

Aviso nº 522 - GP/TCU

Brasília, 7 de julho de 2023.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, em resposta ao Requerimento nº 2242/2021, cópia do Acórdão nº 1223/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 14/6/2023, ao apreciar os autos do TC-045.050/2021-0, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

O mencionado processo trata de acompanhamento destinado a avaliar a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) na condução do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário.

TC 045.050/2021-0

Natureza: Acompanhamento.

Entidade: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM). AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DIRECIONAMENTO IDEOLÓGICO OU DE FALHAS NA SEGURANÇA DO ENEM. OPORTUNIDADES DE MELHORIA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E REVISÃO DA PROVA. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudEducação (peça 56), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 57 e 58).

“INTRODUÇÃO

Visão Geral

Trata-se de processo de acompanhamento instaurado mediante autorização presente no item 9.1 do Acórdão 2883/2021, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, com o objetivo de avaliar a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) na condução do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

De acordo com a deliberação, o acompanhamento das atividades inerentes ao Enem deveria focar em dois pontos: 1) se o processo de revisão de questões do Enem por parte de pessoas estranhas à elaboração das provas atende estritamente a requisitos técnicos e pedagógicos, e 2) se as medidas de segurança adotadas são consistentes e se têm sido efetivamente observadas.

O Inep é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cujo campo de atuação engloba três esferas, de acordo com informações constantes em seu sítio eletrônico: avaliações e exames educacionais; pesquisas estatísticas e indicadores educacionais; e gestão do conhecimento e estudos.

A Lei 9.448/97, que transformou o Inep em autarquia federal, estabelece suas finalidades, incluindo a de desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação abrangendo avaliações educacionais.

Nessa senda, foi instituído, em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), cujo objetivo, inicialmente, centrava-se na avaliação do desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica.

Ao longo dos anos, o número de Instituições de Ensino Superior (IES) a utilizarem os resultados do Enem em suas formas de ingresso foi crescendo, alcançando, atualmente, a quase totalidade das instituições federais.

A partir de 2004, o Programa Universidade para Todos (ProUni) começa a usar a nota do Enem para concessão de bolsas de estudos aos participantes, o que trouxe um aumento considerável no número de inscritos para realizar o exame.

Em 2009, ocorreram importantes mudanças no formato do exame, após criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), o qual consiste na agregação, em um sistema eletrônico gerido pelo MEC, das vagas ofertadas por instituições públicas de ensino superior de todo o Brasil, por meio do qual os estudantes são selecionados com base na nota do Enem.

Em 2010, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), programa cujo objetivo é conceder financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos, adotou como um de seus requisitos a participação do estudante interessado no Enem e que tenha obtido média aritmética das notas nas provas igual ou superior a 450 pontos e nota na redação superior a zero.

Iniciou-se ainda, em 2014, parceria com instituições de ensino superior de Portugal, as quais passaram a aceitar as notas obtidas no Enem em seus processos seletivos.

Considerando esse breve histórico, percebe-se a evolução do exame, não só em termos quantitativos, como também no seu vínculo com outros programas governamentais, tornando-se o principal meio de acesso aos cursos superiores gratuitos.

À vista disso, torna-se cada vez mais relevante a execução eficiente dos processos relacionados ao Enem, mormente quanto à qualidade dos itens, segurança das informações e lisura na seleção dos candidatos.

No ano de 2021, foram divulgadas na mídia diversas notícias relacionadas a possíveis interferências da alta gestão do Inep na condução do Enem, referentes a medidas que teriam sido adotadas para excluir questões do Enem que contrariassem a posição político-ideológica do atual chefe do Poder Executivo Federal e à visita feita por representante do Departamento da Polícia Federal ao Ambiente Físico Integrado Seguro (Afis), o que, supostamente, teria comprometido a segurança de informações sigilosas das provas do Enem.

Por conseguinte, foram instaurados no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) processos abordando essas questões, todos de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, consoante relacionado abaixo:

TC 043.323/2021-9

Esse processo trata de denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas no Inep, relacionadas a aventadas ações e omissões da alta gestão da autarquia associadas com: perseguição de servidores, assédio moral, uso político-ideológico da instituição e falta de comando técnico no planejamento de seus principais exames, avaliações e censos educacionais.

Após as medidas saneadoras, foi prolatado o Acórdão 2195/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, dando-se ciência ao Inep acerca da violação de normas, nos seguintes termos:

1.8.1. para fins de escolha das publicações da linha editorial do Inep, a imposição de exigências novas em dissonância com as normas vigentes à época e/ou com as práticas administrativas reiteradas adotadas até então, após a conclusão do fluxo decisório do processo seletivo, nos moldes verificados no processo de escolha do artigo a ser publicado na série “Textos para discussão” de número TD 48, mais precisamente em relação ao estudo “Avaliação Econômica do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa” (SEI 0686724), produzido pelo servidor Alexandre André dos Santos, afronta os princípios da legalidade e da segurança jurídica, bem como o art. 2º, caput e inciso XIII, da Lei 9.784/1999;

1.8.2. a supressão de elementos de processos administrativos desprovida de razoável justificativa, nos moldes verificados no processo SEI 23036.004106/2021-11, que cuidou de pronunciamento do Inep acerca da proposição legislativa da Deputada Federal Paula Belmonte materializada pelo PLP 97/2021, afronta os princípios da publicidade e da motivação, bem como os artigos 3º, incisos IV e V, e 6º, incisos I e II, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o artigo 22, § 4º, da Lei 9.784/1999 e a Cartilha do Usuário do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) - 8ª Edição.

TC 043.315/2021-6

Esse processo trata de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, com requerimento de medida cautelar para suspender o Enem 2021, em face de possíveis irregularidades ocorridas no Inep, relacionadas a alegado direcionamento ideológico daquele exame.

Apesar de conhecer da representação, tendo em vista a plausibilidade da denúncia, o relator: i) não concedeu a medida cautelar requerida, ante a ausência dos correspondentes requisitos e a presença de riscos para as políticas públicas que dependem dos resultados do Enem, e ii) ponderando que as possíveis irregularidades elencadas pelo MP/TCU constituíam objeto de análise de outro processo, determinou o apensamento dos autos à representação tratada no TC 043.073/2021-2.

TC 045.649/2021-9

Solicitação do Congresso Nacional que requereu do Tribunal a realização de auditoria operacional no Inep em face das notícias recentes de aventada deterioração operacional daquela autarquia, da qual teria decorrido, inclusive, o pedido de afastamento de expressivo número de gestores de nível intermediário poucos dias antes da aplicação das provas do Enem 2021.

Após exame inicial, considerando que as questões levantadas na solicitação já eram tratadas em outros processos e no presente acompanhamento, foi proferido o Acórdão 535/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, informando o solicitante dos aludidos processos.

Além dos citados processos, foi instaurada representação, TC 043.073/2021-2, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Inep, relacionadas a fragilidades de segurança e a direcionamento ideológico do Enem.

Em face dessas informações e considerando a importância do Enem no cenário nacional e os valores envolvidos na realização do exame, naquela oportunidade, os representantes apresentaram o seguinte requerimento:

*Ante o exposto, com fulcro no artigo 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011, requer, pelas razões acima aduzidas, que o Tribunal **conheça desta representação** para, no cumprimento de suas competências constitucionais, decida pela adoção das medidas necessárias à:*

*a) **apuração das irregularidades** denunciadas pelos servidores do INEP:*

*1. no **processo de revisão** das questões do Enem, efetivado sem o devido respaldo técnico e pedagógico, a evidenciar a utilização do aparato estatal para fins de controle ideológico do exame, em afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade; e*

*2. na **segurança do exame** do Enem, tanto no que diz respeito à violação do sigilo das provas, pela ampliação imotivada de acesso ao conteúdo por pessoas estranhas à entidade, como pelo eventual desmonte da rede logística, pelo risco de afronta aos princípios da igualdade e da eficiência que devem reger o processo de seleção de estudantes no acesso ao ensino superior.*

*b) **fiscalização operacional** visando a avaliar a atuação dos órgãos e entidades governamentais, em especial do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, notadamente quanto ao processo de elaboração e realização do exame do Enem, programa governamental para acesso ao ensino superior gratuito;*

*c) **recomende**, se assim julgar necessário, as **adequações necessárias** para a viabilização do exame no prazo programado – 21 e 28 de novembro de 2021 -, inclusive, nos termos em que autorizam o art. 44 da Lei nº 8.443, de 1992 e o art. 273 do Regimento Interno do TCU, o **afastamento cautelar** do Presidente do*

INEP, Senhor Danilo Dupas, apontado como o responsável pelas irregularidades, cometidas para atender interesses que não se coadunam com o interesse público. (grifou-se)

O relator, em despacho constante da peça 10 daqueles autos, a despeito de negar a cautelar requerida (por ausência dos requisitos para a adoção da medida), conheceu da representação e determinou o aprofundamento de sua análise, mediante realização das diligências propostas por esta unidade técnica. Após análise das respostas, foi proposta nova diligência por esta SecexEducação para saneamento do processo.

Na mesma representação, o Tribunal autorizou, por intermédio do Acórdão 2883/2021 – TCU – Plenário (peças 13-15 daqueles autos), a realização de fiscalização nos seguintes moldes:

*9.1. autorizar a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc) a autuar **processo de acompanhamento**, previsto no art. 241, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para avaliar a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no que concerne às questões a seguir:*

9.1.1. se o processo de revisão de questões do Enem por parte de pessoas estranhas à elaboração das provas atende estritamente a requisitos técnicos e pedagógicos; e

9.1.2. se as medidas de segurança adotadas na condução do Enem são consistentes e se têm sido efetivamente observadas.

O presente processo foi autuado em decorrência do referido acórdão. Todavia, considerando a relevância dos temas e correlação entre eles, entendeu-se oportuno ampliar o escopo do acompanhamento, incluindo a possível escassez do estoque de itens do Banco Nacional de Itens (BNI) e o processo de licitação e contratação da empresa responsável pela aplicação do Enem.

Objetivos do Acompanhamento

Para definição dos objetivos do presente acompanhamento considerou-se a possibilidade de identificar riscos associados aos processos de elaboração e aplicação das provas do Enem. Embora o acompanhamento tenha ocorrido no ano de 2022, os resultados advindos desse trabalho poderão ser aproveitados nas próximas edições.

Portanto, buscou-se focar nos pontos mais sensíveis inerentes à elaboração das provas e medidas de segurança do exame. Ademais, diante da relevância dos serviços prestados pela empresa contratada para aplicação das provas, também foi realizada avaliação do processo de licitação e contratação atualmente em andamento.

Diante desse contexto, foram definidos os seguintes objetivos a serem analisados:

processo de revisão de questões do Enem por parte de pessoas estranhas à elaboração das provas atende estritamente a requisitos técnicos e pedagógicos;

medidas de segurança adotadas na condução do Enem são consistentes e se têm sido efetivamente observadas;

estoque de itens do Enem contido no Banco Nacional de Itens;

processo de licitação e contratação da nova aplicadora do Enem.

Métodos utilizados

O trabalho observou as orientações contidas no Manual de Acompanhamento do TCU (2018). Consoante o referido manual, o acompanhamento caracteriza-se como um controle concomitante e periódico dos atos de gestão, com foco na legalidade e legitimidade, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial ou com foco no desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Posto isso, a realização deste acompanhamento foi autorizada com base no art. 241, inciso II, do Regimento Interno/TCU, conforme item 9.1. do Acórdão 2883/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, suscitando em uma análise focada no desempenho das ações relacionados ao Enem exercidas pelo Inep.

Para obtenção das informações necessárias, foi encaminhada diligência ao Inep, por meio do Ofício 31869/2022-TCU/Seproc (peça 22), bem como foram realizadas reuniões, com o corpo técnico da autarquia, representado por integrantes da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB).

EXAME TÉCNICO

Processo de elaboração, revisão e escolha de itens do Enem

No que diz respeito a este tópico, o acompanhamento se justificou porque, de acordo com informações apresentadas em alguns processos em curso neste Tribunal (TC 043.323/2021-9, TC 043.315/2021-6, TC 043.073/2021-2 e TC 012.267/2022-8), baseadas principalmente em matérias jornalísticas, representantes da alta gestão do Inep estariam, supostamente, realizando controle ideológico prévio sobre os itens destinados à composição das provas do Enem.

De acordo com tais informações, a referida prática acarretaria prejuízos ao Enem em pelo menos duas frentes:

a) técnico-pedagógica: neste ponto, destacou-se, principalmente, que a utilização de critérios ideológicos constituiria desvio de finalidade e que poderia diminuir a qualidade técnico-pedagógica das provas do Enem;

b) manutenção de sigilo: alegou-se que a ampliação imotivada do número de pessoas com participação no processo de elaboração, revisão e escolha de itens implicaria maiores e significativos riscos à necessária manutenção do sigilo até a efetiva aplicação das provas do exame.

Considerando que as ações e omissões específicas de que tratam os supracitados processos já recebem tratamento nos correspondentes autos, este acompanhamento, em adição àquelas ações de controle, visou verificar eventuais problemas que, por sua natureza transversal, não estivessem associados apenas à edição específica do Enem. Dessa forma, apesar de este acompanhamento ter se desenvolvido durante o processo de concepção e de realização do Enem 2022 e ter examinado elementos do Enem 2021, não cuidou de forma específica de nenhuma destas duas edições do exame.

Com efeito, buscou-se conhecer a dinâmica de elaboração, revisão e escolha de itens que devem integrar, em cada edição, as provas do Enem, especialmente para identificar eventuais fragilidades estruturais no processo que pudessem facilitar a aplicação de critérios dissociados dos impositivos técnico-pedagógicos necessários ao alcance dos objetivos do exame.

Tendo em vista essa abordagem (de análise do processo e das práticas efetivamente adotadas pelo Inep), não constituíram objeto de exame os específicos itens em tese excluídos do Enem para satisfazer o aventado desejo de aplicar filtros ideológicos.

Considerou-se inadequada a realização daquele exame porque, conforme esclarecido pelo Inep (peça 29, p. 4), ainda que inicialmente vetada a sua utilização, determinado item voltaria a compor o Banco Nacional de Itens (BNI) e poderia, por consequência, integrar edições futuras do Enem, desde que devidamente ajustado.

Ainda que se considere que a equipe pudesse acessar o material com as reservas necessárias à manutenção do sigilo, entendeu-se desnecessária tal medida considerando os riscos envolvidos e os objetivos deste processo. Assim, julgou-se suficiente e mais segura a busca por eventuais

fragilidades na própria sistemática de elaboração e revisão de itens do Enem (teórica e efetivamente adotada) que facilitem a adoção de vieses ideológicos e/ou comprometam a segurança da avaliação.

Como resultado dos exames, constatou-se que o Inep utiliza colaboradores externos para a elaboração e a revisão de itens, além de outras atividades afins, escolhidos a partir de processo de seleção pública, atualmente regido pelo Edital Inep 69/2020 (peça 34). Esses colaboradores participam de oficinas de elaboração de itens sob a supervisão de servidores do Inep, em Ambiente Físico Integrado Seguro (Afis) destinado a garantir o sigilo dos itens aptos a integrar o BNI (maiores informações sobre seu funcionamento serão apresentadas na seção 2.3).

No entanto, também compõem o BNI itens elaborados sob sistemáticas anteriores ao Edital 69/2020, nas quais os elaboradores eram recrutados junto a Instituições de Ensino Superior, a exemplo da Chamada Pública INEP/DAEB 5/2011 (peça 35). A esse respeito, conforme planilha enviada pelo Inep (item não digitalizável da peça 52 denominado “0993753 Relatório-Itens Prova Enem 2021.xls”), verificou-se que nenhum dos itens utilizados nas provas do Enem 2021 foi elaborado sob a sistemática do Edital 69/2020.

Anteriormente, até 2009, as contratadas para a aplicação e a impressão das provas também eram responsáveis pela elaboração dos itens do Enem, controlando todas as fases do processo, nos mesmos moldes das bancas responsáveis pela realização de concursos públicos.

Analizando a sistemática atual, verificou-se que, apesar da participação de agentes externos na elaboração e na revisão de itens do Enem, a seleção daqueles colaboradores, nos termos do Edital 69/2020, se processa a partir de chamada pública, cujos critérios de escolha são, por consequência, públicos e podem ser questionados pelos interessados e pela sociedade em geral.

Verificou-se também que aqueles colaboradores, durante as atividades de elaboração e de revisão de itens do Enem, utilizam ambiente físico com severas regras destinadas à manutenção do sigilo, bem como assinam termos por intermédio dos quais se comprometem a adotar posturas que também concorram para a manutenção do sigilo dos itens do Enem.

Além disso, os itens são elaborados e revisados por aqueles colaboradores segundo critérios estabelecidos em “Guia de Elaboração e Revisão de Itens” (peça 36), que estabelece, dentre outros aspectos, a estrutura requerida dos itens e a necessidade de eles abordarem suficientemente as competências e habilidades constantes da correspondente matriz de referência, conceituada nos seguintes termos (peça 36, p. 7):

A Matriz de Referência é o instrumento norteador para a construção de itens. As Matrizes desenvolvidas pelo Inep são estruturadas a partir de competências e habilidades que se espera que os participantes do teste tenham desenvolvido em uma determinada etapa da educação básica. (...)

Verifica-se, portanto, que, ao menos em tese, as sistemáticas atuais de “escolha de colaboradores” e de “elaboração e revisão de itens” apresentam critérios minimamente objetivos, uma vez que, partindo de uma seleção pública, se completam com o estabelecimento formal de requisitos dos itens elaborados por meio do Guia de Elaboração e Revisão de Itens.

No entanto, a suposta fragilidade estaria associada a agentes outros, não selecionados a partir da sistemática do Edital 69/2020.

De fato, constatou-se que, nos últimos anos (principalmente desde 2019), a escolha de colaboradores nem sempre se guiou por critérios objetivos, conforme situações apresentadas a seguir.

A primeira delas diz respeito à Comissão de Assessoramento Técnico-Pedagógico em Ciências Humanas e suas Tecnologias da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB), instituída pela Portaria Inep 330, de 11 de abril de 2019 (posteriormente revogada pela Portaria

Inep 727, de 27 de agosto de 2019). Na norma, por intermédio de seu art. 2º, foram designados treze membros, com a seguinte atribuição:

Art. 1º (...)

I - apoiar, subsidiar, assessorar as distintas fases de composição e validação de testes, tais como **seleção pedagógica de itens, leitura sensível (revisão de itens e cadernos de provas)**; e

II – opinar e dar parecer sobre aspectos pedagógicos dos Exames em suas respectivas áreas, verificando adequação temática e conceitual dos itens da prova. (grifou-se)

Tem-se a destacar sobre a norma o fato de que, a despeito de a escolha de elaboradores e revisores se apoiar em critérios minimamente objetivos, conforme posteriormente estabelecido no Edital 69/2020, a referida Portaria 330/2019, em sentido oposto, designava, de forma direta e sem seleção prévia, quais especialistas deveriam compor a referida Comissão e lhes conferia poderes de revisão que, em tese, poderiam resultar na desconstrução de itens elaborados e revisados por colaboradores devidamente selecionados em processo seletivo público.

Mesmo considerando que o parágrafo único do art. 2º informa que os representantes indicados deverão sempre ser “especialistas escolhidos dentre colaboradores com destacada atuação nos processos de elaboração e revisão de itens, selecionados por meio de editais de Chamada Pública”, a Portaria 330/2019 não estabelecia critérios objetivos para a determinação de quais especialistas, dentre os múltiplos participantes de processos seletivos anteriores, deveriam ser escolhidos.

Ainda quanto à Portaria 330/2019, verifica-se que, das quatro áreas de conhecimento do Enem, apenas “Ciências Humanas e suas Tecnologias” possuía, ao tempo da norma, comissão congênere designada. Isso merece destaque porque justamente esse campo do conhecimento, que abrange matérias como história, filosofia e geografia, tem maior potencial para a aplicação de filtros ideológicos nos moldes denunciados a este Tribunal.

Veja-se que as comissões informadas no site do Inepⁱ normalmente não cuidam de áreas do conhecimento específicas, mas que, de outra sorte, tratam de assuntos transversais, a exemplo da Comissão de Assessoramento em Amostragem, da Comissão Assessora em Educação Especial e Atendimento Especializado em Exames e Avaliações da Educação Básica e da Comissão de Assessoramento Técnico-Pedagógico em Língua Brasileira de Sinais.

Não se olvida que, por intermédio do normativo que revogou a supracitada Portaria 330/2019 (a Portaria Inep 727/2019, conforme peça 37), criaram-se comissões para todas as quatro áreas de conhecimento do Enem. Entretanto, a norma, de forma diversa de sua predecessora, não chegou a designar os membros das referidas comissões.

Por outro lado, a norma manteve o poder das comissões para participar do processo de revisão de itens, inclusive com a realização de “leitura sensível” dos cadernos de provas (art. 2º, incisos I e II), termo este de significado demasiadamente amplo. Da mesma forma, também não estabeleceu critérios objetivos de seleção dos membros das comissões.

Outra norma que, de forma mais grave, também destoou da lógica de seleção pública foi a Portaria Inep 244, de 19 de março de 2019, que designou, arbitrariamente, três membros para constituir comissão com a finalidade de realizar leitura transversal dos itens disponíveis no BNI para a montagem das provas do Enem 2019, incluindo um representante da sociedade civil estranho aos quadros do MEC, do Inep e dos colaboradores ordinariamente responsáveis pela elaboração e revisão de itens selecionados por intermédio de editais de chamada pública.

Escolheu-se como representante da sociedade civil um Procurador de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina. Analisando o seu currículo lattes (peça 53), não se identificou atuação profissional do indicado sugestiva de que detinha, ao tempo da designação, expertise associada

com a elaboração e a revisão de itens de exames (ou mesmo sobre todas as áreas de conhecimento analisadas no Enem) que justificasse a busca de agente estranho ao Inep, quer seja representado por seu quadro próprio, quer seja pelos colaboradores selecionados a partir de chamadas públicas.

Apesar dessa constatação, o aprofundamento da análise da regularidade da Portaria Inep 244/2019, bem como a apuração de eventuais responsabilidades, dar-se-á apenas no âmbito da representação de que trata o processo TC 043.073/2021-2.

Outro ponto de fragilidade no processo de elaboração, revisão e escolha de itens das provas do Enem diz respeito à seleção regida pelo Edital Inep 23, de 8 de abril de 2022 (peça 38), que tem o seguinte objeto:

*Art. 1º O presente Edital tem por objeto o cadastramento e a seleção de docentes vinculados a Instituições de Educação Superior (IES) de todo o Brasil, interessados em participar de atividades de apoio para elaboração do Enem 2022, **em substituição aos servidores do Inep** que se declararam impedidos de atuar na edição 2022 do exame. (grifou-se)*

Veja-se que, conforme destaque, os docentes selecionados deverão desempenhar atividades próprias de servidores do Inep. Ademais, apesar da alusão a “atividades de apoio”, não se revela crível que seja essa mesma a função a ser desempenhada pelos selecionados, tendo em vista que, conforme regra do próprio edital, buscavam-se colaboradores com expertise em cada uma das áreas de conhecimento das provas do Enem, do que se deduz que eles participariam ao menos de uma das etapas do processo de construção de provas, e não de atividades meramente instrumentais.

A despeito de o referido impedimento ter por fulcro evitar que servidores do Inep que tenham algum parente próximo realizando determinada edição do exame participem dos processos internos relacionados com o Enem no mesmo ano, extrai-se da resposta da autarquia que o específico formato adotado na norma constituiu prática inédita, que contrariou, inclusive, as premissas do Edital 69/2020 (peça 29, p. 3):

*Como se constata, o Edital n. 23, de 08 de abril de 2022 tem caráter ad hoc, fruto de uma contingência. Importante notar que essa foi uma prática atípica, antes inédita no processo de montagem de provas do ENEM, o que acabou por inserir no processo colaboradores externos alheios à experiência já constituída pela equipe de elaboradores e revisores de itens coordenada pelos servidores. Cabe salientar que o Edital de n. 23 ainda **não prevê**, diferentemente do Edital de n. 69 as etapas de **formação dos colaboradores** em qualquer instância.*

Outro aspecto a destacar é que, conforme art. 7º do referido Edital Inep 23/2022, “a comissão de seleção será formada por representantes da Daeb e da Assessoria de Governança e Gestão Estratégica” (AGGE).

Ocorre que, conforme as múltiplas denúncias recebidas neste Tribunal associadas ao Inep, a AGGE, vinculada diretamente à Presidência da entidade, estaria funcionando nos últimos anos (desde a sua instituição em 2021) como instância controladora das atividades finalísticas da autarquia, invadindo até mesmo prerrogativas técnicas dos diversos setores da entidade.

De fato, não constam do instrumento normativo de sua criação, o Decreto 10.696/2021 (art. 4º C), tampouco da norma que o sucedeu, o recém-publicado Decreto 11.204/2022 (art. 9º), quaisquer atribuições da AGGE que digam respeito a competências executivas ou que lhe confirmem hierarquia sobre as diretorias temáticas, a exemplo da Daeb.

De outra sorte, o que se extrai das referidas normas é que compete à AGGE exclusivamente ações de nível estratégico, majoritariamente associadas com o monitoramento e o aperfeiçoamento dos processos de gestão.

Logo, a inserção de assessores da AGGE no processo de escolha de colaboradores externos do Enem, em par de igualdade com os representantes da Daeb, se não comprova o ânimo dos gestores para, efetivamente, moldar o exame, se revela, no mínimo, desarrazoada, por usurpar funções reservadas àquela diretoria técnica, instância do Inep habilitada para conduzir as avaliações da educação básica.

Outra fragilidade que se verificou, mais precisamente nas provas de ciências humanas do Enem 2021, foi a concentração da última instância de revisão em poucas pessoas, sendo que a grande maioria dos itens revisados coube a apenas uma revisora, conforme planilha juntada como “item não digitalizável” da peça 52 (arquivo “0993753 Relatorio__Itens_Prova_Enem_2021”).

Considerando que se trata, na maioria dos casos, da última ou da penúltima revisão, presume-se que elas foram realizadas já no curso do ano de 2021, durante o processo de escolha dos itens que deveriam compor as provas do Enem daquela edição.

Logo, seria razoável esperar que a revisora tivesse sido selecionada a partir do edital de chamada pública mais recente (69/2020). No entanto, o nome da revisora não consta da relação de colaboradores selecionados por aquela chamada pública apresentada pelo Inep (item não digitalizável da peça 52, denominado “0994498 relacao_colaboradores 69-2020”).

Examinando o site de transparência, identificou-se que a referida revisora recebeu inúmeros pagamentos do Inep, aparentemente a título de contrapartida por participação em exames da autarquia, desde o ano de 2014 (peça 54).

Essa situação, aliada ao fato de a revisora não ter participado da seleção do Edital 69/2020 e considerando a documentação recebida, sugere que o Inep, ao escolher seus revisores, não adota critérios de seleção que considere a existência de processos seletivos mais recentes.

A falta de aderência ao edital mais recente e a concentração de itens revisados por poucos colaboradores apresenta alguns problemas.

Primeiro, a realização de uma nova chamada pública, presume-se, considera a realidade atual em que se insere o Enem. A partir da identificação dessa realidade, em que se deve ponderar as alterações curriculares exigidas, devem ser traçados os perfis adequados dos colaboradores da edição do Enem em construção. Logo, a escolha arbitrária de colaboradores selecionados em chamadas públicas anteriores (ou até mesmo que não tenham participado de nenhuma delas) apresenta potencial para permitir predileções particulares, em prejuízo do alcance dos objetivos do exame.

Outrossim, podem ser escolhidos revisores que, se fossem submetidos ao processo seletivo mais recente, não obteriam êxito na seleção, quer seja porque não atendem os critérios atualmente exigidos, quer seja porque, a partir dos quesitos de pontuação, podem ser superados por seus concorrentes.

Não bastasse isso, as seleções de colaboradores antes da publicação do Edital 69/2020 seguiam sistemática distinta, na qual se buscavam elaboradores e revisores junto a Instituições de Educação Superior (IES), em dissonância com a regra atual, na qual o próprio Inep os seleciona, sem intermediação das IES.

Outro problema diz respeito aos riscos de segurança que a possibilidade de escolha arbitrária de revisores pode implicar, ainda que selecionados em chamadas públicas anteriores. Sob este prisma, direcionar a revisão para colaborador específico, sem fundamentação em um arcabouço normativo prévio, que somente se completa com as regras do edital de chamada pública mais recente (dotado de critérios objetivos de seleção), facilita o estabelecimento de conluíus.

Esse aspecto ganha especial relevância no caso da referida revisora (mesmo sem indício de atuação irregular dela), uma vez que, pessoalmente, teve acesso à quase totalidade dos itens da

prova de ciências humanas do Enem 2021. Veja-se que seria salutar, para a manutenção de sigilo, a adoção de medidas que buscassem evitar que os colaboradores externos, individualmente considerados, tivessem conhecimento de parcela representativa da prova. Tal resultado poderia ser obtido a partir da distribuição equitativa dos itens revisados.

Da mesma forma, a participação preponderante de determinado revisor em edição específica do Enem, em face da concentração de poderes, facilita a adoção de vieses de análise, ainda que não se tenha identificado isso no caso concreto.

Por fim, outra fragilidade reconhecida pelo próprio Inep diz respeito à necessidade de os colaboradores, algumas vezes, durante o processo de elaboração e de revisão de itens, deixarem o ambiente seguro (Afis) portando dispositivos de armazenamento de dados. Tal necessidade se justifica, segundo a autarquia, porque, no Afis, não é possível realizar pesquisas complementares, principalmente em virtude de o ambiente, por questões de segurança (principalmente para evitar vazamentos), não dispor de acesso à internet e a obras pedagógicas.

Para mitigar os riscos dessa concessão, somente determinadas autoridades podem permitir as saídas com esse tipo de material, conforme se depreende do seguinte trecho do protocolo de acesso ao Afis (peça 39, p. 59):

Observação: A saída de informações ou dados somente poderá ser feita por meio de dispositivos de armazenamento em massa (pen drive/HD externo) devidamente registrados, criptografados e limitados aos coordenadores das áreas utilizadoras das salas seguras. Somente esses coordenadores poderão sair com informações ou dados. A saída dessas informações não seguirá essas etapas.

Apesar de constituir fragilidade de segurança, não se vislumbra recomendação específica neste ponto, para além das medidas já adotadas pelo Inep, que possa extirpar ou mitigar de forma relevante esse risco sem causar prejuízos maiores no processo de produção de itens do Enem, especialmente porque tal processo, aparentemente, não pode prescindir de pesquisas complementares realizadas fora do ambiente seguro.

Quanto às demais constatações, conclui-se que o Inep, no período analisado (desde 2019), tem conduzido o processo de elaboração, revisão e escolha de itens das provas do Enem de forma inconstante, com criação aleatória de instâncias e formas de revisão, muitas delas implicando riscos ao rigor técnico-pedagógico esperado da autarquia.

Essa inconstância na sistemática de revisão decorre, em razoável medida, da inexistência de normativos que, de forma perene, estabeleçam processo de elaboração, de revisão e de escolha de itens que seja aplicável a despeito da específica edição do Enem. Dessa forma, os gestores podem alterar fluxos e criar novas instâncias de revisão a cada edição do Enem, sem a necessidade de as medidas adotadas guardarem consonância com uma norma-matriz atemporal.

Sobre o assunto, o Inep informou (peça 29, p. 1) que, apesar da inexistência de normativos que, de forma específica, regulem a sistemática de elaboração e de revisão de itens aptos a compor as provas do Enem:

a) adota como critério o Guia de Elaboração e Revisão de Itens (peça 36) e que o fluxo de processos se encontra mapeado no âmbito da autarquia;

b) contratou consultorias, a exemplo da que resultou na produção do "Documento D: avaliação da produtividade das instituições de educação superior (IES), bem como proposição de indicadores para monitoramento da qualidade do processo produtivo das IES", de 05 de dezembro de 2014, feito pela consultora Camila Akemi Karino (documento SEI 0994511), que fez o levantamento da situação do Banco Nacional de Itens à época, bem como a metodologia de análise dos quantitativos do banco;

c) realizou o mapeamento dos correspondentes processos de trabalho, materializado pelos produtos Levantamento de Processos – Montagem do Enem (SEI 0994518), realizado pela empresa Elo, e, mais recentemente, pela RNP (SEI 0994513).

No entanto, considera-se que nenhuma dessas três frentes supre a necessidade da normatização faltante, pois, primeiro, o Guia de Elaboração e Revisão de Itens cuida, preponderantemente, de regras a serem observadas por elaboradores e revisores e não foi suficiente, por suas próprias normas, de impedir a criação de instâncias adicionais de revisão de itens do Enem.

Quanto aos estudos e mapeamentos realizados, considera-se que consubstanciaram diagnóstico de uma situação já instalada, e não, em lugar disso, de normas gerais aptas a orientar os comportamentos esperados no futuro.

Além disso, nenhum dos três instrumentos é contemporâneo à sistemática atual de elaboração e revisão de itens regida pelo Edital 69/2020 (Por exemplo, o Guia de Elaboração e Revisão de Itens foi publicado há mais de doze anos, em 2010). Logo, todos eles carecem de atualização.

Outrossim, conforme o art. 4º, incisos X e IX, respectivamente, do Decreto 9.203/2017, constituem diretrizes da governança pública o i) estabelecimento formal de funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais e ii) a edição e a revisão de normas dotadas, dentre outras características, de estabilidade, quer dizer, que não “flutuem” com frequência superior à necessária, segundo a preferência de cada novo gestor.

Em face dessas constatações, propõe-se recomendar ao Inep que, com vistas a dar maior estabilidade aos processos afetos ao Enem, edite norma geral para regular o processo de elaboração, revisão e escolha anual dos itens das provas do Enem, devendo abordar, no mínimo, os seguintes aspectos:

a) concentração das decisões cruciais do referido processo, incluindo a seleção de colaboradores externos para o subprocesso de revisão, na Diretoria de Avaliação da Educação Básica, evitando-se a atribuição de responsabilidades associadas com relevantes tomadas de decisão a instâncias que não detenham, dentre as suas competências regimentais, atribuições relacionadas ao Enem, nos moldes verificados na designação da Assessoria de Governança e Gestão Estratégica do Inep para compor a Comissão de Seleção criada por intermédio do art. 7º do Edital Inep 23, de 8 de abril de 2022;

b) diretrizes para a escolha de colaboradores externos, incluindo formas de seleção, com privilégio de chamadas públicas, a partir de critérios de seleção objetivos;

c) necessidade de os colaboradores externos serem selecionados segundo as regras da chamada pública mais recente;

d) critérios objetivos de distribuição de atividades de revisão de itens entre os colaboradores externos, tendentes a evitar que, numa mesma edição do Enem, subsista elevada concentração de itens revisados por um mesmo colaborador externo e/ou que a distribuição de atividades do processo seja realizada segundo preferências pessoais dos servidores do Inep responsáveis pela distribuição de atividades;

e) delimitação das funções exercidas pelos servidores do Inep e pelos colaboradores externos, incluindo membros de comissões de assessoramento;

f) diretrizes para a criação e funcionamento de comissões de assessoramento, com delimitação do papel que podem exercer no processo de elaboração, revisão e escolha de itens de provas do Enem;

g) critérios de escolha dos membros de comissões de assessoramento e/ou quaisquer outras instâncias criadas para, em caráter excepcional ou continuado, participar do processo de revisão de itens das provas do Enem;

h) específicos tipos de revisão admitidos no processo de elaboração, revisão e escolha de itens do Enem, com indicação das correspondentes categorias de agentes responsáveis por cada modalidade (Exemplos: servidores do Inep, colaboradores externos selecionados por chamadas públicas e membros de comissões);

i) momento do processo em que cada tipo de revisão pode e/ou deve ser realizada. Neste ponto, dispor sobre os critérios que justificam nova revisão de itens que, por terem se sujeitado a crivo anterior, já integram o Banco Nacional de Itens.

Além da recomendação associada com a criação de um arcabouço normativo, propõe-se sugerir ao Inep que revise o Manual de Elaboração e Revisão de Itens para harmonizá-lo com as modificações operadas desde a sua edição.

Esta recomendação tem o mesmo fundamento da anterior (art. 4º, incisos X e IX do Decreto 9.203/2017), pois a normatização do Enem, com suficiente definição de responsabilidades e etapas, somente se completa com as regras do referido Manual. Daí a necessidade de que ele também seja atualizado e de que contemple regras estáveis.

Estoque de itens do Enem contido no Banco Nacional de Itens

Em relação a este tópico, o acompanhamento se justificou porque, de acordo com notícias colhidas da internet (peça 55), o estoque de itens disponíveis para a elaboração de provas do Enem estaria em patamar insuficiente para garantir a qualidade e a segurança das próximas edições do exame.

Por isso, a alta gestão do Inep teria cogitado reutilizar itens já aplicados em edições anteriores do exame e até mesmo terceirizar a responsabilidade pela elaboração de itens.

Logo, em instrução anterior (peça 19), ressaltou-se que o tema tem correlação com os aspectos de análise demandados pelo Tribunal por intermédio da referida decisão, pois um baixo estoque de itens do BNI pode impactar negativamente os dois pilares que esta ação de controle busca avaliar, quais sejam: i) a fidelidade técnico-pedagógica do processo de elaboração, revisão e escolha de itens do Enem e ii) a segurança do exame.

Sob o primeiro aspecto, um baixo estoque de itens diminui o poder de escolha dos gestores responsáveis pela elaboração das provas do Enem, quer seja porque podem não existir itens em estoque de determinados campos do conhecimento da matriz de referência do exame, quer seja porque, ainda que cobertas todas as áreas, inexistam itens com a qualidade necessária para a eficiente calibração da prova, segundo a análise psicométrica que avalia o adequado balanceamento entre questões mais fáceis e mais complexas.

O quesito segurança também pode ser comprometido, tendo em vista que não se revela adequado que itens de elaboração muito recente sejam utilizados no Enem, por algumas razões, dentre as quais se destacam: i) se são utilizadas ordinariamente questões recentemente elaboradas, aumentam as chances de as pessoas que participaram do processo de elaboração e revisão conhecerem os específicos itens que constituirão a prova de determinada edição do exame, de tal sorte que se revela mais adequado que, diante de um banco robusto, os itens sejam escolhidos dentre aqueles elaborados em momentos distintos (diferentes oficinas de elaboração de itens); ii) considerando que os itens são submetidos a pré-testes, nos quais agentes externos conhecem seu teor em provas simuladas, não é adequada a sua utilização sem que transcorra razoável prazo desde a aplicação dos pré-testes até a realização das provas da edição do Enem que os utilize.

Questionado sobre o julgamento que faz acerca da suficiência dos itens do BNI para fazer frente às próximas edições do Enem (peça 29, p. 9-10), bem como acerca da robustez do sistema de informação de suporte do banco, o Inep apresentou, em síntese, a resposta a seguir:

a) informações sobre o diagnóstico do Inep acerca da suficiência do estoque atual de itens do BNI, abrangendo o “estoque ideal”, “estoque crítico” e o “estoque atual”, por questões de segurança institucional, somente podem ser acessadas pelo TCU dentro do ambiente seguro do Inep;

b) durante o exercício de 2021, foram produzidas notas técnicas sobre o nível de estoque do BNI, mas sem indicação de soluções. No entanto, no mesmo período, foram realizadas oficinas de elaboração de itens para elevar o estoque;

c) o sistema atual do BNI, por se tratar de sistema legado, apresenta limitações de arquitetura. Apesar disso, ele é dotado de algumas camadas que garantem a segurança dos dados. O Inep está desenvolvendo um novo sistema, que abrangerá essas e outras evoluções que garantam a integridade e a segurança das informações;

d) nos últimos anos, o Inep realizou apenas um processo de credenciamento de elaboradores e revisores (Edital 69/2020);

e) questionado acerca de eventual acompanhamento contínuo do nível de estoque do BNI, o Inep informou que realiza monitoramento segundo dinâmica apresentada no “Documento B, do trabalho realizado pela consultora: Camila Akemi Karino (SEI nº 0994587)”, juntado à peça 40;

f) apesar das medidas recentes adotadas para a manutenção do estoque necessário do BNI, incluindo a realização de oficinas e de pré-testes, destacou que, como a mudança da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), seria pouco produtivo elaborar grande número de questões sob a sistemática atual ou até mesmo credenciar muitos elaboradores e revisores, dada a nova matriz;

g) os itens mais recentes do BNI foram inseridos no banco a partir das oficinas realizadas no ano de 2021, sendo que parte deles já foi submetida a pré-teste.

Da resposta, merece maior destaque o estudo realizado pela consultora Camila Akemi Karino.

Por seu intermédio, mapeou-se detalhadamente o Banco Nacional de Itens do Enem e do Exame de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), e se determinou, em relação ao Enem, o estoque ideal de itens por área de conhecimento, partindo da necessidade anual de montagem de provas e considerando, dentre outros aspectos, o percentual de aproveitamento de itens elaborados nas oficinas conduzidas pelo Inep.

Considera-se que os aspectos analisados naquele estudo constituem insumos essencialmente úteis para o processo de gestão do Inep sobre o BNI. Apesar disso, o referido estudo foi realizado há mais de oito anos e abrangeu um horizonte temporal que se encerrou em 2020.

Dessa forma, justamente pela aparente robustez do estudo realizado em 2014 e por sua indispensabilidade, propõe-se recomendar ao Inep que o atualize, tanto para capturar as alterações operadas desde então na sistemática de elaboração e revisão de itens, como para avaliar o impacto, nas próximas edições do Enem, das modificações da atual Base Nacional Comum Curricular.

Considerando que a atualização do estudo concorrerá para o aprimoramento e o aumento da efetividade do sistema de gestão de riscos do Inep associado com o Enem, na vertente “estoque de itens do BNI”, de tal forma que a referida recomendação está em linha com a seguinte diretriz do Decreto 9.203/2017:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Em face dessa proposta, da qual decorre a necessidade de realização de novos estudos, não se avaliou a suficiência do estoque atual do BNI para fazer frente às próximas edições do Enem.

Medidas de segurança adotadas na condução do Enem

O presente tópico originou-se das notícias de que o Poder Executivo Federal, atuando mais precisamente por intermédio do Inep, estaria adotando medidas comprometedoras da segurança da avaliação.

De acordo com relatos de servidores do Inep, o ex-presidente da Autarquia teria solicitado a inclusão de 22 nomes em lista de pessoas autorizadas a ter acesso à prova do Enem, dentro do ambiente seguro, local onde são elaborados os itens e as provas e que possui restrição de acesso de pessoal, mediante uso de detectores de metais, de leitor biométrico e de câmeras de segurança (peça 11, p. 2).

Ademais, os servidores também alegaram que um policial federal teria tido acesso ao Afis, no dia 2/9/2021, sem justificativa aparente, já na fase final de elaboração da prova do Enem 2021, em 2/9/2021 (peça 11, p. 3).

Sobre essa questão, foram feitos apontamentos de que o presidente do Inep teria colocado sob sigilo o processo referente ao acesso desse policial à sala reservada do Enem. Conforme noticiado, o ofício que tratou sobre a liberação do acesso do agente policial está inserido no processo de número 23036.005279/2021-49 (peça 41).

Por esses motivos, buscou-se, com a realização desse acompanhamento, examinar as medidas de segurança adotadas pelo Inep para proteger as informações relacionadas ao Enem, englobando a elaboração e revisão de itens e as provas do exame.

Como responsável pela condução do Enem e todos os processos que envolvem sua elaboração e aplicação, o Inep desenvolveu, ao longo dos anos, mecanismos com o objetivo de mitigar os riscos inerentes ao exame e resguardar a isonomia e impessoalidade necessárias em um processo de classificação de candidatos a vagas no ensino superior.

Dessa forma, criou-se o Ambiente Físico Integrado Seguro (AFIS), o qual consiste em uma área localizada no edifício sede do Inep, onde realizam-se as atividades de elaboração de itens e provas de conhecimento não somente do Enem, como também outras avaliações do sistema educacional brasileiro.

De acordo com o Protocolo de Acesso ao Ambiente Seguro (peça 39, p. 13):

Nesses ambientes são elaboradas as questões para o Banco Nacional de Itens (BNI) que farão parte das provas em si. Portanto, trata-se de locais com exigências especiais de controle de acesso, monitoramento, registro de eventos de segurança e isolamento onde pessoas de diferentes pontos do País se reúnem para discutir e elaborar questões de provas para os diversos exames geridos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

O Protocolo de Acesso estabelece ainda diversas regras a serem seguidas por aqueles que adentram o ambiente, para manutenção do local e retirada ou entrada de mídias contendo informações.

Inicialmente, é interessante trazer algumas definições estabelecidas no Protocolo de Acesso (peça 39, p. 15):

Comitê Gestor do Ambiente Seguro do Inep: será instituído comitê composto por um representante de cada coordenação/diretoria usuária do Ambiente Seguro, além de representantes da Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP) e da Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE). O Comitê será a autoridade responsável pela definição de diretrizes e orientações para a boa gestão do referido ambiente.

Servidor Responsável pela Gestão: servidor do quadro de pessoal do Inep, lotado na Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP), responsável por acompanhar a gestão do Ambiente Seguro pela Empresa Contratada. Esse servidor será o representante da DGP no Comitê Gestor do Ambiente Seguro e possuirá atribuições específicas, não podendo ter qualquer atribuição fora da finalidade das atividades do Ambiente Seguro, estando sujeito a responsabilização administrativa quem o fizer ou der causa.

Empresa Contratada: empresa especializada na execução indireta da gestão nos Ambientes Físicos Integrados Seguros (AFIS) conforme padronização de porte e demandas técnicas, visando à sustentação das atuais estruturas, mantendo a disponibilidade, acessibilidade, capacidade e proteção de informações, equipamentos e sistemas, envolvendo a infraestrutura física e lógicas seguras existentes, sistemas de controle e monitoração local/remota, serviços de operação, monitoramento, registro de eventos de segurança e isolamento, suporte técnico e garantia, de acordo com as condições e especificações estabelecidas neste documento e em seus encartes, de interesse do Inep.

Coordenação responsável: Coordenação do Inep responsável por executar oficinas de elaboração dos itens e por autorizar quais materiais os colaboradores e servidores poderão levar para o interior do Ambiente Seguro. Somente os Coordenadores poderão definir o grau de autorização daqueles que podem sair do Ambiente Seguro com dados e informações produzidos nas salas seguras.

Adicionalmente, por meio de diligência, foram feitos alguns questionamentos relacionados aos procedimentos adotados para acesso ao AFIS, cuja resposta do Inep consta na peça 29.

Um dos principais pontos diz respeito a quem são os responsáveis por autorizar a entrada de pessoas no Afis, portanto, o item 11.1.37 (peça 19) indagou quem seriam esses responsáveis e, no caso de negativa da autorização, se haveria instância superior que pudesse rever a decisão. O Inep descreveu esse procedimento nos seguintes termos (peça 29, p. 12):

As autorizações dos servidores e colaboradores da parte administrativa é realizada pela Coordenação-Geral de Gestão Administrativa, da Diretoria de Gestão e Planejamento. Já as demais autorizações são realizadas pelas Coordenações Gerais finalísticas de cada Diretoria, no caso do ENEM, a Coordenação-Geral de Exames para Certificação - CGEC da Diretoria de Avaliação da Educação Básica - DAEB. Atualmente, segundo o disposto na Portaria de nº 580 de 02 de dezembro de 2014, expedida pela presidência, somente os ocupantes de cargos diretivos possuem prerrogativa para autorizar acesso ao ambiente seguro. Salienta-se que, conforme disposto no item 5.1.13 do Protocolo de Acesso ao ambiente seguro (SEI n.º 0994597), durante o período crítico, aquele em que são realizadas atividades

relativas à preparação dos instrumentos do ENEM, somente o Coordenador Geral de Exames e Certificação poderia autorizar o acesso de pessoas ao AFIS. Não há previsão no protocolo, a princípio, de instâncias superiores com prerrogativas de autorizar acesso durante esse período. (grifos inseridos)

Paralelamente, no fluxo definido como provisionamento, no Protocolo de Acesso, descreve-se as etapas a serem seguidas para acesso de servidores ou colaboradores ao Afis, consistindo em: 1) solicitação dos coordenadores responsáveis de cada área, por meio de preenchimento do “Formulário de Requisição de Acesso ao Ambiente Seguro, para entrada de servidor/colaborador; 2) o servidor responsável pela gestão do Afis reúne em documento todas as solicitações de requisição de acesso e encaminha para a empresa contratada para que esta realize o pré-cadastro; 3) coordenador responsável encaminha aos servidores/colaboradores que terão acesso ao Afis as orientações gerais para utilização do ambiente seguro, incluindo o Manual.

Ato contínuo, de acordo com o Protocolo de Acesso, a empresa contratada, além de realizar o pré-cadastro das informações contidas no Formulário de Requisição de Acesso ao Ambiente Seguro no Sistema de Controle de Acesso, também deve encaminhar semanalmente ao Servidor Responsável pela Gestão um relatório de acessos, o qual será submetido ao Comitê Gestor do Ambiente Seguro, contendo as seguintes informações: nome do usuário, data e hora dos acessos, método de acesso, ambiente acessado, projetos em andamento por sala e quantidade de pessoas por sala.

Cabe ressaltar, nesse ponto, que, de acordo com o Inep, atualmente não há empresa contratada para a realização dessa gestão do Afis, sendo feita por servidores da autarquia, com o apoio administrativo do contrato geral do Inep. Esclarece ainda que o Protocolo de Acesso encontra-se em fase de aprimoramento e atualização (peça 29, p. 12).

Especificamente, na ocasião do acesso dos servidores/colaboradores ao Afis, há diversas etapas a serem realizadas com vistas a obter o máximo de segurança possível das informações tratadas dentro do ambiente seguro, consoante quadro contido no próprio Protocolo de Acesso (peça 39, p. 35):

Figura 1: Etapas para acesso ao Ambiente Seguro

Etapas – Acesso ao Ambiente Seguro

ID	Etapas Fluxo
5.1.1	Recepção;
5.1.2	Autorização;
5.1.3	Registro Fotográfico;
5.1.4	Registro Biométrico;
5.1.5	Digitalização do documento de identificação;
5.1.6	Assinatura do Termo de Regras e Conduta;
5.1.7	Porta volumes;
5.1.8	Detector de metais (raquete);
5.1.9	Scanner Humano;
5.1.10	Tratativa de Incidente de Segurança;
5.1.11	Acesso Sala Segura (Nível 01);
5.1.12	Acesso Sala Segura (Nível 02).

Com base nesse fluxo, pode-se observar as diversas etapas envolvidas para obter acesso ao ambiente seguro, cada qual com suas regras estabelecidas no Protocolo de Acesso, além da citada autorização dada pelo coordenador da área no processo anterior.

Após a realização dos trabalhos dentro do ambiente seguro, há também um protocolo a ser seguido para saída do Afis, conforme fluxo ilustrado (na figura 2) presente no Protocolo de Acesso:

Figura 2: Etapas para saída do Ambiente Seguro

Etapas – Saída do Ambiente Seguro

ID	Etapas Fluxo
6.1.1	Saída Sala Segura (Nível 02);
6.1.2	Saída Sala Segura (Nível 01);
6.1.3	Scanner Humano;
6.1.4	Detector de metais (raquete);
6.1.5	Tratativa de Incidente de Segurança;
6.1.6	Porta-Volumes.

Cabe evidenciar a diferença entre as salas seguras de nível 1 e de nível 2. O nível 1 é o primeiro local dentro do Afis. A sala segura de nível 2 é a mais segura, contendo diversas regras mais rígidas aplicadas a ela, e é o local em que é trabalhado o Enem.

Além disso, há o denominado “período crítico”, o qual consiste em período considerado crítico pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), em que procedimentos adicionais de segurança são adotados. Com relação ao Enem, a fase de elaboração das provas é considerada crítica, portanto, os seguintes procedimentos adicionais são adotados (peça xx, p. 41):

Qualquer material que entrar no nível 2 somente poderá ser retirado após o término do período crítico, salvo material impresso ou mídia contendo informações psicométricas ou materiais pedagógicos, que somente poderão ser retirados pelo Diretor de Avaliação da Educação Básica ou pela Coordenadora Geral de Instrumentos e Medidas;

Aparelhos eletrônicos (computadores, impressoras, etc.) sem utilização ou danificados deverão ser mantidos na sala até o término do período crítico;

Sempre que necessário, o lixo comum e o sigiloso deverão ser lacrados e armazenados na sala 8 do nível 2 até o término do período crítico;

Será permitida a entrada de material impresso e mídia a servidores previamente autorizados;

Não poderá haver circulação de material entre os níveis 1 e 2, salvo para reabastecer garrafa com água mineral no nível 1;

Não poderá haver qualquer tipo de manutenção ou limpeza das salas do nível 2 sem o acompanhamento de um servidor da gestão do Ambiente Seguro;

A atividade de limpeza e manutenção deverá ocorrer entre 7h e 8h;

Em hipótese alguma, poder-se-á entrar em salas do nível 2 (para limpeza, manutenção ou avisos) quando houver computador ligado ou qualquer tipo de papel, rascunho, post-it sobre as mesas, armários ou impressora, ainda que estes estejam em branco.

Garrafas de água de usuários do nível 1 não poderão ser armazenadas nem descartadas no nível 2;

Poderá ser executado suporte técnico nos computadores do nível 2, sempre que necessário, sob a supervisão de um servidor da Daeb e um do Ambiente Seguro, sendo vedada a saída de máquinas.

Ainda há uma importante disposição acerca do término do período crítico e os procedimentos que devem ser adotados ao final desse período (peça xx, p. 42):

A liberação do Ambiente Seguro/BNI – nível 2 e a suspensão dos procedimentos de segurança complementares somente poderão ocorrer se todo o lixo produzido e armazenado dentro desse Ambiente durante o período crítico for triturado por funcionários especializados designados, com a supervisão de

servidores do Inep, e eliminado conforme procedimento de descarte de material sigiloso. A destruição do material deverá estar programada para terminar até o dia 19 de agosto de cada ano.

Entende-se ainda relevante salientar as regras aplicáveis na entrada e saída de material do Afis, diante do risco inerente a esta situação.

A entrada de qualquer material, sejam livros, jornais, materiais de limpeza, mídias eletrônicas, mobiliários, ferramentas e etc, deverá ser previamente autorizada pelo coordenador responsável, por meio de documento e e-mail institucional, devendo o usuário preencher declaração e submeter o material à vistoria do Servidor Responsável pela Gestão. Esta vistoria é somente quanto ao tipo do material, não englobando seu conteúdo.

Para que essa entrada de material seja efetuada, o colaborador ou servidor interessado deve informar ao coordenador responsável para que este decida sobre o pedido e, caso aceito, preenche-se um Formulário de Autorização para Entrada de Materiais no Ambiente Seguro, o qual deverá ser entregue ao Servidor Responsável pela Gestão no momento da entrada.

Importante destacar que os materiais destinados às oficinas de elaboração de itens somente terão o formato de mídia eletrônica ou impresso, em formato de texto, tabela ou figura. Ademais, deverão ser destruídos logo após a sua utilização ou permanecerem guardados no Afis por período estabelecido pelo coordenador a fim de manter a confidencialidade do respectivo exame ou avaliação.

Para saída de material, deve-se observar ainda mais a importância de manter a confidencialidade das informações produzidas no Afis. Sendo assim, além dos procedimentos adotados também na entrada de material, somente poderão sair materiais relacionados aos serviços de manutenção e limpeza.

No caso de saída de informações ou dados, esta deverá ocorrer somente por meio de dispositivos de armazenamento em massa (pen drive/hd externo), devidamente registrados, criptografados e limitados aos coordenadores das áreas utilizadoras das salas seguras. Somente eles poderão sair com informações ou dados do Afis.

Por meio da diligência, questionou-se sobre essa questão para maiores esclarecimentos, consoante descrito abaixo (peça 29, p. 13):

11.1.42 No Protocolo de acesso ao AFIS, há a informação de que somente os coordenadores das áreas utilizadoras das salas seguras podem sair com dispositivos de armazenamento em massa contendo informações e dados. Quem são esses coordenadores e quais são as áreas a que o protocolo se refere? Esses coordenadores podem autorizar outras pessoas a saírem com dados e informações produzidos nas salas seguras? Se positivo, quais medidas adotadas para verificar quais informações e dados estão sendo retirados do ambiente seguro?

No caso específico do ENEM e outros exames que envolvem a Educação Básica é o Coordenador Geral de Exames para Certificação, já para os exames e avaliações da Educação Superior são três os Coordenadores Gerais autorizados, o de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior, o de Controle de Qualidade da Educação Superior e o do Enade. Os Coordenadores podem autorizar outros servidores, mediante documento expresso no SEI. A saída do AFIS com dispositivos de armazenamento é realizada quando há necessidade de confirmação de informações em relação à determinado item, haja vista que o ambiente seguro não tem, por motivos óbvios, acesso à computadores com acesso à internet. Todo o procedimento é devidamente registrado através de procedimento próprio dos Gestores do AFIS.

Apresentamos destacado a seguir um trecho do Protocolo de Acesso ao ambiente seguro (Sei n. ° 0820971).

5.1.13 PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA EM PERÍODOS CRÍTICOS

Em períodos considerados críticos pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), procedimentos de segurança complementares deverão ser adotados. Esses períodos estão relacionados, sobretudo, aos momentos de elaboração de provas para avaliações que exigem um maior grau de sigilo e segurança.

Para que tais medidas complementares sejam adotadas, a Coordenação Geral de Instrumentos e Medidas ou a diretoria regimentalmente responsável deverá encaminhar à Coordenação Geral de Recursos Logísticos da DGP um memorando informando o período em que esses procedimentos deverão estar em vigor:

Qualquer material que entrar no nível 2 somente poderá ser retirado após o término do período crítico, salvo material impresso ou mídia contendo informações psicométricas ou materiais pedagógicos, que somente poderão ser retirados pelo(a) Diretor(a) de Avaliação da Educação Básica ou pelo(a) Coordenador(a)- Geral de Instrumentos e Medidas (atual CGEC).

- Aparelhos eletrônicos (computadores, impressoras, etc.) sem utilização ou danificados deverão ser mantidos na sala até o término do período crítico.*

- Sempre que necessário, o lixo comum e o sigiloso deverão ser lacrados e armazenados na sala 8 do nível 2 até o término do período crítico.*

- Será permitida a entrada de material impresso e mídia a servidores previamente autorizados.*

- Não poderá haver circulação de material entre os níveis 1 e 2, salvo para reabastecer garrafa com água mineral no nível 1.*

- Não poderá haver qualquer tipo de manutenção ou limpeza das salas do nível 2 sem o acompanhamento de um servidor da gestão do Ambiente Seguro.*

- A atividade de limpeza e manutenção deverá ocorrer entre 7h e 8h.*

- Em hipótese alguma, poder-se-á entrar em salas do nível 2 (para limpeza, manutenção ou avisos) quando houver computador ligado ou qualquer tipo de papel, rascunho, post-it sobre as mesas, armários ou impressora, ainda que estes estejam em branco.*

Durante o período de construção do instrumento de aplicação do ENEM, é instaurado o “período crítico”, sendo que a referida autorização somente pode ser concedida pelo ocupante do cargo de Coordenador Geral de Exames e Certificação (DAS 101.4), que à época de elaboração do protocolo, era o cargo de Coordenador Geral de Instrumentos e Medidas. Somente uma pessoa ocupa essa posição. Esse também é o único autorizado a permitir a saída ou entrada de materiais impressos ou em mídia durante esse período.

No que se refere aos demais exames (Enade, Revalida, SAEB), os respectivos Coordenadores Gerais, quando estão fora do período crítico, também possuem prerrogativa para autorizar o acesso de colaboradores e servidores nos espaços para realização das atividades. As “áreas”, são as “coordenações gerais” da estrutura departamental do Inep.

Sobre a saída de dados e informações, é parte do trabalho desses coordenadores autorizar essa saída. As medidas que são adotadas são: controle de saída do material, realizado pela gestão do AFIS após prévia conferência do coordenador que autoriza a saída em um dos computadores disponíveis no AFIS; A gravação de mídia para transporte para ambiente gráfico, que segue o disposto no protocolo de transporte de material sigiloso Portaria 454, de 3 de setembro de 2021 (Sei. N.º 0989008) e sua retificação (Sei n.ºs 0989013 e 0989256).

As respostas apresentadas corroboram com as informações constantes no Protocolo de Acesso. Além disso, há procedimentos adicionais no denominado período crítico.

Além de todas essas regras de observância obrigatória, no caso de violação a qualquer uma delas, realiza-se um procedimento denominado “Tratativa de incidente de segurança”, no qual ficará proibida a entrada ou saída do ambiente seguro até que sejam eliminados os eventos que comprometam a segurança. Quando esse procedimento é acionado, cabe ao coordenador autorizar a entrada ou saída do colaborador, servidor ou terceirizado envolvido no incidente, além de

elaborar um boletim de ocorrência e relatório, os quais devem ser encaminhados ao Comitê Gestor do Afis, contendo as seguintes informações: identificação funcional do servidor, descrição do fato, dispositivo violado, solução adotada e sugestão de solução com a devida fundamentação em dispositivo normativo.

Há, ainda, o registro da entrada e saída de qualquer pessoa no ambiente seguro, inibindo uma possível autorização indiscriminada de pessoas sem relação com os procedimentos realizados dentro do ambiente seguro, os quais não se limitam somente à elaboração de itens e provas.

Dentre as atividades a serem realizadas no Afis, incluem-se serviços de manutenção, limpeza e suporte à tecnologia da informação. Logo, há uma gama de pessoas que podem adentrar o ambiente seguro, desde que seguidos todos os procedimentos previstos no Protocolo de Acesso.

Todos os colaboradores e servidores, ainda que sejam aqueles detentores de cargo em comissão, devem seguir essas regras, as quais foram estabelecidas no Protocolo de Acesso, editado por meio da Portaria Inep 580/2014.

Também há a Portaria Inep 454/2021, a qual estabeleceu as normas e os procedimentos necessários para a transferência de qualquer material sigiloso de exames e avaliações, no âmbito do Afis, para o ambiente seguro de empresa responsável pelos serviços de produção gráfica, contratada pelo Instituto, para os serviços de impressão dos instrumentos de aplicação de cada exame e avaliação sob seu domínio.

Nos pontos principais que possuem relação direta com a elaboração e revisão de itens e elaboração das provas do Enem, percebe-se a existência robusta de diversas regras aplicáveis no fito de manter a segurança das informações produzidas.

Conforme destacado na representação, a eventual ampliação indiscriminada do número de pessoas que, sob o pretexto de analisarem as questões já selecionadas do Enem, passam a ter contato com as provas antes de sua efetiva aplicação, pode aumentar consideravelmente os riscos associados com vazamentos de gabaritos e questões, com potenciais prejuízos à isonomia de candidatos que disputem vagas em instituições de ensino superior.

Especificamente quanto a esse ponto, obteve-se acesso à relação dos servidores e colaboradores que atuaram no Afis no período de 31/5/21 a 9/10/21 (peça 42), incluindo a informação do grupo a que pertencem, e não há indicativos de que tenham sido autorizadas pessoas estranhas à elaboração de itens ou provas.

Na mesma linha, a notícia de que pessoa estranha à elaboração da prova, ainda que policial federal, acessou ambiente seguro sem justificativa plausível aparente levantou suspeita acerca da suficiência e da adequação das medidas de segurança adotadas pelo Inep para garantir a lisura do processo de avaliação do Enem.

Conforme citado, no dia 2/9/2021, ocorreu uma visita de um agente da Polícia Federal ao Afis e que teria ocorrido sem motivo aparente.

Todavia, o Inep, em resposta à diligência, encaminhou o relatório produzido pela Polícia Federal a partir dessa visita, bem como tivemos acesso a e-mails trocados entre servidores, os quais explicitam os motivos que levaram este agente ao ambiente seguro.

Os e-mails demonstram os motivos que ensejaram a ampliação do ambiente seguro, os quais surgiram da necessidade de realizar diversas avaliações simultaneamente, após os adiamentos ocorridos em decorrência da pandemia do Covid 19, o que causou um conflito de agendas na utilização do Afis.

Dessa forma, foram feitas modificações no ambiente para comportar a elaboração de exames como o Saeb, Revalida, Enade e Enem (peça 43).

Após feitas as modificações, o agente da Polícia Federal realizou visita técnica no dia 2/9/2021, elaborando o relatório constante da peça 44, onde relata que “em termos de segurança física, o ambiente aparenta possuir um nível de profissionalismo adequado à importância do INEP e do ENEM”.

Contudo, o agente ressalta a impossibilidade de atestar a segurança do ambiente, alegando a necessidade de uma inspeção mais planejada, focada, intensa, prolongada e multidisciplinar, com a participação de especialistas em segurança física das instalações, servidores do Inep e outros atores necessários (peça 44).

Também foram encaminhados outros relatórios referentes a participações da Polícia Federal no processo do Enem, particularmente nos dias anteriores e posteriores à aplicação do exame, bem como nos dias da aplicação (peças 45 e 46).

Ressalta-se que há um acordo de cooperação técnica entre o Inep e a Polícia Federal, cujo objeto consiste no (peça 47):

“estabelecimento de projetos e ações de interesse comum, voltados ao compartilhamento de bases de dados e informações e ao desenvolvimento de atividades entre os partícipes para a consecução de suas atribuições institucionais, bem como fomentar ações de inteligência e segurança para a garantia do sigilo dos exames e avaliações realizadas pelo Inep”.

Dentre as obrigações da Polícia Federal estão:

a) observar os requisitos tecnológicos e as condições estabelecidas pelo Inep para obtenção de acesso às bases de dados relativas ao Exame Nacional do Ensino Médio - Enem e aos demais exames e avaliações;

b) disponibilizar o efetivo necessário à realização da vistoria no ambiente seguro da gráfica e à escolta da mídia das provas do Enem, mediante prévia comunicação da identidade dos integrantes das equipes; e

c) realizar de forma articulada atividades de inteligência e investigação para reforçar a segurança dos certames promovidos pelo Inep.

Cabe salientar que esta parceria não se limita ao ano de 2021, inclusive, o prazo de vigência previsto em sua cláusula nona é de sessenta meses, podendo ser prorrogado por até doze meses (peça 47, p. 4).

Pela análise efetuada, entende-se que os riscos enfrentados pelo Inep são inerentes a todo o processo de elaboração do Enem, visto que não se vislumbra outros meios de elaboração de itens e provas e de impressão das provas sem a utilização da internet, a qual oferece um risco ainda maior de vazamento de informações.

Além disso, percebe-se diversas mudanças que estão sendo feitas ao longo das edições do Enem com vistas a tornar o processo mais seguro e qualificado, não à toa, cada vez mais instituições de ensino superior aderem ao Enem como forma de ingresso.

Também cabe salientar que a forma de escolha dos elaboradores, tratada na seção 2.1, possui relação com a segurança do exame. No aludido tópico, foram citadas algumas fragilidades desse processo, propondo-se melhorias que podem, também, fomentar maior segurança das informações do Enem.

Por fim, ainda que não se possa assegurar que o ambiente Afis é seguro de forma absoluta, foi possível observar que existem protocolos de segurança bem definidos. Assim, uma vez que não se vislumbra oportunidades de melhorias aos protocolos do Afis, deixa-se de propor encaminhamentos relativos a esse ponto.

Processo de licitação e contratação da nova aplicadora do Enem

A análise desse tópico decorre da obtenção de informação segundo a qual o contrato realizado entre a aplicadora do Enem, constituída pela Fundação Cesgranrio e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), e o Inep foi prorrogado emergencialmente com vistas a realizar a aplicação da prova no ano de 2022.

Foram indagados ao Inep os motivos ensejadores dessa prorrogação emergencial e estágio atual, bem como o cronograma previsto, da nova contratação a iniciar sua vigência a partir de 2023.

Quanto à prorrogação emergencial, o Inep encaminhou documentação relacionada ao processo do termo aditivo que prorrogou o contrato até então vigente (peça 49).

Considerando que os serviços a serem prestados pela aplicadora contratada incluem atividades realizadas previamente à aplicação da prova, como, por exemplo, análise das justificativas de ausência e dos pedidos de isenção de taxa de inscrição dos participantes, vislumbrou-se o risco de prejuízo nessas atividades pré-aplicação no caso de mudança da contratada no meio do processo (peça 49, p. 5).

Dessa forma, foi feito o Termo Aditivo 7/2022 (peça 49, p. 80) prorrogando por mais doze meses o Contrato 15/2017 (peça 48, p. 1-4), cujo objeto consistiu na contratação de Consórcio para prestação de serviços especializados de aplicação para o Enem, consórcio este formado pela Fundação Cesgranrio e FGV, após aceite da Fundação Cesgranrio, líder do consórcio (peça 49, p. 7).

Em paralelo, a autarquia iniciou os procedimentos para realizar licitação para contratação da nova aplicadora do exame. Em resposta à diligência (peça 29), o Inep declarou ter realizado, no dia 10/8/2022, audiência pública com a participação de três aplicadoras no intuito de levantar subsídios para definir especificações técnicas sobre a contratação para aplicação do Enem (peça 50).

Outrossim, de acordo com o Cronograma da Contratação (peça 51), o prazo final para assinatura do novo contrato a ser firmado é dia 8/12/2022, ou seja, ainda no ano corrente. Por esse cronograma, é possível verificar ainda outros marcos temporais das etapas do processo licitatório, conforme demonstração de algumas das etapas na tabela abaixo, os quais permitem acompanhar o andamento das atividades e se essas estão atendendo aos prazos previstos:

Tabela 1: Cronograma da contratação

<i>Etapas</i>	<i>Início</i>	<i>Fim</i>
<i>PREGOEIRO: Publicar o Aviso de Licitação e Edital no Portal Comprasnet</i>	20/1 0/2022	21/1 0/2022
<i>Comprasnet: Divulgação do Edital</i>	21/1 0/2022	2/11/ 2022
<i>Abertura da fase de lances</i>	2/11/ 2022	3/11/ 2022
<i>Área técnica: análise da documentação</i>	3/11/ 2022	14/1 1/2022
<i>Decisão pregoeiro após recursos</i>	22/1 1/2022	29/1 1/2022
<i>Prazo para assinatura do contrato entre as partes</i>	6/12/ 2022	8/12/ 2022

Fonte: elaboração própria a partir das informações contidas na peça 51

De forma a verificar o cumprimento das etapas previstas no cronograma acima, foram feitas consultas ao Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) e ao sítio eletrônico do Inep em busca de informações acerca desse procedimento licitatório, contudo, não foram encontradas evidências do início do processo de licitação, nem mesmo a divulgação do edital.

Diante disso, foi feito contato telefônico com a Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep (DGP) para verificar em qual fase estaria o processo licitatório da nova contratação, oportunidade na qual nos foi informado que o processo encontra-se na Procuradoria Federal especializada junto ao Inep (Projur) para análise jurídica e, somente após retornar da Projur, será publicado o edital.

Percebe-se que há um considerável atraso no cumprimento das etapas previstas, havendo o risco de ocorrer novamente a necessidade de renovação contratual emergencial, assim como foi na edição de 2022, surgindo, assim, a necessidade de acompanhamento desse processo licitatório, a fim de mitigar esses riscos existentes.

O contrato atual (Contrato 15/2017), iniciou sua vigência em 19/7/2017 e, de acordo com a cláusula segunda, sua vigência seria doze meses, podendo ser prorrogada por até sessenta meses, desde que houvesse autorização formal da autoridade competente (peça 48, p. 1 e 5). Posto isso, o prazo máximo do contrato, já considerando as possíveis prorrogações, seria até 18/7/2022. Contudo, conforme salientado pelo Inep, o término coincidiria com importantes fases pré-aplicação do Enem, e que são de responsabilidade da contratada. A mudança de aplicadora no andamento dessas fases poderia vir a causar prejuízos a todo o processo.

Cabe ressaltar que o Inep considera como serviços continuados aqueles relacionados a elaboração e aplicação do Enem, com base na Portaria Inep 9/2021, a qual prevê no seu art. 2º, inciso XXXIV, como serviços continuados a “operacionalização, aplicação, correção e divulgação dos exames e avaliações promovidos pelo Inep” (peça 49, p. 16), o que se justifica diante dos diversos serviços prestados pela aplicadora antes e depois da aplicação da prova, os quais estão descritos no Projeto Básico anexo ao contrato (peça 48, p. 65-91).

Consoante a regra contida na Lei 8.666/93, no art. 57, II, a prestação de serviços de natureza continuada poderão ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, limitada a sessenta meses, corroborando com o previsto no caso em tela.

Sabe-se que o último termo aditivo prorrogou por mais doze meses além do já atingido limite de sessenta meses. Todavia, o § 4º, do citado art. 57, dispõe acerca da possibilidade de, em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, prorrogação por mais doze meses, além do limite previsto no inciso II, do caput do mesmo artigo.

De fato, ocorreram atrasos nas ações de planejamento da nova contratação, conforme relatado na Nota Técnica Conjunta 16/2022 (peça 49, p. 35), os quais impediram a realização da licitação no tempo necessário para aplicação do Enem 2022, surgindo, assim, a necessidade de realizar uma prorrogação excepcional do contrato vigente para evitar prejuízos a esta tão importante avaliação.

Embora tenha ocorrido mal planejamento para realização da licitação e da contratação da nova aplicadora, nesse caso concreto, os possíveis prejuízos advindos da troca da contratada no meio do processo de realização do Enem ou de lapso temporal em que não houvesse nenhum contrato vigente seriam superiores ao da prorrogação excepcional ocorrida, a qual nem mesmo vislumbrou-se indícios de irregularidades.

Portanto, considerando a razoabilidade da prorrogação excepcional ocorrida e o início das etapas para realizar a licitação para a nova contratação, havendo ainda possibilidade de acompanhamento do cumprimento do cronograma previsto, entende-se não ser necessária proposta de encaminhamento relacionada a este ponto.

Contudo, o Manual de acompanhamento do TCU prevê a possibilidade de realização de novos períodos de execução e relatório com vistas a realizar um acompanhamento concomitante dos atos da administração pública, a fim de evitar a ocorrência de irregularidades que possam comprometer o alcance dos objetivos previstos.

No caso do processo licitatório referente à contratação da nova aplicadora do Enem, entende-se ser necessário um novo ciclo de acompanhamento para verificar o cumprimento das etapas previstas para conclusão da licitação e contratação, diante dos atrasos já verificados nesse processo.

CONCLUSÃO

Ao analisar a sistemática de elaboração, de revisão e de escolha de itens que devem compor o Enem em cada edição, identificou-se que, nos últimos anos, sobretudo desde 2019, apesar da existência de processo seletivo de chamada pública para elaboradores e revisores calcado em critérios minimamente objetivos de seleção, várias instâncias de revisão foram criadas – e efetivamente funcionaram – sem que se evidenciassem os critérios de escolha de seus membros e se delimitasse com precisão o alcance da revisão que lhes incumbia. (itens 41-59 desta instrução)

Além disso, verificou-se que, na prova de ciências humanas do Enem 2021, a última instância de revisão foi atribuída, em sua quase totalidade, a uma só revisora, com possíveis riscos à segurança e indícios de adoção de critérios de escolha dissociados do princípio da impessoalidade, uma vez que a referida revisora não participou do processo seletivo mais recente de elaboradores e revisores. (itens 60-64 desta instrução)

Ante essas constatações, associadas com a criação de instâncias de revisão de itens do Enem sem justificativa plausível aparente e com a concentração de revisão em um único colaborador, julgou-se pertinente recomendar ao Inep que crie norma para conferir maior estabilidade e previsibilidade ao processo de elaboração, revisão e escolha de itens do Enem, dispondo sobre os principais aspectos atinentes à formação de comissões de assessoramento e ao desenho do referido processo de trabalho. (itens 75-84 desta instrução)

Noutra vertente, verificou-se que, apesar de o Inep ter realizado, no ano de 2014, estudo no qual enfrentou, com propriedade, questões associadas com os níveis de estoque do Banco Nacional de Itens do Enem, processaram-se mudanças significativas no processo de elaboração, revisão e escolha de itens desde a sua elaboração. (itens 88-93 desta instrução)

Por isso, julgou-se adequado recomendar ao Inep que atualize o estudo de que trata o documento B do trabalho realizado pela consultora Camila Akemi Karino (SEI nº 0994587) visando incorporar a suas conclusões as alterações operadas desde a sua produção na sistemática de elaboração e revisão de itens do Enem, bem como para avaliar os impactos nas próximas edições daquele exame das recentes alterações da Base Nacional Comum Curricular. (itens 94-95 desta instrução)

Por razões equivalentes, também se decidiu propor recomendação ao Inep para que atualize o Manual de Elaboração e Revisão de Itens visando a sua harmonização com a sistemática de elaboração, revisão e escolha de itens efetivamente utilizada atualmente. (item 83 desta instrução)

Ao analisar as medidas de segurança adotadas na condução do Enem, foram destacadas diversas normas aplicáveis na utilização do Afis, ambiente seguro em que são realizadas todas as ações relacionadas à elaboração e revisão dos itens e provas do Enem. (itens 105-132 desta instrução)

Entendeu-se que os protocolos de segurança são bem definidos, compondo-se de regras robustas e que buscam mitigar os riscos inerentes aos processos do Enem, não vislumbrando-se,

assim, oportunidades de melhoria capazes de eliminar totalmente qualquer risco. (item 133 desta instrução)

Ainda, com relação a visitas realizadas por agentes da Polícia Federal ao Afis e à possível ampliação indevida de pessoas autorizadas a entrar no ambiente seguro, após análise da documentação a que se teve acesso, não foram identificados indícios de irregularidade nesses fatos, tendo sido considerados como triviais ao processo de elaboração do Enem, havendo, inclusive, acordo de cooperação técnica entre o Inep e a Polícia Federal, não cabendo, portanto, propostas com relação a esses pontos. (itens 134-146 desta instrução)

Outro ponto analisado diz respeito ao processo de licitação e contratação da nova aplicadora do Enem, visto que, para a aplicação do Enem em 2022, foi realizada a renovação emergencial do contrato atual, diante dos atrasos na realização do processo licitatório para a nova contratação. (itens 151-155 desta instrução)

Verificou-se que novamente há atrasos no cumprimento das etapas prevista no cronograma da nova contratação, evidenciando o risco de não haver tempo hábil para a aplicação do Enem no ano de 2023 pela nova contratada, assim como ocorreu em 2022. Dessa forma, entende-se ser necessário a realização de novo ciclo de acompanhamento no que se refere-se a esse ponto específico da nova contratação. (itens 156-169 desta instrução)

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Cumprir informar que foram encaminhadas a este Tribunal duas Solicitações do Congresso Nacional (SCN) com pedidos semelhantes de fiscalizações referentes a possíveis irregularidades ocorridas nos processos relacionados ao Enem.

TC 045.649/2021-9 (Min. Walton Alencar Rodrigues)

Solicitação do Congresso Nacional de autoria da Senadora Leila Barros, encaminhada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, requerendo a realização de auditoria operacional no Inep em face das notícias recentes de aventada deterioração operacional daquela autarquia, da qual teria decorrido, inclusive, o pedido de afastamento de expressivo número de gestores de nível intermediário poucos dias antes da aplicação das provas do Enem 2021.

Após exame inicial, considerando que as questões levantadas na solicitação já eram tratadas em outros processos e no presente acompanhamento, foi proferido o Acórdão 535/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, informando o solicitante dos aludidos processos.

Além disso, o acórdão supramencionado, em seu item 9.3, por força do art. 14, III, da Resolução-TCU 2015/2008, estendeu os atributos definidos no art. 5º dessa mesma resolução (atributos aplicáveis às Solicitações do Congresso Nacional) ao presente processo e aos demais processos correlatos: TC 043.323/2021-9, TC 043.315/2021-6 e TC 043.073/2021-2.

TC 012.267/2022-8 (Min. Walton Alencar Rodrigues)

Tratou de requerimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), da Câmara dos Deputados para realização de fiscalização no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para avaliar possíveis atos administrativos indevidos, no tocante aos procedimentos vinculados à elaboração e aplicação das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) 2021, especialmente quanto ao suposto direcionamento ideológico na escolha e elaboração dos itens das provas e às falhas de segurança no Enem.

Do mesmo modo que o anterior, considerando que as questões levantadas na solicitação já eram tratadas em outros processos e no presente acompanhamento, foi proferido o Acórdão

1892/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, informando o solicitante dos aludidos processos.

Adicionalmente, cabe propor na presente instrução que os demandantes sejam informados do acórdão que vier a ser proferido neste processo.

Também é importante mencionar que o Inep, por meio de sua Auditoria Interna, está realizando duas Ações de Auditoria tratando de temas correlatos com o presente trabalho, conforme informações encaminhadas pelo Auditor-Chefe:

Ação de Auditoria nº 2

O objetivo desse trabalho é avaliar o processo de gestão do banco nacional de itens, com foco no cumprimento dos 3 objetivos do BNI (garantir quantidade expressiva de itens, garantir qualidade pedagógica dos itens e garantir qualidade psicométrica dos itens). Como o Inep está executando um projeto de modernização do BNI, a auditoria priorizou a avaliação desse projeto.

O trabalho está no final da etapa de planejamento.

A conclusão do relatório preliminar está prevista para janeiro de 2023.

Ação de Auditoria nº 3

O objetivo desse trabalho é avaliar o processo de montagem de provas do Enem, com foco nos aspectos relacionados à garantia da qualidade pedagógica e psicométrica.

A avaliação encontra-se na etapa de Análise, aplicação dos testes e elaboração dos achados de auditoria.

A conclusão do relatório preliminar está prevista para janeiro de 2023.

Essas fiscalizações demonstram o interesse da autarquia em promover melhorias em seus processos e poderão ser aproveitados em possíveis trabalhos futuros a serem realizados pelo TCU sobre o tema.

Noutra vertente, apesar de constarem propostas de encaminhamento referentes a recomendações, não se submete o relatório a comentários prévios dos gestores porque, na data 6/10/2022, na sede daquela autarquia, a equipe de fiscalização já discutiu com representantes do Inep, dentre outros assuntos, sobre a adequação de existirem normas de caráter permanente destinadas a regulamentar os principais aspectos do processo de elaboração, revisão e escolha de itens das provas do Enem.

Dessa forma, considera-se configurada a hipótese de dispensa prevista no art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

187.1. recomendar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

187.1.1. com fundamento no art. 4º, incisos IX e X, do Decreto 9.203/2017, visando conferir maior estabilidade aos processos afetos ao Enem, edite norma de caráter geral para regular a sistemática de elaboração, revisão e escolha anual dos itens das provas do exame, devendo abordar, no mínimo, os seguintes aspectos:

a) concentração das decisões cruciais do referido processo, incluindo a seleção de colaboradores externos para os subprocessos de elaboração e de revisão de itens, na Diretoria de Avaliação da Educação Básica, evitando-se a atribuição de responsabilidades associadas com

relevantes tomadas de decisão a instâncias que não detenham, dentre as suas competências regimentais, atribuições relacionadas ao Enem;

b) diretrizes para a escolha de colaboradores externos, incluindo formas de seleção, com privilégio de chamadas públicas, a partir de critérios objetivos de seleção;

c) necessidade de os colaboradores externos serem selecionados segundo as regras da chamada pública mais recente;

d) critérios objetivos de distribuição de atividades de revisão de itens entre os colaboradores externos, tendentes a evitar que, numa mesma edição do Enem, subsista elevada concentração de itens revisados por um mesmo colaborador externo e/ou que a distribuição de atividades do processo seja realizada segundo preferências pessoais dos servidores do Inep responsáveis pela distribuição de atividades;

e) delimitação das funções exercidas pelos servidores do Inep e pelos colaboradores externos, incluindo membros de comissões de assessoramento;

f) diretrizes para a criação e funcionamento de comissões de assessoramento, com delimitação do papel que podem exercer no processo de elaboração, revisão e escolha de itens de provas do Enem;

g) critérios de escolha dos membros de comissões de assessoramento e/ou quaisquer outras instâncias criadas para, em caráter excepcional ou continuado, participar do processo de revisão de itens das provas do Enem;

h) específicos tipos de revisão admitidos no processo de elaboração, revisão e escolha de itens do Enem, com indicação das correspondentes categorias de agentes responsáveis por cada modalidade (Exemplos: servidores do Inep, colaboradores externos selecionados por chamadas públicas e membros de comissões);

i) momento do processo em que cada tipo de revisão pode e/ou deve ser realizado. Neste ponto, dispor sobre os critérios que justificam nova revisão de itens que, por terem se sujeitado a crivo anterior, já integram o Banco Nacional de Itens.

187.1.2. com fundamento no art. 4º, incisos IX e X, do Decreto 9.203/2017, atualize o Manual de Elaboração e Revisão de Itens para harmonizá-lo com a sistemática de elaboração, revisão e escolha de itens efetivamente utilizada atualmente, bem como com a normatização recomendada no subitem 187.1.1 acima;

187.1.3. com fundamento no art. 17, caput e incisos I a IV, do Decreto 9.203/2017, atualize o estudo de que trata o documento B do trabalho realizado pela consultora Camila Akemi Karino (SEI nº 0994587) visando incorporar a suas conclusões as alterações operadas desde a sua produção na sistemática de elaboração e revisão de itens do Enem, bem como para avaliar os impactos nas próximas edições daquele exame das recentes alterações da Base Nacional Comum Curricular;

187.2. nos termos do art. 17, §2º, da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item 185.1 e seus subitens;

187.3. nos termos do Manual de Acompanhamento do TCU, determinar o retorno dos presentes autos à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc), para que seja dado prosseguimento ao acompanhamento do processo de licitação e contratação da nova aplicadora do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem);

187.4. em obediência ao item 9.4 do Acórdão 1892/2022-TCU-Plenário e ao item 9.5 do Acórdão 535/2022-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues,

proferidos, respectivamente, nos processos TC 012.267/2022-8 e TC 045.649/2021-9 (Solicitações do Congresso Nacional), informar ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, à Senhora Senadora Leila Barros e ao Senhor Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

VOTO

Tratam os autos de acompanhamento destinado a avaliar a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) na condução do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

O presente acompanhamento foi autuado por força do Acórdão 2.883/2021-TCU-Plenário, da minha relatoria, em decorrência das representações formuladas pelo Ministério Público junto ao TCU noticiando o possível risco de direcionamento ideológico do Enem e falhas de segurança, em especial para a edição dos anos de 2021 e 2022.

Diante da relevância do tema, a unidade instrutiva considerou oportuno ampliar o escopo do acompanhamento, passando a considerar, além dos riscos retromencionados, duas outras questões, quais sejam, o estoque de questões do Banco Nacional de Itens (BNI) e o processo de licitação e contratação da nova banca examinadora do Enem.

Após analisar os documentos encaminhados pelo Inep, bem como as informações coletadas nas reuniões realizadas com os representantes daquela autarquia, a unidade técnica concluiu pela ocorrência de falhas no processo de elaboração do Enem, as quais devem ser objeto de recomendações ao Inep.

Essas irregularidades consistem: na criação de instâncias de revisão da prova do Enem sem a observância de critérios de escolha de seus membros ou o escopo da revisão que lhes incumbia; na necessidade de revisão do estudo acerca do estoque de questões no Banco Nacional de Itens; e no atraso no cronograma de contratação da banca examinadora.

Feito esse breve resumo, **decido**.

Instituído em 1998, o Enem tinha como objetivo inicial avaliar o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica, mas, em 2009, passou a ser utilizado como mecanismo de acesso à educação superior, impulsionado pelo Sistema de Seleção Unificada (Sisu), por meio do qual o Ministério da Educação disponibiliza vagas ofertadas por instituições públicas de ensino em todo o país, que são preenchidas com base na nota do Enem.

Com o aumento da oferta de vagas e dos estudantes interessados em preenchê-las, o Enem ganhou maiores proporções ao longo dos últimos anos e, com isso, aumentaram-se as dificuldades para garantir a isonomia entre os candidatos, tanto do ponto de vista das medidas de segurança como da adequação do conteúdo ao plano nacional de educação, evitando possíveis direcionamento do conteúdo examinado.

II

Em relação ao risco de direcionamento ideológico, eventuais fragilidades estruturais no processo capazes de facilitar a aplicação de critérios dissociados dos impositivos técnico-pedagógicos estariam, em tese, relacionadas ao processo de elaboração, revisão e escolha dos itens integrantes da prova do Enem.

A análise dessas fragilidades foi o cerne da fiscalização pela unidade técnica, e não os itens excluídos do Enem para supostamente satisfazer o anseio ideológico, pois, uma vez excluída, a questão volta a integrar o BNI e pode ser novamente incluída nas futuras edições do exame, razão pela qual seria mais plausível acreditar que a alegada interferência ocorreria por meio de outra sistemática.

O possível direcionamento seria realizado por intermédio dos colaboradores externos contratados para compor o banco de colaboradores do BNI, a fim de subsidiar a concepção do Enem,

por meio da elaboração e revisão de itens, bem como para atividades afins. No entanto, não foram encontrados indícios de direcionamento de determinado tipo de perfil de profissionais nos editais de chamamento públicos realizados pelo Inep.

Por outro lado, houve a escolha de profissionais com base em critérios subjetivos no bojo do estabelecimento da Comissão de Assessoramento Técnico-Pedagógico em Ciências Humanas e suas Tecnologias do Inep, instituída pela Portaria-Inep 330/2019, com os seguintes objetivos:

“I – apoiar, subsidiar, assessorar as distintas fases de composição e validação de testes, tais como seleção pedagógica de itens, leitura sensível (revisão de itens e cadernos de provas); e

II – opinar e dar parecer sobre aspectos pedagógicos dos Exames em suas respectivas áreas, verificando adequação temática e conceitual dos itens de prova.”

Os dezoito especialistas integrantes da referida comissão foram nominalmente indicados, com as respectivas universidades públicas e institutos federais aos quais estão vinculados, sem prejuízo de, na Portaria-Inep 727/2019, que revogou a Portaria 330/2019, haver a previsão de que os membros das comissões seriam nomeados por portaria do Presidente da autarquia.

Igualmente subjetiva foi a Portaria-Inep 224/2019, que designou três membros, sendo um servidor do Ministério da Educação e outro do Inep, bem como um representante da sociedade civil, com o objetivo de proceder à *“leitura transversal a fim de recomendar a não utilização de itens na montagem do exame, mediante justificativa”*.

Desses 21 profissionais, onze participaram como elaboradores ou revisores das questões do Enem 2021, conforme observa-se da planilha à peça 52, documento este que correlaciona cada um dos itens da prova com os responsáveis por elaborá-los e revisá-los, além do processo seletivo que originou as contratações desses profissionais.

Conquanto presente o risco de direcionamento ideológico decorrente da escolha subjetiva de profissionais para atuar na prova do Enem, verifico, na prática, não ser possível atestar que esse viés se concretizou a partir da participação desses profissionais, por não haver registro que permitam identificar a atuação técnica dos colaboradores nas provas de 2021 e 2022.

Não há informações nos autos quanto ao grau de participação desses profissionais nas questões da prova, isto é, o que efetivamente fizeram para que a questão tivesse determinada redação, mas tão somente que figuraram como elaboradores ou revisores.

Além disso, em determinadas questões houve a participação de até onze revisores distintos, os quais foram contratados mediante processo seletivo público, realizados nos anos de 2011, 2012, 2016, 2018 e 2019, o que mitigaria o risco de que uma única pessoa fosse capaz de modificar o caráter ideológico da questão.

Não fosse o bastante, não existem informações sobre a data em que a questão foi elaborada ou revisada, mas tão somente que ela foi extraída do Banco Nacional de Itens e inserida na prova do Enem 2021, razão pela qual não há como afirmar que o direcionamento se deu com base em questões elaboradas e revisadas naquele ano ou no anterior, tampouco correlacioná-las a determinada gestão da autarquia.

Sem embargo a tais argumentos, há consideráveis oportunidades de melhoria passíveis de implementação pelo Inep em benefício do processo de elaboração da prova do Enem, as quais seriam capazes de mitigar os dois principais riscos identificados, quais sejam, a ausência de norma que defina os critérios de elaboração/revisão dos itens e a forma de seleção das questões que vão compor a prova.

Não se tem notícia sobre a existência de norma do Inep que estabeleça, de forma objetiva e contínua, a quantidade de vezes que cada questão deverá ser revisada, o que explicaria os motivos pelos quais determinados itens foram revisados por três profissionais e outros por onze.

Esse arcabouço regulamentar, por certo, evitaria a concentração da última instância de revisão em poucas pessoas, como restou verificado em determinadas questões da prova de 2021, proporcionando uma distribuição equitativa dos itens entre todos os profissionais cadastrados e, com isso, o risco de alguns colaboradores deterem maior poder de influência frente aos demais.

Portanto, em consonância com a proposta alvitada pela unidade técnica, deve ser expedida recomendação ao Inep com vistas a edição de norma geral voltada para o processo de elaboração da prova do Enem, devendo conter critérios de distribuição equitativa dos itens entre os colaboradores.

A recomendação para a edição dessa norma estende-se a fixação de critérios de escolha dos colaboradores externos ao Inep, nas hipóteses em que o chamamento público não for justificadamente aplicável, bem como para definir as suas competências no âmbito do processo de confecção da prova.

Para além disso, considero necessário recomendar ao Inep sobre a indispensabilidade de incluir, na aludida norma geral a ser elaborada, a forma como as questões serão selecionadas para a composição da prova do Enem, disciplinado, por exemplo, se a escolha se dará mediante sorteio ou por eventual outro método.

III

No que tange ao estoque de questões presente no Banco Nacional de Itens, aventado em matérias jornalísticas de que estaria em patamar insuficiente para garantir a qualidade e a segurança das próximas edições do exame, essa inconsistência não foi avaliada pela equipe de fiscalização, ante a existência de estudo aprofundado realizado por uma consultoria contratada pelo Inep.

O estudo, todavia, não concluiu sobre a suficiência, ou não, do Banco Nacional de Itens, pois tinha como objetivo avaliar o processo de produção de itens, a elaboração de indicadores de desempenho das instituições, os colaboradores envolvidos no processo, o diagnóstico da situação atual do BNI e o desenvolvimento de estudos para delinear estratégias de crescimento do estoque.

Considerando a possível obsolescência desse estudo, feito em 2014, ante o transcurso de quase dez anos, é recomendável que o Inep proceda à atualização desse estudo, considerando as alterações ocorridas na sistemática de elaboração e revisão de itens do Enem, bem como para avaliar os possíveis impactos decorrentes das alterações da Base Nacional Comum Curricular.

IV

A principal medida de segurança adotada pelo Inep para o Enem de 2021, considerando as etapas de elaboração e a revisão dos itens, consiste no rígido protocolo de acesso ao Ambiente Físico Integrado Seguro (AFIS), onde são elaboradas as questões para o Banco Nacional de Itens.

Esse extenso protocolo de segurança está especificado no parecer da unidade técnica, mas, de forma resumida, ele contém procedimentos como o registro biométrico, o *scanner* humano, a busca pessoal por materiais e dispositivos cujo acesso é proibido, a criptografia de informações produzidas e o descarte de material sigiloso mediante tritura.

O que merece destaque é a conclusão da equipe de fiscalização no sentido de que existe um protocolo de segurança bem delimitado, razão pela qual não se considerou pertinente a adoção de eventuais oportunidades de melhoria com relação a esse quesito avaliado.

Importante registrar que essa conclusão da unidade instrutiva não pressupõe a ratificação de que o sistema confere segurança absoluta, até porque há presença de fatores humanos, mas que as

notícias aventadas sobre a participação de pessoas estranhas ao processo de elaboração do Enem não confirmam a ocorrência de interferência ou de irregularidades que ensejam a atuação deste Tribunal.

A única informação que se tem a respeito da participação de um agente externo à autarquia consiste na visita do perito criminal da Polícia Federal à sala segura do Inep, em setembro de 2021, por aproximadamente 45 minutos, acompanhado de um servidor da autarquia, para a inspeção do local.

A base normativa para essa visita está no Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Inep e a Polícia Federal, em 2020, com vistas a fomentar ações de inteligência e segurança para a garantia do sigilo dos exames e avaliações realizadas pela autarquia, cuja vigência encerra-se em 2026.

V

Com relação à licitação e contratação da banca examinadora, a unidade técnica sugere que, após a deliberação do presente processo, seja determinado o seu retorno para que a AudEducação dê prosseguimento ao acompanhamento sobre a contratação da nova aplicadora do Enem.

Essa medida está relacionada ao atraso no cronograma de contratação da nova banca para o Enem de 2023, o que poderia ensejar a contratação emergencial da banca atualmente contratada.

Reputo desnecessária a adoção da referida medida em razão da impossibilidade legal de proceder à renovação do contrato celebrado com o consórcio formado pela Fundação Cesgranrio e a Fundação Getúlio Vargas, então contratado, pois a avença permaneceu vigente pelo prazo máximo de 72 meses, com fulcro no art. 57, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993.

Adicionalmente, verifico que, após lavrado o parecer pela unidade técnica, o Inep concluiu o Pregão Eletrônico 13/2022 tendente à contratação da nova banca examinadora do Enem, no qual se sagrou vencedor o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação, Seleção e Promoção de Eventos (Cebraspe).

Diante disso, as irregularidades porventura identificadas no referido processo licitatório poderão ser analisadas em processos específicos, tendo o presente processo cumprido o objetivo para o qual foi constituído, qual seja, verificar se o possível direcionamento ideológico da prova e as supostas falhas de segurança no Enem.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de junho de 2023.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1223/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.050/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento destinado a avaliar a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) na condução do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. edite norma de caráter geral para regular a sistemática de elaboração, revisão e escolha anual dos itens do Enem, devendo abordar, no mínimo, os seguintes aspectos:

9.1.1.1. diretrizes para a escolha de colaboradores externos a partir de critérios objetivos e isonômicos de seleção;

9.1.1.2. prioridade na escolha de colaboradores externos selecionados por processos seletivos públicos mais recentes;

9.1.1.3. critérios objetivos e isonômicos de distribuição de atividades de revisão de questões entre os colaboradores externos;

9.1.1.4. definição das funções exercidas no âmbito do Enem pelos servidores do Inep e pelos colaboradores externos, incluindo os membros de comissões de assessoramento;

9.1.1.5. diretrizes para a criação e o funcionamento de comissões de assessoramento, com a delimitação do papel que podem exercer no processo de elaboração, revisão e escolha das questões da prova do Enem;

9.1.1.6. critérios de escolha dos membros de comissões de assessoramento e/ou instâncias criadas para, em caráter excepcional ou continuado, participar do processo de revisão de itens das provas do Enem;

9.1.1.7. hipóteses que justificam a revisão de itens por mais de um revisor, incluindo os itens que, por terem se submetido a crivo anterior, já integram o Banco Nacional de Itens;

9.1.1.8. critérios de escolha dos itens que irão compor a prova do Enem;

9.1.2. atualize o Manual de Elaboração e Revisão de Itens, harmonizando-o com a sistemática atualmente utilizada e com a norma recomendada no item 9.1.1 deste Acórdão;

9.1.3. atualize o estudo sobre o Banco Nacional de Itens, com vistas a incorporar as alterações na sistemática de elaboração e revisão de itens do Enem, bem como para avaliar os impactos decorrentes das alterações da Base Nacional Comum Curricular;

9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos seguintes destinatários:

9.2.1. ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco e à Senhora Senadora Leila Barros, em resposta ao Requerimento 2242, de 10/11/2021, e a presidente da

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a Senhora Deputada Bia Kicis, em resposta à Proposta de Fiscalização e Controle 71/2021;

9.2.2. ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; e

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de a AudEducação monitorar o cumprimento das recomendações expedidas neste Acórdão.

10. Ata nº 24/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/6/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1223-24/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.522/2023-GABPRES

Processo: 045.050/2021-0

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA
LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 07/07/2023

(Assinado eletronicamente)

CLEITON ALVES CAMARGO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.