da Coordenação-Geral de Gestão Administrativa (CGGA) e da Coordenação-Geral de Monitoramento e Integração Logística (CGMIL) acerca do Relatório Preliminar e das recomendações:

Despacho CCA (SEI nº 1243768):

2. Sobre o Relatório Preliminar de Auditoria nº 1394095 (Ação 05/2023) - Avaliação da gestão de serviços especializados do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem (SEI nº 1236286), observa-se que este reúne os registros já apresentando no âmbito do Sprint 1 e acrescenta aqueles relativos ao Sprint 2, e registra-se:

- 2.1. Em que pese a indicação da CCA para interlocução da Auditoria, os pontos aventados exigem atuação direta da DGP junto às áreas envolvidas nos serviços contemplados, uma vez que, na fase de Planejamento, ainda como mediadora do processo de contratação, esta coordenação não possui competência para interferir no requisitos e exigências estabelecidos por cada unidade;
- 2.2. A respeito do que chamam de Inconformidade dos procedimentos de indicação dos fiscais do contrato e dos instrumentos utilizados na avaliação dos entregáveis aos dispositivos da IN 05/2017, especialmente quanto a falta de normas que limitem quantidade de produtos/contratos sob fiscalização de um fiscal, importa destacar:
- 2.2.1. A fiscalização dos serviços dispostos nos contratos de aplicação de Exames e Avaliações do Inep nada mais é, do que a extensão/concretização das atribuições das unidades fiscalizadoras, uma vez que trata-se da fiscalização das atividades concebidas e gerenciadas por cada unidade;
- 2.2.2. A escassez de pessoal no âmbito do Inep não é particular à fiscalização de contratos, estando entendida à maioria dos setores/serviços em andamento do Inep;
- 2.2.3. Ao questionário aplicado, pressupõe-se grande carga de subjetividade para as respostas: não se é possível identificar razões para a falta de capacitação dos servidores, bem como comprovar o volume de atividades (produtos/contratos) indicados.
3. Sobre as recomendações:
- 3.1. Observa-se que de 1 a 4 já estão contempladas em plano de ação do Sprint 1 SEI n. 1200737;
- 3.2. Observa-se que a n. 6 está contida na de n. 4, contemplada em plano de ação do Sprint 1 SEI n. 1200737;
- 3.3. Observa-se que a de n. 5 está contemplada em ação em andamento em virtude de relatório de auditoria da CGU n. 839421;
- 3.4. A respeito da recomendação 7, propõe-se reavaliação por parte dessa unidade de auditoria, uma vez que o próprio relatório cita que a “a equipe da Audin não identificou orientações e/ou normas adicionais acerca de um número “ótimo” (ou “máximo”) de contratos que um fiscal deve acompanhar, nem acerca do tempo mínimo disponível para executar as atividades de fiscalização” e o fato extrapola a esfera de gestão e fiscalização de contratos, pois, ainda que em cenário de escassez de servidores, ao Inep não é facultado a designação de equipe devida para o acompanhamento da execução contratual.
4. A respeito da recomendação 8, identifica-se que pode se tratar de um instrumento de mitigar o volume de atividade para a equipe de fiscalização, mas não correspondeu a objeto de análise de coordenação, por se tratar de assunto técnico de competência de outra unidade.
5. Observa-se que os sprints desenvolvidos até então, reduzem o projeto Enem ao Contrato n. 5/2023, sem considerar os demais processos correlatos à execução do Exame, de modo que o foco na análise dos mecanismos de controle adotados pelos responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato no Inep. Considerando o objetivo expresso de identificar os controles e riscos dos processos de suporte relacionados a projetos de maior materialidade e visibilidade do Inep, no caso, o Enem, toma-se liberdade de sugerir a participação dessa Audin, pelo menos, nas reuniões de Check Point da operação, a conhecer o cronograma de execução do Exame, que vai além do cronograma de apresentação do entregáveis, como meios de agregar eficiência e efetividade ao trabalho em andamento.
- Despacho CGGA (SEI n.º 1254272)
2. Informamos que no despacho n.º 1243768/2023/CCA/CGGA/DGP, estão contempladas as informações referentes o relatório realizado pela AUDIN, porém em relação ao parágrafo 2.1 onde menciona quanto a atuação direta da DGP junto às áreas envolvidas nos serviços contemplados, devido aos requisitos e exigências estabelecidos na fase de planejamento são de responsabilidade de cada unidade, informamos que:
3. Inicialmente, quanto aos demais itens já contemplados pelo PLANO DE AÇÃO n.º 4/2023/DCSA/CCA/CGGA/DGP (SEI n.1200737), o mesmo será atualizado levando em consideração as ações que devem ser exercidas.

4. Contudo, devido as atualizações existentes nas normas e legislações voltadas a área de contratação, faz-se necessário uma revisão do Manual de gestão e fiscalização de contratos do Inep para que se adeque as demandas existentes diante, disto sugiro que seja criada uma comissão envolvendo todas as áreas de atuação do instituto para atualização do referido manual. E com isso a inclusão de emissão de parecer pelo gestor do contrato sobre aspectos formais dos instrumentos produzidos pelos fiscais.

5. Outra atuação importante é quanto a elaboração de planos de capacitações, as quais devem ser realizadas de forma periódica afim de atender o que se pede sobre as ações planejadas e coordenadas de capacitação dos fiscais.

6. Quanto a promoção de estudos sobre critérios de distribuição de contratos por fiscal, com vistas a avaliar se há sobrecarga e quais são as alternativas viáveis para mitigar esse problema, conforme resposta da CCA, solicitamos o apoio da alta gestão para que seja ser realizado tal estudo, quanto a esse dimensionamento. Contudo, nos colocamos à disposição para contribuir com as discussões.

7. Assim, em que pese a Nota Técnica n.º 6/2023/CCA/CGGA/DGP (SEI 1146990), cabe ainda evidenciar quando a falta de pessoal lotado na Coordenação de Contratos para Aplicação-CCA para atuar diretamente nestas demandas.

8. Portanto, diante das demandas apresentadas, sugiro ainda que seja realizado uma reunião inicial para ser discutido e tratado esses pontos importantes apresentados no referido relatório.

Despacho CGMIL (SEI n.º 1245510)

[...] manifesto ciência às recomendações exaradas no Relatório Preliminar (Sprint 1+2) RBCS_revisado_AC (SEI n.º 1236286), informando, adicionalmente, que o referido relatório foi compartilhado entre os Coordenadores das unidades vinculadas desta CGMIL, para ciência.

Despacho CGMIL (SEI n.º 1247800)

Para cumprir as recomendações contidas no referido relatório preliminar, considero essencial a realização de reuniões de alinhamento entre as áreas responsáveis, que serão destinadas a elaborar estratégias para a efetiva implementação das recomendações mencionadas no relatório de Auditoria.

4. No que diz respeito à recomendação 8, esta Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP) informa que esse trabalho já está sendo desenvolvido para o qual cabe informar que já solicitamos o apoio da Assessoria de Governança e Gestão Estratégica (AGGE) e da própria Auditoria com o objetivo de que a proposição seja a mais adequada para o órgão, para tanto propomos a realização de estudos e levantamentos de informações para uma possível reformulação sobre os requisitos e quantidades de todos os entregáveis, de forma a simplificar a fiscalização, os quais serão apresentados em momento oportuno.

5. Ainda, cabe ponderar que as seguintes Coordenações desta Diretoria já se manifestaram acerca da atual situação da força de trabalho, da quantidade de contratos fiscalizados e/ou geridos, bem como chamaram a atenção para a necessidade de aumento do número de servidores efetivos, em razão do deficit e da quantidade de contratos.

Unidade	Documento
Coordenação de Recursos Logísticos - CRL	Nota CRL (SEI n.º 0920370)
Coordenação de Contratos para Aplicação - CCA	Nota CRL (SEI n.º 1144482) Nota Técnica 2 (SEI n.º 1142734)
Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Aplicação - CGDA	Nota Técnica 34 (SEI n.º 1236220)

6. Por fim, sugiro que seja realizada uma reunião inicial para que os pontos apresentados no Relatório Preliminar sejam discutidos pelas unidades envolvidas.

Atenciosamente,
Diretor de Gestão e Planejamento

Cumpra-se destacar que os grifos são todos nossos, e os anexos encaminhados com a resposta são referentes às manifestações acerca da situação da força de trabalho mencionada no item 5 do Ofício.

Análise da Equipe de Auditoria

Em relação à manifestação sobre o Relatório Preliminar do Sprint 1, a equipe de auditoria acatou as solicitações de alterações encaminhadas nos itens 1 e 2 acerca dos Achados nº 1 e 2. Quanto ao item 3, incluiu no referido parágrafo (**página 31** deste Relatório), a explicitação de que o contrato em tela é regido pela Lei nº 8.666/1993. Em relação ao Plano de Ação apresentado, registra-se que as ações (medidas a serem adotadas) contemplam as recomendações emanadas pela Audin.

Em relação às manifestações recebidas ao Relatório Preliminar do *Sprint* 1+2, a equipe de auditoria registra suas ponderações, conforme argumentos apresentados pela Diretoria de Gestão e Planejamento e respectivas áreas técnicas:

Despacho CCA – Coordenação de Contratos para Aplicação (SEI nº 1243768)

A equipe de auditoria não recomenda a interferência na definição dos requisitos e exigências estabelecidas pelas unidades envolvidas no contrato. Reafirma, entretanto, seu entendimento acerca da competência do gestor da execução do contrato na garantia da eficiência e efetividade da execução, conforme consta no artigo 40 da IN nº 5/2027. Nessa perspectiva, considera que o Plano de Ação nº 4 corrobora esse entendimento, na medida em que a gestão do contrato propõe ações e esforços para aprimorar o processo de fiscalização. A despeito de inconsistências apontadas no questionário aplicado, parece-nos claro que a área auditada reconhece o acúmulo de atividades de fiscalização por algumas pessoas, em decorrência da escassez de pessoal, problema ampla e repetidamente mencionado pela gestão da DGP. A Audin concorda com as ponderações apresentadas nos itens 3.1, 3.2 e 3.3 e realizou a revisão das recomendações apresentadas, de forma a observar as repetições apontadas. Em relação ao item 3.4, a Audin reitera que, por se tratar de ato discricionário, é recomendável que se façam estudos para tentar contornar os problemas relatados por fiscais do contrato como, por exemplo, de sobrecarga de atividades e falta de tempo hábil para execução das tarefas. Quanto à manifestação registrada no item 5, importa esclarecer que a ação de auditoria em questão teve como objetivo a avaliação dos processos associados à gestão e fiscalização da execução do contrato de serviços especializados para realização do Enem 2023, sendo os focos dos dois *sprints* determinados pelo diretor da DGP. A documentação avaliada foi encaminhada pela área auditada nas repostas às solicitações de auditoria, sendo indicado o Termo de Referência e anexos como documento balizador da execução do objeto, o qual contém, entre outras informações, o detalhamento dos entregáveis, dos fatores avaliados para cada entregável, dos custos, dos prazos de apresentação dos produtos, das condições de desembolso financeiro (baseada na avaliação técnica de tempestividade e conformidade dos produtos entregues), além dos procedimentos relativos à avaliação técnica dos fatores e dos critérios de aferição e medição para faturamento. Assim, mesmo que, conforme afirmado, o cronograma de execução do exame vá “além do cronograma de apresentação dos entregáveis”, não resta claro para a equipe da Audin o impacto das alterações de cronograma sobre os controles avaliados. Conforme já mencionado neste relatório, embora não se questionem as estratégias adotadas pelo Inep para acompanhamento da execução do contrato, a Audin alerta para os riscos associados a práticas que não estejam em conformidade com os instrumentos de controle apontados pela gestão e fiscalização do contrato.

Despacho CGGA - Coordenação-Geral de Gestão Administrativa (SEI nº 1254272)

A equipe da Audin irá acompanhar a atualização do Plano de Ação, considerando, além dos apontamentos feitos pela Coordenação, a revisão das recomendações e as ações já iniciadas na Diretoria.

Despacho CGMIL - Coordenação-Geral de Monitoramento e Integração Logística (SEI nº 1247800)

A equipe da Audin irá acompanhar a atualização do Plano de Ação, considerando, além dos apontamentos feitos pela Coordenação-Geral, a revisão das recomendações e as ações já iniciadas na Diretoria.

Em relação à manifestação da DGP, nos itens 4 a 6 do Ofício citado, cabe destacar que os esforços da Diretoria para realização de estudos que promovam a simplificação do processo de fiscalização dos contratos de aplicação são totalmente convergentes com as recomendações da Audin.





 BY-NC

VENDA PROIBIDA

INEP

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

