



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA Nº 01/2006 – ENEM/2006
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I – 4º andar – sala 415 – CEP: 70.047-900 – Brasília-DF
Tel.: (61) 2104-8553 / 9066 / 8856 / 9225 – Fax: (61) 2104.9436

Informações referentes ao processo n.º 23036.000233/2006-02

Interessado: Fundação Conesul de Desenvolvimento - FCD.

Data: 10/04/2006

Assunto: Licitação – Impugnação ao edital – Pontuação – Restrição competição – Concorrência nº 01/2006 – DACC/INEP (ENEM 2006).

Sr. Presidente do INEP,

Pelo petítório de fls. 398/404, a Fundação Conesul de Desenvolvimento - FCD, licitante da Concorrência nº 01/2006 – DACC/INEP, do tipo Técnica e Preço, que tem por objeto a contratação de entidade especializada para a operacionalização dos procedimentos relativos ao Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM/2006, compreendendo o processamento das inscrições, aplicação, correção das provas objetiva e de redação e análise e divulgação de Resultados, apresentou **IMPUGNAÇÃO**, requerendo desta administração a alteração do instrumento convocatório do presente certame, utilizando para tanto de subsídio jurisprudencial e doutrinário.

Verificados os requisitos de admissibilidade, quais sejam, tempestividade, legitimidade e interesse, passamos a análise meritória.

Em suma, a impugnante não se conforma com os critérios de pontuação definidos para o presente certame, mormente quanto aos dispostos no fator 1 de avaliação técnica – Capacidade da instituição para aplicação da prova, mais precisamente quanto a aferição do porte das atividades realizadas pelas licitantes, contudo, a nosso ver sua tese não merece aprovação, conforme se demonstrará.

Antes, porém cabe fazer algumas considerações sobre o INEP e o objeto do presente certame, qual seja a consecução do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM 2006, senão vejamos.

O INEP tem como missão: “promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral”. Sendo o ENEM uma de suas principais ações, o qual é realizado anualmente e compreende a avaliação do ensino médio em âmbito nacional.

Trate-se, de início, do maior exame de aplicação simultânea do mundo, tendo sido realizado no ano passado por cerca de 3.000.000 (três milhões) de alunos, entre concluintes e egressos do ensino médio brasileiro. Não bastasse isso, o ENEM é porta de entrada a programas de governo voltados à educação e inclusão social, como é o caso do Programa Universidade Para Todos - PROUNI, bem como é utilizado por empresas como critério de seleção ao mercado de trabalho e por muitas instituições de Ensino Superior no Brasil em substituição ou complementação ao vestibular.

Esse exame é aplicado anualmente em um único dia e horário, cuja previsão para este ano é da aplicação simultânea em 800 municípios espalhados por todos os estados da federação. A partir disso se imagina a logística e a capacidade que a entidade executante deve ter para cumprir fielmente o objeto licitado, capaz de atingir com a mesma eficiência e qualidade tanto as capitais com seu grande número de alunos secundaristas e, ao mesmo tempo, os municípios mais longínquos do território brasileiro, *v.g.*, alguns da região amazônica, só alcançáveis com o auxílio de barcos e/ou helicópteros.

Em síntese, uma simples leitura no Projeto Básico dá a dimensão das dificuldades técnicas e operacionais impostas por esse gigantesco exame de avaliação.

Feitos os comentários iniciais passamos as alegações da impugnante.

Quanto a alegação da ponderação dos pesos em 70% (técnica) e 30% (preço) em suposto benefício a entidade que já tenha realizado o ENEM ou outros concursos do mesmo porte, a mesma não merece prosperar, conquanto tais parâmetros foram estabelecidos com fulcro na legislação pertinente, em privilégio das necessidades técnicas essenciais a execução do presente objeto.

Resta claro com isso a relevância da fiel execução do objeto licitado, inclusive por se tratar de objeto de altíssima especificidade e rigor técnico, fato esse confirmado pelos requisitos exigidos para os profissionais e estrutura operacional envolvidos na execução.

Ademais, a Corte de Contas da União que oportunamente examinou de forma criteriosa nossos certames licitatórios, se pronunciou da seguinte forma em caso análogo:

TCU - Acórdão 18/2004 - Plenário - Min. Rel. Benjamin Zymler

Pronunciamento da unidade técnica responsável:

"m) não se tratava de licitação do tipo "menor preço", onde é suficiente a comparação de preços, mas do tipo "técnica e preço", onde são previamente estabelecidas as ponderações dos fatores técnica e preço. Aliás, o tipo de licitação escolhido foi o mais adequado ao objeto da concorrência, pois a realização de um exame do porte do ENEM exige que a Administração tome todas as precauções para que o contratado possua estrutura e experiência compatíveis. Sem dúvida, o fator preço é importante mas, na licitação em questão, é plenamente justificável que a técnica prepondere;"

E conclui o Ministro Relator:

"Preliminarmente, devo ressaltar que, tendo em vista as características específicas do Enem (exame nacional que conta com a participação de aproximadamente 1.800.000 alunos), foi adequada a opção por uma licitação do tipo "técnica e preço", na qual nem sempre o licitante vencedor é aquele que oferece o menor preço. Aduzo que os pesos atribuídos às notas técnica (7) e de preço (3) são razoáveis face à complexidade da execução do objeto contratado. Ademais, a planilha utilizada no julgamento das propostas, que foi anexada aos autos, demonstra cabalmente a consistência do resultado do certame licitatório."

Pronunciou-se também sobre a regularidade dos certames anteriores:

"Finalmente, o interessado propôs que o Tribunal requisitasse os documentos referentes às três últimas licitações (incluía a de 2003), visando analisar os critérios adotados para aferir a capacitação técnica dos concorrentes e definir os custos. Atenção especial deveria ser conferida à análise das razões da não consideração da proposta do Consórcio FUB/VUNESP. Referida sugestão foi acatada, tendo a unidade técnica, após analisar os documentos acima citados, concluído pela regularidade dos procedimentos adotados pelo INEP. Face aos documentos insertos nos autos, concordo com o posicionamento da Secex." (g.n.)

Dessa forma, incontestemente a improcedência da alegação da impugnante neste ponto, a qual invoca o princípio da isonomia para favorecer interesses particulares, contrários à avocação pública que deve guiar a atividade do administrado.

No que se refere a alegação de desproporcionalidade do critério de divisão da abrangência geográfica, a qual se divide em Nacional, Regional e Estadual com o porte dos concorrentes, a mesma demonstra a falta de conhecimento da impugnante com as nuances do exame e seu critério de avaliação técnica.

Seguindo o exemplo elaborado pela impugnante em sua peça, em um projeto levado a termo no Estado de São Paulo, se considerarmos a sua realização em ao menos 06 (seis) municípios, cujo total de avaliados fosse 100.000 (cem mil) - o que é bastante razoável em se tratando de um estado tão populoso como São Paulo, frente a um projeto executado em pequenas cidades de três regiões do país, onde o número de avaliados possivelmente não será maior que 350.000 (trezentos e cinquenta mil). Enfatizando desde logo, que a quantidade de municípios envolvidos deve ser maior que 57, conforme critérios de pontuação do Fator 1. A pontuação em ambos os casos poderá ser a mesma, ou seja, máxima na abrangência geográfica estadual - 80 pontos e mínima na abrangência nacional, também - 80 pontos, conforme a forma de realização. Ao revés da aclamada diferença de pontuação a favor de quem realizou o projeto mais simples.

Assim, resta claro, que a pontuação da entidade licitante depende de uma série de fatores, como porte, que é o número de avaliados simultaneamente em cada atividade; abrangência geográfica, que mede a capilaridade da entidade, ou seja, a sua capacidade em atingir os lugares mais longínquos; e a forma de realização, a qual possibilita inclusive a realização de atividades em consórcio, em atenção a ampliação da concorrência e do mercado.

Ainda, são pontuados da mesma forma processos seletivos para acesso a nível superior como vestibular, avaliações seriadas e similares; avaliações de alunos ou de sistemas de ensino; e concursos públicos ou outro processo seletivo. O que de pronto refuta a alegação de afronta ao art. 30 da Lei 8.666/93, como quer fazer pensar a impugnante.

Todos esses fatores conjugados levarão à pontuação da concorrente no certame, em estrita congruência com as necessidades do exame, conforme disposto no Projeto Básico.

A esse respeito, assevera Marçal Justen Filho:

“ a licitação de tipo de técnica será aplicada sempre que a necessidade administrativa envolver alguma característica especial ou peculiar, que não possa ser satisfeita por meio dos produtos padronizados.

(...) É imperioso, por tudo isso, que a adoção de licitação de técnica e preço seja voltada a selecionar efetivamente os bens e serviços que apresentem desempenho e qualidades técnicas mais significativos” (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 416/417).

Da mesma forma não dever prosperar a alegação de que a única forma de obter a pontuação máxima “é ter realizado o mesmo tipo de concurso”, haja vista a licitação do ano anterior, Concorrência nº 02/2005 – DACC/INEP, cujo objeto também era a consecução do ENEM, onde as entidades participantes empataram com pontuação máxima neste mesmo fator, tendo sido preponderante as propostas de preço para a decisão do certame.

Quanto à exigência de simultaneidade na aplicação das provas, a nosso ver não haveria de ser de outra forma, pois interessa saber quem tem capacidade para a aplicar simultaneamente o exame, por força do art. 15 da portaria INEP nº 26, de 23 de março de 2006, que substituiu a portaria INEP nº 07 de 19 de janeiro de 2006.

Mais uma vez resta demonstrado que os fatores e os critérios adotados para fins de julgamento têm estreita relação com o objeto da licitação, sendo fixados e ponderados de acordo com a importância de cada qual em vista da execução do objeto a ser contratado e, conseqüentemente, do interesse público a ser atendido.

Nas palavras do mestre Adilson de Abreu Dallari, *in* Parecer – 108/24/FEV/1996, ILC – Zênite, “... a Administração tem o dever de acautelar-se para, na medida do possível, assegurar a exequibilidade da proposta vencedora, como manda o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal. Ela não pode exigir menos que o necessário para dar essa garantia. Ela pode exigir um pouco mais do que o estritamente necessário para ter uma certa margem de segurança”, comando bem observado pelos Tribunais pátrios, vejamos:

(TCU – Acórdão 649/2004 – 2ª Câmara – 21/03/2006 – Min. Relator Marcos Bemquerer Costa)

(...)

“Ressalte-se que tais critérios não visam limitar a concorrência, nem circunscrever a participação no certame a empresas de grande porte, já que não se trata de condições de habilitação, eliminatórias, mas sim de fatores de pontuação técnica, apenas classificatórios. Cumpre à Administração contratar a proposta mais vantajosa, resguardando-se sempre no sentido de que os serviços prestados o sejam da melhor maneira possível.

Dessa forma, não foram evidenciados neste questionamento elementos que indiquem restrições ao caráter competitivo da licitação e direcionamento a algum tipo de empresa, sendo, portanto, improcedentes os argumentos da Representante quanto ao ponto."

(TCU – Decisão nº 086/2001 – Processo nº TC-003.062/97-0)

"A Decisão nº 217/97 – Plenário (Ata nº 15, de 30/04/97), (...) parece não restar dúvidas quanto a conveniência de a Administração impor requisitos mínimos pra melhor selecionar dentre possíveis interessados em com ela contratar."

"A proibição de cláusulas ou condições restritivas do caráter competitivo não constitui óbice a que a Administração estabeleça os requisitos mínimos para participação no certame considerados necessários à garantia do contrato, à segurança e perfeição da obra ou do serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público (fundamentação legal, art. 3º, § 1º, inciso I, Lei 8.666/93).

(TJDFT- 20040020075384 AGI, Relator JAIR SOARES, 6ª Turma Cível, julgado em 08/11/2004, DJ 02/12/2004, p. 71)

LICITAÇÃO. PONTUAÇÃO. CAUTELAR. LIMINAR. REQUISITOS.

- 1 - Pontuação concedida a concorrente, em procedimento de licitação, prevista no edital e em consonância com o objeto licitado, não ofende os princípios da isonomia e do julgamento objetivo.
- 2 - Ausentes os requisitos não se concede liminar em cautelar.
- 3 - Agravo não provido.

(STJ - Min. Rel. JOSÉ DELGADO - 1ª Turma – RMS 13607/RJ; RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2001/0101029-7 - DJ 10.06.2002 - p. 144)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SERVIÇOS DE CONFECÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E CONTROLE DE SELOS DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS NOTARIAIS E REGISTRALIS. IMPUGNAÇÃO DE EDITAL. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE. PRESERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IGUALDADE E COMPETITIVIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ART. 30, II, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93.

"Não se comete violação ao art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, quando, em procedimento licitatório, a Administração Pública edita ato visando a cercar-se de garantias o contrato de prestação de serviços de grande vulto e de extremo interesse para os administrados."

"O exame do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, em sua parte final, referente a "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" revela que o

propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas, sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe" (Adilson Dallari).

"O texto constitucional prescreve o aventureirismo, determinando, tanto o legislador – ordinário quanto ao administrador, que se precavenham e evitem que o interesse público seja afeitado por quem, por qualquer motivo (por simples ousadia ou para tirar proveito ilícito), se disponha a participar de licitações temerariamente, apresentando proposta que não possa cumprir.

Diante disso, é absolutamente certo que não ofendem o princípio constitucional da isonomia: nem o estabelecimento de condições de participação no certame: nem a exclusão de quem não ofereça garantias concretas de que efetivamente pode executar o objeto do contrato.

Embora essas sejam atitudes restritivas, são elas comportadas pelo sistema jurídico, diante de sua pertinência com o expresso acima referido no mandamento constitucional."

"A segurança jurídica dos contratos firmados pela administração pública é um valor constitucionalmente afirmado, vinculando tanto o legislador ordinário, quanto o aplicador e o intérprete da lei, os quais devem sempre verificar e cuidar de garantir a idoneidade tanto do proponente quanto do conteúdo da proposta."

Ressalte-se por oportuno que o INEP procede neste processo licitatório com a costumeira lisura e observância às normas constitucionais e legais, os quais o fez referência de qualidade em licitações, tendo inclusive seus editais examinados e aprovados pelo Tribunal de Contas da União em diversas oportunidades, como nos julgados colacionados a seguir:

(TCU – Acórdão nº 865/2005 – Plenário – 29/06/2005 – Min. Relator Valmir Campelo)

(...) "A situação prevista pelo Inep ao adotar tal critério é perfeitamente cabível de acontecer e, por isso mesmo, torna-se necessário resguardar a Administração de prejuízos advindos da inexecução dos serviços. (...)

O cuidadoso exame de mérito realizado pela Unidade Técnica, em confronto com os novos documentos enviados pelo Instituto ao responder à diligência supracitada, demonstrou que a impugnação pretendida pela empresa Montana Planejamento de Serviços Ltda. não procede.

Todas as demais justificativas e documentos apresentados pela Comissão Especial de Licitação da entidade permitiram constatar que o certame está sendo realizado com observância aos princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e a Lei nº 8.666/93. Não restou caracterizada a adoção de critérios que restringissem a competitividade.

Em situações semelhantes o Tribunal tem admitido a utilização de critérios dessa natureza, desde que os percentuais de pontuação não firam o princípio da ampla concorrência e que não sejam avaliados na fase de habilitação, mas na de julgamento das propostas.”

(TCU – Acórdão nº 400/2005 – Plenário – 20/04/2005 – Min. Relator Valmir Campelo)

“Ressalte-se que os subitens 16.3.3.2 e 16.4.3.2 do Anexo I do edital, relativos ao Fator Qualidade de ambos os itens da licitação, não constituem afronta ao princípio da isonomia no certame, nem restringem seu caráter competitivo, por se tratar de exigência compatível com o objeto licitado. Além disso, há a possibilidade de que a licitante possua tal estrutura in-house ou por meio de terceirização do serviço de recrutamento e seleção.

Desse modo, considerando que os subitens mencionados guardam relação com o objeto que está sendo contratado pelo INEP e que não houve quebra do princípio da isonomia, entende-se improcedente a alegação da empresa VAM nesse quesito apontado em sua documentação.”

Em suma, conforme exposto alhures, não nos parece o caso para a administração deixar à sorte a execução de objeto de tamanha relevância e especificidade como é o ora licitado. Como vimos a doutrina e jurisprudência são uníssonos nesse sentido.

Assim, entendemos que a presente impugnação tem caráter apenas procrastinatório com a intenção de macular o presente certame, sem conter qualquer argumento capaz de amparar a pretensão da impugnante, por isso deve ser negado provimento ao mesmo.

Por todo o exposto, entendemos que a Administração deve negar provimento no mérito à presente impugnação, mantendo os termos do edital da Concorrência nº 01/2006 – DACC/INEP e via de consequência dar prosseguimento ao feito com a abertura do certame na data marcada.

São as informações que submetemos a apreciação e pronunciamento decisivo quanto à impugnação que ora se faz presente.

Brasília-DF, 10 de abril de 2006.

(original assinado)
Arllington Campos Sousa
Presidente da CEL

(original assinado)
Pedro Massad Júnior
Membro

(original assinado)
Antonio Pereira Gonçalves Filho
Membro

(original assinado)
Lúcia Helena Pulcherio de Medeiros
Membro

(original assinado)
Alessandra Regina Ferreira Abadio
Membro



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO
TEIXEIRA - INEP

Processo n.º **23036.000233/2006-02**

ASSUNTO: Decisão quanto à impugnação ao edital da Concorrência nº 01/2006 – DACC/INEP – ENEM/2006.

DECISÃO

Pela fundamentação apresentada nas informações de fls. 405/413, bem como pela análise dos demais documentos acostados aos autos e tendo em vista a legalidade dos atos praticados, **nego provimento** à impugnação apresentada pela FUNDAÇÃO CONESUL DE DESENVOLVIMENTO, mantendo a licitação em epígrafe nos seus termos, para via de consequência dar prosseguimento ao feito com a abertura da Concorrência nº 01/2006 – DACC/INEP, na data previamente determinada. Assim, solicito envio de cópia das informações e desta decisão à empresa impugnante para ciência.

Brasília-DF, 11 de abril de 2006.

(original assinado)
REYNALDO FERNANDES
Presidente do INEP