CGU
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Exercício 2021

23 de dezembro de 2021

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
Órgão: **Ministério da Educação**
Unidade Auditada: **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**
Município/UF: **Brasília/DF**
Relatório de Avaliação: **995653**

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

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Ministério da Educação (MEC), por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante. Sua última edição foi realizada em 2019 e, considerando sua natureza bianual, está prevista para 2021 a aplicação de novas avaliações.

O objetivo do trabalho foi identificar os riscos existentes e os controles estabelecidos visando a realização dos exames no presente ano, considerando o contexto atual da pandemia de Covid-19.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A pandemia de Covid-19 levou ao fechamento de escolas e à suspensão das aulas presenciais em todo o país, impondo um modelo pedagógico baseado no ensino remoto que impactou sobremaneira o aprendizado dos estudantes da educação básica. Com a decisão do MEC pela manutenção da aplicação do Saeb em 2021 e considerando os riscos existentes na realização de um exame desse porte em um contexto de crise sanitária que ainda perdura, buscou-se neste trabalho verificar os controles implementados pelo Inep, visando a mitigação dos riscos envolvidos.

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

As análises realizadas demonstraram que as ações adotadas para evitar a ocorrência de eventos com potencial de prejudicar o atingimento dos objetivos do Saeb 2021 não foram formuladas dentro de um processo adequado de gestão de riscos, limitando-se à identificação dos riscos, sem prosseguir até a definição das medidas mitigadoras. Também foram identificadas falhas no planejamento da contratação das empresas responsáveis pela produção gráfica e pela aplicação das provas e questionários, evidenciadas pela dificuldade de definição dos parâmetros para a realização da Avaliação, pelas sucessivas mudanças no cronograma de execução e pelo necessário aprimoramento da estimação de preços.

Nesse sentido, foram expedidas recomendações visando o aprimoramento do processo de contratação de serviços, especialmente no que se refere à etapa de planejamento da contratação, e gestão de riscos do Saeb.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNI	Banco Nacional de Itens
CAC	Coordenação de Aquisições e Convênios
CGDA	Coordenação-Geral do Desenvolvimento da Aplicação
CGEC	Coordenação-Geral de Exames para Certificação
CGGM	Coordenação-Geral de Gestão e Monitoramento
CGIM	Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas
CGLIC	Coordenação-Geral de Licitações e Contratos
CGLOG	Coordenação-Geral de Logística da Aplicação
CGPA	Coordenação-Geral de Planejamento das Avaliações
CGRLAC	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, Aquisições e Convênios
CGSNAEB	Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
CGU	Controladoria-Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CV	Coeficiente de Variação
Daeb	Diretoria de Avaliação da Educação Básica
DF	Distrito Federal
DFD	Documento de Formalização da Demanda
DGP	Diretoria de Gestão e Planejamento
DOD	Documento de Oficialização da Demanda

DTDIE	Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais
Ead	Ensino à Distância
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
Encceja	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPIs	Equipamentos de Proteção Individual
ETP	Estudos Técnicos Preliminares
Fenep	Federação Nacional das Escolas Particulares
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial da Saúde
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Sealf	Secretaria de Alfabetização do Ministério da Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

RESULTADOS DOS EXAMES 9

1. Riscos identificados na aplicação do Saeb em 2021, considerando o cenário atual de pandemia mundial. 9

1.1. Riscos de baixa presença dos alunos para a realização do Exame, afetando a capacidade de as informações coletadas retratarem os níveis de aprendizagem atingidos. 9

1.2 Risco de a assincronia dos períodos letivos vivenciados e das diferentes realidades educacionais existentes em função da pandemia contribuírem para uma visão distorcida do processo educacional no país e para o próprio desvirtuamento dos objetivos do Saeb. 15

2. Inexistência de ações mitigadoras adequadas para os eventos que ameaçam o atingimento dos objetivos do Saeb 2021. 24

3. Processo de Contratação da Gráfica e da Instituição Aplicadora do Saeb 2021. 30

3.1 Planejamento da contratação. Morosidade do processo de planejamento e inefetividade do gerenciamento de riscos. 31

3.2 Das quantidades estimadas. Risco de impugnação contratual ou de gastos antieconômicos. 41

3.3 Das exigências do Termo de Referência. Ausência de fundamentação técnica das exigências com potencial de restringir o universo de licitantes. 44

3.4 Dos prazos para execução dos serviços. Risco de o cronograma previsto para a prestação dos serviços ser inexequível. 49

3.5 Dos preços estimados. Baixo índice de respostas à cotação de preços, ausência de análise crítica de itens, impropriedades quanto ao método para estimação dos preços (superestimativa/sobrepreço do valor orçado) e possibilidade de adoção do menor preço para estimativa. 50

RECOMENDAÇÕES 64

CONCLUSÃO 65

ANEXOS 67

I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria 67

II – Situação da educação no Brasil por estado. 90

INTRODUÇÃO

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é descrito como "um conjunto de instrumentos que permite a produção e a disseminação de evidências estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica". Sua realização é responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia[1] vinculada ao Ministério da educação (MEC), que atua em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a coleta de dados junto aos sistemas de ensino e às escolas públicas e privadas brasileiras.

Conforme a Lei n° 13.005, de 25.6.2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), o Saeb deverá produzir a cada dois anos indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional. Como a última edição se deu em 2019, está prevista para 2021 a aplicação das avaliações, com divulgação dos dados em 2022. Considerando a qualidade da educação básica como um atributo multidimensional, o Saeb usa como referência para sua avaliação sete dimensões de qualidade que se inter-relacionam para promover percursos regulares de aprendizagens com vistas à formação integral dos estudantes: atendimento escolar; ensino e aprendizagem; investimento; profissionais da educação; gestão; equidade; e cidadania, direitos humanos e valores.

O processo de aplicação do Saeb compreende três grandes fases e cada uma delas possui várias etapas e atividades. A primeira fase, a de pré-aplicação, abrange o planejamento logístico de todas as etapas e fases da aplicação do Saeb, a preparação dos instrumentos, a contratação da empresa para realizar a aplicação, a capacitação das equipes envolvidas e o agendamento da aplicação com as instituições de ensino. A segunda fase é a de aplicação, que se refere à instalação e estruturação dos polos de aplicação; à implementação das estratégias; aos procedimentos adotados para os dias de aplicação e aos procedimentos de contingência diante das ocorrências e situações adversas. A terceira fase é a de pós-aplicação, que envolve o recolhimento de todo o material aplicado nas escolas, sua organização, processamento e digitalização para a elaboração de base de dados consistida com os resultados.

A Ação Orçamentária utilizada na execução da avaliação é a 20RM – Exames e Avaliações da Educação Básica. Além do Saeb, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) também estão cobertos pela mesma ação orçamentária. Para a realização do Saeb 2021, foram disponibilizados R$1.103.906.097.

No entanto, com o surgimento da pandemia de Covid-19[2] e a permanência da maioria das escolas públicas sem aula presencial no primeiro semestre de 2021 e considerando ainda a importância do Saeb para a educação básica brasileira e o prazo exíguo para

[1] Lei n° 9.448, de 14.03.1997: transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências.
[2] A OMS declarou, em 11 de março de 2020, que a disseminação comunitária da COVID-19 em todos os Continentes a caracteriza como pandemia.

contratação dos serviços necessários à realização do exame, o custo de oportunidade da realização do Saeb no presente ano entrou em discussão.

Foram levantados riscos de ordem técnica quanto à aplicação do Saeb neste ano e a decisão foi pela realização dos Exames, em atendimento à legislação que define sua periodicidade. Seguindo o procedimento padrão do Inep de publicação das diretrizes de realização do Saeb a cada nova edição, foi publicada a Portaria n° 250, de 5.7.2021, que prevê a manutenção das novidades introduzidas ao Saeb na edição de 2019, com o diferencial de que as escolas privadas serão incluídas na amostra da avaliação da Educação Infantil.

Assim, esta auditoria envolveu o exame do processo de realização do Saeb, considerando as estratégias, os objetivos, as metas e os riscos a que o processo está sujeito no atual momento, bem como os controles implementados. O objetivo do trabalho foi identificar os riscos existentes para a realização dos exames no presente ano, tendo em vista o contexto atual da pandemia de Covid-19, verificar se foram estabelecidos controles pelo Inep e pelo MEC visando mitigar os riscos existentes e analisar o processo licitatório de contratação da gráfica responsável pela impressão dos cadernos de provas e dos questionários, bem como da instituição aplicadora. Não foi escopo do trabalho a emissão de opinião sobre a oportunidade de realização da Avaliação.

Nesse sentido, com o objetivo de auxiliar a equipe de auditoria, foram formuladas as seguintes questões:

- A realização da etapa de 2021 do Saeb no corrente exercício, num contexto marcado pela pandemia mundial causada pela Covid-19, pode trazer impactos significativos em seus resultados, afetando o atingimento dos objetivos previstos para o Exame?
- Em que medida as ações adotadas pelo MEC e pelo Inep para mitigar os riscos, observados durante a etapa de planejamento, podem contribuir para o atendimento das finalidades do Saeb 2021, considerando o contexto da pandemia da Covid-19?
- Os processos licitatórios de contratação de serviços para a realização do Saeb 2021 foram realizados conforme as normas que regem as contratações para a Administração Pública?

Os trabalhos de campo foram realizados no período compreendido entre os dias 14.06 e 20.08.2021 e envolveram análise dos normativos relativos ao Saeb e do processo de execução do exame; identificando e avaliando as estruturas de governança do processo e aplicando técnicas para identificação e análise de riscos e controles, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Riscos identificados na aplicação do Saeb em 2021, considerando o cenário atual de pandemia mundial.

1.1. Riscos de baixa presença dos alunos para a realização do Exame, afetando a capacidade de as informações coletadas retratarem os níveis de aprendizagem atingidos.

Conforme a Lei n° 13.005, de 25.6.2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. Para tanto, utilizar-se-á dos indicadores de rendimento escolar, referente ao desempenho dos estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, e de avaliação institucional, que abrange características como o perfil do alunado e do corpo dos profissionais de educação, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis, entre outros.

O Saeb se constitui em um conjunto de instrumentos favoráveis à produção e à disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade da educação ofertada nas diferentes etapas que compõem a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.[3]

Para 2021, a população alvo considerada é a seguinte:

I) Todas as escolas públicas e uma amostra das escolas privadas localizadas em zonas urbanas e rurais que possuam dez ou mais estudantes matriculados no 5° e no 9° ano do ensino fundamental e na 3ª e 4ª séries do ensino médio, tradicional e integrado (aplicação de testes de língua portuguesa/matemática e de questionários para estudantes das turmas);

II) Amostra de escolas públicas e privadas localizadas em zonas urbanas e rurais que possuam dez ou mais estudantes matriculados em turmas de 9° ano e do 2° ano do ensino fundamental, para aplicação de testes de ciências da natureza/ciências humanas e de testes de língua portuguesa/matemática, respectivamente;

III) Amostra de instituições privadas, públicas e conveniadas com o poder público, localizadas em zonas urbanas e rurais que possuam turmas de creche ou pré-escola da etapa da educação infantil (aplicação de questionários para as secretarias municipais de educação, diretores de escola e professores das turmas).

Verifica-se, portanto, que a aplicação do Saeb pressupõe o funcionamento presencial das escolas, necessário para a aplicação dos testes previstos. Conforme levantamento

[3] Portaria n° 250, de 05.07.2021 - Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021.

realizado em julho deste ano sobre a situação da educação no Brasil (Anexo II), considerando o fechamento das escolas e a existência de planos de reabertura, todos os estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal (DF), programam, pelo menos em algum nível, o retorno gradual das aulas presenciais nas redes estaduais para o segundo semestre (até setembro). No entanto, alguns ainda não tem planos completamente definidos para todas as etapas: Rio de Janeiro e Roraima condicionam a liberação das atividades presenciais de parte da rede educacional aos indicadores de proliferação da Covid-19, embora já estejam num processo de retomada.

A disseminação do vírus se deu de forma distinta entre estados e municípios, principalmente em função da resposta estabelecida pelos governos locais ao avanço da pandemia e da estrutura pré-existente para atendimento da população. Por isso as decisões de retorno se distinguem, reflexo da situação de contaminação local ainda existente.

A perspectiva apresentada acima considera o atual cenário da pandemia, com diminuição do número de casos, de internações e de mortes. Embora os números da pandemia por Covid-19 venham apresentando queda nos estados, os valores atuais ainda estão mais altos se comparados aos valores de 2020, na mesma época[4]. Além disso, existem estados considerados em alta dos números[5]. Ou seja, tem-se uma situação ainda instável, que pode levar a mudanças nos planejamentos realizados.

Outra questão importante é que as informações aqui discutidas sobre o retorno às aulas presenciais se referem às redes estaduais, em sua maioria. Desde o início da pandemia, estados e municípios têm atuado de forma independente, de acordo com a situação epidemiológica existente em cada região. Da mesma forma, o retorno às aulas presenciais nas redes municipais em cada estado pode se dar em momentos diferentes, conforme entendimento local. Em Rondônia, há divergência entre os municípios, com algumas redes prevendo retorno para agosto/setembro, mas muitas ainda se encontram sem previsão.

Além disso, com o surgimento da variante delta e seu avanço por todo o mundo, a Organização Mundial da Saúde (OMS) alerta sobre a disseminação dessa variante e sua rápida propagação[6], o que pode agravar o cenário atual no país e refletir na decisão dos pais e dos estudantes pelo retorno ao regime presencial.

---

[4] Em 16.07.2020, os números diários registrados foram de 1.320 óbitos novos e 45.400 casos novos; um ano depois, em 16.07.2021, o número de óbitos foi de 1.460 e, de casos, 45.590. Informações extraídas do Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde (informações fornecidas pelas secretarias de saúde). Disponível em: https://covid.saude.gov.br/ (acesso em 23.07.2021).

[5] Os estados do Amazonas e de Goiás, conforme divulgação realizada pelo consórcio de veículos de imprensa a partir de dados disponibilizados pelas secretarias estaduais de saúde em 23.07.2021.

[6] Agência Brasil, notícia publicada em 02.07.2021. Disponível em https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-07/oms-diz-que-variante-delta-ja-esta-em-98-paises.

Como salientado pelo Inep[7], mesmo com o retorno das atividades presenciais, a taxa de participação dos alunos na avaliação pode ser baixa, criando vieses de interpretação da real condição do processo ensino-aprendizagem no Brasil. Ainda que haja o retorno do ensino presencial em todo o país neste ano, é preciso garantir a taxa mínima de participação dos alunos. Conforme a Lei n° 13.005/2014[8], os indicadores de rendimento escolar que serão produzidos pelo Saeb deverão ser construídos com base no desempenho dos estudantes, apurado em exames nacionais de avaliação, com a participação de pelo menos 80% dos alunos de cada ano escolar avaliado em cada escola.

Destaca-se que o Enem, que integra a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica ao lado do Saeb e também é realizado pelo Inep, teve sua última edição, 2020, aplicada no início de 2021 em razão da pandemia, e apresentou o maior índice de abstenção (55,3%) de sua história. Por ser uma avaliação anual, o Exame tem previsão para aplicação novamente este ano, em novembro, e essa próxima edição já se destaca pelo baixo número de inscritos – 3.109.762 pessoas confirmadas, o menor número desde 2005 (em 2020 foram 5.783.357 inscritos). A baixa participação na edição de 2020 e o reduzido número de inscritos em 2021 encontram causa provável na crise sanitária ainda vivenciada no país, que traz grande receio para a população quanto à segurança da realização de eventos semelhantes neste momento.

Importante salientar que as escolas no país têm retomado o ensino presencial ou planejam retomá-lo no segundo semestre de forma híbrida. Ou seja, o ensino remoto permanecerá, ou como uma forma alternativa, para aqueles que ainda não se sentem seguros a retornar para o regime presencial, ou na forma de revezamento, com grupos de alunos se alternando entre aulas remotas e presenciais. E muitas famílias ainda se sentem inseguras no retorno de suas crianças às salas de aula[9], que não têm demonstrado a implementação de protocolos de segurança adequados.

O processo de retorno às aulas demanda uma preparação prévia das escolas para o recebimento dos alunos, professores, diretores e demais servidores envolvidos, como funcionários da limpeza e segurança. Buscando auxiliar os sistemas e as redes de ensino na retomada das aulas e na elaboração de seus próprios protocolos, o Ministério da Educação publicou um Guia[10] contendo normas técnicas de segurança em saúde e

---

[7] Nota de esclarecimento – Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2021 – publicada em 29.04.2021 (disponível em https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/nota-de-esclarecimento-sistema-de-avaliacao-da-educacao-basica-saeb-2021).

[8] Lei n° 13.005, de 25.06.2014, art. 11, §1º: O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos: I: indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica.

[9] https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2021/07/pais-e-professores-rejeitam-retomada-de-aulas-presenciais-sem-limite-de-alunos/

[10] Ministério da Educação. Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das Atividades Presenciais nas Escolas de Educação Básica. Brasil, out/2020.

recomendações de ações sociais e pedagógicas a serem observadas pelos integrantes da comunidade escolar.

Essas medidas incluem adequações físicas, estruturais e comportamentais, tais como garantia de adequada ventilação dos espaços utilizados; disponibilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) em quantidade suficiente a toda a comunidade escolar; instalação de lavatórios e disponibilização de sabonete e álcool gel 70% para todos, em quantidade suficiente; garantia da limpeza dos ambientes em frequência adequada, bem como da disponibilidade de materiais de limpeza necessários; organização do momento da refeição dos estudantes, para que não haja aglomeração; capacitação de professores e demais funcionários do ambiente escolar; sensibilização dos estudantes e dos pais e/ou responsáveis.

Estudo[11] publicado em julho do presente ano trouxe uma análise sobre as providências adotadas nas três esferas de governo desde o início de 2021 no que se refere ao estabelecimento de protocolos de segurança para a retomada das aulas presenciais. Foram considerados aspectos como distanciamento físico, uso de máscaras, ventilação adequada, utilização de testagem, entre outros. O que se verificou foi que medidas comprovadamente mais eficazes, como utilização de espaços bem ventilados, que privilegiem a renovação do ar; a aplicação de testes para identificação de casos e a distribuição de máscaras seguras de qualidade foi pouco frequente nos protocolos analisados. A ênfase ficou nas medidas de higiene, como limpeza de superfícies, contrariando os protocolos mundiais mais recentes, que apontam para a via aérea como principal forma de contágio.

Nesse sentido, as redes educacionais ainda necessitam de um processo de adaptação nesse período de retomada, considerando aspectos de infraestrutura das escolas, disponibilização de itens de higiene, treinamento e conscientização de toda a comunidade quanto aos cuidados necessários.

O Ministério da Educação, buscando auxiliar as redes de ensino na retomada das aulas presenciais, estabeleceu o repasse de recursos por meio do PDDE Emergencial, a serem aplicados na aquisição de materiais e na realização das adequações necessárias para atender aos protocolos de segurança sanitária no contexto da situação de calamidade provocada pela pandemia da Covid-19. Em 2020, foram destinados R$ 672 milhões, dos quais cerca de R$ 444 milhões foram efetivamente descentralizados[12].

O MEC também disponibilizou um "Painel de Monitoramento da Educação Básica no contexto da pandemia"[13], com o objetivo de acompanhar e disponibilizar informações sobre o retorno às aulas. Segundo apresentação contida no próprio Painel, as informações divulgadas são oriundas de bases de dados oficiais educacionais e sanitárias, além daquelas coletadas junto às redes de ensino pública do país, a partir de

---

[11] Estudo realizado pela Rede de Pesquisa Solidária. Publicado no Boletim n° 32, de 9.7.2021. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/07/boletimpps-32-9julho2021.pdf.

[12] Informação extraída do Painel do Orçamento em 29.7.2021 (Plano Orçamentário CV19 – Coronavírus (COVID-19)).

[13] Disponível em https://painelcovid-seb.mec.gov.br/sobre.html.

questionários direcionados aos diretores das escolas e aos dirigentes municipais e estaduais de ensino. Assim, no período de 18.12.2020 a 05.04.2021 foram respondidos 60.732 questionários pelos diretores escolares, o que corresponde a 43,85% das escolas públicas do país.

Embora os dados não estejam atualizados, e nem correspondam à metade rede pública brasileira, alguns dados relevantes podem ser extraídos, como informações sobre a realização de adaptações físicas nas escolas devido à Covid. No período de suspensão das aulas presenciais, somente 56,6% das escolas respondentes (12.883) passaram ou ainda estavam passando por adaptações físicas exclusivamente por conta da pandemia.

Recentemente, o MEC publicou Portaria[14], junto ao Ministério da Saúde (MS), reconhecendo a importância nacional do retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem. Informa sobre a disponibilização de apoio técnico, que se dará por meio de grupos de trabalho intersetoriais do Programa Saúde na Escola, que envolve o MEC e o MS; pela instituição de diretrizes nacionais orientadoras para implementação de medidas no retorno às aulas presenciais e regularização do calendário escolar; pela disponibilização de protocolos sanitários e de materiais técnicos; pela divulgação dos recursos federais repassados aos entes subnacionais para eventual utilização neste momento; e por meio da realização de capacitações e disponibilização de materiais de apoio. Um dia depois da publicação da citada Portaria, o CNE instituiu[15] diretrizes nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.

Outro levantamento[16] realizado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e do Itaú Social[17] entre os meses de junho e julho de 2021 trouxe informações semelhantes. Das 3.355 redes municipais que responderam à pesquisa, pouco mais da metade das redes (57%) concluíram seus protocolos sanitários para a prevenção da Covid-19 (2,6% nem iniciaram).

Para sua realização, o Saeb conta com o envolvimento dos Estados, Distrito Federal e Municípios[18]. Essa participação dos governos locais e das redes educacionais municipais e estaduais é essencial para sua adequada execução, que pressupõem a participação de todas as escolas públicas do 5° e do 9° ano do ensino fundamental e da 3ª e 4ª séries do ensino médio, além de uma parcela dos alunos do 2° ano do ensino fundamental, das creches e pré-escolas e das instituições privadas de ensino. Assim, dada a dimensão do Saeb, é de fundamental importância a participação ativa de toda a comunidade escolar,

---

[14] Ministério da Educação e Ministério da Saúde; Portaria Interministerial n° 5, de 04.08.2021.
[15] Resolução CNE/CP n° 2, de 05.08.2021.
[16] Disponível em http://undime.org.br/uploads/documentos/phpm9S3un_60f89dc0d15c5.pdf
[17] Conforme apresentação contida em sua página na internet, o Itaú Social desenvolve, implementa e compartilha tecnologias sociais para contribuir com a melhoria da educação pública brasileira.
[18] Art. 5º, parágrafo único do Decreto n° 9.432, de 29.06.2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica.

especialmente num cenário que exige protocolos sanitários específicos, que deverão ser aplicados nas escolas, nos dias de realização das provas.

Tal situação foi abordada pela Federação Nacional das Escolas Particulares (Fenep)[19] em carta enviada ao Inep em 15.3.2021, onde a Federação se manifestou contrária à realização do Saeb 2021 no segundo semestre do presente ano, destacando a exaustão em que toda a comunidade escolar, reflexo de um longo período de restrições e limitações no trabalho das escolas, que exigem investimento em aspectos pedagógicos e acadêmicos, sem descuidar das dimensões socioemocionais: "Nas atuais circunstâncias, não há, nas escolas de todas as redes e sistemas, ambiente ou fôlego para que possam vir a extrair consequência pedagógica relevante dos resultados de qualquer exame".

Soma-se a essa falta de preparo das escolas para o retorno seguro das atividades presenciais, as altas taxas de evasão escolar vivenciadas ao longo de 2020 e 2021. Em 2019, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), cerca de 712 mil crianças entre 6 e 17 anos estavam fora da escola. Já em novembro de 2020, conforme estudo publicado pelo Unicef[20], 5.075.294 crianças e adolescentes da mesma faixa etária estavam fora da escola ou sem atividades escolares, o que corresponde a 13,9% dessa parcela da população em todo o Brasil. Os maiores percentuais de crianças e adolescentes fora da escola são verificados em áreas rurais das regiões Norte e Nordeste, entre negros ou indígenas e os provenientes de famílias de baixa renda. Assim, a falta de estrutura física, a insegurança no retorno, as incertezas no avanço da pandemia e os altos números de evasão escolar somados podem refletir numa baixa participação dos alunos no Saeb.

Em 2019, quando não havia restrições como as existentes no atual momento, houve um número significativo ausentes, tanto nas aplicações censitárias, quanto nas amostrais. Do total de alunos estimados para as aplicações censitárias (7.140.909), 19% não compareceram no dia da avaliação[21]. Das 70.901 escolas participantes do Saeb, 8.184 (12%) não tiveram seus resultados divulgados por não terem registrado o mínimo de dez alunos presentes no momento da aplicação ou por não terem alcançado a taxa de participação de 80%[22].

Assim, identifica-se o risco de que um aumento exponencial dessa baixa presença dos alunos cause prejuízos à União, tanto pela impressão de cadernos de provas que não serão utilizados, quanto pela impossibilidade de utilização dos dados coletados, devido à superação dos limites de perda amostral máxima admitida, causando impactos

---

[19] A Federação Nacional das Escolas Privadas (FENEP) é a entidade que representa as escolas privadas do país, congregando 24 sindicatos e 41.000 estabelecimentos de ensino que, dispersos ao longo de todo o território nacional, representam cerca de 80% das matrículas das escolas privadas brasileiras.

[20] Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Cenário da Exclusão Escolar no Brasil – Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Abril, 2021. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf.

[21] Inep, Nota Técnica Conjunta n° 83/2021, de 06.05.21.

[22] Despacho Nº 0738993/2021/CGSNAEB/DAEB, de 22.07.2021 (SEI n° 0738993).

significativos na série histórica do Saeb, que afetarão a confiabilidade dos dados e, consequentemente, sua comparabilidade.

1.2 Risco de a assincronia dos períodos letivos vivenciados e das diferentes realidades educacionais existentes em função da pandemia contribuírem para uma visão distorcida do processo educacional no país e para o próprio desvirtuamento dos objetivos do Saeb.

Conforme Portaria n° 250, de 05.07.2021[23], entre os objetivos do Saeb está o fornecimento de subsídios para a elaboração, monitoramento e aprimoramento de políticas públicas educacionais, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do país. Em seu Referencial de Governança de Políticas Públicas, o Tribunal de Contas da União (TCU) destaca a importância do monitoramento das ações governamentais, ressaltando sua função na obtenção de informações que possibilitam acompanhar o progresso das políticas públicas existentes. Essas informações servem de insumo para a tomada de decisão, no sentido de realizar os ajustes necessários para que as metas e os objetivos programados sejam atingidos ou de desenvolver novas políticas, quando as existentes já não conseguem atingir os resultados aos quais se propôs.

Após a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pelo Ministério da Saúde em razão da infecção humana pelo novo Coronavírus (Covid-19)[24], o Conselho Nacional de Educação (CNE) se pronunciou aos sistemas e às redes de ensino em março de 2020, considerando a necessidade de reorganizar as atividades acadêmicas por conta de ações preventivas à propagação da Covid-19. Em decorrência deste cenário, os Conselhos Estaduais de Educação de diversos estados e vários Conselhos Municipais de Educação emitiram resoluções e/ou pareceres orientativos para as instituições de ensino pertencentes aos seus respectivos sistemas sobre a reorganização do calendário escolar e uso de atividades não presenciais.

Com o fechamento das escolas e a adoção do ensino remoto, muitos governos adotaram a internet como principal ferramenta. Não obstante, segundo estudo desenvolvido pela Rede de Pesquisa Solidária[1], as secretarias de educação não ofereceram apoio a seus alunos, concedendo acesso às ferramentas necessárias, como dispositivos próprios para assistirem as aulas e rede de internet. O citado estudo apontou que apenas 15% dos estados que adotaram o ensino via internet distribuíram dispositivos para tanto; e menos de 10% subsidiaram o acesso à internet. Governos municipais nas capitais estaduais fizeram esforços ainda menores do que os estados em garantir o acesso dos alunos à educação remota – até junho de 2020, nenhuma capital havia distribuído dispositivos ou subsídios para acesso à internet e menos de 20% havia entregado apostilas. O acesso aos meios de transmissão é essencial para a qualidade do ensino à distância e parcelas significativas da população foram excluídas. A situação tende a se agravar em municípios menores quando comparada às capitais, mas os estudantes mais

[23] Art. 2°, III, da Portaria n° 250, de 05.07.2021, que estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021.
[24] Portaria nº 188, de 3.2.2020, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 04.02.2020.

vulneráveis e aqueles moradores da zona rural foram mais prejudicados na maioria das regiões do país.

Corroborando esses dados, de acordo com o Painel de Monitoramento da Educação Básica do MEC, que também traz informações dos municípios, 94,72% dos respondentes informaram que atuaram com ensino remoto em decorrência da pandemia e 56,8% utilizaram de plataforma digital. Todavia, aproximadamente 62% dessas escolas descreveram como principais dificuldades para implantação e desenvolvimento do ensino remoto a inexistência de equipamentos adequados na escola e a falta de acesso às atividades pedagógicas não presenciais por parte dos estudantes. Destacaram ainda a capacitação insuficiente dos professores para o ensino na modalidade EaD (50,5%) e dificuldade da escola em localizar o estudante que não acessa as aulas remotas e nem as atividades impressas (53,6%). Após mais de um ano de pandemia, o principal obstáculo das redes municipais continua sendo a conectividade de estudantes e escolas.

Destaca-se que as diferenças existentes entre governos estaduais e municipais na elaboração/implementação dos planos educacionais de ensino remoto e na assistência/supervisão dos alunos se refletem em desigualdades no ensino obtido pelos alunos, impactando principalmente a população mais vulnerável, que encontra maior dificuldade em acessar às aulas e os meios necessários.

Isso se refletiu no cumprimento dos anos letivos de 2020 e 2021, que se deu e ainda vem se desenvolvendo em diferentes estágios pelo país. Em junho e julho de 2021, a Undime, com apoio da Unicef e do Itaú Social, realizou um levantamento junto às redes educacionais de ensino, buscando compreender como se deu a transição dos anos letivos 2020-2021 e quais foram as estratégias de ensino adotadas ao longo deste último ano. As respostas foram coletadas entre os dias 15 de junho e 9 de julho de 2021 e teve a participação de 3.355 redes, que representam 60,2% do total de municípios do País, e juntas respondem por mais de 13 milhões de estudantes da educação básica pública brasileira. Mais de 80% das respostas foram dadas pelos titulares da pasta da educação de municípios com até 50 mil habitantes.

Todos os municípios entre os respondentes já haviam finalizado o ano letivo de 2020. Embora 98,5% desses tivessem iniciado o ano de 2021, 87% o fizeram até março de 2021. Cerca de cinquenta municípios (1,5%) ainda não haviam iniciado no momento da entrevista.

Essa assincronia verificada no cumprimento do ano letivo pelas redes educacionais foi corroborada pelas informações fornecidas pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) ao Inep em abril deste ano, após solicitação desse Instituto sobre a execução dos anos letivos de 2020 e 2021. Dos 26 estados brasileiros, 22 informaram que a previsão de finalização do ano letivo é em dezembro, após o dia 15; três estão com data prevista para 2022 e dois não informaram.

Quadro 1 – Cumprimento do ano letivo de 2020 e 2021 pelas redes estaduais de ensino.

UF	A UF já concluiu o ano letivo de 2020?	A UF já tem definido/normatizado o término do ano letivo de 2021?	Caso esteja definido o término do ano letivo 2021, qual é a data definida?
AC	SIM[1]	NÃO	NÃO
AL	SIM	SIM	31/12/2021
AM	SIM	SIM	17/12/2021
AP	SIM	SIM	29/12/2021
BA	NÃO	SIM	28/12/2021
CE	SIM	SIM	21/12/2021
DF	SIM	SIM	22/12/2021
ES	SIM	SIM	23/12/2021
GO	SIM	SIM	17/12/2021
MA	SIM	SIM	**07/01/2022**
MG	SIM	SIM	17/12/2021
MS	SIM	SIM	17/12/2021
MT	NÃO	SIM	21/12/2021
PA	SIM	SIM	**18/02/2022**
PB	SIM	SIM	**23/01/2022**
PE	Estamos vivenciando o ciclo 2020/2021	SIM	30/12/2021
PI	SIM	SIM	16/12/2021
PR	SIM	SIM	21/12/2021
RJ	-	-	-
RN	SIM	SIM	23/12/2021
RO	SIM	SIM	30/12/2021
RR	SIM	SIM	26/12/2021
RS	SIM	SIM	23/12/2021
SC	SIM	SIM	17/12/2021
SE	SIM	SIM	30/12/2021
SP	SIM	SIM	23/12/2021
TO	SIM	SIM	17/12/2021

Fonte. Processo 23036.007265/2019-45, documento 0689281 Planilha Ano Letivo Estados 2021 – CGSNAEB (inserido no processo em 6.5.2021).

[1] A rede já concluiu o ano letivo, entretanto, algumas escolas, mediante situação de territorialidade, ainda estão finalizando o ano letivo de 2020 até 15 de maio.

Importante destacar que, conforme o levantamento da Undime citado anteriormente, 55,9% dos municípios entrevistados declararam que não estão seguindo o calendário da rede estadual de educação de 2021, o que pode indicar situação ainda mais diversa nas redes municipais (considerando os dados do Quadro acima).

Assim, o que se pode verificar é que os estudantes por todo o país estão seguindo momentos de aprendizagem distintos, que devem ser equalizados até o primeiro bimestre de 2022. Como o Saeb busca avaliar a qualidade da educação básica no país, visando subsidiar a elaboração e o aprimoramento de políticas públicas, seus exames se encaixam entre as avaliações denominadas somativas. Esse tipo de avaliação visa medir o nível de aprendizagem alcançado pelos alunos ao final das atividades de ensino, possibilitando a comparação de resultados obtidos com diferentes alunos, métodos e materiais de ensino[25].

No entanto, conforme demonstrado, em decorrência da pandemia, as redes educacionais estaduais e municipais enfrentaram e ainda enfrentam diferentes desafios, que se refletem no processo educacional. Mesmo num cenário de retorno gradual às aulas, situação atual do país, os períodos letivos se encerrarão em diferentes momentos. Uma avaliação somativa como o Saeb nesse contexto pode não ser capaz de fornecer os dados esperados, uma vez que essa modalidade de avaliação busca medir, como já dito, o nível de aprendizagem alcançado pelos alunos ao fim de um processo educacional. Nesse sentido, avaliações diagnósticas e formativas são mais eficazes nesse propósito.

A avaliação diagnóstica permite ao professor verificar em qual etapa do processo de construção do conhecimento o estudante se encontra. Com essa informação, é possível traçar as intervenções pedagógicas necessárias para estimular o progresso desse aluno, adequando, assim, as estratégias de ensino às necessidades de cada um. Já as avaliações formativas ocorrem durante o processo de instrução e incluem todos os conteúdos importantes de uma etapa de ensino. São capazes de fornecer aos alunos um retorno sobre seu nível de aprendizado e, aos professores, informações sobre o processo de ensino. Dessa forma, possibilitam a identificação de possíveis falhas existentes ao longo do processo e dos aspectos de instrução que precisam ser modificados, visando atender às diferenças individuais dos alunos por meio da implementação de medidas alternativas.[26]

Dito isso, a aplicação do Saeb nesse momento, com o objetivo de medir os efeitos da pandemia na educação básica, poderia significar um desvirtuamento de seus objetivos finais, ao utilizá-lo como uma avaliação diagnóstica, em vez de somativa.

Conforme o Painel de Monitoramento da Educação Básica do MEC, das 60.726 escolas respondentes, aproximadamente 76% planejam realizar avaliações formativas e/ou diagnósticas acerca do processo de aprendizagem de cada estudante, em todos os níveis, etapas, formas e modalidades de educação e ensino, no âmbito da rede de ensino e/ou da instituição escolar. Dessas escolas, 82,5% tem utilizado estratégias buscando mitigar os prejuízos pedagógicos verificados, como programas de recuperação da aprendizagem (presencial e não-presencial); replanejamento curricular e/ou

---

[25] MENEZES, Ebenezer Takuno de. Verbetes avaliação somativa. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em <https://www.educabrasil.com.br/>. Acesso em 20 jul 2021.

[26] MENEZES, Ebenezer Takuno de. Verbetes avaliação diagnóstica e formativa. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em <https://www.educabrasil.com.br/>. Acesso em 20 jul 2021.

pedagógico; aumento de carga horária escolar diária; utilização de finais de semana como dia letivo; redução das férias; entre outros. Essas avaliações servirão como fonte de conhecimento sobre os impactos da pandemia no ensino básico brasileiro e adequação dos processos de aprendizagem, visando à recuperação dos saberes cognitivos.

Destaca-se que o próprio MEC, na apresentação do Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das Atividades Presenciais nas Escolas de Educação Básica[27], destacou a importância da realização de avaliações diagnósticas no retorno às aulas presenciais, com o objetivo de identificar o nível de aprendizado dos alunos e promover as adequações necessárias em cada escola, buscando um tratamento "minimamente equitativo". O MEC enfatiza ainda a inexistência de uma resposta pronta, que atenda a todos os casos. Será necessário implementar no curso da ação, medidas para ajustar ou recuperar a aprendizagem dos estudantes.

Também o CNE recentemente, ao instituir[28] diretrizes nacionais objetivando orientar os entes federativos na implementação de medidas para o retorno às aulas presenciais e para a regularização do calendário escolar, enfatizou a necessidade de as redes educacionais realizarem procedimentos avaliativos diagnósticos sobre o padrão de aprendizagem dos estudantes por ano/série, de modo a organizar programas de recuperação com base nos seus resultados.

Por fim, as especificidades locais, consequências de um processo desigual de programas educacionais locais que não endereçaram os problemas de acesso às ferramentas educacionais durante a pandemia, podem afetar os resultados do Saeb, desvirtuando-o de sua função no acompanhamento do progresso educacional do país, e prejudicando a comparabilidade dos dados.

O monitoramento de políticas públicas possibilita que se faça um acompanhamento, de forma contínua, da aplicação dos recursos e da execução das atividades, verificando se a programação está sendo cumprida e se as metas e os resultados pretendidos estão sendo atingidos e, caso contrário, as razões do não alcance. Assim, ao estabelecer como objetivo do Saeb o monitoramento e aprimoramento das políticas públicas em educação, sua aplicação se volta à medição dos resultados atingidos por ações governamentais em curso, e não como instrumento para diagnóstico dos efeitos causados pela pandemia na aprendizagem escolar.

A elaboração de exames a nível nacional envolve diversas etapas, entre elas a definição do objetivo daquela avaliação. Conforme Vianna (apud Inep, 2021[29]), antes da decisão sobre o uso de um teste padronizado, algumas questões devem ser respondidas, destacando-se entre elas a finalidade do teste e a definição do tipo de teste, se será um teste para diagnóstico de possíveis deficiências de aprendizagem ou se será um teste para verificação de comportamentos finais. Nesse sentido, o Inep esclarece, por meio

[27] Ministério da Educação. Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das Atividades Presenciais nas Escolas de Educação Básica. Brasil, out/2020.
[28] Resolução CNE/CP n° 2, de 05.08.2021.
[29] Citado pelo Inep na Nota Técnica Conjunta n° 86/2021, de 27.5.2021 (SEI 0687187).

da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (CGSNAEB/DAEB/Inep), que para conceber uma avaliação com o objetivo de realizar um diagnóstico do cenário educacional no país, "não basta ter apenas uma noção geral sobre seu objetivo e aproveitar os mesmos instrumentos de outra (do Saeb, no caso), mas é necessário definir com a maior clareza possível uma série de pontos"[30]. A CGSNAEB destaca ainda que características distintas existentes entre dois estudos, como objetivos, modo de aplicação, duração dos exames, entre outros fatores, podem não permitir sua comparabilidade, fazendo-se necessária a realização de estudos adicionais para verificar a possibilidade de manutenção de uma série histórica.

Assim, ao estabelecer como objetivo do Saeb o monitoramento e aprimoramento das políticas públicas em educação[31], sua aplicação se volta à medição dos resultados atingidos por ações governamentais em curso, e não como instrumento para diagnóstico dos efeitos causados pela pandemia na aprendizagem escolar. No entanto, esta última é a função pretendida pelo MEC com realização do Saeb em 2021, quando afirma que o Exame se faz necessário para "entender melhor o contexto da pandemia e de seus efeitos sobre a educação brasileira, em especial sobre a aprendizagem dos estudantes"[32] para, a partir daí, planejar ações futuras.

1.3 Riscos de prejuízo na comparabilidade e no incremento das séries históricas do Ideb e de outros indicadores educacionais produzidos com dados do Saeb.

Em 2014[33], foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de dez anos, que estabeleceu metas a serem cumpridas nesse intervalo de tempo, na busca pela equidade e pela qualidade da educação no país. Também foi por meio dessa Lei que se estabeleceu a necessidade da produção de indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional, bem como a elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade da educação, entre os quais se destaca o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O Ideb combina dois indicadores usualmente utilizados para monitorar nosso sistema de ensino: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino. Seu pressuposto é a complementaridade entre ambos, já que, mesmo que os alunos atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados, um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, provocando o abandono de um número significativo deles, sem que completem a educação básica, não é desejável. Da mesma forma, a conclusão no período correto e com baixas taxas de abandono, mas que produzisse concluintes com deficiência de aprendizagem, tampouco o seria. Para sua

---

[30] Ibid.
[31] Art. 2°, III, da Portaria n° 250, de 05.07.2021, que estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021.
[32] Ofício n° 536/2021/CHEFIA/GAB/SEB/SEB-MEC, de 15.4.2021, enviado ao Inep.
[33] Lei n° 13.005, de 25.6.2014.

formação, as informações de fluxo são extraídas do Censo Escolar e o aprendizado, medido pelo Saeb.[34]

Um indicador sintético de desenvolvimento educacional possibilita a identificação de escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance e o monitoramento da evolução temporal do desempenho dos alunos dessas unidades. Conforme Nota Técnica elaborada pelo Inep[35], a questão do acesso à escola não é mais o principal problema no Brasil, pois a quase a totalidade das crianças ingressa no sistema educacional. Entretanto, tem-se ainda elevadas taxas de repetência e de abandono escolar, além de baixos resultados nos testes de proficiência, como o Saeb.

Assim, o PNE estabeleceu em sua meta de n° 7 a necessidade de se fomentar a qualidade de educação básica, utilizando-se do Ideb para medir essa melhoria por meio do estabelecimento médias nacionais a serem atingidas pelo Indicador, ao longo do seu período de execução:

> Meta 7. fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb (...).

A Tabela abaixo traz as metas estabelecidas para cada ano e os valores efetivamente atingidos até 2019.

Tabela 1 – Ideb observado e metas definidas.

Nível de ensino	2015	2017	2019	2021	2015	2017	2019	2021
	IDEB Observado[1]				Metas			
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	5,5	5,8	5,9	-	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos Finais do Ensino Fundamental	4,5	4,7	4,9	-	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,7	3,8	4,2	-	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Site institucional do Inep (resultados do Ideb, planilha Brasil).
[1] Resultado Ideb para o Brasil.

O Ideb é calculado pelo produto do 'indicador de rendimento' e a 'nota média padronizada' (P x N). Observando as Tabelas abaixo, pode-se verificar que, ao longo dos anos, o indicador de rendimento, que utiliza para seu cálculo as taxas de aprovação, vem

[34] Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) / Reynaldo Fernandes. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Série Documental. Texto para Discussão, n° 26.

[35] Disponível em https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf (acesso em 13.7.2021).

se mantendo praticamente estável. Mas em 2020, houve um expressivo aumento da taxa de aprovação.

Tabela 2 – Indicador de rendimento.

Nível de ensino	2015	2017	2019	2015	2017	2019
	Indicador de Rendimento (P)[1]			Nota Média Padronizada (N)[2]		
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	0,93	0,94	0,95	5,93	6,15	6,22
Anos Finais do Ensino Fundamental	0,86	0,87	0,9	5,19	5,36	5,46
Ensino Médio	0,83	0,84	0,87	4,46	4,51	4,79

Fonte: Site institucional do Inep (resultados do Ideb, planilha Brasil).

[1] Calculado a partir da taxa de aprovação em cada ano ou série.

[2] Calculada pela média aritmética das notas padronizadas de matemática e português.

Tabela 3 – Taxa de aprovação total para o Brasil, considerando todas as etapas dos diferentes níveis de ensino.

Taxa de Aprovação - Brasil[1]											
Nível de ensino	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1° ao 5° ano)	89,9	91,2	91,7	92,7	92,7	93,2	93,2	94,0	94,2	95,1	98,5
Anos Finais do Ensino Fundamental (6° ao 9° ano)	82,7	83,4	84,1	85,1	84,8	85,7	85,6	87,1	88,1	89,9	97,8
Ensino Médio	77,2	77,4	78,7	80,1	80,3	81,7	81,5	83,1	83,4	86,1	95,0

Fonte: Site institucional do Inep (indicadores educacionais, taxas de aprovação por exercício).

[1] Considerando escolas públicas e privadas.

Acompanhando a evolução das taxas de aprovação nos últimos dez anos, verifica-se pequenas variações no intervalo de um ano. Até 2019, essa taxa para os anos iniciais do ensino fundamental se elevou em, no máximo, 1,3 p.p. entre 2010 e 2011; para os anos finais do ensino fundamental, o aumento mais significativo foi verificado entre 2018 e 2019 (1,8 p.p.); o mesmo ocorrendo para o ensino médio, que apresentou um aumento da taxa de aprovação de 2,7 p.p. para o mesmo período. Essas foram as maiores variações verificadas no intervalo de um ano, e já se destacaram no período. No entanto, considerando 2020, todas as etapas de ensino vivenciaram uma taxa de aprovação significantemente superior, considerando a série histórica. Para os anos iniciais do ensino fundamental, foi uma elevação de 3,4 p.p.; para os anos finais, de 7,9 p.p.; e, para o ensino médio, de 8,9 p.p.

Conforme esclarecimentos publicados pelo Inep[36], o Censo Escolar 2020 trouxe em seus dados reflexos da interrupção das aulas nas escolas brasileiras em função da pandemia de Covid-19. Seguindo as recomendações do Conselho Nacional de Educação (CNE) e de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Unicef, as redes de ensino e as escolas adequaram os critérios de avaliação dos alunos, considerando os objetivos de aprendizagem efetivamente cumpridos, de forma a minimizar a retenção e o abandono escolar.

Dessa forma, o CNE propôs que as escolas adotassem o *continuum curricular*, que envolve a criação de uma espécie de ciclo para conciliar anos escolares subsequentes com a devida adequação do currículo. Assim, as escolas teriam o intervalo de dois anos para cumprir os objetivos de aprendizagem propostos pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), possibilitando a elas transferir para 2021 o cumprimento desses objetivos do ciclo 2020-2021. Com a adoção dessa estratégia, os estabelecimentos de ensino não retiveram os estudantes, o que se refletiu em elevadas taxas de aprovação.

Essa situação poderá se refletir nas taxas de aprovação a serem coletadas por meio do Censo Escolar 2021, e que serão utilizadas no cálculo do Ideb para o período. Isso porque a maioria das escolas brasileiras permaneceram fechadas no primeiro semestre deste ano. Nesse sentido, o CNE trouxe[37] novamente em orientação emitida recentemente a figura do *continuum curricular*, admitindo reflexos no ano de 2022 para o cumprimento dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos no ano anterior. Tal fato poderá afetar a evolução histórica do Ideb, trazendo um retrato enviesado da realidade da educação brasileira, no que se refere ao rendimento escolar.

Da mesma forma poderá ocorrer com o Saeb, que fornece as informações sobre proficiência para cálculo do Ideb. Por meio da segunda etapa do Censo Escolar 2020, com a utilização de questionários enviados às escolas das redes pública e privada entre os meses de fevereiro e maio de 2021, o Inep apresentou um levantamento[38] sobre a oferta de ensino escolar durante o período de pandemia. Ao todo, 168.739 escolas responderam ao questionário, correspondendo à 97,2% da rede pública e 83,2% da rede privada. Os dados mostram que 99,3% das escolas brasileiras suspenderam as atividades presenciais, atingindo uma média de 279 dias de portas fechadas em 2020. Visando contornar a situação, a metodologia mais utilizada pelos educadores para dar continuidade aos trabalhos na educação básica foi a realização de reuniões virtuais. No entanto, a dificuldade de acesso ao ambiente digital revelou desigualdades sociais que agravaram o processo de aprendizagem.

Ainda de acordo com o levantamento do Inep, na rede privada, cerca de 70% das escolas permaneceram fechadas no ano passado, mas conseguiram seguir o cronograma

---

[36] Nota publicada em 2.6.2021 – disponível em https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/educacao-basica-tem-alta-nas-taxas-de-aprovacao-em-2020 (acesso em 12.7.2021).

[37] Resolução CNE/CP n° 2, de 5.8.2021 – Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.

[38] Dados disponíveis em https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/divulgados-dados-sobre-impacto-da-pandemia-na-educacaon (acesso em 13.7.2021).

previsto, com a realização de aulas virtuais. Já na rede pública, 98,4% das escolas suspenderam as atividades presenciais e apenas 53,3% mantiveram o calendário escolar. Assim, como já tratado no presente Relatório, muitas escolas tiveram que ajustar a data de término do ano letivo de 2020, planejando sua finalização para 2021 e, em alguns casos, estendendo-a até 2022.

Destaca-se que o Ideb também tem função fundamental na avaliação da evolução das metas de qualidade estabelecidas no PNE, cujo período de vigência expira em 2024. A avaliação histórica da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades no período de implementação das políticas, estratégias e ações implementadas com base nos fundamentos do PNE tem suas últimas metas traçadas para 2021, a serem avaliadas por meio dos indicadores de fluxo escolar e de aprendizagem, este último, a partir do Saeb 2021.

As incertezas sobre o retorno à normalidade nas escolas, a presença dos estudantes na realização do Exame e os diferentes momentos de aprendizagem que as redes educacionais pelo país se encontram, aspectos abordados em outros pontos deste documento, poderão afetar diretamente o Saeb 2021 este ano, causando possível viés na interpretação dos resultados e impactos na série histórica da Avaliação e, consequentemente, do Ideb; tendo em vista o contexto de normalidade e regularidade das aulas presenciais vivenciado em 2019 (momento da última aplicação do Saeb).

Riscos semelhantes aos tratados ao longo desse item foram identificados pelas diretorias do Inep envolvidas na realização do Saeb[39], como a baixa presença dos alunos e a não participação dos estados, que podem gerar vieses de interpretação dos resultados educacionais. Tal fato reforça a necessidade de tratamento desses riscos, adequando o processo de forma a garantir o atingimento dos objetivos do Saeb e evitar desperdício de recursos.

2. Insuficiência das ações mitigadoras adotadas para os eventos que ameaçam o atingimento dos objetivos do Saeb 2021.

Uma vez que a decisão do Ministério da Educação de realizar o Sistema de Avaliação da Educação Básica ainda em 2021 foi tomada em maio, as ações necessárias para viabilizar a Avaliação vêm sendo desenvolvidas, em sua maioria, a partir de junho. Como o país ainda está sofrendo os efeitos da pandemia do Covid-19, existem desafios que precisam ser superados para que os objetivos do Saeb sejam atingidos. Com objetivo de avaliar se as ações empregadas foram adequadas para prevenir a ocorrência de eventos adversos que prejudiquem o alcance desses objetivos, buscou-se verificar em que medida as ações adotadas pelo MEC e pelo Inep para mitigar os riscos, observados durante a etapa

[39] Nota Técnica Conjunta Inep n° 71/2021, n° 83/2021,

de planejamento, podem contribuir para o atendimento das finalidades do Saeb 2021, considerando o contexto da pandemia da Covid-19.

De outro lado, buscou-se identificar riscos não relacionados ou medidas mitigadoras apresentadas pelo MEC e Inep de modo insuficiente para a mitigação de tal risco, de modo a alertá-los com proposição de novas medidas, visando a melhor realização do exame. Como o foco do trabalho está voltado para a gestão de riscos do processo, utiliza-se como referencial a IN Conjunta Ministério do Planejamento/CGU nº 01/2016, de 10.05.2016, que trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal e a Norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) NBR ISO 31000:2018, que oferece diretrizes gerais para gerenciamento dos riscos enfrentados por qualquer organização e apresenta os componentes do processo de gestão de riscos.

Desde o advento da IN Conjunta nº 01/2016, as unidades integrantes do Poder Executivo Federal devem instituir estruturas próprias e adotar iniciativas de gestão de riscos para garantir o atingimento de seus objetivos organizacionais. Em seu artigo 3º, há a indicação de que os órgãos e entidades devem identificar, avaliar e gerenciar os riscos que podem impactar seus objetivos.

A política de gestão de riscos do Inep foi reinstituída em 2019, por meio da Portaria nº 82, de 07.02.2019, e conta com o suporte de algumas iniciativas anteriores que persistem até o momento atual. Entre elas, destaca-se o contrato com a empresa Módulo Security S.A., firmado para o desenvolvimento dos serviços de solução de gerenciamento de riscos com aderência à norma ABNT NBR ISO 31000. Relacionam-se, a seguir, algumas de suas atribuições: identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos inerentes à operacionalização logística dos exames, avaliações e pré-testes de itens sob a responsabilidade do Inep.

Além disso, compete à Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP), por meio da Coordenação-Geral de Gestão e Monitoramento (CGGM)[40], a promoção das atividades de gestão de riscos relacionadas à logística de aplicação de exames, avaliações e pré-testes de itens. Em complemento, a empresa Módulo Security S.A, segundo consta no Relatório de Gestão de 2020 do Inep, deveria prestar suporte à CGGM nas atividades de prevenção às ameaças e de reação aos incidentes, envolvendo a identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos na forma transcrita a seguir:

> 1) Preventivamente, a médio e/ou longo prazo, durante todo o processo de planejamento dos exames, avaliações e pré-testes, identificando ameaças que possam vir a comprometer a consecução dos objetivos, analisando as possíveis causas, consequências, ações de controle já desenvolvidas pelos respectivos responsáveis e, também, a criticidade dessas ameaças. Dessa forma, a proposição de novas medidas de controle ou medidas complementares aos controles já existentes possibilita que, a curto prazo, seja menor a probabilidade e/ou severidade dos eventos de risco, caso se concretizem em incidentes;

[40] Portaria n° 986, de 21.12.2017 – Aprova o Regimento Interno do Inep.

> 2) Reativamente, por meio do monitoramento e análise crítica dos riscos, ao acompanhar as atividades e processos logísticos dos exames, avaliações e pré-testes, previstos e em andamento, para a detecção de incidentes, a análise e a avaliação desses incidentes e com a proposição de ações aos responsáveis, além de identificar possíveis riscos que deles decorrem, para que, como um efeito em cascata e cumulativo, não sejam capazes de impedir a consecução dos principais objetivos para operacionalização dos exame, avaliações e pré-testes.

O processo de gestão de riscos na DGP/CGGM, conforme o disposto na ABNT NBR ISO 31000, e de acordo com a Portaria nº 82/2019, é estruturado pelas seguintes etapas: Entendimento do contexto; Identificação de riscos; Análise de riscos; Avaliação de riscos; Priorização de riscos; Tratamentos dos riscos; e Comunicação e monitoramento.

Considerando a estrutura apresentada, esperava-se identificar a instauração de um processo de acompanhamento e gestão dos riscos afeitos ao Saeb 2021, como forma de oferecer segurança ao processo e zelar pelo atingimento dos objetivos da avaliação, previstos na Portaria Inep nº 250, de 05.07.2021, relacionados a seguir:

> Art. 2º O Saeb é um sistema de avaliação externa em larga escala, composto por um conjunto de instrumentos, realizado periodicamente pelo Inep desde os anos 1990, e que tem por objetivos, no âmbito da Educação Básica:
>
> I – Produzir indicadores educacionais para o Brasil, suas Regiões e Unidades da Federação e, quando possível, para os Municípios e as Instituições Escolares, tendo em vista a manutenção da comparabilidade dos dados, permitindo, assim, o incremento das séries históricas;
>
> II – Avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no país em seus diversos níveis governamentais;
>
> III – Subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas em educação baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil; e
>
> IV – Desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa.

Verificou-se, entretanto, que não houve formalização de um processo de gestão de riscos para o Saeb 2021. Em manifestação datada de 22.07.2021, formalizada no Despacho nº 0738493/2021/CGLOG/DGP, a CGLOG informa que "não houve abertura de Ordem de Serviço específica para avaliação de riscos do Sistema de Avaliação Básica (SAEB) 2021. Assim, não há produtos ou relatórios sobre a avaliação". Portanto, embora haja a previsão expressa de que o Saeb seria um possível objeto para implantação de processo de gestão de riscos e do contexto excepcional decorrente da pandemia da Covid-19, não foram observados os ditames da Portaria nº 82/2019.

Apesar da ausência de formalização e acompanhamento adequado, observou-se que a equipe técnica do Inep, ao longo das discussões sobre a viabilidade de realizar a Avaliação prevista ainda no exercício de 2021, identificou uma série de riscos que poderiam prejudicar o atingimento das finalidades do Saeb 2021. Os registros constam

nas Notas Técnicas Conjuntas de n°s 71/2021 e 83/2021, expedidas pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), e na Nota Técnica Conjunta n° 75/2021, da DGP, parte deles explorados nos demais achados desse relatório.

De forma geral, as ameaças listadas tratam da possibilidade de atrasos nas diversas fases do processo de avaliação e da baixa participação dos alunos e das unidades que compõem as redes de ensino. Relacionam-se a seguir as situações identificadas com potencial de prejudicar os objetivos do Saeb 2021 em razão da Pandemia da Covid-19:

- Disponibilização dos dados do Censo Escolar em data que inviabilize sua utilização no Saeb 2021;
- Taxa de participação dos alunos inferior ao nível de 80%, previsto no Art. 14 da Lei 14.113;
- Contratos de aplicação e de impressão podem não ser firmados a tempo da realização da avaliação;
- Alto grau de incertezas quanto à retomada das aulas presenciais em tempo hábil para viabilizar a aplicação; recusa na participação por parte das escolas e dos estudantes.

Cumpre destacar que, em caso de ocorrência desses eventos adversos, a integridade da avaliação poderá ser afetada severamente. Desse modo, seus resultados poderiam ser comprometidos ao ponto de não poderem ser utilizados para as finalidades esperadas. Além disso, a mitigação de boa parte desses riscos está relacionada com participação efetiva de atores externos ao MEC e ao Inep, reforçando a importância da adoção de medidas robustas de mobilização e de acompanhamento.

Destaca-se que esses possíveis eventos foram apresentados[41] à alta administração do Inep e do MEC que, ao tomarem ciência, deveriam adotar medidas de análise e de mitigação para os eventos de risco apontados. Nesse sentido, apesar de terem sido solicitadas informações aos citados Órgãos sobre as ações adotadas para dirimir os riscos apontados pela equipe técnica do Inep na fase de estudos sobre a viabilidade de aplicação do Saeb 2021, não foram apresentadas evidências de que os tomadores de decisão das Unidades atuaram de acordo com as melhores práticas para evitar a ocorrência de eventos que prejudiquem o atendimento dos objetivos da Avaliação.

Sobre os riscos identificados de que os dados do Censo Escolar de 2021 poderiam não ser apresentados em tempo hábil para alimentar o processo de avaliação, a equipe da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (CGSNAEB/Daeb) informou, por meio do Despacho nº 0738993/2021/CGSNAEB/DAEB, de 22.07.2021, que os dados do Censo Escolar 2020 foram utilizados como referência para o início dos trabalhos de planejamento do Saeb 2021. Complementam a manifestação destacando que, tão logo os dados de 2021 sejam disponibilizados, ocorrerá a atualização das informações.

[41] Ofício nº 0667451/2021/GAB-INEP e Notas Técnicas Inep nº 71/2021, nº 83/2021 e n° 75/2021.

No que diz respeito à possibilidade de baixos níveis de participação na Avaliação, foi informado que as redes estão sendo mobilizadas, por meio de campanhas e articulação com os interlocutores locais, para incentivar a participação de escolas e alunos na avaliação. As ações adotadas nesse sentido foram descritas pela realização de reunião com interlocutores estaduais, em 24.06.2021, e divulgação da Portaria nº 250/2021, via e-mail marketing e matérias no sítio eletrônico do Instituto.

O Ministério da Educação, por meio do OFÍCIO Nº 38/2021/CGU/AECI/GM/GM-MEC, de 26.07.2021, indica que a Secretaria de Alfabetização (Sealf) está mobilizando as redes por meio de campanhas e articulação com os interlocutores estaduais para incentivar a participação das escolas e dos alunos na aplicação do Saeb 2021, sem apresentar maiores detalhes sobre a forma como essa mobilização foi planejada e executada.

Apesar de se considerar a adoção dessas medidas preventivas pontuais como positivas, as ações carecem de complemento para produzirem os efeitos necessários, considerando a complexidade e a quantidade de atores envolvidos na Avaliação. Além disso, os referenciais teóricos amplamente aceitos sobre gestão de riscos, a exemplo da norma ABNT NBR 31.000:2018, asseveram que entre a identificação de riscos e a adoção de medidas mitigadoras deve existir um processo estruturado de estudo desses riscos.

Ao se avaliar o conteúdo da Portaria Inep nº 82/2019, verificou-se que o Art. 6º determina que os processos de gestão de riscos da Unidade deverão conter pelo menos as seguintes etapas:

> I - Entendimento do contexto: etapa em que são identificados os objetivos relacionados ao processo organizacional e definidos os contextos externo e interno a serem levados em consideração ao gerenciar riscos;
>
> II - Identificação de riscos: etapa em que são identificados possíveis riscos para objetivos associados aos processos organizacionais;
>
> III - Análise de riscos: etapa em que são identificadas as possíveis causas e consequências dos riscos;
>
> IV - Avaliação de riscos: etapa em que são estimados os níveis dos riscos identificados;
>
> V - Priorização de riscos: etapa em que são definidos quais riscos terão suas respostas priorizadas, levando em consideração os níveis calculados na etapa anterior;
>
> VI - Tratamentos dos riscos: etapa em que são definidas as respostas aos riscos, de forma a adequar seus níveis ao apetite estabelecido para os processos organizacionais, além da escolha das medidas de controle associadas a essas respostas; e
>
> VII - Comunicação e monitoramento: etapa que ocorre durante todo o processo de Gestão de Riscos e é responsável pela integração de todas as instâncias envolvidas, bem como pelo monitoramento contínuo da própria Gestão de Riscos, com vistas à sua melhoria.

Essas etapas apresentam-se coerentes com a boas práticas relativas ao tema. Além das já citadas Norma ISO 31000:2018 e IN Conjunta Ministério do Planejamento/CGU nº 01/2016, o Tribunal de Contas da União divulga metodologia de gestão de riscos similar ao estabelecido no Inep. A quadro a seguir detalha a metodologia mencionada:

Quadro 2 – Processo de gestão de riscos – Manual TCU

Fonte: Manual de Gestão de Riscos do TCU – 2ª

Considerando o arcabouço orientativo exposto, verifica-se que a atuação da equipe técnica do Inep foi compatível somente com a fase de "Identificação de riscos" e, apesar de apresentar medidas para "Tratamento de riscos", não foram geradas dentro de um processo adequado. Ao deixar de realizar a "Análise de riscos", não foram estimados o potencial de comprometimento dos objetivos, a probabilidade de ocorrência e a definição dos níveis de riscos (probabilidade x impacto). Já a etapa de "Avaliação de Riscos" deveria auxiliar a organização a formalizar os limites aceitáveis de exposição aos riscos selecionados, com o estabelecimento de níveis de risco e a definição de sua hierarquia. Assim, ficaria claro quais são as maiores ameaças e quais delas seriam tratadas. Somente após a conclusão dessas duas etapas o Inep teria elementos suficientes para iniciar o "Tratamento de riscos" e adotar medidas mitigadoras robustas. A falta de um processo formalizado de gestão de riscos fez com que etapas importes fossem deixadas de lado e fragilizou as medidas preventivas adotadas pela organização.

Caberia, assim, aos tomadores de decisão envolvidos, a instauração dos devidos processos de gestão de riscos, de modo a garantir que as ações adotadas fossem adequadas às probabilidades e aos impactos dos riscos identificados. Ao se avaliar as medidas adotadas pela alta administração do MEC e do Inep, verifica-se que os riscos apresentados pela área técnica não receberam a atenção devida e que não houve análise pormenorizada dos possíveis efeitos dessas ações mitigadoras sobre os eventos indesejados, tampouco a proposição de plano de ação estruturado e hierarquizado com medidas a serem adotadas, progressivamente, para minimizar tais riscos.

A inobservância dos procedimentos relativos à gestão de riscos em processos sensíveis, contrariando a IN Conjunta Planejamento/CGU nº 1/2016 e a Portaria Inep nº 82/2019, expõe a realização do Saeb em 2021 a riscos cujas possibilidades de ocorrência e seus

respectivos impactos não foram bem avaliados. Dessa forma, em caso de atrasos nas etapas da avaliação ou de baixos índices de participação de alunos e das unidades envolvidas, as consequências podem ser bastante severas.

Os atrasos nas etapas do processo podem causar a utilização de dados defasados, como no caso dos dados do Censo de 2021, que se não forem divulgados a tempo, serão substituídos pelos do ano anterior. Podem, ainda, ocasionar a contratação dos fornecedores sem que se tenha o tempo necessário para cumprimento do cronograma estabelecido. A baixa adesão, por sua vez, pode vir a ensejar a ocorrência de vieses de interpretação do processo de ensino-aprendizagem, a deturpação dos dados da série histórica da Avaliação e à inutilização dos dados gerados no processo. Essas consequências levariam ao comprometimento dos esforços mobilizados e, em última instância, ao desperdício dos recursos aplicados na realização do Saeb 2021. Ressalta-se, ainda, que o fracasso no estímulo à participação das escolas pode ocasionar a geração de resultados sem o nível de confiança adequado para a checagem das amostras utilizadas, além de prejudicar a mobilização dos alunos.

Nesse sentido, considera-se temerário o fato de que as unidades envolvidas tenham deixado de observar os procedimentos organizacionais estabelecidos com a finalidade de garantir a gestão dos riscos aos quais os principais processos organizacionais sob sua responsabilidade estão sujeitos. Dessa forma, a falta de estratégias eficientes, que permitam a tomada de decisões fundamentadas sobre formas de prevenir a ocorrência de eventos que impactem negativamente a realização do Saeb 2021, afasta a administração do atingimento dos objetivos estabelecidos na Portaria nº 250/2021 e pode acarretar desperdício dos recursos públicos envolvidos na Avaliação.

3. Processo de Contratação da Gráfica e da Instituição Aplicadora do Saeb 2021.

De acordo com a Instrução Normativa nº 05/2017, o processo de contratação de serviços deve seguir três etapas, quais sejam, Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato. A fase inicial, o Planejamento, envolve a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (ETP), Mapa de Riscos e Termo de Referência (TR).

O ETP deverá ser elaborado pela equipe de planejamento da contratação, seguindo o documento de formalização da demanda (DFD), documento inicial em que a área requisitante apresenta justificativa da contratação e linhas gerais sobre o serviço a ser contratado. A Instrução Normativa nº 40/2020, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, apresenta a seguinte definição do documento:

> "Art. 1º (...)
>
> Parágrafo único. Para os efeitos desta Instrução Normativa, considera-se ETP o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados

> pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação."

Por ser um documento norteador da fase de planejamento da contratação, servindo de base para os documentos que disciplinarão a seleção dos fornecedores a serem contratados, como o Edital e o Termo de Referência, é obrigatório que o ETP traga algumas informações mínimas sobre os serviços.

Nesse sentido, o ETP deverá apresentar a descrição da necessidade da contratação e da solução como um todo, estimativas de quantidades e valor, memórias de cálculos, bem como outras informações necessárias para o prosseguimento da contratação que justifiquem técnica e economicamente a escolha do tipo de solução. Por ser um documento que dará suporte aos atos seguintes do processo licitatório, deve, ainda, demonstrar o alinhamento entre o que se pretende realizar e o planejamento da Entidade, além de trazer posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

3.1 Planejamento da contratação. Morosidade do processo de planejamento e inefetividade do gerenciamento de riscos.

Processo de contratação de serviços de produção gráfica – Pregão n° 11/2021

O processo de contratação dos serviços gráficos em condição de segurança e sigilo para a realização do Saeb 2021 iniciou-se com a inclusão do Documento de Formalização da Demanda em 20.04.2020, embora o referido documento só tenha sido assinado pelo então Coordenador-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (CGSNAEB) em 06.07.2020, mais de dois meses após a sua criação.

O DFD apontou a quantidade de serviços a ser contratada e os servidores indicados para compor a equipe de planejamento, mas não trouxe a previsão de data em que a prestação de serviços deveria ser iniciada, contrariando o art. 21, I, c, da IN 05/2017.

Para o Saeb 2021, havia a previsão de aplicação censitária de testes para o 2º ano do ensino fundamental, elevando a quantidade de estudantes a serem avaliados nessa etapa de cerca de 94 mil para cerca de 2 milhões de estudantes, conforme Ofício nº 0518704/2020/CGSNAEB/DAEB-INEP, de 06.07.2020. No referido Ofício, a CGSNAEB indicava a necessidade de prévia manifestação da DGP, tendo em vista a necessária disponibilidade orçamentária e os desafios logísticos que a aplicação censitária demandaria. O titular da Coordenação ainda acrescenta:

> "Assim, tendo em vista a previsão de aplicação dos pré-testes do Saeb entre março a maio de 2021, **recomenda-se o envio deste DOD de contratação de gráfica o quanto antes para viabilizar a contratação, pois do contrário, pode haver comprometimento dos processos técnicos de pré-testagem e até de aplicação dos cadernos do Saeb 2021**, seja do ponto de vista logístico, contratual e operacional, seja do ponto de vista dos prazos técnicos para análise e tratamento dos dados, considerando sobretudo os prazos legais e tempo médio das contratações via processo licitatório." (grifos originais)

Contudo, apesar de a CGSNAEB ter reiterado a solicitação em 22.07.2020, não houve manifestação conclusiva da DGP sobre o assunto. Cabe ressaltar que são competências da Diretoria planejar, coordenar e acompanhar a execução das atividades inerentes à gestão de aquisições, bem como articular a viabilização orçamentária e financeira das ações educacionais do Inep[42].

A primeira equipe técnica de planejamento da contratação foi instituída em 21.07.2020, com representantes da CGSNAEB, da Coordenação-Geral de Exames para Certificação (CGEC/Daeb), da Coordenação-Geral de Gestão e Monitoramento (CGGM/DGP), da Coordenação-Geral de Planejamento das Avaliações (CGPA/DGP) e da Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE).

O cronograma inicial da contratação, de 20.07.2020, previa que o planejamento iniciaria em 06.07.2020, com o Documento de Formalização da Demanda, e terminaria em 20.10.2020, com a conclusão do Termo de Referência e Pesquisa de Preços pela equipe de planejamento da contratação. Mais adiante será visto que o Estudo Técnico Preliminar, documento anterior ao TR, só foi apresentado definitivamente pela equipe de planejamento em 25.06.2021, nove meses após seu prazo previsto.

Figura 1 – Cronograma Inicial Saeb 2021.

Cronograma da Contratação - Pregão Eletrônico: Gráfica SAEB 2021

ID	Modo de Tarefa	Responsável	Nome da Tarefa	Duração	Início	Conclusão	Conclusão Real	% Concluída	Predecessoras
1			**Prazo total:**	**156 dias**	**Seg 06/07/20**	**Seg 08/02/21**	**ND**	**4%**	
2			**Fase 1: Planejamento**	**77 dias**	**Seg 06/07/20**	**Ter 20/10/20**	**ND**	**10%**	
3		**ÁREA DEMANDANTE**	Documento de Formalização de Demanda	2 dias	Seg 06/07/20	Ter 07/07/20	Ter 07/07/20	100%	
4		**DGP**	Ciência e aprovação da demanda pelo Ordenador de Despesas	1 dia	Qua 08/07/20	Qua 08/07/20	Qua 08/07/20	100%	3
5		**CGRLAC/CAC**	Verificação se a demanda consta no PAC, Instituição Formal da Equipe de Planejamento da Contratação e elaboração do Cronograma da Contratação	4 dias	Qua 15/07/20	Seg 20/07/20	Seg 20/07/20	100%	
6		**Equipe de Planejamento**	Elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação e Mapa de Riscos	45 dias	Ter 21/07/20	Seg 21/09/20	ND	0%	5
7		**CGRLAC/CAC**	Informar prazo para envio do TR e Pesquisa de Preços	1 dia	Ter 22/09/20	Ter 22/09/20	ND	0%	6
8		**Equipe de Planejamento**	Elaboração do Termo de Referência e Pesquisa de Preços	20 dias	Qua 23/09/20	Ter 20/10/20	ND	0%	7
9			**Fase 2: Análise**	**42 dias**	**Qua 21/10/20**	**Qui 17/12/20**	**ND**	**0%**	
10		**CGRLAC/CAC**	Análise dos artefatos da contratação, elaboração de Nota Técnica e Solicitação de Disponibilidade Orçamentária	8 dias	Qua 21/10/20	Sex 30/10/20	ND	0%	8
11		**DGP/CGOFC**	Emissão de Nota de Disponibilidade Orçamentária	2 dias	Qua 21/10/20	Qui 22/10/20	ND	0%	10II
12		**CGRLAC/CAC**	Reunião de alinhamento com Equipe de Planejamento	1 dia	Seg 02/11/20	Seg 02/11/20	ND	0%	10
13		**Equipe de Planejamento**	Retorno à área demandante para ajustes	7 dias	Ter 03/11/20	Qua 11/11/20	ND	0%	12
14		**CGRLAC/CAC**	Reanálise, elaboração das Minutas de Contrato, Edital, Check-List e Despachos para envio à PF-INEP	5 dias	Qui 12/11/20	Qua 18/11/20	ND	0%	13
15		**PF-INEP**	Análise PF-INEP	12 dias	Qui 19/11/20	Sex 04/12/20	ND	0%	14
16		**CGRLAC/CAC**	Despacho encaminhando os itens para atendimento da área técnica	1 dia	Seg 07/12/20	Seg 07/12/20	ND	0%	15
17		**Equipe de Planejamento**	Antendimento das recomendações da PF-INEP - Área técnica	4 dias	Ter 08/12/20	Sex 11/12/20	ND	0%	16
18		**CGRLAC/CAC**	Atendimento das recomendações da PF-INEP - Setor de licitações	4 dias	Seg 14/12/20	Qui 17/12/20	ND	0%	17
19			**Fase 3: Licitação**	**29 dias**	**Sex 18/12/20**	**Qua 27/01/21**	**ND**	**0%**	
20		**CGRLAC/CAC**	Elaboração do Edital definitivo, assinatura e definição de data de abertura do pregão	4 dias	Sex 18/12/20	Qua 23/12/20	ND	0%	18
21		**CGRLAC/CAC**	Publicação do Aviso de Licitação e Edital - Portal Comprasnet e Portal do INEP	1 dia	Qui 24/12/20	Qui 24/12/20	ND	0%	20
22		**CGRLAC/CAC**	Prazo Legal de Divulgação do Edital nos meios de comunicação acima	8 dias	Sex 25/12/20	Ter 05/01/21	ND	0%	21
23		**CGRLAC/CAC**	Abertura do Pregão - fase de lances	1 dia	Qua 06/01/21	Qua 06/01/21	ND	0%	22
24		**Equipe de Planejamento e CGRLAC/CAC**	Análise e Parecer técnico da documentação de habilitação técnica e proposta de preços	5 dias	Qua 06/01/21	Ter 12/01/21	ND	0%	23II
25		**CGRLAC/CAC**	Aceitação da proposta e intenção de recurso	0 dias	Ter 12/01/21	Ter 12/01/21	ND	0%	24
26		**CGRLAC/CAC**	Fase Recursal - Razões	3 dias	Qua 13/01/21	Sex 15/01/21	ND	0%	25
27		**CGRLAC/CAC**	Fase Recursal - Contrarrazões	3 dias	Seg 18/01/21	Qua 20/01/21	ND	0%	26
28		**CGRLAC/CAC**	Fase Recursal - Decisão	5 dias	Qui 21/01/21	Qua 27/01/21	ND	0%	27
29		**DGP**	Adjudicação e Homologação do Pregão	0 dias	Qua 27/01/21	Qua 27/01/21	ND	0%	28
30			**Fase 4: Contrato**	**8 dias**	**Qui 28/01/21**	**Seg 08/02/21**	**ND**	**0%**	
31		**CGRLAC/CAC**	Enviar e-mail para vencedora solicitando cadastro no SEI do Inep - Prazo	2 dias	Qui 28/01/21	Sex 29/01/21	ND	0%	29II
32		**CGRLAC/CAC**	Solicitação dos Valores à área técnica para emissão da Nota de Empenho	1 dia	Qui 28/01/21	Qui 28/01/21	ND	0%	29
33		**Equipe de Planejamento**	Informação dos valores para empenho	1 dia	Sex 29/01/21	Sex 29/01/21	ND	0%	32
34		**CGRLAC/CAC**	Solicitação do Empenho	1 dia	Seg 01/02/21	Seg 01/02/21	ND	0%	33
35		**DGP/CGOFC**	Emissão da Nota de Empenho	2 dias	Ter 02/02/21	Qua 03/02/21	ND	0%	34
36		**CGRLAC/CAC**	Formalização do Contrato p/ assinatura das partes	1 dia	Qui 04/02/21	Qui 04/02/21	ND	0%	35
37		**CGRLAC/CAC**	Prazo para Assinatura do Contrato	2 dias	Sex 05/02/21	Seg 08/02/21	ND	0%	36

Fonte: Processo 23036.002112/2020-45.

[42] Art. 19 da Portaria Inep nº 986, de 21.12.2017, que aprovou o Regimento Interno da Entidade.

Em 08.09.2020 a Equipe de Planejamento se reuniu pela primeira vez para debater a versão inicial do Estudo Preliminar da Contratação para o Saeb 2021. Após a reunião, restaram dúvidas sobre o escopo da contratação, como a definição da forma de aplicação de testes para o 2º ano do Ensino Fundamental, se amostral ou censitário. Ressalta-se que esse questionamento já havia sido feito anteriormente pela CGSNAEB à alta gestão do Inep, tendo em vista o impacto orçamentário da decisão, mas não houve resposta.

A partir da reunião da equipe e das dúvidas levantadas, pode-se perceber que ainda não haviam sido definidos os parâmetros a serem utilizados para a realização do Saeb 2021, fato que restou caracterizado pela sequência de troca de expedientes internos no Inep sem a devida tomada de decisão pelas áreas competentes.

Em seus expedientes, a CGSNAEB sugeria a realização de videoconferência entre as Coordenações e Diretorias competentes, com o intuito de dirimir dúvidas e evitar o atraso no curso do processo de contratação de empresa gráfica para o Exame. Ocorre que as áreas competentes para prestarem esclarecimentos sobre a realização do exame deveriam compor a Equipe de Planejamento da contratação, conforme IN 05/2017:

> Art. 22. (...)
>
> § 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

De fato, a composição inicial da equipe de planejamento da contratação abarcava as áreas competentes para tal, porém não se observou no processo a devida interação entre os seus membros. Não foram encontrados registros de reuniões, com exceção da primeira, da qual restaram dúvidas que não foram sanadas pelas áreas competentes. Ressalta-se que, após questionamento da CGU, o Inep acrescentou registro de outras duas reuniões, uma em maio e outra em julho de 2021, já transcorrido um ano após a abertura do processo.

Ainda, verificou-se que as minutas de ETP eram encaminhadas pela DGP para a equipe de planejamento, solicitando as contribuições de seus membros, as quais, de modo geral no processo, não sanaram as dúvidas geradas. Percebeu-se, assim, atuação discreta dos membros da equipe de planejamento na elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

Considerando o atraso observado no planejamento, foi elaborado um novo cronograma para a contratação, definindo a data de 02.03.2021 como data final da etapa de Planejamento. A nova versão do ETP foi apresentada em 02.02.2021.

Após as alterações de cronograma e novas versões de Estudos Técnicos Preliminares, a Nota Técnica nº 6/2021/CAC/CGRLAC/DGP (SEI 0649691), de 23.02.2021, trouxe análise e considerações acerca dos documentos produzidos durante o planejamento da contratação, baseada em normativos que regem o processo de contratação no âmbito

da Administração Pública. Esse documento apresentou algumas recomendações a serem aplicadas na construção do ETP.

A partir das recomendações da Nota Técnica nº 6, percebe-se que, mesmo tramitando havia dez meses, o planejamento ainda possuía lacunas que não haviam sido resolvidas. O ETP apresentado não estava de acordo com as Instruções Normativas nº 05/2017 e nº 40/2020, pois não trazia informações suficientes para o prosseguimento do processo de contratação, como as memórias de cálculo para se chegar à estimativa de preços e às quantidades a serem contratadas.

Somado a isso, em 12.03.2021, a Nota Técnica Conjunta nº 71/2021, assinada pelo Coordenador-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, Coordenador-Geral de Instrumentos e Medidas, Coordenador-Geral de Exames para Certificação e Diretor de Avaliação da Educação Básica, apresentou análise sobre a viabilidade da implementação do Saeb, considerando os efeitos da pandemia de Covid-19 no contexto escolar.

A referida Nota traz alguns riscos associados à aplicação do Exame no contexto da pandemia, em especial quanto à necessidade de que as escolas estejam em atividades presenciais para aplicação do exame, bem como aos desafios logísticos da aplicação do exame na primeira semana de agosto, data até então prevista para os testes.

Entre 23.03.2021 e 20.05.2021, a tramitação do processo mostrou a insegurança da área técnica do Inep, em especial a CGSNAEB, quanto à realização do Saeb no ano de 2021. De fato, a continuidade da operacionalização da contratação depende do posicionamento da alta gestão, principalmente pelo impacto que o nível de abrangência dos testes de determinada faixa de ensino, amostral ou censitário, tem sobre a estimativa de custos e a quantidade de serviços a serem contratados. Como agravante, destaca-se que o Orçamento Anual só fora aprovado em abril de 2021.

O questionamento da referida Coordenação-Geral somente foi respondido após dois meses pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica, por meio do Ofício nº 0697187/2021/DAEB-INEP, em que foi confirmada a posição da alta gestão do Instituto de realizar o Saeb no ano de 2021. Mais uma vez, ficou demonstrada a falta de integração entre áreas técnicas e alta gestão do Inep na busca por uma solução.

Derivando-se desse apontamento, ainda é possível acrescentar outra análise. O Saeb foi instituído em 1990, reestruturado em 2005, atualizado em 2013 e 2017, sendo realizado pelo Inep a cada dois anos. Há de se esperar que o corpo técnico do Instituto tenha conhecimento e capacidade técnica para o planejamento e execução do referido exame. Embora ainda estivesse em discussão a conveniência e oportunidade da realização do Saeb ainda em 2021, o processo já poderia ter avançado, visando agilizar sua execução após a tomada de decisão. Entretanto, o planejamento do Saeb 2021 iniciou-se em abril de 2020, mas em julho de 2021, um ano e dois meses depois, ainda não havia sido concluído.

Com a definição da realização do Exame em 2021, passou-se a análise da até então última versão da minuta do Estudo Técnico Preliminar. Contudo, o ETP possuía

pendências indicadas pela DGP que ainda não haviam sido solucionadas. Acatando sugestão da CGPA/DGP, constante do Despacho nº 0664509/2021, a CGSNAEB/Daeb elaborou novo Documento de Formalização da Demanda, em 17.06.2021, considerando os apontamentos da Nota Técnica nº 6/2021, citada anteriormente. A quarta composição da equipe de planejamento da contratação foi definida em 18.06.2021 e a versão definitiva do Estudo Técnico Preliminar foi concluída em 25.06.2021.

Nesse ponto, cabe destacar a exigência da IN 05/2017 quanto ao gerenciamento de riscos, conforme art. 20, II. De acordo com o dispositivo, uma das etapas do planejamento, juntamente com estudos preliminares e Termo de Referência, é justamente o gerenciamento de riscos. De modo geral, essa etapa consiste na identificação dos principais riscos que podem comprometer a efetividade desse planejamento.

O documento SEI 0728114[43] traz um mapa de gerenciamento de riscos elaborado pela equipe de planejamento. Entre os riscos elencados, os dois primeiros são diretamente relacionados com o Estudo Técnico Preliminar:

- Indefinição ou incoerência do conteúdo do Estudo Técnico Preliminar;
- Especificações ou descrições contidas no Estudo Técnico Preliminar apresentadas de forma incorreta, incompleta, sucinta, genérica ou desprovida de previsão de características essenciais do serviço a ser contratado.

Ambos foram apontados como de alto impacto e, embora o primeiro tenha sido indicado como de baixa probabilidade, pôde-se constatar que os dois ocorreram durante o processo.

Quanto ao segundo, as ações preventivas indicadas para serem realizadas pela equipe de planejamento da contratação foram:

- Incluir e/ou envolver na equipe de planejamento da contratação servidores que tenham pleno conhecimento técnico e administrativo dos serviços de produção gráfica, para definição adequada das especificações e descrições do Estudo Técnico Preliminar; e
- Descrever a solução do serviço como um todo, de forma clara e objetiva, incluindo o detalhamento da execução do serviço, os materiais utilizados, os requisitos de sigilo e segurança que se fizerem necessários, etc.

A equipe de planejamento é composta por representantes das áreas técnicas cujas competências estão relacionadas com o Exame. Contudo, em um ano de tramitação do processo, só há documentação comprobatória de duas reuniões para discussão do planejamento da contratação, uma realizada em 08.09.2020, e outra realizada em 27.5.2021, sob composições distintas da atual. Ainda que as diferentes áreas técnicas

[43] Processo Inep n° 23036.002112/2020-45.

do Inep estejam representadas na equipe, a interação entre elas é essencial para o alcance do objetivo da etapa de planejamento.

Com relação à descrição e ao detalhamento da execução do serviço, foi apontado pela DGP, mais de uma vez, que os termos das minutas dos ETPs apresentados não estavam de acordo com a norma. De fato, foi necessária nova formalização da demanda e reinício das etapas para o prosseguimento do processo, mesmo após mais de um ano desde o início da tramitação.

Um risco que não foi apontado pela equipe técnica na fase de planejamento é a indisponibilidade orçamentária, principalmente tendo em vista que a concepção inicial para o Saeb 2021 trazia inovações que impactavam diretamente nos custos a serem estimados para a contratação. E, como visto acima, a indefinição quanto à aprovação do orçamento foi justamente um fator que contribuiu para o atraso no cronograma previsto.

Outro risco não apontado pela equipe diz respeito à rotatividade de cargos comissionados nas áreas técnicas do Inep. Desde o início do planejamento do Saeb 2021, a Coordenação requisitante da contratação teve dois titulares, sendo que o titular anterior foi exonerado no dia 15.06.2021, dois dias antes da assinatura do novo Documento de Formalização da Demanda por seu substituto. Ainda mais grave é a rotatividade da Diretoria de Avaliação da Educação Básica, que durante a tramitação do processo teve quatro titulares diferentes. No mesmo período, o cargo máximo da Entidade foi ocupado por dois Presidentes diferentes. Ressalta-se que essas mudanças ocorreram em um período inferior a um ano.

A alta rotatividade de cargos públicos impacta negativamente na eficiência do órgão, pois permite que se perca a experiência operacional e temática em determinados assuntos, além de tornar mais lenta a burocracia. A rotatividade também foi observada na equipe de planejamento de contratação, que teve quatro composições diferentes durante a tramitação do processo. Esses fatores podem ter contribuído para o atraso observado no planejamento da contratação de serviços gráficos para realização do Exame.

O Aviso de Licitação do Pregão nº 11/2021, cujo objeto é a contratação de serviços de produção gráfica, em condições especiais de segurança e sigilo, envolvendo a disponibilização de ambiente seguro e sigiloso com capacidade produtiva adequada para diagramação, impressão, manuseio, embalagem, rotulagem e entrega à empresa responsável pela distribuição, dos cadernos de provas e materiais administrativos, destinados à realização do Saeb, foi publicado em 03.08.2021. O Edital do Pregão seguiu o modelo disponibilizado pela Advocacia-Geral da União (AGU).

A análise do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do Edital se deu à luz das normas que regem as contratações no âmbito da Administração Pública Federal, em especial quanto aos aspectos relacionados com a motivação da realização, às quantidades e aos valores envolvidos, bem como com eventuais elementos direcionadores ou restritivos do certame.

A IN 05/2017 determina que a contratação deve estar devidamente motivada na formalização inicial da demanda e nos Estudos Técnicos Preliminares, documentos constantes da etapa de planejamento. No processo 23036.002112/2020-45, de contratação de serviços gráficos para o Saeb 2021, esses itens são apresentados, em suas versões finais, nos documentos SEI 0714773 e 0722386.

Seguindo a Instrução Normativa, os documentos apresentam a motivação para contratação dos serviços gráficos, considerando a realização do Saeb no ano de 2021.

Outro documento exigido pela IN 05/2017 é o Mapa de Riscos, em que é materializado o processo de gerenciamento de riscos envolvidos na contratação. O documento SEI 0728114 elenca 21 riscos que, na visão da equipe de planejamento, podem comprometer a efetividade do planejamento da contratação e da seleção do fornecedor e impedir o alcance dos resultados pretendidos.

A quantidade de riscos e a distribuição pelas escalas de probabilidade e impacto são apresentadas na tabela abaixo:

Quadro 3 – Quantidade de riscos x probabilidade e impacto.

DISTRIBUIÇÃO NA MATRIZ DE RISCO					
		PROBABILIDADE			
		1 - MUITO BAIXO	2 - BAIXO	3 - MÉDIA	4- ALTO
IMPACTO	4 - ALTO	3	7	4	1
	3 - MÉDIO	1	4		
	2 - BAIXO	1			
	1 - MUITO BAIXO				
Descritor x Descrição (como o risco afeta os objetivos)					
Alto – torna improvável.					
Médio – torna incerto.					
Baixo –torna duvidoso seu atingimento.					
Muito baixo – não afeta os objetivos.					

Fonte: Processo 23036.002112/2020-45, (SEI 0728114) – Adaptado.

Os riscos foram divididos em três grupos: Planejamento da Contratação (6), Seleção do Fornecedor (12) e Gestão Contratual (3). Dos riscos da etapa de planejamento, somente a possibilidade de contratação com valores equivocados, devido à especificação inadequada dos requisitos técnicos, foi classificado com média ou alta probabilidade de ocorrer e alto impacto.

Observou-se, contudo, conforme já apontado no item anterior deste Relatório, que os riscos relacionados com o conteúdo e especificações ou descrições do Estudo Técnico Preliminar ocorreram, e as ações preventivas e de contingência não foram suficientes para conter o impacto no atraso no planejamento do Saeb 2021.

Cabe ainda destacar que o risco mais crítico apontado pela equipe de planejamento, ou seja, aquele com alta probabilidade de ocorrer e alto impacto no atingimento do objeto da contratação, é o atraso na seleção do fornecedor dos serviços de produção gráfica.

Para se evitar os danos que podem ser causados pela ocorrência desse risco, foram mapeadas ações preventivas e ações de contingência, conforme demonstrado na figura a seguir:

Figura 2 – Risco x Dano x Ação Preventiva x Ação de Contingência.

ID R#15	**Risco**	Atraso na seleção do fornecedor dos serviços de produção gráfica				
	Probabilidade	X	Alta	**Impacto**	X	Alto
			Média			Médio
			Baixa			Baixo
			Muito baixa			Muito baixo
	DANO / CONSEQUÊNCIA					
	1. Comprometimento do cronograma logístico e eventual necessidade de supressão de atividades ou repactuação de datas; 2. Necessidade de provocar a atual prestadora do serviço a permanecer emergencialmente, até que se conclua o processo de contratação e seleção; e 3. Eventual prejuízo ao erário.					
	AÇÃO PREVENTIVA					**RESPONSÁVEL**
	1. Realizar reuniões periódicas para verificação do cronograma das atividades relacionadas à elaboração do Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos e Termo de Referência; e 2. Iniciar o processo na data previamente acordada.					DGP
	AÇÃO DE CONTINGÊNCIA					**RESPONSÁVEL**
	1. Redefinir ou alterar o cronograma com foco na mitigação de eventuais impactos em atividades subsequentes à seleção do fornecedor.					DGP

Fonte: Processo 23036.002112/2020-45, (SEI 0728114).

De fato, o risco apontado tem alta probabilidade de ocorrer, considerando o histórico de processos licitatórios realizados pelo Inep. A seleção do fornecedor envolve prazos legais definidos, além da possibilidade de impugnações e recursos, necessários para a garantia da isonomia e transparência do processo. Acrescenta-se ainda, conforme histórico do Instituto, que essa fase também está sujeita a questionamentos jurídicos por parte de fornecedores preteridos no processo de seleção. Como indicado pela equipe, esse risco é crítico porque compromete todo o cronograma logístico de execução do serviço, além da possibilidade de gerar prejuízo ao erário e ao objetivo final da contratação.

Apesar do mapeamento do risco, constatou-se que o Inep não realizou as ações preventivas definidas, tendo em vista que só foi observado o registro de duas reuniões no intervalo de um ano para discussão das atividades relacionadas com o planejamento da contratação, considerando o início da tramitação do processo. Além disso, devido à indefinição quanto à realização do Saeb em 2021, citada no item anterior deste Relatório, foram observadas sucessivas alterações no cronograma previsto para a contratação.

<u>Processo de contratação da Instituição Aplicadora – Pregão n° 9/2021</u>

No dia 22.04.2020, a Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (CGSNAEB/DAEB/INEP) formalizou no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) o Processo nº 23036.002108/2020-87. Seu ato inaugural consistiu no Documento de Oficialização da Demanda (DOD), assinado pelo Coordenador-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica em 06.07.2020 e pelo Diretor de Avaliação da Educação Básica em 07.07.2020, com vistas à "*contratação de instituição especializada para operacionalização do SAEB [Sistema de Avaliação do Ensino Básico]*" , tendo como área requisitante a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB/INEP). Como justificativa da necessidade da contratação, estabelece-se a insuficiente capacidade técnica e

logística do Inep em aplicar os instrumentos de avaliação do Saeb 2021 em nível nacional: [44]

> Dada a importância dos resultados produzidos e divulgados [pelo SAEB], reafirma-se a necessidade não só da realização de novos ciclos dessas avaliações, mas também de ampliação e aprimoramento dos mesmos, o que justifica a apresentação da presente demanda.
>
> [...]
>
> Ao aplicar o SAEB, o INEP necessita de uma equipe ampla, confiável, especializada e capacitada para prestação de serviços, para isso, este Instituto o INEP contrata instituições aplicadoras que sejam capazes de executar essas tarefas, tais como a mobilização de grande quantidade de pessoas dentre Coordenadores Estaduais, Coordenadores de Polo, Aplicadores, Analistas de Dados, Psicometristas, entre outros, exigindo que essas pessoas tenham características especiais, como experiência, nível de escolaridade específico e, procurando ainda, infraestrutura confiável, capacidade de análise às respostas e outras características que avaliações dessa magnitude exigem.
>
> Portanto, este documento destina-se a viabilizar a contratação de instituição especializada para operacionalização do SAEB em todas as atividades necessárias à aplicação dos instrumentos, codificação de respostas construídas e processamento dos dados a serem submetidos para análise, conforme padrões aplicáveis. (grifo nosso)

Da mesma forma, o Estudo Técnico Preliminar 5/2021, de 18.06.2021, além de descrever os objetivos do Saeb e sua importância para o diagnóstico da educação básica brasileira, afirma não dispor o Inep de profissionais e de aporte logístico necessários para aplicar avaliações nacionais "*de tal magnitude e capilaridade*".[45]

A equipe ainda é responsável pela realização dos Estudos Preliminares e dos Mapas de Gerenciamento de Riscos (art. 21, I "d"; art. 22 § 1º e art. 25 parágrafo único, IN 05/2017). Assim, em 21.07.2020, a Coordenação de Aquisições e Convênios (CAC/CGRLAC/DGP/INEP), autoridade competente do setor de licitações, designou a Equipe de Planejamento da Contratação (art. 21, inciso III, IN 05/2017).[46] Compunham a equipe servidores subordinados à Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb); à Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP); e à Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE).

A formação da equipe multidisciplinar seria posteriormente alterada em 26.11.2020[47] e em 17.06.2021[48], conforme Quadro 3.

---

[44] pt 001 [001] – INEP. **Documento de Oficialização da Demanda**. SEI nº 0517793. 07 jul. 2020. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

[45] pt 001 [113] – INEP. **Estudo Técnico Preliminar 5/2021**. SEI nº 0716654. 18 jun. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

[46] pt 001 [022] – INEP. **Instituição da Equipe de Planej. da Contratação**. Documento SEI nº 0553217. 21 jul. 2020. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

[47] pt 001 [061] – INEP. **Instituição da Equipe de Planej. da Contratação**. Documento SEI nº 0609721. 26 nov. 2020. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

[48] pt 001 [112] – INEP. **Instituição da Equipe de Planej. da Contratação**. Documento SEI nº 0715369. 17 jun. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

Quadro 4 – Evolução da formação da Equipe de Planejamento para contratação de instituição aplicadora do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb 2021.

	SEI nº 0553217 (21.07.2020)			SEI nº 0609721 (26.11.2020)			SEI nº 0715369 (17.06.2021)		
Diretoria	**Unidade**	**SIAPE nº**		**Unidade**	**SIAPE nº**		**Unidade**	**SIAPE nº**	**Função**
		1734709*			1734709*	<=>		2025000*	Titular
		2025000*			2025000*	<=>		2042533	Suplente
		1664509*			1664509*			-	
	CGSNAEB	1422405*		CGSNAEB	1422405*		CGSNAEB	-	
		1690703*			1690703*			1690703*	Titular
	CGIM	1791383*		CGIM	1791383*		CGIM	1791383*	Suplente
		1569455			-			-	Titular
DAEB	CGEC	1515372		-	-		-	-	Suplente
		1969061			1969061	<=>		1690882	Titular
	CGDA	1830275		CGDA	1830275		CGDA	1830275	Suplente
		1664799			1664799			1664799	Titular
	CGGM	2119011		CGGM	2119011		CGLOG	2119011	Suplente
		1762316	<=>		1664685			1664685	Titular
DGP	CGPA	2354002		CGPA	2354002	<=>	CGLIC	1773832	Suplente
		2270907			2270907	<=>		2344158	Titular
DTDIE		2344158			2344158			-	Suplente

Fonte: Inep (Processo SEI nº 23036.002108/2020-87).
Legenda: (*) servidor indicado pela DAEB no Documento de Oficialização da Demanda (DOD).
(<=>) alteração de integrante ou função.

O Inep justificava a composição da equipe tendo como horizonte agregar informações necessárias à etapa de planejamento segundo as atribuições das respectivas Coordenações de lotação dos servidores, a saber:[49]

- Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas (CGIM): contribuições técnicas relativas às aferições estatísticas e amostra da aplicação do exame composta pela quantidade de alunos e turmas;
- Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (CGSNAEB): contribuições técnicas relativas às questões pedagógicas da avaliação;
- Coordenação-Geral de Logística de Aplicação (CGLOG): contribuições técnicas alusivas às questões de integração e logísticas da aplicação voltada à realização dos serviços pretendidos pela Administração;
- Coordenação-Geral do Desenvolvimento da Aplicação (CGDA): contribuições técnicas alusivas aos procedimentos de aplicação, capacitação e seus instrumentos;

[49] pt 001 [113] – INEP. **Estudo Técnico Preliminar 5/2021**. Documento SEI nº 0716654. 18 jun. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

- Coordenação-Geral de Licitações e Contratos (CGLIC): contribuições técnicas pertinentes à forma e aderência legal.

Dentre os principais riscos mapeados pela própria Equipe para a fase de Planejamento da Contratação, a "falha na definição do objeto e sua abrangência" seria avaliada como risco de grau 8 (escala de 1 a 16), tendo como impacto a "contratação de empresa inadequada às normatizações para operacionalização dos procedimentos para realização do Saeb 2021 tornando a contratação inábil ou insatisfatória para a Administração". A ação preventiva prevista seria "ponderar junto à Equipe de Planejamento da Contratação a reestruturação do documento [Estudo Técnico Preliminar], incluindo servidores que tenham pleno conhecimento técnico e administrativo do Saeb 2021".[50]

Nesse sentido, ao envolver servidores lotados em diferentes coordenações e diretorias – com atribuições diversas e competências técnicas próprias –, a composição da Equipe de Planejamento da Contratação demonstrava-se alinhada à ação mitigadora que seria estabelecida no Mapa de Gerenciamento de Riscos.

3.2 Das quantidades estimadas. Risco de impugnação contratual ou de gastos antieconômicos.

Os Estudos Preliminares devem conter, obrigatoriamente, a estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte[51].

Processo de contratação de serviços de produção gráfica – Pregão n° 11/2021

A Tabela a seguir apresenta as quantidades a serem contratadas com base na estimativa de participantes do Saeb 2021, conforme último ETP elaborado pela equipe de planejamento da contratação:

Tabela 4 – Estimativa de participantes.

Saeb 2021	Modelo Prova (papel / eletrônica)	Aplicação (Censitária / amostral)	Quantidade Estimada		
			Aluno	Turma	Escola
2º Ano EF (LP/MT)	Papel	Amostral	84.273	3.585	2.795
5º Ano EF (LP/MT)	Papel	Censitária + Amostral	2.403.318	98.346	48.183
9º Ano EF (LP/MT)	Papel	Censitária + Amostral	2.221.921	81.139	38.218
9º Ano EF (CH/CN)	Papel	Amostral	175.105	6.003	5.714

[50] pt 001 [073] – INEP. **Mapa de Gerenciamento de Riscos**: Planejamento da Contratação. SEI nº 0669233. 26 mar. 2021 a 21 maio 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.
[51] Art. 24 da Instrução Normativa nº 05/2017 e art. 7º, V, da Instrução Normativa n° 40/2020.

3ª/4ª Séries EM (LP /MT)	Papel	Censitária + Amostral	1.931.963	65.671	21.334
Total			6.816.580	254.744	116.244

Fonte: Processo 23036.002112/2020-45 – SEI 0722386

Ressalta-se que o primeiro Documento de Oficialização da Demanda (SEI 0517823), datado de 06.07.2020, apresentava uma estimativa de nove milhões de participantes no Exame, considerando a aplicação censitária do teste para os alunos do 2º ano do ensino fundamental, aprimoramento que estaria em fase conclusiva para a edição de 2021 do Saeb. Contudo, considerando a disponibilidade orçamentária e o atraso decorrente da indefinição quanto à realização do Exame no corrente ano, o Inep optou pela aplicação dos testes para citada etapa de forma amostral, conforme demonstrado na Tabela 4 acima.

Ao analisar o ETP preliminar, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, Aquisições e Convênios (CGRLAC) da DGP recomendou que fossem incluídos nos autos do processo o método utilizado para se chegar à quantidade apontada, a memória de cálculo e os documentos que deram suporte à definição da quantidade estimada. A área requisitante da contratação, a CGSNAEB, informou que os dados relativos aos quantitativos para a contratação são recebidos da Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas (CGIM) e estimados com base no Censo da Educação Básica.

O último documento de formalização da demanda (SEI 0714773) apresenta de forma sintética como as quantidades foram estimadas e faz referência aos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2020 e à Nota Técnica nº 10/2019/CGIM/DAEB. A referida Nota descreve a metodologia para detalhamento das amostras do Saeb 2019, que foi utilizado como base para as estimativas da edição atual. O Inep informou que a amostra para o Saeb 2021 está em processo de construção e que o efetivo cálculo dos quantitativos somente será concluído após a disponibilização dos dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2021.

<u>Processo de contratação da Instituição Aplicadora – Pregão n° 9/2021</u>

Conforme diretrizes de realização do Saeb 2021, a população avaliada pelo Saeb 2021 será definida com base nos dados preliminares da Matrícula Inicial coletados pelo Censo da Educação Básica 2021 (Portaria 250/2021, art. 7º)[52]. Segundo o cronograma do Censo, a coleta de dados da Matrícula Inicial dar-se-ia no período de 18.06 a 23.08.2021 (art. 1º, inciso I, Portaria 200/2021)[53].

Portanto, o Estudo Técnico Preliminar 5/2021, de 18.06.2021, não dispunha das informações referentes ao Censo de 2021. O documento, então, estimara o público-alvo a partir do seguinte método: para os instrumentos avaliativos com aplicação censitária, considerou-se a contagem do Censo Escolar da Educação Básica de 2019; para aqueles

[52] INEP. **Portaria nº 250, de 05 de julho de 2021**. *Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021*. Brasília, 6 jul. 2021.
[53] INEP. **Portaria nº 200, de 12 de maio de 2021**. *Define o cronograma de atividades do Censo Escolar da Educação Básica 2021*. Brasília, 13 maio 2021.

com aplicação amostral, a média do tamanho das amostras do Saeb das edições anteriores.

Assim, o Estudo previra a aplicação de provas a 6.816.580 alunos, além de questionários a gestores, diretores e professores. Nesse sentido, o ETP estabelecia que as quantidades de participantes ora estimadas deveriam ser posteriormente confirmadas "*durante a execução da operação, após a disponibilização dos dados preliminares do Censo de 2021*".[54]

O método citado acima foi confirmado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 995653/05, de 23.07.2021, sendo informado em 16.08.2021 que a amostra para o Saeb 2021 e seu relatório encontravam-se em processo de elaboração[55].

Com efeito, o Pregão Eletrônico nº 9/2021 estabeleceria o mesmo número estimado de estudantes para aplicação do Saeb 2021, qual seja, 6.816.580 alunos. O respectivo Termo de Referência, em seu item 16, define que a planilha de formação de preços compõe-se de custos fixos e de custos variáveis. Determina que para os custos fixos, os quantitativos contratados permaneceriam inalterados até o fim da execução contratual; mas que para os custos variáveis, os quantitativos seriam posteriormente alterados, durante o contrato, com base nos dados preliminares divulgados do Censo Escolar 2021 e conforme as métricas estabelecidas no próprio Termo de Referência (ENCARTE C - PLANILHA D – Métricas). As métricas correspondem a relações quantitativas entre insumos ou entre insumos e variáveis independentes, como números de estudantes, de turmas ou de escolas.[56]

Com base na quantidade de alunos prevista no Estudo Técnico Preliminar, a composição estimada dos custos pelo Inep para a aplicação de instrumentos de avaliação do Saeb 2021 indica que 4% do valor global referem-se a custos fixos; e 96% à custos variáveis associados diretamente ao número de alunos avaliados (TABELA 5).

Tabela 5 – Custos fixos e variáveis estimados pelo Inep para a aplicação de instrumentos de avaliação do Saeb 2021 a 6.816.580 alunos (valores em R$)

Etapas (Planilhas)	Custo Fixo (C1)	%	Custo Variável (V1+V2)	%	Total (C1+V1+V2)	%
(A) Aplicação	6.776.176,30		298.741.284,93		305.517.461,24	
(B) Codif. itens construídos	5.388.167,27		2.890.955,54		8.279.122,81	
(C) Análise de questionários	123.984,28		474.208,18		R$ 598.192,46	
Total	**12.288.327,85**	**4%**	**302.106.448,65**	**96%**	**314.394.776,50**	**100%**

Fonte: Inep.[57]

Dadas as agendas para realização do Saeb e do Censo Escolar, é natural que, no processo de contratação de instituição aplicadora, o Inep antecipe certos movimentos e se utilize de séries históricas com vistas a estimar valores e medidas necessárias – supondo cenários ou ambientes típicos, sem influência de novas variáveis ou de elementos inéditos.

---

[54] pt 001 [113] – INEP. **Estudo Técnico Preliminar 5/2021**. SEI nº 0716654. 18 jun. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

[55] pt 014 - INEP. **Despacho nº 0743962/2021/CGIM/DAEB**. SEI nº 0743962. 16.08.2021.

[56] pt 001 [148] – INEP. Pregão Eletrônico nº 9/2021: **Termo de Referência**. SEI nº 0741160. 27 jul. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

[57] pt 001 [139] - INEP. **Planilha Comparativa de Preços - Saeb 2021**. SEI nº 0739076. 23 jul. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

Porém, considerando a expectativa de evasão escolar no ano de 2021 por conta da pandemia da Covid-19, o Inep pode vir a contratar – por meio do Pregão Eletrônico nº 9/2021 – volume de aplicações significativamente maior do que o necessário, uma vez que para sua estimativa considerou-se a contagem do Censo Escolar da Educação Básica de 2019, e não a de 2021 (conforme diretriz estabelecida na Portaria nº 250/2021) ou mesmo a de 2020 (ano do início de incidência da Covid-19).

Considerando que quase a totalidade ou 96% do valor global do contrato de aplicação do Saeb corresponderiam a custos variáveis associados à quantidade de alunos identificados no Censo Escolar de 2021, vale lembrar nesse sentido que o futuro contratado só ficaria obrigado a aceitar os acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado do contrato (Lei 8.666/93, art. 65 § 1º)[58], vislumbrando-se assim risco de impugnação contratual ou de gastos antieconômicos, caso os números do Censo a serem divulgados indiquem evasão escolar - e, por conseguinte, redução de alunos aptos a realização do exame – que reflita supressões acima da margem de alteração unilateral prevista em lei.

3.3 Das exigências do Termo de Referência. Ausência de fundamentação técnica das exigências com potencial de restringir o universo de licitantes.

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (CF/88, art. 37, XXI).

Cabe relembrar também que Lei nº 8.666/1993 ensina que a licitação se destina a garantir a observância do princípio da isonomia e deve ser julgada conforme os princípios *"*da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos*"*. Nesse sentido, não são admitidas exigências que comprometam, frustrem ou restrinjam o caráter competitivo da licitação.

<u>Processo de contratação de serviços de produção gráfica – Pregão n° 11/2021</u>

O processo licitatório a ser realizado pelo Inep para contratação de serviços gráficos destinados à realização do Saeb encontra-se em fase de planejamento e será realizado na modalidade Pregão Eletrônico. Sendo assim, conforme art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002, "a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição".

---

[58] BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Brasília, 22 jun. 1993.

Nesse sentido, passa-se à análise dos documentos do processo quanto à aderência aos normativos que regem as contratações públicas. Ressalta-se que, considerando a complexidade e o caráter técnico envolvido, a análise se deu em relação aos aspectos objetivos das exigências da contratação pretendida.

O Termo de Referência (SEI 0737263) estabelece que a Contratada, quanto à impressão das provas, deverá demonstrar "instalações físicas compatíveis com os volumes e complexidade da operação", divididas em áreas conforme lista do item 3.13.1 a seguir:

> 3.13.1 (...)
>
> ÁREA 1 – Compreende as instalações físicas da área segregada e dedicada a preparação, revisão, aprovação pedagógica, diagramação, preparação de matrizes para reprodução de chapas de impressão e/ou arquivos para impressão digital, protegida por sistema de eclusa, **devendo ter, no mínimo, 100 m²,** climatizada, protegidas por paredes sólidas.
>
> ÁREA 2 - Compreende as instalações físicas da área segregada e dedicada a impressão, grampo, leitura ótica, acabamento e armazenamento das provas acabadas e em processo de aplicação do plástico termo encolhível ou banda plástica ou ensacamento, reprocessos de produção, dividida em dois compartimentos para abrigar os equipamentos redundantes, protegida por sistema de eclusa, **devendo ter, no mínimo, 1.800 m²,** contígua a ÁREA 3, interligadas por eclusas intertravadas, para transferência de materiais. Deve ser exclusiva e distinta de qualquer outra área da CONTRATADA, coberta e protegida por paredes sólidas ou gradil metálico com, no mínimo, com 3 metros de altura, que impossibilitem intrusão, acesso ou visualização dessa atividade, exceto para as pessoas autorizadas. Todos os acessos a essa área devem conter eclusas que possibilitem a retenção e triagem de pessoas e materiais.
>
> ÁREA 3 - Compreende as instalações físicas da área segregada e dedicada ao manuseio e empacotamento final das provas, a ser realizada pela Instituição Aplicadora, protegida por sistema de eclusa, **devendo ter, no mínimo, 500 m²,** contígua a ÁREA 4 interligadas por eclusas intertravadas, para transferência de materiais, coberta e protegida por paredes sólidas ou gradil metálico com, no mínimo, 3 (três) metros de altura, que impossibilitem intrusão, acesso ou visualização dessa atividade, exceto para as pessoas autorizadas. Todos os acessos a essa área devem conter eclusas que possibilitem a retenção e triagem de pessoas e materiais.
>
> ÁREA 4 - Compreende as instalações físicas da área segregada e dedicada a empresa responsável pela distribuição, onde ocorrerá a paletização através de CDL's (Containers Desmontáveis Leves), protegida por sistema de eclusa, equipada com sistema de detecção e leitura através de antenas sensíveis à Rádio Frequência (RFID), **devendo ter, no mínimo, 250 m²,** coberta e protegida por paredes solidas ou gradil metálico com, no mínimo, 3 (três) metros de altura. (Grifo nosso).

Quanto aos serviços de impressão relacionados com materiais administrativos, o item 3.14.1 traz a seguinte lista:

> ÁREA 5 – Compreende as instalações físicas da área segregada e dedicada a impressão, imposição de dados variáveis, acabamento e armazenamento dos

> materiais administrativos, utilizados na aplicação das provas, produzidos ou em processo, protegido por sistema de eclusa, contígua a ÁREA 6, **devendo ter, no mínimo, 1.500 m²** climatizados, protegidos por paredes sólidas ou gradil metálico com, no mínimo, 3 (três) metros de altura.
>
> ÁREA 6 – Compreende as instalações físicas da área segregada e dedicada ao manuseio e acondicionamento dos materiais administrativos, a ser realizada pela Instituição Aplicadora, utilizados na aplicação das provas, contígua a ÁREA 7, protegido por sistema de eclusa Inter travada**, devendo ter, no mínimo, 500 m² climatizados**, protegidos por paredes sólidas ou gradil metálico com, no mínimo, 3 (três) metros de altura.
>
> ÁREA 7 – Compreende as instalações físicas da área dedicada a empresa responsável pela distribuição, onde ocorrerá a paletização através de CDL`s, protegida por sistema de eclusa, equipada com sistema de detecção e leitura através de antenas sensíveis a Rádio Frequência - RFID, **devendo ter, no mínimo, 100 m²,** protegidos por paredes solidas ou gradil metálico com, no mínimo, 3 (três) metros de altura. (Grifo nosso).

Essas especificações de áreas foram replicadas de outros processos licitatórios realizados pelo Inep, como os referentes ao Enem 2020 e à contratação conjunta de Saeb, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), Encceja e Banco Nacional de Itens (BNI) 2019, com alguns ajustes relacionados com especificidades de cada exame.

A Tabela abaixo apresenta o comparativo de volumes de impressão de cada contratação:

Tabela 6 – Quantidade prevista para impressão.

Comparativo				
Item	**Unidade**	**SAEB 2021**	**Demais Exames 2019**	**Enem 2020**
Caderno de Prova Total	Página	261.091.601	755.677.090	476.138.788
Sobrecapa Total	Folha	8.343.991	29.875.000	14.612.994
Material de Aplicação Total	Folha	4.718.756	38.790.593	10.844.576
Etiqueta Total	Unidade	2.334.057	5.023.539	3.614.397
Manual de Aplicação Total	Folha	10.474.658	4.527.200	1.990.688

Fonte: Processos nº 23036.002112/2020-45 (SEI 0737263), nº 23036.004051/2018-36 (SEI 0312501) e nº 23036.006700/2019-14 (SEI 0522225).

Como visto, as outras contratações demandaram um volume consideravelmente maior de impressões, mas as exigências de metragens mínimas, destacadas acima, não se alteraram. Isso reforça o apontamento de que não há uma análise sobre os requisitos específicos a serem considerados nas contratações dos diferentes exames realizados pelo Inep.

Quanto aos requisitos de qualificação técnica que podem ser exigidos da contratada, o art. 30 da Lei nº 8.666 dispõe da seguinte forma:

> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
>
> (...)

> II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em **características, quantidades** e prazos com o objeto da licitação, e indicação das **instalações** e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (grifo nosso).

Como visto, características e quantidades relacionadas com o objeto da licitação, assim como instalações para a sua realização, são fatores determinantes para a verificação da aptidão da contratada. Não há que se questionar a exigência de determinada característica, se essa for essencial à consecução do objetivo da contratação. Entretanto, devem ser demonstrados no processo as razões técnicas que fundamentaram as exigências impostas para o certame.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) já se posicionou no sentido de determinar ao Inep a realização de estudos para fundamentar as exigências de suas contratações, conforme itens 9.3.2, 9.3.3, 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão nº 924/2019 – Plenário:

> 9.3. determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que, em relação aos certames destinados à contratação dos serviços de produção gráfica para o Enem e, no que couber, para os demais exames que promove:
>
> (...)
>
> 9.3.2. **aprimore os estudos** que fundamentam os editais quanto aos valores e percentuais relativos aos requisitos de qualificação econômico-financeira (e.g. subitem 8.6.5 e subitens do edital 6/2016), de modo a considerar a natureza dos serviços, o tempo de execução, as formas de pagamento das etapas, o valor da contratação e a realidade do mercado, com vistas a fundamentar a definição das exigências suficientes ao cumprimento das obrigações contratuais e a evitar restrições indevidas à concorrência nos certames, em atenção aos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 31, § 5º, da Lei 8.666/1993;
>
> 9.3.3. **fundamente as exigências de comprovação de produções anteriores em estudos** que motivem tecnicamente os limites mínimos fixados e considerem a viabilidade de alternativas para assegurar as necessidades da Administração, a exemplo da comprovação de capacidade instalada disponível para atender às suas demandas;
>
> (...)
>
> 9.3.5. **realize estudos** acerca dos riscos relativos ao funcionamento da unidade gráfica produtiva, com avaliação sobre a probabilidade de ocorrência de incidentes que demandem como resposta a utilização de unidade redundante (própria ou não), de modo a subsidiar a definição das exigências editalícias necessárias e suficientes para a adequada execução do plano de contingência, em obediência ao § 6º do art. 30 da Lei 8.666/1993;
>
> 9.3.6. **aperfeiçoe os estudos técnicos sobre exigências** de segurança, de modo a estabelecer conjunto de requisitos técnicos suficientes para garantir as condições necessárias de segurança e de sigilo e, tão logo seja viável,

> excluir, dos editais, a exigência de certificação como parte da qualificação técnica, em obediência ao art. 30 da Lei 8.666/1993; (grifo nosso).

Com isso, cabe alertar para o risco de restrição indevida à competitividade apontado pela própria equipe de planejamento da contratação no Mapa de Gerenciamento de Riscos (SEI 0728114). De fato, a ausência de fundamentação técnica das exigências com potencial de restringir o universo de licitantes pode ocasionar atraso no processo de contratação, em virtude de impugnações e recursos interpostos por empresas licitantes. O histórico de contratações de serviços gráficos do Inep aponta nesse sentido.

Outra exigência que merece destaque está disposta no item 21.3.2 do Termo de Referência, onde são apresentadas as quantidades de produções anteriores que a licitante deverá demonstrar:

> 21.3.2. Considerando as parcelas de maior relevância do objeto, a licitante deverá demonstrar ter produzido, com complexidade e ambiente de segurança, similares aos exigidos no presente Termo de Referência:
>
> - 184.997 (cento e oitenta e quatro mil, novecentos e noventa e sete) produtos tipo cadernos de provas regulares, Item 1.0 do Anexo "A"– Planilha de Preços/Proposta Comercial, o que equivale a (quinhentos e 5.919.904 (cinco milhões, novecentos e dezenove mil e novecentos e quatro) [sic] páginas, sendo este um percentual de 2,5% de produtos deste subitem;
> - 10.291 (dez mil, duzentos e noventa e um) produtos tipo cadernos de provas regulares, Item 1.1 do Anexo "A"– Planilha de Preços/Proposta Comercial, o que equivale a 164.656 (cento e sessenta e quatro mil, seiscentos e cinquenta e seis) páginas, sendo este um percentual de 2,5% de produtos deste subitem;
> - 4.585 (quatrocentos e cinquenta e seis mil) produtos tipo cadernos de provas regulares, Item 1.2 do Anexo "A"– Planilha de Preços/Proposta Comercial, o que equivale a 110.040 (cento e dez mil e quarenta) páginas, sendo este um percentual de 2,5% de produtos deste subitem;
> - 2,5% de produtos similares aos itens 1.5 do Anexo "A"– Planilha de Preços/Proposta Comercial, o que equivale a 834.399 (oitocentos e trinta e quatro mil, trezentos e noventa e nove) unidades;
> - 10% de produtos similares, a um os mais materiais administrativos, dentre aqueles especificados nos subitens de 1.6 a 1.14 do Anexo "A"– Planilha de Preços/Proposta Comercial.

Os números exigidos divergem dos termos de referência da contratação para os demais exames de 2019 e do Enem 2020. Nesse caso, porém, foi juntada ao processo a Nota Técnica nº 19/2021/DCSGA/CGLIC/DGP, de 30.07.2021, em que é apresentada fundamentação quanto à utilização dos quantitativos da qualificação técnica exigida.

<u>Processo de contratação da Instituição Aplicadora – Pregão n° 9/2021</u>

Para a contratação da Instituição Aplicadora, no que se refere às exigências de qualificação técnica para verificar a aptidão de desempenho das atividades conforme inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93, foram exigidos das licitantes atestados que

comprovassem a aplicação de instrumentos avaliativos equivalente a 41,46% do número previsto de estudantes para a edição do Saeb 2021.[59]

Quanto à capacidade econômico-financeira, a comprovação da boa situação financeira das empresas ficou condicionada à demonstração de índices de Liquidez Geral, de Solvência Geral e de Liquidez Corrente superiores a um; e para aqueles que apresentassem índices inferiores, à comprovação de patrimônio líquido de 8,29% do valor estimado da contratação.[60]

Tais parâmetros foram estabelecidos e justificados mediante estudo técnico sobre a definição dos requisitos das qualificações técnica e econômico-financeira para contratação de instituição especializada que operacionalizará a aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb 2021.[61]

Destaca-se que a Equipe de Planejamento, em seu Mapa de Gerenciamento de Riscos, identificara dois riscos à etapa de Seleção do Fornecedor: "*Termo de Referência em desacordo aos modelos vigentes*" (R#1) e "*Habilitação de empresa em desacordo com as cláusulas do Edital e Termo de Referência*" (R#13). Como ação mitigadora, para o Pregão nº 09/2021 o Inep utilizou-se dos modelos de minuta de edital e de termo de referência da Advocacia-Geral da União (AGU).[62]

3.4 Dos prazos para execução dos serviços. Risco de o cronograma previsto para a prestação dos serviços ser inexequível.

Como já abordado, o Estudo Técnico Preliminar é considerado o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza determinada necessidade e descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 1º, IN 40/2020). Assim, deve discriminar, portanto, a solução como um todo, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (IN 40/2020, art. 7º, IV).

Presumivelmente, o Estudo tinha o fator tempo como um dos parâmetros para o desenvolvimento da solução, pois a Secretaria Executiva do Ministério da Educação havia decidido em 05.05.2021 aplicar o Saeb 2021 no fim deste ano.[63]

<u>Processo de contratação da Instituição Aplicadora – Pregão n° 9/2021</u>

O Estudo Técnico Preliminar 5/2021, de 18.06.2021, cujo objetivo foi "*identificar e analisar os cenários para a contratação de instituição especializada para*

---

[59] pt 001 [151] – INEP. Pregão Eletrônico nº 9/2021: **Edital**. SEI nº 0741175. 28 jul. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.
[60] pt 001 [151] – Ibid.
[61] pt 001 [145] – INEP. **Nota Técnica nº 21/2021/DCSA/CGLIC/DGP**. SEI nº 0739836. 26 jul. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.
[62] pt 001 [116] – INEP. **Mapa de Gerenciamento de Riscos**: Seleção do Fornecedor. SEI nº 0717132. 18 a 23 jun. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.
[63] pt 001 [091] – INEP. **Ofício nº 0697514/2021/DAEB-INEP**. SEI nº 697514. 20 maio 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

operacionalização dos procedimentos relativos à aplicação [...] fornecendo as informações necessárias para subsidiar o respectivo processo de contratação", delineia em seu item 6 a solução a ser contratada, estabelecendo as fases logísticas necessárias ao cumprimento do serviço (Pré-aplicação, Aplicação e Pós-aplicação), as suas ações componentes e os produtos associados. No entanto, o documento não lhes prevê ou delimita qualquer cronograma – suficiente e esperado – de execução, estimando-se prazos mínimos à viabilidade da solução face à agenda estabelecida para a realização do Saeb 2021.[64]

Tal parâmetro é relevante, pois é razoável supor que o tempo disponível ou necessário à execução das diversas ações que compõem as fases de operação constitui variável ou fator modulador da complexidade logística do contrato, podendo implicar desde eventual incremento compensatório de insumos com vistas ao aumento da capacidade e velocidade operacionais por parte da instituição aplicadora – ou perda da qualidade dos produtos –, até a inviabilidade da solução para o prazo determinado à realização dos exames.

O Estudo Técnico Preliminar produzido deve ainda estabelecer posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (IN 40/2020, art. 7º, XIII).

Nesse sentido, em seu item "*15. Declaração de Viabilidade*", o Estudo Técnico Preliminar 5/2021 destaca como elementos necessários à eficácia da futura contratação tanto a definição dos produtos e suas métricas quanto os requisitos de qualificação técnica para selecionar o fornecedor da solução. E condiciona a viabilidade da solução a ser contratada às especificidades técnicas e aos prazos para execução das atividades. Porém, conforme já citado anteriormente, não consta do Estudo qualquer discussão ou análise crítica[65] sobre prazos mínimos necessários à viabilidade de execução das fases e ações que compõem o serviço a ser contratado (solução) dada a agenda estabelecida à realização do Saeb 2021 (problema).

Vale destacar que o risco de "*apresentação de cronogramas inexequíveis de atividades*" (R#11) fora mapeado pela própria Equipe de Planejamento – e avaliado com grau 12 (alto) de uma escala de 1 a 16 –, prevendo-se como impacto aos objetivos o "*comprometimento da execução do objeto pela Instituição Aplicadora*".[66]

3.5 Dos preços estimados. Baixo índice de respostas à cotação de preços, ausência de análise crítica de itens, impropriedades quanto ao método para estimação

---

[64] pt 001 [113] – INEP. **Estudo Técnico Preliminar 5/2021**. Documento SEI nº 0716654. 18 jun. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

[65] Como método analítico, poder-se-ia citar a realização de estudo comparado dos cronogramas de execução contidos nos *Planos Estratégicos Logísticos* apresentados pelas respectivas instituições aplicadoras (produto da ação *Planejamento Logístico*) dos últimos contratos do Saeb (e eventualmente de exames similares). Ou a realização de consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas para coleta de contribuições, conforme dispõe o art. 7º, III, "b" da IN 40/2020.

[66] pt 001 [073] – INEP. **Mapa de Gerenciamento de Riscos**: Planejamento da Contratação. SEI nº 0669233. 26 mar. 2021 a 21 maio 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

dos preços (superestimativa/sobrepreço do valor orçado) e possibilidade de adoção do menor preço para estimativa.

O Inep deve observar os procedimentos dispostos na Instrução Normativa nº 73, de 05.08.2020, para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. A referida IN determina que a formalização da pesquisa de preços conterá, no mínimo:

- identificação do agente responsável pela cotação;
- caracterização das fontes consultadas;
- série de preços coletados;
- método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e
- justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.

Para obtenção do preço estimado, o citado normativo determina:

> Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.
>
> § 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.
>
> § 2º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.
>
> § 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.
>
> § 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente. (grifo nosso)

Processo de contratação de serviços de produção gráfica – Pregão n° 11/2021

A pesquisa de preços para a contratação de serviços gráficos para o Saeb 2021 materializou-se no Relatório Técnico (SEI 0745541), na Planilha Comparativa entre as Propostas e Preços Atuais (SEI 0745531) e na Planilha Preços Unitários Referenciais SAEB 2021 (SEI 0745532). Nesses documentos são detalhados a metodologia e os outros requisitos da IN 73/2020. Os documentos mostram que o Inep consultou vinte empresas para envio de propostas, das quais somente três responderam: Plural Indústria Gráfica Ltda, VALID SOLUÇÕES S.A e Esdeva Indústria Gráfica. Além das pesquisas, também considerou na estimativa de preços os Contratos nº 12/2020 e nº 16/2020, assinados com Plural e Valid, respectivamente.

Os processos aos quais a equipe teve acesso apontam para o baixo índice de resposta dessas solicitações de cotação de preços por parte das empresas consultadas, com exceção das três acima citadas, cujas propostas frequentemente compõem a estimativa de preços elaborada pelo Inep. Acrescenta-se que as três empresas comumente participam da fase competitiva das licitações do Inep para contratação de serviços gráficos.

Assim, percebe-se o risco de os preços serem superestimados, devido ao fato de se basearem nos valores cotados pelas mesmas empresas que participaram dos últimos certames. No caso da Valid e da Plural, por serem as executoras dos contratos que também foram utilizados para estimar os valores da contratação atual, verifica-se que participaram direta e indiretamente das cotações.

Portanto, há de se recomendar ao Inep que analise os motivos para o baixo índice de resposta as suas solicitações de cotação para os serviços gráficos, de modo a aprimorar suas pesquisas de preço na busca da proposta mais vantajosa para Administração Pública.

Apesar de o Inep ter examinado as propostas de preços apresentadas pelas empresas para cotação, não se observa uma análise crítica dos valores unitários dos materiais a serem entregues pela contratada. Parecer[67] da própria Procuradoria Federal junto ao Inep, relativo ao processo de contratação de instituição aplicadora do Saeb 2019, já alertava nesse sentido:

> (...) É necessário, além disso, que os servidores responsáveis pela pesquisa se manifestem fundamentadamente sobre a viabilidade e adequação de cada preço obtido, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação etc.), como também do seu teor, cotejando os valores encontrados, avaliando, diante do panorama de mercado encontrado, se existem valores inexequíveis ou excessivamente elevados (...)

Há de se considerar que os cadernos de provas e sobrecapas envolvem requisitos de sigilo e segurança, cuja complexidade os torna mais difíceis de se precificar. Contudo, itens semelhantes aos materiais para acondicionamento dos instrumentos de prova podem ser encontrados no Painel de Preços e comparados com os preços cotados. A tabela a seguir mostra comparativo a partir do Painel de Preços com os valores estimados pelo Inep para os itens “Envelope Kraft Simples pardo Tipo 1” e “Envelope Kraft pardo Reforçado e Sanfonado Tipo 2”. Buscou-se replicar o mais próximo possível as metodologias utilizadas pelo Instituto, conforme cálculos da Planilha (SEI 0745531).

Tabela 7 – Comparativo Preços Referenciais x Painel de Preços.

[67] Parecer n° 00277/2019/PROC/PFINEP/PGF/AGU.

DESCRIÇÃO DO MATERIAL	Preços Referenciais		Painel de Preços*	
	Mediana Saneada	Média Saneada	Mediana Saneada	Média Saneada
Envelope Kraft Simples pardo Tipo 1	R$ 0,5386	R$ 0,5246	R$ 0,20	R$ 0,2192
Envelope Kraft Pardo Reforçado e Sanfonado Tipo 2	R$ 1,3381	R$ 1,9924	R$ 0,3050	R$ 0,2730

Fonte: Painel de Preços, consulta em 03/08/2021.

* Pregões com os itens CATMAT 467347 e 464904. Alguns valores unitários foram ajustados, tendo em vista que o Painel de Preços apresentou resultados para caixas (várias unidades).

Como visto, a pesquisa realizada no Painel de Preços mostra que é possível comparar os preços de determinados itens que estão sendo licitados e analisá-los criticamente, apesar de o Inep afirmar que eles possuem características próprias e não facilmente encontradas no mercado. Ainda, a pesquisa mostra que, ao menos para esses itens pesquisados, os preços estimados não estão na média dos praticados nos outros órgãos da administração pública.

Além disso, é possível ver divergência significativa entre preços cotados para um mesmo material nas propostas comerciais apresentadas pelas empresas participantes da pesquisa mercadológica. Na tabela a seguir são apresentados alguns exemplos dessa divergência:

Tabela 8 – Coeficiente de variação da pesquisa de preços.

CADERNOS DE PROVAS E SOBRECAPAS - MATERIAIS IMPRESSOS COM SIGILO E SEGURANÇA			Custos Unitários obtidos nas propostas			
SUBITEM	**DESCRIÇÃO DO MATERIAL**	**Unidade**	**PLURAL IND. GRÁFICA**	**VALID SOLUÇÕES S.A**	**ESDEVA IND. GRÁFICA**	**CV**
1.0	Caderno de Prova Tipo 1 - Regular 32	Página	0,1160	0,12733	0,11300	6,36%
1.1	Caderno de Prova Tipo 2 - Regular 16	Página	0,1479	0,14093	0,15400	4,43%
1.2	Caderno de Prova Tipo 3 - Regular 20 Aluno e 24 - Aplicador	Página	0,1566	0,13835	0,16300	8,38%
1.3	Caderno de Prova Tipo 4 - Ampliados Fonte 18	Página	0,1715	0,20127	0,18200	8,16%
1.4	Caderno de Prova Tipo 5 - Super Ampliados Fonte 24	Página	0,1703	0,20121	0,18300	8,40%
1.5	Sobrecapas das Provas	Folha	0,4769	0,53420	0,48300	6,32%
MATERIAIS ADMINISTRATIVOS E FORMULÁRIOS DE APLICAÇÃO - MATERIAIS DE IMPRESSÃO COMUM			Custos Unitários obtidos nas propostas			
1.6	Material de Aplicação Tipo 1	Folha	0,2978	0,43187	0,30500	21,87%
1.7	Material de Aplicação Tipo 2	Folha	0,1861	0,41624	0,22610	44,53%
1.8	Material de Aplicação Tipo 3	Folha	9,7393	1,45729	13,80000	75,50%
1.9	Etiqueta de Aplicação Tipo 1	Unidade	0,2110	0,56208	0,26080	55,12%
1.10	Etiqueta de Aplicação Tipo 2	Unidade	0,2110	0,04220	0,23670	64,70%
1.11	Etiqueta de Aplicação Tipo 3	Unidade	2,4584	5,35872	2,92520	43,49%
1.12	Etiqueta de Aplicação Tipo 4	Unidade	0,3376	0,27890	0,36300	13,21%
1.13	Manual de Aplicação	Folha	0,2798	0,05969	0,27300	61,30%
1.14	Folheto Cartilha da Escola	Páginas	0,1543	0,04148	0,19080	60,41%
FORNECIMENTO DE MATERIAIS PARA ACONDCIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PROVAS			Custos Unitários obtidos nas propostas			
1.15	Envelope Kraft Simples pardo Tipo 1	Unidade	0,3565	0,5386	0,42780	20,81%
1.16	Envelope Kraf Pardo Reforçado e Sanfonado Tipo 2	Unidade	1,15	3,4892	1,33810	65,23%
1.17	Caixa de Papelão Tipo 1 (G)	Unidade	10,6145	15,3079	11,38000	20,25%
1.18	Caixa de Papelão Tipo 2 (M)	Unidade	8,7515	12,6584	9,37760	20,45%
1.19	Caixa de Papelão Tipo 3 (P)	Unidade	8,0845	11,7753	8,72470	20,70%
1.20	CDL Tipo 1 (G)	Unidade	316,3805	125,7010	303,40	42,87%
1.21	CDL Tipo 2 (M)	Unidade	283,433	106,2718	298,24	46,58%
1.22	CDL Tipo 3 (P)	Unidade	212,1905	74,4786	228,10	49,23%
1.23	CDL Tipo 4 (Mini)	Unidade	165,305	54,7550	169,00	50,06%
SUBCATEGORIA - SERVIÇOS DE DIAGRAMAÇÃO DOS CADERNOS DE PROVAS REGUALRES E ESPECIAIS			Custos Unitários obtidos nas propostas			
1.24	Diagramação dos Cadernos de Provas Regulares	Páginas	80,6	37,69463	90,70	40,40%
1.25	Diagramação dos Cadernos de Provas Especiais	Páginas	80,6	37,69463	95,00	41,93%

Fonte: Processo nº 23036.002112/2020-45 (doc SEI 07425531)

O Coeficiente de Variação (CV) é uma medida utilizada para se analisar a variabilidade dos dados em relação a sua média, em que quanto menor o seu valor, mais homogêneo é o conjunto de dados. Considera-se baixo o CV, indicando que os dados são homogêneos, quando seu valor for menor ou igual a 25%. Conforme a tabela acima, a análise estatística das cotações enviadas pelas empresas confirma a existência de valores heterogêneos para um mesmo material, em especial para aqueles não impressos com requisitos de segurança e sigilo.

O Pregão nº 05/2020, de contratação de serviços de produção gráfica, em condições especiais de segurança e sigilo, para o Enem e Pré-Testes dos Exames e Avaliações do Inep, ilustra um pouco do que a cotação superestimada pode provocar nos valores a serem contratados.

Para o referido certame, o valor estimado da contratação foi de R$ 93.574.267,78. O lance aceito e declarado vencedor foi da empresa Plural Indústria Gráfica Ltda, no valor R$ 87.000.000,00. Na fase de negociação, foi solicitado desconto adicional pelo pregoeiro, que foi negado pela empresa, sob o argumento de que já havia sido ultrapassado o limite de negociação. Somente após a análise da planilha de custos encaminhada pela empresa que foi observado que os valores não se enquadravam nos limites unitários por item estimados pelo Inep. Com a correção da planilha, a proposta teve o valor global reduzido para R$ 63.062.387,95, uma redução de mais de 30 milhões de reais em relação ao valor estimado inicialmente para a contratação. Ou seja, não fosse a falha da empresa, o Inep deixaria de realizar uma contratação mais econômica e igualmente exequível.

O conhecimento prévio dos custos relacionados aos serviços prestados é a base para que o Inep realize uma aquisição exequível. Além disso, o conhecimento dos custos unitários facilita a análise por parte do Instituto no caso da ocorrência de alterações contratuais, como no reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Processo de contratação da Instituição Aplicadora – Pregão n° 9/2021

O critério adotado para desconsiderar os valores inexequíveis ou excessivamente elevados das séries de preços pesquisados para obter preço estimado da contratação de serviços de aplicação dos exames do Saeb 2021 foi descrito pelo Inep no item 6 do Relatório Técnico[68] constante do processo. Segundo o documento, valores que não pertençam ao intervalo de mais ou menos um desvio-padrão em relação à média do conjunto coletado são desconsiderados do cálculo da média e da mediana "saneadas". O resultado deste cálculo consistirá no preço unitário estimado do respectivo insumo ou item:

> Para delimitar esses extremos, calcula-se a média mais (+) o desvio padrão (limite superior) e a média menos (-) o desvio padrão (limite inferior). O que estiver fora dessa faixa é eliminado para que possa ser refeito a média e a mediana [saneadas].

A cada série de preços coletados, o seu Coeficiente de Variação define qual estatística (média ou mediana "saneadas") será aplicada sobre os valores “saneados” (+/- 1 desvio-padrão da média dos valores originalmente coletados). Se o CV% do conjunto original de valores

[68] pt 001 [144] - INEP. **Relatório Técnico**. SEI nº 0739835. 26 a 27 jul. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

coletados for menor ou igual a 25%, aplica-se a estatística denominada média saneada; se o CV% for superior a 25%, aplica-se a mediana saneada.

(i) Impropriedades quanto ao método adotado para obter preços estimados: média e mediana saneadas

Há, no entanto, ao menos duas impropriedades no método adotado:

1°) A regra estabelecida para aplicar a média saneada tende a excluir de forma desnecessária valores coletados de conjuntos já considerados homogêneos, tornando a amostra menos representativa.

Pelo método previsto no Relatório Técnico do Inep, mesmo que um eventual conjunto de valores coletados fosse *a priori* considerado homogêneo (CV% ≤ 25%), o preço estimado corresponderia ao cálculo da média (saneada) dos valores pertencentes ao intervalo de um desvio-padrão em torno da média original do conjunto. De outra forma, para itens ou insumos cujas séries de preços já eram homogêneas, as médias destes conjuntos foram ignoradas, e consideradas como preços estimados do respectivo insumo as médias de seus subconjuntos (médias saneadas).

Ao diminuir desnecessariamente o tamanho da amostra de preços coletados – tornando-a, portanto, menos representativa –, a estatística obtida (média saneada) tende a ser mais enviesada do que a média do conjunto original (uma vez que este conjunto já é homogêneo).

2°) O método da mediana saneada é conceitualmente inadequado, pois se utiliza do desvio-padrão (medida de dispersão associada à média dos valores do conjunto) para limitar a série dos preços, enviesando o resultado para conjunto de dados com distribuição assimétrica de frequências.

A média é uma medida de tendência central na qual se considera a distância entre os elementos de um conjunto. Equivale à soma dos valores dos elementos dividido pela sua quantidade.

O desvio-padrão é uma medida de dispersão ou de espalhamento dos dados de um conjunto em relação à sua média, sendo o coeficiente de variação uma medida padronizada de dispersão. Este coeficiente é frequentemente expressado em porcentagem (CV%), sendo definido como a razão do desvio-padrão pela média do conjunto.

> Tanto a variância como o desvio médio são medidas de dispersão calculadas em relação à média das observações. Assim como a média, a variância (ou o desvio padrão) é uma boa medida se a distribuição dos dados for aproximadamente normal.[69]

[69] BUSSAB, Wilson; MORETTIN, Pedro. **Estatística Básica**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 44.

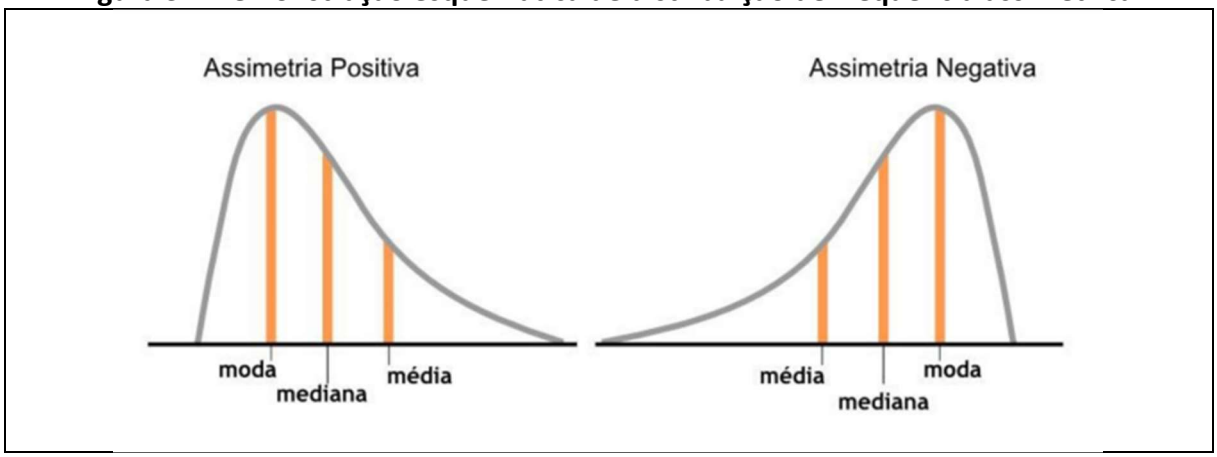
Percebe-se, portanto, que as três medidas-resumo (média, desvio-padrão e coeficiente de variação) se relacionam.

A mediana, por outro lado, é também uma medida de tendência central, mas na qual se considera a posição ordenada dos elementos de uma série. Corresponde ao valor que divide os dados ordenados de um conjunto ao meio, onde metade dos dados tem valores maiores do que a mediana, a outra metade tem valores menores do que a mediana. A mediana equivale ao segundo quartil de uma série ordenada de dados.

Uma medida de dispersão, por exemplo, que se relaciona com a mediana (alternativa ao desvio-padrão) é a distância ou intervalo interquartil, definida como a diferença entre o terceiro e o primeiro quartis de uma série de dados. Enquanto o desvio-padrão e a variância calculam a medida de dispersão sem levar em conta a ordem dos dados, o intervalo interquartil avalia a dispersão de dados somente depois de ordená-los em ordem crescente.

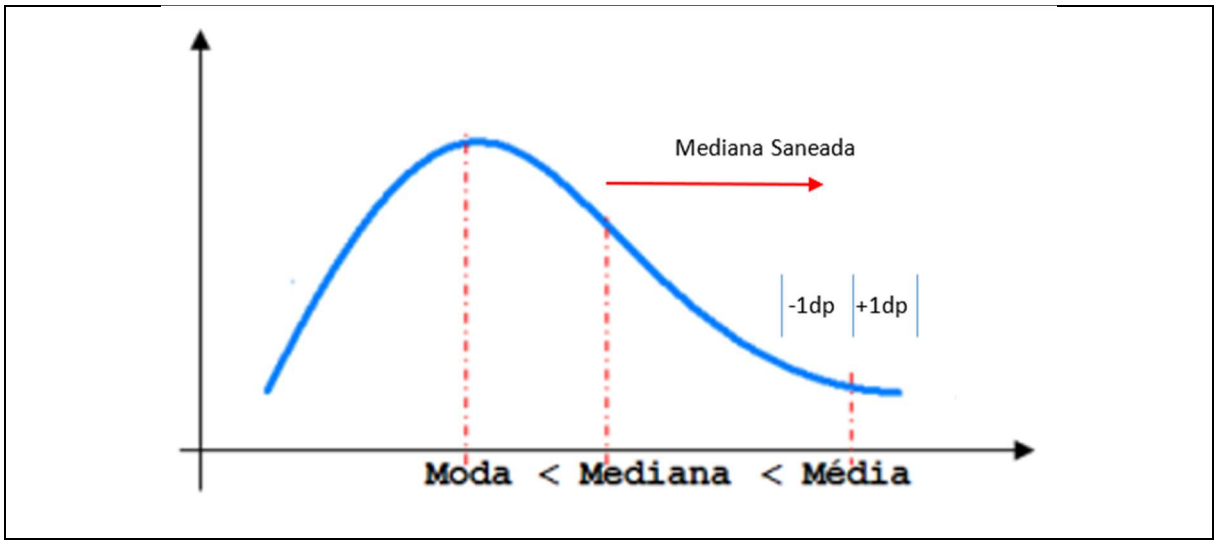
A utilização da média (e do desvio-padrão) é considerada mais robusta para resumir um conjunto de dados do que a mediana desde que a frequência dos elementos obedeça a uma Distribuição Normal[70]. A mediana por sua vez é pouco afetada pela distribuição de frequência subjacente do conjunto de valores, sendo "praticamente insensível aos valores extremos da distribuição, o que não ocorre com a média".[71]

Figura 3 – Demonstração esquemática de distribuição de frequência assimétrica.



[70] Ibid.

[71] BRAULE, Ricardo. **Estatística aplicada com Excel**: para cursos de administração e economia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001, p. 73.



Fonte: Adaptado.[72] [73]

Em séries de valores com distribuição muito assimétrica a mediana saneada torna-se altamente enviesada, deslocando-se no sentido da média do conjunto (Figura 5).

De forma a avaliar o método matemático aplicado pelo Inep para se obter o preço estimado ao contrato de aplicação do Saeb 2021, foi aplicado teste de auditoria utilizando-se o critério de tratamento indicado pelo Tribunal de Contas da União[74] sobre os dados coletados da pesquisa de preços do Inep (Planilha Comparativa de Preços - Saeb 2021[75]).

O teste de auditoria[76], aplicado sobre cada série de valores coletados, obedece a seguinte regra:

(1º) Se o coeficiente de variação da série original for menor ou igual a 25%, considera-se a média da série original como preço estimado do insumo.

(2º) Se o coeficiente de variação da série original for maior do que 25% e o coeficiente de variação da série *saneada* for menor ou igual a 25% e a série saneada contiver ao menos três valores, considera-se a média saneada como preço estimado do insumo.

[72] PEREIRA, Alexandre da Costa. **Módulo 1 - estatística descritiva**. [S. l.]: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2016. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3032. Acesso em: 17 ago. 2021.
[73] UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA (ed.). **Estatística Computacional**: AULA 5 - Assimetria e curtose. [S. l.], 2010. Disponível em: https://ead.uepg.br/apl/sigma/assets/editais/PS0027E0035.pdf. Acesso em: 17 ago. 2021.
[74] SANTOS, Franklin Brasil. **Preço de referência em compras públicas**: ênfase em medicamentos. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm. Acesso em: 15 ago. 2021, item 6.2.
[75] pt 001 [139] - INEP. **Planilha Comparativa de Preços - Saeb 2021**. SEI nº 0739076. 23 jul. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.
[76] pt 012 - CGU. **Teste de Auditoria média e mediana**: Planilha Comparativa de Preços - Saeb 2021 (ref. pt 001 [139]).

(3º) Se os coeficientes de variação da série original e o da série saneada forem maiores do que 25% ou se a série saneada contiver menos do que três valores, considera-se a mediana da série original como preço estimado do insumo.

Portanto, o teste adota a média, a média saneada e a mediana. Não se adotou mediana saneada.

Como resultado o teste de auditoria apontou superestimativa de R$10.134.364,31 (Tabela 9).

Tabela 9 – Comparativo entre os valores estimados obtidos na pesquisa de preços do Inep (média e mediana saneadas) e no teste de auditoria (média, média saneada e mediana) sobre os valores coletadas para aplicação de instrumentos de avaliação do Saeb 2021 a 6.816.580 alunos.

CUSTO GLOBAL CONTRATAÇÃO	Inep[77]	CGU	(-)
Planilha A - Aplicação	R$ 305.517.461,24	R$ 296.737.313,28	R$ 8.780.147,96
Planilha B - Itens Construídos	R$ 8.279.122,81	R$ 6.903.615,74	R$ 1.375.507,06
Planilha C - Análises Questionários	R$ 598.192,46	R$ 619.483,17	-R$ 21.290,71
Valor Global	**R$ 314.394.776,50**	**R$ 304.260.412,19**	**R$ 10.134.364,31**

Fonte: Inep e CGU.

Para os valores coletados na pesquisa de preços, o resultado do teste corroborou o viés a maior do método adotado pelo Inep se comparado ao critério tomado como boa prática pelo TCU.

Em paralelo, o teste também demonstrou que, no método utilizado pelo Inep, as estatísticas (média e mediana saneadas) obtidas para três insumos incidiram sobre um conjunto elegível de menos do que três preços válidos, em desconformidade ao art. 6º da IN 73/2020.

Planilha A:

=> O preço estimado do insumo "Coordenador de Polos" (do Tópico 6, Planilha A) foi obtido a partir da “média saneada” sobre dois do total de cinco valores coletados. O teste de auditoria aplicado acusou superestimativa ou sobrepreço de R$977.823,79 ao considerar a média dos cinco valores da série, uma vez que o CV% do conjunto original era de 11%.

=> O preço estimado do insumo "Passagens Intermunicipais Aplicadores" (do Tópico 6, Planilha A) foi obtido a partir da "mediana saneada" sobre dois do total de cinco valores coletadas. O teste de auditoria aplicado, porém, não indicou sobrepreço.

Planilha C:

=> O preço estimado do insumo "Apoio Administrativo" (do Tópico 1, Planilha C) foi obtido a partir da “mediana saneada” sobre dois dos seis valores coletados da série. O teste de

[77] O valor de referência do Pregão 9/2021, publicado em 29.07.2021 com data de abertura para 11.08.2021, seria posteriormente alterado para R$309.026.175,69 em 06.08.2021 e finalmente para R$308.758.617,23 em 09.08.2021.

auditoria aplicado indicou sobrepreço de R$1.180,26 ao considerar a média de todos os seis valores da série, uma vez que o CV% do conjunto original era de 11%.

(ii) Possibilidade de adoção combinada de método matemático pelo menor dos valores obtidos em pesquisa de preços para valor de referência em futuras licitações de serviços de aplicação de exames pelo Inep

As fontes consultadas para estimar o valor de referência do Pregão Eletrônico nº 9/2021 consistiram em pesquisa direta com cinco fornecedores (Caed/UFJF, IBFC, CESGRANRIO, FGV e Cebraspe). Para alguns insumos em comum, a cesta de preços também contou com valores coletados presentes em contratos públicos de outros entes e em contratações similares do próprio Inep, a saber: ENCCEJA, Celpe-Bras 2021 (Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros), Pisa 2020 - 2021, Revalida e Enade 2020. Os valores coletados foram submetidos ao método matemático combinado da média e mediana saneadas.

O Inep obteve, assim, o valor de referência de R$314.394.776,50, publicado em 29.07.2021, o qual seria alterado para R$309.026.175,69 em 06.08.2021 e finalmente para R$308.758.617,23 em 09.08.2021.

Em 18.08.2021, o resultado do Pregão Eletrônico nº 9/2021 foi adjudicado à FUNDAÇÃO CESGRANRIO pelo valor global negociado de R$157.718.199,51, correspondendo à praticamente metade do valor estimado, tanto pela Planilha Comparativa de Preços do Inep quanto pelo teste de auditoria realizado (Tabela 9).[78]

Tabela 10 – Resultado da etapa de julgamento das propostas do Pregão nº 9/2021

Licitante	Melhor Lance
FUNDAÇÃO CESGRANRIO	R$ 158.000.000,00
Centro de Políticas Púb. e Aval. da Educação da Univ. Fed. de Juiz de Fora (CAEd/UFJF)	R$ 265.000.000,00
Centro Brasileiro de Pesquisa em Aval. e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe)	R$ 268.000.000,00
Fundação Getúlio Vargas (FGV)	R$ 268.000.000,00

Fonte: Inep.

A mesma FUNDAÇÃO CESGRANRIO, que venceria o Pregão nº 9/2021, havia apresentado orçamento ao Inep quando da pesquisa de preços realizada diretamente com os fornecedores, para estimar o preço de referência da futura licitação. A proposta apresentada pela Fundação orçava a solução em R$325.082.749,01 (Tabela 11), bem superior portanto ao que seria posteriormente adjudicado.[79]

Tabela 11 – Valores globais dos orçamentos obtidos mediante pesquisa de preços realizada diretamente com os fornecedores do mercado pelo Inep para o Pregão nº 9/2021.

[78] pt 001 [184] – INEP. Pregão Eletrônico nº 9/2021: **Termo de Adjudicação**. SEI nº 0753700. 18 ago. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

[79] pt 001 [143] – INEP. **Anexo Proposta de Preços, ETP e contribuições técnicas**. SEI nº 0739834. 26 jul. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

Fornecedor pesquisado	Orçamento
FUNDAÇÃO CESGRANRIO	R$ 325.082.749,01
Centro de Políticas Púb. e Aval. da Educação da Univ. Fed. de Juiz de Fora (CAEd/UFJF)	R$ 386.312.874,36
Centro Brasileiro de Pesquisa em Aval. e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe)	R$ 321.843.498,75
Fundação Getúlio Vargas (FGV)	R$ 269.028.698,13
Instituto Brasileiro de Formação e Capacitação (IBFC)	R$ 308.330.532,41

Fonte: Inep.

Em consulta ao Portal da Transparência, identificou-se que o Contrato Inep nº 12/2019, cujo objeto havia consistido na "contração de instituição especializada para operacionalização da aplicação do Saeb 2019", firmado também com a FUNDAÇÃO CESGRANRIO, apresentava valor global contratado de R$180.025.803,64, montante relativamente próximo ao adjudicado em 2021, mas bem aquém dos valores relacionados na Tabela 11 ou do obtido no teste de auditoria na Tabela 9.

O Tribunal de Contas da União, em recente decisão (Acórdão TCU nº 1850/2020 – Plenário), confirmou critérios importantes para a escolha do método a ser utilizado para obtenção de preço estimado dos valores coletados mediante pesquisa (se média, mediana ou menor preço):

> [...] compete ao gestor decidir qual métrica melhor se adequa ao mercado do insumo a ser adquirido. Se os preços, por exemplo, forem bastante díspares, adotar-se-ia a mediana, tendo em vista que ela é menos sensível que a média a variações extremas. Já quando se tratar de um mercado restrito, com um único fabricante, por exemplo, julga-se que a melhor métrica seria o menor preço. Nos outros casos, entende-se que a média poderia ser aplicada.
>
> A jurisprudência majoritária deste Tribunal (Acórdão 1639/2016-TCU-Plenário, Acórdão 7290/2013-TCU-Segunda Câmara e Acórdão 8514/2017-TCU-Segunda Câmara), entende que, na elaboração do orçamento estimativo para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, oligopolizado, deve ser adotada a cotação mínima e não a mediana ou a média. (grifo nosso)
>
> Transcreve-se a seguir trechos do Acórdão 8514/2017-TCU-Segunda Câmara:
>
> '41. As pesquisas de preços de mercado conduzidas pela Administração têm como objetivo principal a aproximação, da maneira mais precisa, entre o valor de referência da amostra levantada e o que será obtido pelo contratado, tendo em vista o princípio da economicidade associado ao interesse público. O Decreto 7.983/2013 dispõe em seu art. 6º que a estimativa de custo global poderá ser apurada por pesquisas de preços de mercado, na inviabilidade da definição de custos por intermédio de sistemas referenciais. No entanto, nem o próprio Decreto ou mesmo a Lei 12.462/2011 esclarecem se o valor a ser utilizado como referência dos preços coletados no mercado deve ser o menor deles, a média ou a mediana.
>
> 42. O TCU já apreciou esse tema em deliberações anteriores, a exemplo do Acórdão 3068/2010-TCU-Plenário, no qual o Exmo. Ministro Relator, Benjamin Zymler, defendeu a utilização do preço médio ou da mediana de modo a representar o preço praticado no mercado de maneira mais robusta por constituírem medida de tendência central.

> 43. No entanto, em abordagens mais recentes, o entendimento desta Corte evoluiu no sentido de que se deve empregar a média ou a mediana dos preços obtidos por meio das cotações apenas em condições de mercado competitivo, situação em que se pretende eliminar valores discrepantes oriundos de situações específicas e pontuais, tais como promoções'. (Relatório do Acórdão TCU nº 1850/2020 – Plenário) (grifo nosso)

Considerando o exposto e a discrepância observada entre os valores globais estimado e adjudicado, foi realizado teste complementar de auditoria[80] aplicando o método do menor valor sobre os orçamentos coletados pelo Inep diretamente aos cinco fornecedores da pesquisa de preços, de forma a verificar se o resultado obtido se aproximaria mais dos valores observados na etapa de disputa de lances do Pregão nº 9/2021 do que o método híbrido utilizado com base na média e mediana. O teste obteve valor global estimado de R$254.788.90,41, montante situado entre o primeiro e o segundo colocados daquele Pregão.

Partindo da premissa do Acórdão TCU nº 1850/2020 – Plenário, de que a pesquisa de preços tem como objetivo principal a aproximação entre o valor de referência da amostra e o que será obtido pelo contratado, o resultado do teste de auditoria sugere que o método do menor valor obtido em pesquisa direta com fornecedores poderia ou deveria ser combinado com outros métodos matemáticos (média e mediana), em função dos parâmetros adotados (art. 5º e 6º da IN nº 73/2020), para obter estimativa de preço na contratação de serviço de aplicação de instrumentos de avaliação do Saeb.

O resultado também sugere, com base nas premissas do TCU, que o mercado corresponderia a um ambiente relativamente restrito[81]. Alguns fatos observados convergem nesse sentido.

Em pesquisa direta com os fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, o Relatório Técnico[82] (SEI nº 0739835) do Inep relaciona 31 empresas ou instituições consultadas. Destas, sete retornaram ao pedido, sendo que apenas cinco apresentaram orçamento. Nesse sentido, a Equipe de Planejamento, ao levantar o mercado no Estudo Técnico Preliminar 5/2021, já havia elencado apenas seis possíveis instituições aplicadoras com base no histórico de contratações do Inep.

Posteriormente, no Pregão nº 9/2021, concorreriam quatro licitantes. E dois anos antes, no Pregão nº 6/2019[83], haviam participado apenas duas instituições.

Portanto, com base nesse recorte não se observa uma quantidade ampla de efetivos fornecedores para o objeto contratado. A diferença observada entre a quantidade consultada e aqueles que efetivamente apresentaram orçamentos na pesquisa pode ser creditada a

---

[80] pt 015 – CGU. **Teste de Auditoria menor valor**: Planilha Comparativa de Preços Saeb 2021 (ref. pt 001 [139]).

[81] "As condições típicas de um mercado eficiente incluem um grande número de compradores e vendedores que agem de forma independente de acordo com o próprio interesse, informações perfeitas sobre o que está sendo negociado e liberdade de entrada e saída do mercado" (MILL, Alfred. **Tudo o que você precisa saber sobre economia**. São Paulo: Editora Gente, 2017, p. 54).

[82] pt 001 [144] - INEP. **Relatório Técnico**. SEI nº 0739835. 26 a 27 jul. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

[83] Procedimento licitatório ao Contrato nº 12/2019, cujo objeto havia consistido na "contração de instituição especializada para operacionalização da aplicação do Saeb 2019" pelo Inep.

barreiras de entrada no mercado muito provavelmente associadas às características do objeto, como a sua abrangência territorial e volume de operação, e à capacidade financeira necessária da instituição aplicadora – correspondendo às qualificações técnicas e econômicas exigidas em procedimentos licitatórios.

Por outro lado, o grande desconto obtido entre o valor de referência e o adjudicado no Pregão nº 9/2021 sugere haver, a princípio, grande competitividade. Porém, a volatilidade dos custos apresentados pode indicar que o mercado ou alguns fornecedores trabalham com grande margem de retorno.

RECOMENDAÇÕES

1 – Instituir processo adequado de gestão dos riscos relativos às etapas remanescentes do Saeb 2021, com a finalidade de apoiar a tomada de decisão dos gestores, com informações tempestivas e reportes periódicos de monitoramento, de modo a permitir o alcance dos objetivos da avaliação e reduzir seus riscos a níveis aceitáveis.

Achados n° 1 e n° 2.

2 - Nos próximos Estudos Técnicos Preliminares, dispor sobre condições ou aspectos mínimos necessários do cronograma de execução da solução para aplicação de exames, de forma a comporem elementos para a análise e declaração da viabilidade da contratação.

3 – Elaborar estudo para analisar a viabilidade e a vantajosidade de se estimar os custos unitários dos itens de serviços de produção gráfica com base nos sistemas oficiais do governo ou contratações similares feitas pela Administração Pública, em especial aqueles itens que dispensam os requisitos de sigilo e segurança e que possuem características que podem ser encontradas no mercado.

4 - Elaborar estudo com vistas a fundamentar os requisitos técnicos relativos às instalações físicas dos prestadores de serviços de produção gráfica a serem contratados, considerando as especificidades de cada exame realizado pelo Inep.

5 – Elaborar orientação interna regulando os critérios e métodos a serem adotados em procedimentos de pesquisa de preços, considerando o seguinte:

- abster-se do método denominado "mediana saneada" para obtenção de preço estimado;
- ao adotar a média saneada como método matemático para se obter o preço estimado, aplicá-la apenas quando a série original dos valores coletados for considerada não homogênea (e a série saneada for homogênea). Se a série saneada ainda for considerada não homogênea, identificar a mediana da séria original (não homogênea) para obter o valor estimado. Se a série original de preços já for considerada homogênea, obter a média (não saneada) diretamente da série;
- admissibilidade do método matemático do menor valor quando se adotar pesquisa direta com fornecedores como parâmetro para obtenção do preço estimado. Para tanto, analisar o comportamento das séries históricas de preços coletados e contratados da solução (ou de seus insumos componentes) pelo Inep, de forma a avaliar os níveis de descontos praticados, em atenção ao § 3º do art. 6º da IN 73/2020;

Achado n° 3

CONCLUSÃO

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica é um conjunto de avaliações externas em larga escala executado pelo Inep que permite realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante. Entre seus principais objetivos, destaca-se a oferta de subsídios à formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas e programas de intervenção; a identificação dos problemas e das diferenças regionais do ensino; a produção de informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos alunos; e a disponibilização aos agentes educacionais e à sociedade de uma visão clara dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos.

A partir dessas informações, é possível acompanhar a evolução da qualidade da educação ao longo dos anos, informações a serem utilizadas principalmente pelo Ministério da Educação e secretarias estaduais e municipais de educação na definição de ações voltadas para a solução dos problemas identificados, assim como no direcionamento dos seus recursos técnicos e financeiros às áreas prioritárias, visando ao desenvolvimento do Sistema Educacional Brasileiro e à redução das desigualdades nele existentes.

Em 2020, com a declaração mundial de emergência em saúde pública em razão da infecção humana pelo novo coronavírus (Covid-19), as aulas presenciais foram suspensas em todo o território nacional e essa situação, além de imprevisível, seguiu ritmos diferenciados nos diferentes estados e municípios, a depender da extensão e intensidade da contaminação pelo Covid-19. Em 2021, as incertezas sobre o avanço da pandemia permanecem. As redes educacionais estaduais e municipais seguiram caminhos diferentes com relação à reorganização do calendário letivo, ofertando as atividades do currículo escolar de forma a se adequar a sua situação.

Nesse panorama, a realização da edição do Saeb 2021 foi tema de longa discussão no âmbito do Inep e do MEC. Foram produzidas diversas notas técnicas e documentos pelos vários setores do Inep com vistas a subsidiar a decisão, que concluíram pela existência de relevantes riscos de ordem técnica quanto a sua aplicação no presente exercício.

Numa análise mais aprofundada dos possíveis impactos da realização do Saeb em 2021, foram identificados riscos que podem afetar: a capacidade das informações coletadas sobre qualidade, equidade e eficiência da educação praticada no país retratarem os níveis de aprendizagem atingidos com a execução das políticas educacionais vigentes; a definição da realidade educacional vivenciada, prejudicando a elaboração e o aprimoramento das políticas públicas baseadas em evidências; e a comparabilidade e o incremento das séries históricas dos indicadores educacionais produzidos com dados do Saeb.

Ao buscar pelas medidas adotadas pelo MEC e pelo Inep visando dirimir os riscos envolvidos na realização do Saeb em 2021, especificamente aqueles levantados pelo Inep e apresentados aos tomadores de decisão, observou-se que ações adotadas para evitar a ocorrência de eventos com potencial de prejudicar o atingimento dos objetivos da Avaliação não foram formuladas dentro de um processo adequado de gestão de riscos, com decisões

fundamentadas, contrariando as Políticas de Gestão de Riscos vigentes nas duas organizações. Destaca-se que o processo de gerenciamento de riscos, que deve ser adotado por todas as unidades integrantes do Poder Executivo Federal, tem por finalidade oferecer segurança razoável de que os objetivos organizacionais serão atingidos. Essa prática não se resume à fase de identificação dos riscos, efetivada pelo Inep, mas contempla também a análise (verificação das causas, consequências e controles existentes), a avaliação (definição da probabilidade e do impacto), a priorização dos riscos e a definição das respostas aos riscos para seu enfrentamento. O que se verificou foi que riscos com alta probabilidade e impacto não tiveram o adequado tratamento, podendo impactar os resultados do Exame.

No planejamento da contratação de serviços gráficos e de instituição aplicadora para a realização do Saeb também foram observadas falhas de gerenciamento de riscos. Em que pese tenham sido identificados riscos relacionados ao processo, algumas ações preventivas não foram suficientes para conter o impacto no atraso do planejamento do Exame. A desorganização na tramitação da contratação, que dura mais de um ano, pôde ser vista nas trocas das equipes de planejamento, na dificuldade em se definir determinados parâmetros para a realização da Avaliação e nas sucessivas alterações de cronograma. Além disso, há de se destacar a possiblidade de aprimoramento dos níveis de exigência e da estimação de preços que compõem o Termo do Referência, de modo a garantir a seleção da melhor proposta para a Administração Pública. Por fim, deve-se atentar para as etapas de execução dos serviços, que envolvem prazos mínimos e máximos que podem impactar a data da efetiva realização do Saeb 2021.

Assim, ao detalhar os riscos envolvidos na realização do Saeb em 2021 e identificar os controles já implementados, busca-se contribuir no processo de gerenciamento de riscos, para que, cientes das possíveis consequências, os Órgãos responsáveis pelo Exame, Inep e MEC, possam estabelecer medidas mitigadoras suficientes, adequando o processo de forma a garantir o atingimento dos objetivos do Saeb e evitar desperdício de recursos.

ANEXOS

I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

Por meio de registro realizado no Sistema E-aud sob o número 1004230, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apresentou a seguinte manifestação, consolidada no Ofício n° 0794858/2021DGP-INEP, de 26.10.2021, e seus anexos:

Achado nº 1

Manifestação da unidade auditada

Não houve manifestação da unidade examinada para o achado de n° 1.

Achado nº 2

Manifestação da unidade auditada

Coordenação-Geral de Licitações e Contratos (CGLIC)

"**3.1.1. Dos apontamentos preliminares**

3.1.1.1. Preliminarmente aos esclarecimentos a serem apresentados pela Coordenação Geral de Licitações e Contratos - CGLIC, Unidade Gestora dos Contratos correlacionados nº 15/2021 e nº 16/2021, e responsável por operacionalizar a contratação de terceiros para implementação de política pública definida nos moldes estabelecidos pela Alta Gestão do INEP e Diretoria regimentalmente responsável pela política em tela, buscaremos analisar notório contexto atípico estabelecido pelos profundos impactos administrativos ocasionados por conflitos de gestão que se apresentam em virtude do controle pandêmico em âmbito federal, estadual e municipal.

3.1.1.2. Dos processos objeto de avaliação, dirigimo-nos aos autos administrativos 23036.002108/2020-87, cujo foco principal, e disposto de forma resumida, seria a contratação de empresa aplicadora para o SAEB – 2021, e pela obviedade da logística necessária à implementação da política em tela trazemos, também, para o contexto de análise, os autos administrativos correlacionados nº 23036.002112/2020-45, cujo foco principal, e também de forma resumida, seria a contratação de serviço gráfico para o SAEB-2021.

3.1.1.3. Paralelamente aos processos administrativos autuados para a formalização das contratações exigidas para execução do SAEB, para melhor entendimento, agregamos a contextualização dos fatos, também, o processo administrativo 23036.007265/2019-45 que abarca as conjecturas que sustentam a formalização das diretrizes para o Sistema de Avaliação

da Educação Básica (SAEB), processo este, que externa os fatores de eficácia da Avaliação antes citada, portanto, sendo a fonte primária e geral do fim buscado pela Administração Pública com a efetivação desta política avaliativa.

3.1.1.4. Conforme disposto no item acima e de forma notória podemos verificar que as contratações acima dispostas apresentam naturezas complementares, inexistindo a possibilidade de efetivação do Sistema avaliativo, sem a correlação operacional dos serviços gráficos e de aplicação devidamente contratados e de forma concomitante.

3.1.1.5. Para o processo administrativo 23036.002108/2020-87 (Aplicação) este teve seu início formal com a inserção nos autos administrativos do Documento de Formalização da Demanda – DFD, tendo por Unidade demandante a Diretoria de Avaliação Básica – DAEB na data de 07/07/2020 (sei 0517793), sob análise similar, o processo administrativo 23036.002112/2020-45 (Gráfica) iniciou seu caminhar formal, por inserção do Documento de Formalização da Demanda – DFD nos autos correspondentes, tendo por Unidade Demandante, também, a Diretoria de Avaliação Básica – DAEB e em idêntica data de 07/07/2021 (sei 0517823).

3.1.1.6. No caminhar das formalidades exigidas e na superação de questionamentos de cunho técnico e corriqueiros para a condução de processos administrativos que visam competição de mercado, tanto o país quanto o mundo foram surpreendidos pela pandemia do COVID-19 que impactou a Administração Pública de forma direta, tanto para o seu combate, em vários níveis de governo, como resultando na suspensão de vários contratos e estruturações processuais, justamente, porque a execução de determinada demanda trazia exigências técnicas que se mostravam inviáveis ou ineficazes diante das necessárias restrições impostas pela Política Nacional de combate a pandemia.

3.1.1.7. Com a pandemia e suas consequências econômicas e estruturantes, o governo foi obrigado a adotar medidas de enfrentamento da situação de emergência, dentre elas a possibilidade de suspensão ou rescisão de contratos, assim como, a readequação de cronogramas e do reequilíbrio físico financeiro de obras e serviços.

3.1.1.8. Seguindo avaliações de muitos analistas e juristas quanto ao tema, no momento, há plena atividade do direito de emergência, do direito provisório. Porém, ao mesmo tempo, se consolida no meio de tantas incógnitas, as mais variadas consequências imprevistas. Isso porque, tudo que se decide em tempo de crise muitas vezes é uma solução momentânea ou paliativa para se remediar uma situação, que no caso concreto, apresenta-se de forma imprevisível e de consequências incalculáveis.

3.1.1.9. Observadas as condições atípicas e supervenientes que atingiram a construção dos autos administrativos que possam vir a viabilizar a efetivação do SAEB, além da responsabilidade interna de todos os agentes envolvidos na condução da política pública ora analisada, atrelada à exigida segurança jurídica e necessária ao prosseguimento e finalização de qualquer feito administrativo, a gestão do INEP formulou de forma diligente, questionamentos e panoramas a serem avaliados relativos a possibilidade de início da execução do SAEB para o ano de 2021 ou sua inviabilidade diante de cenário instável, aguardando definições finalísticas não só da alta gestão da Autarquia, como também do Ministério da Educação.

3.1.1.10. Dentre os argumentos dispostos podemos registrar a inserção nos autos administrativos 23036.007265/2019-45 da Nota Técnica Conjunta nº 71/2021 (sei 0662680) que tinha por escopo o desenvolvimento de parecer técnico da Diretoria de Avaliação da Educação Básica - DAEB a respeito dos impactos da Portaria Inep nº 10, de 08 de janeiro de 2021 e da Portaria nº 458, de 05 de maio de 2020, tendo em vista o cenário de retorno às aulas presencias em virtude da pandemia de Covid-19.

3.1.1.11. Conforme observado acima, foram trazidos à baila fatores que poderiam tornar inócua a avaliação tema da discussão, por mera inviabilidade técnica de condução diante de inúmeros fatores originados por situação esdrúxula.

3.1.1.12. De igual forma, os processos administrativos nº 23036.002112/2020-45 (Gráfica) e 23036.002108/2020-87 (Aplicação) também fizeram constar na sua instrução a preocupação dos gestores quanto ao prosseguimento do feito, onde por meio dos Despacho Nº 0676227/2021/DCSGA/CGPA/DGP (sei 0676227) e Despacho Nº 0676261/2021/DCSA/CGPA/DGP (sei 0676261) as Divisões responsáveis por parte da formalização dos certames aguardavam orientação para prosseguimento do feito, em atenção às considerações apresentadas pela NOTA TÉCNICA CONJUNTA nº 71/2021 e outras, assim como, ajustamento dos parâmetros técnicos para fechamento dos ETPs.

3.1.1.13. Conforme podemos observar claramente, barreiras técnicas impactaram diretamente na realidade formal da fase interna, tanto na formalização do processo competitivo para contratação da empresa aplicadora, quanto para contratação da empresa prestadora de serviços gráficos.

3.1.1.14. Para tanto trazemos para análise os cronogramas da contratação dos serviços previstos para a efetivação da política pública de relevância social a ser executada, sendo estes, para o processo nº 23036.002108/2020-87 (Aplicação) doc.(sei 0674426) e para o 23036.002112/2020-45 (Gráfica) doc.(sei 0649721).

3.1.1.15. Em análise objetiva acerca das projeções estabelecidas pelos processos voltados para contratação dos serviços de aplicação e serviços gráficos podemos constatar que nos cronogramas antes estabelecidos existiu, no mínimo, um vácuo operacional médio de aproximadamente 3 a 4 (meses) meses, gerando impacto direto na maturação técnica de vários fatores estruturantes e na necessária interação multidisciplinar e multisetorial exigida para os certames desta natureza, ocasionando uma compressão do tempo mínimo e necessário para formação madura de vários atos decisórios de natureza técnica, podendo ter gerado os fatores hoje didaticamente discutidos no Relatório Preliminar de Auditoria apresentado para esta gestão.

(...)

3.1.8. **Das informações complementares**

3.1.8.1. Além dos pontos mencionados acima, é relevante registrar a conjuntura acerca das condições de trabalho da Coordenação e Contratos para Aplicação, já externadas à direção por meio do processo 23036.005174/2020-17. Atualmente a Divisão de Contratos de Serviços

para Aplicação conta com apenas 4 servidoras em exercício (incluindo a coordenadora-geral substituta) para planejar contratação e gerir contratos administrativos de 16 (dezesseis) diferentes projetos complexos de Aplicação de exames, além de atender demandas de auditoria e solicitação de informações de cidadãos, parlamentares e juízes. Importa saber que 3 destas servidoras ingressaram na equipe há menos de 1 ano, em substituição a servidores experientes que chegaram a seus limites físicos e mentais.

3.1.8.2. Nesse sentido, a CGLIC (antiga CGPA) vem sendo mais demandada com novos projetos e a equipe técnica, em sentido oposto, diminuiu drasticamente nos últimos meses. Somado a isso, nesse período houve outras limitações acerca da capacitação da equipe, que não pode fazer cursos em um intervalo menor que 60 dias em virtude de impedimento previsto na Instrução Normativa nº 21, de 1º de fevereiro de 2021, que estabelece orientações aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC e indicada no Despacho nº 0754793/2021/COGEP/DGP (sei 0754793).

3.1.8.3. Por fim, a escassez de pessoal, sobrecarga de trabalho, ausência de segregação de função, trocas de gestão e outros fatores motivacionais trazem instabilidade que estão intimamente relacionada a eventuais falhas identificadas no referido processo. Portanto, com as atuais condições de trabalho, a equipe precisa concentrar os esforços em questões prioritárias e estratégicas, inclusive considerando o prazo exíguo para viabilizar a aplicação do SAEB 2021 em tempo hábil. Registramos ainda que tem sido um desafio enorme atingir as metas institucionais de aplicação de tantos exames e avaliações, com a excelência que se espera de um processo de contratação de serviços de aplicação, mas a despeito das dificuldades ora apresentadas, as recomendações serão implementadas.

4.1. Diante do exposto ao longo da presente nota técnica, assim como nos argumentos e achados exarados pela Douta Controladoria Geral da União -CGU, por meio do relatório preliminar sob análise, vislumbramos de forma clara, o resultado da incidência de fatores externos, assim como, dos impactos causados pelo necessário enfrentamento ao COVID-19, que de forma superveniente e indubitavelmente atípica impactaram de forma negativa em todas as providências de resguardo, previsões de risco, apresentação dos dados técnicos e dinâmica temporal normalmente estabelecidas para formalização e execução dos processos administrativos correspondentes à complexa inteligência projetada para execução do SAEB 2021.

4.2. Este cenário trouxe oscilação recorrente dos cenários avaliativos, o que gerou um achatamento impróprio na temporalidade e proposições técnicas que deveriam definir diretamente a implementação da política pública ora buscada e de notório interesse social e nacional exigida pela Lei 13.005/2014 e taxativa na produção de informações de relevância a cada biênio, conforme estabelecido pelo artigo 11 e parágrafos subsequentes deste normativo incidente.

4.3. A indefinição de retorno as aulas, percentual de alunos em sala, definições alternantes no cenários de avaliação seja amostral, censitária ou outras demandas específicas para atendimento seguro do objeto proposto, assim como, intervenções variadas para o contexto pandêmico, em âmbito Federal, Estadual e Municipal, por força de determinação do Supremo Tribunal Federal - STF, na decisão proferida nos autos da ADI nº 6.341, acabou trazendo ao

ambiente analisado inúmeras variáveis para formulação do certame e composição técnica de soluções tão complexas, o que origina a constatação de impropriedades, não resultantes de nulidade do feito, mas passíveis de aprimoramento, seja na preparação da fase interna e externa dos certames já em andamento, para a formalização dos processos competitivos vindouros.

4.4. Somado ao contexto pandêmico e contextualização do item 3.1.8, mais especificamente quanto ao subitem 3.1.8.3 desta nota técnica, cumpre-nos, dentro do conceito de aprimoramento contínuo exigido a esta administração, registrar a necessidade de ajustes institucionais relacionados aos princípios e determinações da Lei 14.133/2021, da IN 05/2017 e demais normativos que circundam o tema, sem deixar de observar a integralidade das recomendações exaradas pela Douta Controladoria Geral da União -CGU."

Coordenação-Geral de Logística da Aplicação (CGLOG)

" (...) A equipe técnica desta Coordenação-Geral de Logística da Aplicação (CGLOG) manifesta-se conforme segue:

1. **Recomendação: Instituir processo adequado de gestão dos riscos relativos às etapas remanescentes do Saeb 2021, com a finalidade de apoiar a tomada de decisão dos gestores, com informações tempestivas e reportes periódicos de monitoramento, de modo a permitir o alcance dos objetivos da avaliação e reduzir seus riscos a níveis aceitáveis.**

1.1. A área técnica da Coordenação-Geral de Logística da Aplicação (CGLOG) encontra-se em processo de contratação de nova empresa de monitoramento e gestão de riscos. Cabe mencionar que demandas com essa especificidade eram atendidas por esta CGLOG por meio do contrato entre o Instituto e a empresa Módulo Security Solutions SA, encerrado no mês de julho de 2021.

1.2. De acordo com o art. 40, Capítulo V, Competências da Coordenação-Geral de Gestão e Monitoramento (CGGM), antiga CGLOG, da Portaria nº 986, de 21 de dezembro de 2017, compete:

(...)

1.3. De acordo com o art. 41, Seção I, Competências da Coordenação de Monitoramento e Gestão de Riscos (CMGR), compete:

(...)

1.4. Nesse sentido, encaminha-se por meio do anexo SEI nº 0792821, o planejamento operacional para produção, manuseio, emalotamento, distribuição e aplicação das provas do Saeb, edição 2021.

1.5. Ressalta-se que o processo de tomada de decisões perpassa a competência dessa CGLOG, cabendo à alta gestão do Instituto a tomada de decisão de modo a permitir o alcance dos objetivos do Saeb 2021 e, reduzir seus riscos a níveis aceitáveis."

Coordenação-Geral do Desenvolvimento da Aplicação (CGDA/DGP)

"2.2. **Em que medida as ações adotadas pelo MEC e pelo Inep para mitigar os riscos, observados durante a etapa de planejamento, podem contribuir para o atendimento das finalidades do Saeb 2021, considerando o contexto da pandemia da Covid-19?**

2.2.1. Considerando a formalização da demanda de contratação para aplicação do Saeb 2021 (SEI 0517793), esta Coordenação Geral elaborou proposta procedimentos de aplicação que abrangem medidas de prevenção à Covid-19 a serem utilizados no Saeb 2021. Os procedimentos elaborados conjuntamente compreendem que:

> a) a escola deverá suspender as aulas presenciais nos dias agendados para aplicação do Saeb com a finalidade de disponibilizar mais salas de aplicação para a avaliação, considerando o distanciamento social. Dessa forma, deverão comparecer à escola somente os alunos das turmas agendadas para a aplicação;
>
> b) as aplicações das diferentes etapas escolares da escola deverão ser concentradas no mesmo dia, sempre que possível, a fim de evitar a suspensão de muitas aulas presenciais em decorrência da aplicação da avaliação;
>
> c) todas as turmas avaliadas serão divididas em dois grupos para que seja mantido o distanciamento social nas salas de aplicação. Dessa forma, cada turma terá duas aplicações realizadas por aplicadores diferentes e de forma simultânea;
>
> d) no momento do agendamento, a escola será avisada sobre a divisão das turmas para que os alunos sejam organizados, no dia da aplicação, em salas distintas;
>
> e) os materiais de aplicação serão confeccionados seguindo a regra de divisão das turmas (grupo) e não haverá separação de Cadernos de Questões pelos Aplicadores na escola;
>
> f) a escola deverá ser responsável por organizar o lanche para os alunos se alimentarem no dia da aplicação;
>
> g) a escola será responsável pela higienização das salas nos dias de aplicação e organização das carteiras para garantir um distanciamento social adequado;

h) a escola deverá priorizar a ventilação natural nas salas, mantendo janelas e portas abertas;

i) somente os alunos com pelo menos uma máscara poderão participar da avaliação;

j) a escola deverá avisar, previamente, aos alunos que levem garrafinhas de água nos dias de aplicação para evitar a aproximação do rosto com os bebedouros e torneiras da escola;

k) os aplicadores deverão orientar os alunos sobre a proibição do compartilhamento de objetos de uso pessoal (canetas, lápis, borracha, apontador, copos ou garrafas de água, por exemplo) na sala de aplicação;

l) os aplicadores realizarão capacitação específica sobre os procedimentos de segurança sanitária a serem seguidos nos dias de aplicação das provas;

m)cada aplicador deverá utilizar máscara facial, cobrindo nariz e a boca, e um frasco de álcool em gel 70% para higienizar suas mãos durante a aplicação;

n) o aplicador mediador da turma (grupo) do 2º ano do ensino fundamental utilizará, além de máscara facial, a proteção por escudo facial (*face shield*). Essa regra, assim, como as demais regras referentes à Covid-19, estarão sujeitas aos regramentos dos estados e municípios;

2.3. Os procedimentos foram apresentados a Coordenação Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (CGSNAEB-DAEB) e a Coordenação-Geral de Logistica (CGLOG/DGP) que os aprovou em reunião presencial na sede do Inep. Na mesma reunião foi sugerida uma reunião com os com os 27 interlocutores do Saeb, que são representantes das Secretarias Estaduais de Educação das 27 unidades da federação para apresentação e discussão dos procedimentos de prevenção à Covid-19 durante a aplicação da avaliação.

2.4. A reunião com os interlocutores do Saeb foi realizada no dia 24 de junho a qual teve a participação da quase dos interlocutores das secretarias estaduais de educação, da CGSNAEB, CGLOG e dos Diretores de Gestão e Planejamento do Inep e de Avaliação da Educação Básica. Na reunião foram apresentados os procedimentos de aplicação, discutidos para construção de um modelo ideal, considerando as peculiaridades da pandemia nas diferentes unidades da federação.

2.5. Como resultado dessa reunião, tivemos a proposta aprovada. A partir de entao foi elaborada, em conjunto com a CGSNAEB, a Cartilha do Saeb 2021 direcionada aos gestores escolares. A Cartilha apresenta as principais características da avaliação, procedimentos de prevenção à Covid-19 bem como o passo a passo para a aplicação dos instrumentos nas escolas. A Cartilha está disponível na Página do Inep para utilização por todas as escolas e gestores envolvidos na aplicação da avaliação.

2.6. Além das medidas preventivas informadas na Cartilha e visando minimizar o risco de transmissão do vírus, foi incluído nos manuais as seguintes medidas deverão ser adotadas pelo aplicador:

a) o Aplicador deve estar ciente do seu papel em assegurar que não haja risco de contaminação para si próprio, para os demais membros da equipe de trabalho de campo, para os alunos avaliados e membros da equipe escolar presentes no dia da aplicação;

b) as próprias escolas seguirão as diretrizes determinadas por suas respectivas Secretarias de Educação (estaduais e municipais), as quais deverão ser respeitadas por todos os integrantes da equipe de campo ao ingressarem nas escolas;

c) receber o kit contendo máscara descartável e frasco de álcool em gel do Coordenador de Polo, carregando-o sempre consigo, dentro da bolsa do aplicador, nos dias de aplicação;

d) fazer a higienização das mãos com álcool em gel antes de entrar no espaço físico do Polo e das escolas e, também, antes e depois de entregar ou receber qualquer instrumento ou objeto. As mãos devem estar secas antes de entrar em contato com os instrumentos impressos para não os danificar;

e) usar, obrigatoriamente, máscara facial durante toda sua estada nos espaços físicos do Polo e das escolas.

f) informar imediatamente ao Coordenador de Polo, caso manifeste os sintomas da Covid-19 ou tenha sua contaminação confirmada para que seja substituído a tempo;

g) manter o distanciamento físico de 1,5 m tanto nos espaços do Polo, quanto na entrada e no interior das escolas, evitando contato físico com quem quer que seja;

h) permitir a aferição da temperatura no momento de acesso às escolas;

i) permitir a desinfecção do calçado por meio de tapete sanitizante ou borrifação de álcool 70% no momento de acesso às escolas;

j) levar para a escola o seu próprio recipiente individual para o consumo de água. O contato direto da boca com as torneiras dos bebedouros e o compartilhamento de objetos de uso pessoal estão proibidos nas escolas;

k) proibir o compartilhamento de objetos de uso pessoal (canetas, lápis, borracha, apontador, copos ou garrafas de água, por exemplo) na sala de aplicação, seja entre alunos ou entre alunos e a própria equipe de aplicação;

l) manter o distanciamento entre as carteiras que estejam dispostas obedecendo as regras de distanciamento social;

m)manter janelas e portas abertas, visando promover a melhor ventilação do espaço da sala de aplicação;

n) não permitir aglomeração de alunos nas salas de aplicação. Se for o caso, aguarde a presença do professor ou outro membro da equipe escolar para organizar a entrada e a saída dos alunos da sala de aplicação;

o) respeitar outras medidas de prevenção à Covid-19 impostas pelas escolas e governos estaduais e municipais. Se houver divergência entre os procedimentos de aplicação previstos neste manual e as medidas de prevenção à Covid-19 praticadas na escola e a região onde ela está localizada, as regras seguidas pela escola deverão prevalecer.

3.1. A realização do Saeb requer uma série de ações logisticas que demandam grande aparato de atividades e que foram executadas com *expertise* pelo Instituto, considerando o cenário mundial de pandemia da Covid-19. Destaca-se que, dada a complexidade da aplicação, esta Coordenação Geral propos procedimentos de aplicação que envolviam prevenção à Covid-19 e que foram aprovados por um colegiado, conforme citado anteriormente."

Análise da equipe de auditoria

Ao se avaliar a manifestação do Inep sobre o conteúdo do Achado de número 2, que embasou a formulação da recomendação de número 1 do presente relatório, verifica-se que o cerne do achado não foi abordado nos documentos apresentados. Nesse sentido, destaca-se que os apontamentos da equipe de auditoria dão conta de que não foi estabelecido um processo adequado de gestão de riscos relativos ao Saeb 2021. Essa ausência, acarretou a adoção de ações mitigadores frágeis diante da complexidade da avaliação planejada.

Os documentos apresentados tratam das condições extraordinárias em que se decidiu realizar a avaliação, da instituição de procedimentos de aplicação que contemplam medidas de prevenção à transmissão da Covid-19 durante a realização das provas e da impossibilidade de contar com empresa contratada para monitorar e gerir riscos para as etapas restantes do processo, devido ao encerramento do contrato com a empresa Módulo Security S.A.

Considerando que é responsabilidade da administração da unidade gerenciar seus processos e adotar medidas mitigadoras dentro de um contexto estruturado de gestão de riscos, estabelecido de forma a possibilitar uma resposta adequada a situações imprevisíveis, como a vivenciada com a epidemia do coronavírus, considera-se pertinente a análise apresentada pela equipe de auditoria e a recomendação dele advinda.

Achado nº 3

Achado 3.3

Manifestação da unidade auditada

"3.1.5. **Das exigências do Termo de Referência. Ausência de fundamentação técnica das exigências com potencial de restringir o universo de licitantes.**

(...)

3.1.5.3. **Resposta:** A definição de requisitos mínimos de prestação dos serviços de impressão gráfica em condições especiais de segurança e sigilo é fruto de vivência dos exames anteriores baseado no fluxo de processo de impressão, processo de manuseio e consecutivamente no de distribuição. A metragem das áreas mínimas delimitadas no Termo de Referência do SAEB são as mesmas adotadas nos eventos anteriores, tais como SAEB 2013, 2015, 2017 e 2019. Foi solicitado um levantamento pela ABTG – Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica sobre as áreas para a operacionalização das etapas do processo produtivo, ao qual ela levou em consideração a metragem solicitada em eventos anteriores e a expertise no assunto, tendo em vista a evitar gargalos, pontos cegos e eventuais problemas operacionais da logística dentro do parque gráfico, tanto para as impressões de todos os materiais necessários quanto ao manuseio e expedição que requerem dimensões e organizações específicas.

3.1.5.4. Diante do exposto, convém enfatizar que as áreas delimitadas para a impressão e acabamento do SAEB são razoáveis e visam a atender o fluxo de produção e manuseio de todos os modelos tipográficos de cadernos de provas. Já recebemos inclusive alguns apontamentos das equipes de manuseio e de distribuição alegando que as áreas para a realização das atividades estavam sendo insuficientes, de modo que para eventos futuros, ao invés de reduzir, deveríamos ampliar essa metragem para estas áreas. Nesse sentido, o Inep realizou uma avaliação e fez um acréscimo de 150m² na área do operador logístico para operacionalização dos cadernos de provas, passando a solicitar 250m² em editais posteriores ao contrato nº 47/2013, vide tabela abaixo:

Exame	**Ano**	**Informações da área de produção e acabamento dos cadernos de provas do SAEB**					
		Gráfica Contratada	**Metragem Exigida Diagramação**	**Metragem Exigida Produção**	**Metragem Exigida Manuseio**	**Metragem Exigida Distribuição**	**nº do Contrato**
SAEB	2013	RR Donnelley Moore	Não Havia Prev.	1.800 m²	500m²	100m²	47/2013
	2015	RR Donnelley Moore	Não Havia Prev.	1.800 m²	500m²	100m²	47/2013
	2017	RR Donnelley Moore	Não Havia Prev.	1.800 m²	500m²	100m²	47/2013
	2019	VALID Soluções S.A	100m²	1.800 m²	500m²	250m²	005/2019
	2021	Plural Ind. Gráfica	100m²	1.800 m²	500m²	250m²	15/2021

Exame	Ano	Informações da área de produção e acabamento dos Materiais Administrativos do SAEB					
		Gráfica Contratada	**Metragem Exigida Diagramação**	**Metragem Exigida Produção**	**Metragem Exigida Manuseio**	**Metragem Exigida Distribuição**	**nº do Contrato**
SAEB	2013	RR Donnelley Moore	Não Havia Prev.	2.000 m²	500m²	100m²	47/2013
	2015	RR Donnelley Moore	Não Havia Prev.	2.000 m²	500m²	100m²	47/2013
	2017	RR Donnelley Moore	Não Havia Prev.	2.000 m²	500m²	100m²	47/2013
	2019	VALID Soluções S.A	Não se Aplica	1.500 m²	500m²	100m²	005/2019
	2021	Plural Ind. Gráfica	Não se Aplica	1.500 m²	500m²	100m²	15/2021

3.1.5.5. Ressaltamos ainda que as metragens fazem parte do rol de capacidade produtiva ao qual requeremos em nossos editais, não bastando para tanto atender ao requisito de segurança e sigilo, abarcado também o requisito de capacidade produtiva, haja vista o volume de material que é processado em pouco espaço de tempo para atender ao objeto dos contratos dos exames e avaliações do Inep. Portanto, considerando o volume de material processado em cadernos de questões, para o público censitário e amostral do SAEB de aproximadamente 7 milhões de participantes e que os cadernos tipográficos seguem o embaralhamento dos blocos de questões, de modo que de um caderno são criados até 22 modelos para o atendimento do objeto, fazendo com o que o SAEB seja considerado tão vultuoso quanto o ENEM, não tendo portanto, que reduzir a metragem das áreas para o processo produtivo, caso isso ocorresse, poderia acarretar em prejuízos e comprometer a entrega dos serviços.

3.1.5.6. Cumpre-nos acrescentar que de forma ininterrupta o INEP vem buscando aprimoramento da inteligência produtiva para seus exames e avaliações para justamente agregar um aumento de possibilidades ao processo competitivo, mas sem fragilizar a necessária segurança jurídica e segurança dos processos de produção de exames e avaliação de alta relevância social e disputa mercadológica.

3.1.5.7. Mudanças internas regimentais e operacionais vem sendo objeto de análise da alta gestão para se evitar fatos de extremo impacto à imagem e operações desta Autarquia, como o vazamento de provas, dados e outros em razão do alto valor agregado destes, seja para o ingresso em uma universidade federal, seja para distribuição de recursos públicos "per capita" nas diversas esferas de governo.

3.1.5.8. Cabe ressaltar as parceria firmada ao longo dos anos com a Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica - ABTG, no desenvolvimento de relatórios e estudos técnicos relativos aos aspectos estruturais e de segurança exigidos para execução das complexas atividades ora

avaliadas por essa Controladoria, substanciou a gestão com pertinentes informações sobre a segura estruturação técnica para os certames desta natureza, não só para qualificação dos pretensos licitantes, como para habilitação destes, fiscalização das contratadas e para a segurança operacional ao longo da execução deste complexo serviço continuado.

3.1.5.9. Dos diversos estudos apresentados por esta necessária Instituição parceira, tendo em vista que no corpo técnico do Inep não possui servidores especialistas na NBR 15.540 e demais certificações e ISOS pertinentes, e agora mais impositivos, para atenção integral das determinações agregadas pela Lei Geral de Proteção de dados Pessoais LGPD - Lei nº 13.709/2018, trazemos de forma exemplificativa, dentre as recorrentes demandas de aperfeiçoamento interno para as especificidades ora questionadas, os estudos firmados pelas ordens de serviço OS 65 e 66, integrantes do processo administrativo 23036.000088/2020-18 e 23036.6771/2019-17 (sei 0526615) e (sei 0528592) respectivamente.

3.1.5.10. Somados à expertise acima e já internalizada, foram desenvolvidos inúmeros estudos e pareceres pretéritos desde o ano 2010, como o Parecer Técnico emitido para atendimento do OS nº 231/2017- INEP (sei 0062045), processo administrativo nº 23036.004916/2017-83, cujo objeto foi emissão de Parecer Técnico conclusivo nas especificações dos instrumentos de aplicação dos exames do Inep (sei 0075884), somando-se a todas as demais providências de modernização processual e técnicas, visando à promoção do aumento da competitividade nas licitações para contratação de serviços gráficos, resguardadas as necessidades operacionais de segurança e sigilo.

3.1.5.11. Mais recentemente foram desenvolvidos estudos e pareceres para consubstanciar as respostas e ações determinadas pelo Acórdão nº 924/2019 - TCU Plenário e demais desdobramentos do TC 017.549/2016-7, providências estas integralmente aceitas pela Órgão demandante, apenas com pequenos apontamentos de complementariedade, conforme pode ser verificado nos autos do processo administrativo nº 23036.005665/2017-54, que continuam a apoiar o processo interno para as constante melhorias e aperfeiçoamentos dos certames que envolvam este objeto.

3.1.5.12. Portanto, ações de ajustamento técnico e competitivo para este tipo de contratação são alvo de análise e discussão interna perene por parte desta Autarquia, visando o atendimento pleno do princípios constitucionais explícitos e implícitos na Constituição Federal, em seu Art.37, inc. XXI e demais imperativos oriundos do arcabouço jurídico hoje vigente."

Análise da equipe de auditoria

Em sua resposta, o Inep informa que os estudos recomendados já foram realizados pela Autarquia e cita documentos aos quais esta equipe não teve acesso durante o processo de auditoria. Além disso, argumenta que o Saeb e os outros exames realizados, incluindo o Enem, possuem semelhanças em termos de volume de impressão, que justificariam as dimensões exigidas nas contratações, embora também não tenha apresentado documentos evidenciando esse fato.

Nesse sentido, em que pese a dispensa da recomendação emitida, mantem-se o texto do achado com caráter informativo, para que nos próximos processos sejam expostos de forma mais clara os fundamentos para requisitos técnicos das contratações de serviços de produção gráfica.

Achado 3.4

Manifestação da unidade auditada

"3.1.3. **Processo de Contratação da Gráfica e da Instituição Aplicadora do Saeb 2021.**

(...)

3.1.3.3. Resposta: Os cronogramas da contratação dos serviços de aplicação e gráfica constam no processo nº 23036.002108/2020-87 (Aplicação) - doc.(sei 0674426) e no processo 23036.002112/2020-45 (Gráfica) - doc.(sei 0649721). Cumpre ressaltar que de acordo com o regimento interno, prazos das etapas pré-aplicação, aplicação e pós-aplicação competem à área demandante - Diretoria de Avaliação da Educação Básica - DAEB, em conjunto com a Coordenação Geral de Logística da Aplicação - CGLOG e Coordenação Geral de Desenvolvimento da Aplicação - CGDA. Portanto, o cronograma de execução a ser inserido no ETP se configura como caráter multissetorial e será introduzido nas próximas contratações de aplicação e gráfica como elemento para a análise e declaração da viabilidade da contratação."

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação o gestor não apresenta fato novo ao achado, informando que para as próximas contratações o cronograma de execução esperado será considerado no contexto dos futuros Estudos Técnicos Preliminares para avaliar a viabilidade da solução a ser contratada.

Achado 3.5 – Recomendação n° 3

Manifestação da unidade auditada

"3.1.4. **Dos preços estimados. Baixo índice de respostas à cotação de preços, ausência de análise crítica de itens, impropriedades quanto ao método para estimação dos preços (superestimativa/sobrepreço do valor orçado) e possibilidade de adoção do menor preço para estimativa.**

(...)

3.1.4.4. Atualmente, o processo produtivo das provas da maioria dos Exames e Avaliações do Inep é de responsabilidade de empresa gráfica externa que, sob determinados requisitos de prazo, qualidade, segurança e sigilo, imprime o conjunto de arquivos de provas e materiais

administrativos. Ainda no interior do ambiente da empresa gráfica, outro ator importante, a empresa Aplicadora, realiza as atividades da etapa de manuseio para organizar e consolidar todos os produtos de impressão em volumes unificados que serão, finalmente, transportados e distribuídos por uma Empresa para Prestação de Serviços de Postagem e Distribuição de Malotes.

3.1.4.5. Conforme diretrizes da Norma ABNT NBR ISO 31000:2018, é necessário aplicar um processo íntegro, de ponta a ponta, que seja capaz de entender o escopo e contexto, fazer uma leitura e interpretação adequada dos riscos e aplicar as melhorias pertinentes para controlar e reduzir os riscos relacionados a esse processo.

3.1.4.6. Porém, destacamos antecipadamente, e de acordo com o acima externado, que o desmembramento da solução gráfica em contratos diversos, com o desenvolvimento de certames específicos para os insumos que se enquadrarem na possibilidade de verificação em bancos de preços gerais, não torna, a princípio, recomendável para promoção deste tipo de serviço, pois as ações executadas durante a vigência do contrato e relacionadas com a logística das atividades de produção e manuseio requer que todas as atividades incipientes e as demais correlacionadas e previstas na simbiose produtiva, assim como, seus insumos, estejam em estrito alinhamento e concentrados unicamente sob a responsabilidade da empresa contratada, para assegurar, com baixo risco de gestão, a implementação do complexo padrão de execução segura de um Exame ou Avaliação de responsabilidade regimental desta Autarquia.

3.1.4.7. Ressaltamos que a aplicação dos Exames e Avaliações do Inep requer um bloco de materiais que necessitam ser trabalhados conjuntamente, onde qualquer falha de conectividade produtiva ou temporal, fundamentada em contratos diversos e correlacionados, pode acarretar em insanável impacto ao contratos, tendo em vista, e como observado ao longo do relatório de auditoria, a dificuldade de promoção dos eventos previstos e ancorados na temporalidade prevista a execução, em sua maioria muito exígua.

3.1.4.8. Esta administração, em atenção a constatação acima, providenciará a elaboração de estudo para verificar a viabilidade de estimar os custos unitários de maneiras distintas, conforme requisitos específicos de cada bloco de itens que compõe o contrato ora avaliado.

3.1.4.9. Portanto, entendemos que a pesquisa de mercado possa ser reavaliada e caso exista viabilidade técnica de absorção deste aprimoramento técnico, o mesmo restará acatado , mas ressaltamos que deverão restar mantidas as condições e método ora externado para a condução da solução a ser contratada, uma vez que, até a presente data, inexiste sinalização da gestão quanto a viabilidade de desmembramento do contrato, hipótese esta, que pode acarretar dificuldades indesejáveis, imprevisíveis e não pertinentes para o seguro controle da administração pública de contratos tão complexos e de interesse nacional."

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, o Inep destaca que não entende como recomendável o desdobramento da solução gráfica em contratos diversos devido à complexidade do tipo de serviço a ser

prestado. De fato, a possibilidade de desdobramento das contratações não foi objeto de análise nesta auditoria.

Quanto ao ponto abordado especificamente no achado, o Inep aponta que providenciará estudo para verificar a viabilidade da estimação de custos unitários de maneira distinta, conforme recomendado neste relatório de auditoria.

Achado 3.5 - Recomendação n° 5

Manifestação da unidade auditada

"3.1.6. **Dos preços estimados. Baixo índice de respostas à cotação de preços, ausência de análise crítica de itens, impropriedades quanto ao método para estimação dos preços (superestimativa/sobrepreço do valor orçado) e possibilidade de adoção do menor preço para estimativa.**

(...)

3.1.6.3. **Resposta:**

3.1.6.4. No artigo 6º da Instrução Normativa nº 73/2020 estabelece que:

> *Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado (...) valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.*

(...)

3.1.6.6. Logo, a definição do método para estabelecer o preço de referência para a aquisição/contratação é tarefa discricionária do gestor público.

3.1.6.7. Esse foi o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão 4952/2012 – Plenário, que diz:

> *"A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração".* Existem outras técnicas (média ponderada, média saneada e outras) que podem ser utilizadas desde que devidamente justificados pela autoridade competente. É importante ressaltar que o emprego de qualquer que seja a metodologia não pode suceder em equívoco ou levar a resultado diverso do fim almejado em lei.

3.1.6.8. Ademais, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, os critérios e parâmetros a serem analisados para fins de classificar um valor como inexequível ou excessivamente elevado devem ter por base os próprios preços encontrados na pesquisa.

Registre-se que a legislação e a doutrina não definem o limite a ser utilizado para classificar um preço como inexequível ou excessivamente elevados.

3.1.6.9. Em entendimento preliminar, os métodos estatísticos disponíveis como a mediana seriam aconselháveis quando a pesquisa se apresenta de forma heterogênea, pois há influência dos extremos amostrais dos dados coletados. Já a média seria indicada quando os preços estão dispostos de forma homogênea, sem a presença de valores extremos.

3.1.6.10. Desta forma, foi necessária a definição de um parâmetro que equalize o preço orçado com o praticado pelo mercado, excluindo os inexequíveis e os extremamente elevados.

3.1.6.11. Para a referida contratação, os parâmetros passíveis de serem utilizados para definir quando utilizar a média ou a mediana foi por meio do uso da medida de dispersão denominada coeficiente de variação. O coeficiente de variação fornece a oscilação dos dados obtidos em relação à média. Quanto menor for o seu valor, mais homogêneos serão os dados. O coeficiente de variação é considerado baixo quando apresentar percentual igual ou inferior a 25%, sendo nesse caso indicada a média como critério de definição do valor de mercado. Se ele for superior a 25%, o coeficiente indica a presença de valores extremos afetando a média, situação em que se entendia recomendável o uso da mediana como critério de definição.

3.1.6.12. No entanto, esses valores que apresentam grandes distorções em relação aos demais não poderiam ser eliminados da amostra aleatoriamente. Foi necessário um critério objetivo para definir quais valores poderiam ser excluídos e quando essa amostra estaria homogênea o suficiente para se calcular a “média ou mediana saneada” dos valores que estão contidos nela.

3.1.6.13. Para chegarmos ao coeficiente de variação, utilizamos o desvio padrão da amostra para realizamos os cálculos dos limites inferiores e superiores. Usando o coeficiente de variação como parâmetro de homogeneidade do conjunto de dados pode-se expurgar os extremos inferiores e superiores. Para delimitar esses extremos, calcula-se a média mais (+) o desvio padrão (limite superior) e a média menos (-) o desvio padrão (limite inferior). O que estiver fora dessa faixa é eliminado para que possa ser refeito a média e a mediana. Assim, para a composição dos valores em conformidade com os de mercado, evita-se a ocorrência de discrepâncias significativas nos valores das amostras obtidas, retirando do conjunto dos dados os valores extremos de desvios, a fim de reduzir o coeficiente de variação, conferindo confiabilidade e representatividade na aferição dos preços correntes praticados. Com as novas médias e medianas saneadas, a equipe técnica preliminarmente entendeu que seria adequada a utilização do menor destes dois valores, considerando a exclusão dos preços fora dos limites inferior e superior. O objetivo central da análise foi minorar a possibilidade de adoção de sobrepreços na construção do orçamento estimado. Portanto, foi utilizada a média e mediana saneadas, com a exclusão de valores extremos, considerando a grande variação de valores na pesquisa realizada.

3.1.6.14. Ressalte-se ainda que houve boa fé da equipe técnica, no sentido de realizar correções posteriores no valor de referência (em 06/08/2021 e 09/08/2021); ponderar pela ampliação da pesquisa de mercado por meio de busca a outras contratações similares via pregão eletrônico (ENCCEJA, Celpe-Bras 2021, Pisa 2020 - 2021, Revalida e Enade) e utilizar

metodologia de "média e mediana saneada", em detrimento de "menor preço", haja vista possibilidade de licitação deserta, a exemplo de licitações anteriores do Inep.

3.1.6.15. Por fim, de posse de novas orientações trazidas pela Controladoria Geral da União, a equipe técnica do Inep irá se debruçar de forma mais aprofundada sobre os conhecimentos estatísticos apresentados para viabilidade de implementação da norma interna sugerida."

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação o gestor não apresenta fato novo ao achado, e conclui favoravelmente à recomendação desta Controladoria. De modo geral, o texto resumiu o método adotado pelo Inep, e que fora constatado durante a auditoria. Todavia, traz alguns argumentos para os quais se apresentam considerações.

De fato, é poder discricionário do gestor definir o método utilizado para obter o preço estimado dos objetos a serem licitados. Porém, como previsto no próprio Acórdão citado na manifestação, o método adotado deve ser devidamente justificado pela autoridade, cujo objetivo é estimar de forma adequada o preço máximo pelo qual a administração se dispõe a pagar (art. 2º, inciso I, IN 73/2020) de forma a mitigar o risco de sobrepreço (art. 2º, inciso II, IN 73/2020), caso a licitação, por exemplo, apresente participante único ou condições de conluio entre licitantes.

> 3.1.6.6. Logo, a definição do método para estabelecer o preço de referência para a aquisição/contratação é tarefa discricionária do gestor público.
>
> 3.1.6.7. Esse foi o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão 4952/2012 – Plenário, que diz:
>
> > "*A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração*". Existem outras técnicas (média ponderada, média saneada e outras) que podem ser utilizadas desde que devidamente justificados pela autoridade competente. É importante ressaltar que o emprego de qualquer que seja a metodologia não pode sucederem equívoco ou levar a resultado diverso do fim almejado em lei. (original sem grifo)

O gestor também argumenta que o método da média e mediana saneadas visaram a desconsiderar ou excluir valores inexequíveis ou excessivamente elevados das séries de preços coletados, utilizando-se para isso o coeficiente de variação.

O problema não está no coeficiente de variação em si, mas o fato de o método utilizado excluir desnecessariamente valores coletados de séries já consideradas homogêneas pelo coeficiente (CV% ≤ 25%).

Tome-se como exemplo a série de valores coletados para o insumo "Coordenador de Polos" contido no Tópico 6 da Planilha A, Planilha Comparativa de Preços – SAEB 2021.

Tabela – Comparativo entre séries original e saneada de preços coletados para a hora do Coordenador de Polos – aplicação Saeb 2021

Fontes Pesquisadas	Série Original	Série Saneada
Caed	R$ 62,27	-
Cesgranrio	R$ 57,67	R$ 57,67
Cebraspe	R$ 55,60	R$ 55,60
FGV	R$ 48,01	-
IBFC	R$ 48,00	-
Média	**R$ 54,31**	**R$ 56,64**
Desvio-Padrão (DP)	6,24	1,46
Coeficiente de Variação (CV%)	11%	3%
Limite Superior = Média + DP	R$ 60,55	
Limite Inferior = Média - DP	R$ 48,07	

Fonte: Inep (adaptado)[84]

Segundo o método adotado pelo Inep, o preço estimado do insumo "Coordenador de Polos" (do Tópico 6, Planilha A) fora obtido a partir da “média saneada” sobre dois dos cinco valores coletados. Todavia, a série original, com os cinco preços unitários, apresentava coeficiente de variação de 11%, bem abaixo do limite estabelecido de 25%.

Neste caso, o adequado seria considerar a média original de R$54,31, e não a média saneada de R$56,64 para o valor estimado do insumo. Primeiramente, porque a série original já era homogênea; e além disso, a série saneada continha menos do que 3 valores válidos, em desacordo ao art. 6º da Instrução Normativa nº 73/2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

> Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. (original sem grifo)

No exemplo citado, o teste de auditoria acusou superestimativa ou sobrepreço de R$977.823,79 ao considerar a média dos cinco valores da série face ao método adotado pelo Inep.

Achado 3.5 - Recomendação n° 6

Manifestação da unidade auditada

“3.1.7. **Processo de Contratação da Gráfica e da Instituição Aplicadora do Saeb 2021.**

[84] pt 001 [139] - INEP. Planilha Comparativa de Preços - Saeb 2021. SEI nº 0739076. 23 jul. 2021. Disponível em: Processo SEI nº 23036.002108/2020-87.

(...)

3.1.7.3. **Resposta:**

3.1.7.4. Em atenção ao apontamento em questão trazemos inicialmente as seguintes esclarecimentos conceituais:

Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) é termo técnico (...)

3.1.7.5. Em prosseguimento à análise de relevância quanto ao tema, de acordo com o Anexo I, inc. XV da IN nº 05/2017 a planilha de custo e formação de preços é documento a ser u lizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser **adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina**, no caso de serviços continuados.

3.1.7.6. No tocante ao INEP, o serviço ora contratado, cujo processo administrativo é objeto de análise estrutural e legal, resta fundamentado em contratações **sem dedicação de mão de obra exclusiva**, cuja formalidade segue os padrões exigidos pela Advocacia Geral de União - AGU, em estrita atenção às determinações no art. 35 da Instrução acima indicada e minutas pré-estabelecidas.

3.1.7.7. Sob este cenário e natureza contratual do serviço analisado, assim como, diante dos conceitos e imperativos trazidos pelo Decreto nº 7.983/13 que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências, o Egrégio Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão nº 2622/13 - TCU Plenário trouxe as seguintes apreciações quanto ao tema:

> *"O BDI, de acordo com a definição consagrada na literatura especializada (...) hipótese em que torna-se desnecessária (e indevida) a aplicação do BDI."*

3.1.7.8. Já em atenção a normativo mais recente, ou seja, a "Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos", Lei nº 14.133/21, em seu artigo 23§ 2º e artigo 56, § 5º, fica estabelecido que no âmbito das licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, o caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semiintegrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato".

3.1.7.9. Havendo possibilidade para serviços comuns, s.m.j, para a aclaramento da composição de custos e formação preços, a extensão do planilhamento hoje exigido para os serviços de interesse desta Autarquia, com a finalidade de aprimoramento do processo competitivo, economicidade e de eficiência na gestão dos serviços ora objeto de controle externo, indubitavelmente, a consideração apresentada restará analisada, com a inserção da

metodologia nas contratações de serviços de aplicação de exames e avaliações, na fase preparatória e demais subsequentes, já nos processos de contratação em planejamento, assim como nos vindouros, de acordo com a pertinência verificada a cada caso específico."

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, o gestor questiona a recomendação desta CGU pela adoção da rubrica de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) nas Planilhas de Composição de Custos e Formação de Preços em futuras contratações pelo Inep de empresas aplicadoras de exames, alegando que a legislação apenas prevê o destaque de lucros e despesas indiretas para obras e serviços de engenharia (Decreto nº 7.983/2013) ou para serviços continuados (item XV do Anexo I e item 1.7 do Anexo VII-B, IN nº 05/2017), sendo o contrato para aplicação do Saeb prestação de serviço por escopo (serviço não continuado).

Por outro lado, destaca-se que a Lei nº 8.666/1993 dispõe que serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (art. 7º § 2º, inciso II).

Com efeito, a indeterminação ou não previsão de rubricas de lucro, tributos e despesas indiretas na Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços (anexo ao Termo de Referência para a contratação de serviço de aplicação do Saeb 2021 - Pregão nº 9/2021) faz com que os valores daqueles elementos estejam contabilmente diluídos nos custos diretos dos insumos que compõem a solução contratada, implicando assimetria de informação entre o Inep e as prestadoras de serviço (formador de preço).

No entanto, considerando não haver explicitamente nos dispositivos legais supracitados previsão de Bonificações e Despesas Indiretas para casos de serviços por escopo (não continuados), entende-se que a sua aplicabilidade cabe ao juízo e à discricionariedade do gestor da Unidade Auditada para determinar a composição dos custos e a formação dos preços da solução a ser contratada. Por essa razão, o achado foi alterado nesse sentido.

Posteriormente, por meio de registro realizado no Sistema E-aud sob o número 1111307, em manifestação quanto à eventual existência de informações de caráter sigiloso no Relatório, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apresentou a seguinte manifestação, consolidada no Ofício n° 0827864/2021/AUDIN-INEP, de 17.12.2021, e seus anexos:

Achado nº 2

Manifestação da unidade auditada

Diretoria de Avaliação da Educação Básica

"Cumprimentando-o cordialmente, apresento, conforme solicitado no OFÍCIO Nº 0826293/2021/AUDIN-INEP, informações apresentadas em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida no inicio de 8 de outubro, com participação do presidente desta instituição,

diretores e coordenadores, quando foram reportadas ações mitigatórias deste Inep, quais sejam:

- A CGSNAEB/DAEB vem acompanhando o Projeto Saeb 2021 (e futuras edições com atividades já em andamento), com gestão de Riscos associados. Ver exemplo de relatório do Projeto 0827204, apresentado para a alta gestão e secretários do MEC.

- Criação de um Plano de Comunicação Saeb, com foco distinto este ano, que seria de estímulo à participação dos estudantes (ver documento 0827166, plano definido no início de setembro). Para a confecção do Plano foram feitas reuniões com Ascom e servidores da CGSNAEB com o foco de mitigar o maior risco do Saeb 2021 na aplicação, que seria a baixa adesão. A ação mitigatória que demandou este plano foi "definição de plano de comunicação ostensivo para sensibilizar secretarias, escolas e pais de alunos. E atuação tempestiva e diária em resposta a incidentes pontuais."

- Desde então, foram criadas e publicadas muitas peças publicitárias, posts em redes sociais e cartas assinadas por autoridades para envio à diversas audiências foram feitas, como pode ser visto em detalhes no relatório de 4/12/2021 (0827168). O enfoque destas comunicações diversas atendiam a dois objetivos que respondiam ao risco de baixa adesão motivada pela pandemia: "ampliar o alcance da comunicação direcionada à população geral, alcançando os estudantes e familiares impactados" e "ampliar o volume da comunicação direcionada a secretários estaduais e municipais de educação, e diretores". Observar que as ações não cessaram em 4/12, em especial porque o Saeb é também composto de questionários, que podem ser preenchidos até 23/12.

- Adicionalmente, ações específicas foram feitas no âmbito do setor de articulação deste Inep, bem como pelo MEC, visando o incentivo das redes de ensino, bem como pelo MEC, por meio, sobretudo, da Undime e do Consed.

- A aplicadora foi também instruída a realizar ações "corpo-a-corpo" no âmbito dos municípios para fins de sensibilizar e aumentar a taxa de participação.

- Por fim, faz-se reunião diária do Saeb e do Enem, para fins de saneamento de problemas, incidentes e demais ocorrências, com vista a tratar os incidentes pontuais.

As ações mitigatórias têm sido satisfatórias, conforme constata o quadro atual de aplicação por estado:

UF	Aplicações Previstas	Aplicações Agendadas	Porcentagem Agendadas	Aplicações Efetivadas	Porcentagem Aplicadas (sobre agendadas)	Porcentagem Aplicadas (sobre previstas)
AC	1.767	1.767	100,0%	1.580	89,4%	89,4%
AL	4.763	4.763	100,0%	4.423	92,9%	92,9%
AM	7.467	7.467	100,0%	7.176	96,1%	96,1%
AP	1.740	1.740	100,0%	1.656	95,2%	95,2%
BA	21.582	21.582	100,0%	20.246	93,8%	93,8%
CE	11.888	11.888	100,0%	11.590	97,5%	97,5%
DF	3.812	3.812	100,0%	3.562	93,4%	93,4%
ES	5.414	5.414	100,0%	5.179	95,7%	95,7%

GO	8.687	8.687	100,0%	8.427	97,0%	97,0%
MA	11.220	11.220	100,0%	10.955	97,6%	97,6%
MG	26.110	26.110	100,0%	24.987	95,7%	95,7%
MS	4.062	4.062	100,0%	3.874	95,4%	95,4%
MT	5.504	5.504	100,0%	5.263	95,6%	95,6%
PA	13.513	13.513	100,0%	12.974	96,0%	96,0%
PB	5.744	5.744	100,0%	5.533	96,3%	96,3%
PE	10.815	10.815	100,0%	10.570	97,7%	97,7%
PI	5.777	5.777	100,0%	5.532	95,8%	95,8%
PR	14.449	14.449	100,0%	14.264	98,7%	98,7%
RJ	15.205	15.205	100,0%	14.416	94,8%	94,8%
RN	4.892	4.892	100,0%	4.671	95,5%	95,5%
RO	3.127	3.127	100,0%	3.008	96,2%	96,2%
RR	1.453	1.453	100,0%	1.078	74,2%	74,2%
RS	14.785	14.785	100,0%	14.326	96,9%	96,9%
SC	10.072	10.070	100,0%	9.805	97,4%	97,3%
SE	3.445	3.445	100,0%	3.243	94,1%	94,1%
SP	46.308	46.308	100,0%	46.000	99,3%	99,3%
TO	3.157	3.157	100,0%	3.087	97,8%	97,8%
GERAL	266.758	266.756	100,0%	257.425	96,5%	96,5%

O controle de aplicação por escolas por município também está bem satisfatório e dentro da normalidade histórica, apesar do momento pandêmico atual.

Entretanto, estamos cientes de que ainda restam riscos remanescentes de baixa adesão estudantil nas salas de aula, o que será passível de conhecimento apenas quando do retorno das bases de dados. Neste sentido, este Inep também propôs um plano de contingência, que prevê, estudos e aprovação para adoção de metodologias de análise de uma amostra aleatória simples e a adoção de medidas de precisão amostrais.

Ressalto que tanto plano de comunicação quanto as ações empreendidas foram apresentadas em reunião de busca de soluções, porém não constam do relatório final.

Desta forma, informo que considero que o item 2 do relatório final não reflete a realidade, pois houve ações mitigatórias para o Saeb 2021, conforme informado em reunião de buscas de soluções com esta CGU e ora apresentados. O titulo mais apropriado para o achado seria "insuficiência de ações mitigatórias para o Saeb 2021", no caso da CGU apresentar mais ações mitigatórias que na opinião dos seus auditores seriam também efetivas ao caso em tela.”

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, o Inep reforça que foram adotadas ações mitigatórias para o Saeb 2021, apresentadas em suas manifestações anteriores, indicando novamente a atuação junto às secretarias, escolas e pais de alunos; as ações de marketing; articulações internas com diversas áreas do Inep; bem como reuniões junto à Undime e ao Consed. Destaca-se que tais ações foram consideradas quando da elaboração deste Relatório Definitivo; no entanto, permanece o fato de que não houve um adequado processo de gestão de riscos relativos ao Saeb 2021, dentro de um contexto estruturado de gestão de riscos.

Ressalta-se, porém, que foi considerada pertinente a solicitação do Inep de ajustes da descrição sumária do item 2, entendendo que foram adotadas medidas mitigadoras, embora tenham sido consideradas frágeis diante da complexidade da avaliação planejada.

II – Situação da educação no Brasil por estado.

Informações coletadas sobre a previsão de retorno às aulas presenciais nos estados.

Estado	Retorno às aulas presenciais	Estado	Retorno às aulas presenciais
Acre	Escolas da rede pública de ensino do estado planejam iniciar o segundo semestre no dia 8 de setembro de forma híbrida.	**Paraíba**	As aulas das escolas da rede pública de ensino estadual devem ser retomadas de forma híbrida a partir de setembro.
Alagoas	Retorno da rede estadual previsto para 16 de agosto, de forma híbrida.	**Paraná**	Estudantes retornaram em julho de 2021, com modelo híbrido.
Amapá	Retorno da rede estadual previsto para 2 de agosto, de forma híbrida.	**Pernambuco**	Sim, retorno gradual teve início em julho de 2021.
Amazonas	As aulas na rede pública estadual devem seguir esquema híbrido no segundo semestre.	**Piauí**	Retorno de algumas séries do ensino fundamental previsto para setembro. Creches e ensino infantil sem previsão. Alunos da rede estadual (ensino médio e algumas cidades com ensino fundamental) com retorno (opcional) previsto para 9 de agosto.
Bahia	Alunos do ensino infantil e fundamental já retomara as aulas presenciais, de forma híbrida. Retorno do ensino médio está previsto para 26 de julho, mas há resistência por parte dos professores.	**Rio de Janeiro**	Na capital, aulas presenciais na rede estadual têm sido retomadas gradativamente. O retorno da rede de ensino estadual em 41 municípios foi autorizado, de forma híbrida, de acordo com o nível de risco.
Ceará	Plano de retorno gradativo às aulas presenciais para o segundo semestre.[1]	**Rio Grande do Norte**	Retorno gradual na rede municipal, iniciando pela pré-escola em 7 de julho, numa previsão de que todos os níveis de ensino municipal retornem em setembro deste ano.
Distrito Federal	Retorno de todo o ensino básico público previsto para 2 de agosto, no formato híbrido.	**Rio Grande do Sul**	As aulas presenciais já foram retomadas. A rede municipal prevê retomada totalmente presencial para agosto.
Espírito Santo	As escolas já estão funcionando em com grupos de alunos presentes em dias alternados.	**Santa Catarina**	Retorno previsto para agosto no formato híbrido.
Goiás	Expectativa de retorno para agosto. Estudantes do ensino fundamental farão revezamento diário ou revezamento semanal. Já o ensino médio atuará no sistema híbrido.	**São Paulo**	Um novo plano de ampliação da retomada das aulas presenciais da educação básica será implementado no segundo semestre.

Estado	Retorno às aulas presenciais	Estado	Retorno às aulas presenciais
Mato Grosso	Retorno previsto para agosto, de forma híbrida. Escolas municipais pretendem voltar 100% presencial no estado.	**Sergipe**	Retorno presencial para a rede pública estadual de ensino de previsto para agosto. Rede municipal prevê retorno para 13 de setembro.
Mato Grosso do Sul	A Secretaria de Educação Estadual planeja o retorno das aulas presenciais para o ensino médio em agosto. Ensino fundamental e infantil, em 26 de julho, com escalonamento.	**Rondônia**	Retorno da rede estadual previsto para 9 de agosto. Rede municipal diverge, com municípios prevendo retorno para agosto, setembro e muitos ainda sem previsão.
Maranhão	Retorno presencial previsto para agosto, no sistema híbrido.	**Roraima**	Não há previsão para retorno do ensino presencial nas escolas do governo e da prefeitura.
Minas Gerais	Aulas presenciais autorizadas apenas para alunos da educação infantil e ensino fundamental, na capital. Não há previsão de retorno para alunos do ensino médio.	**Tocantins**	Retorno da rede estadual e municipal previsto para agosto.
Pará	Retorno previsto para 2 de agosto.		

Fonte: Portal de notícias G1, notícias publicadas entre junho e julho de 2021 (acesso em 22.7.2021).

[1]Conforme notícia publicada no portal do Consed em 14.7.2021, o Governo do Ceará está preparando as escolas para o retorno seguro às aulas no modelo híbrido durante o segundo semestre de 2021 (acesso em 15.7.2021) (disponível em http://www.consed.org.br/central-de-conteudos/ceara-avalia-alunos-para-medir-impactos-da-pandemia-na-aprendizagem-e-propor-solucoes).