

Processo: 1066880

Natureza: Denúncia

Jurisdicionado: Secretaria de Estado de Administração Prisional de Minas Gerais

À Secretaria da Primeira Câmara,

Trata-se de denúncia formulada por A.C. Batista Alimentação Ltda., às fls. 1/12, instruída com os documentos de fls. 13/250, em face do Pregão Eletrônico n. 46/2019, deflagrado pela Secretaria de Estado de Administração Prisional de Minas Gerais, tendo como objeto o “fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, às Unidades Prisionais: Presídio de São João Del Rei e Presídio de Resende Costa, em lote único, assegurando uma alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas. As refeições deverão ser destinadas a presos e servidores públicos a serviço nas Unidades [...]”.

Em síntese, a denunciante alegou que a empresa vencedora do certame teria realizado os 124 (cento e vinte e quatro) lances da licitação em tempo “randômico”, cobrindo todas as ofertas dos demais participantes em milésimos de segundo. Ponderou que tal fato seria humanamente impossível e, para fundamentar sua alegação, anexou à denúncia um laudo técnico, no qual foi apontado que os intervalos temporais ora questionados seriam característicos da utilização de programas de “robôs”. Assim, argumentou que a realização de lances pelo uso de *software* seria ilegal e teria frustrado o caráter competitivo do pregão eletrônico. Por fim, requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame.

Antes da apreciação do pleito cautelar, determinei, às fls. 257/257v, a intimação do Secretário de Estado de Administração Prisional e do Secretário Adjunto, para que enviassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, informassem o estágio em que se encontrava o procedimento licitatório objeto da denúncia e apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações da denunciante.

Intimados, consoante termo à fl. 264, os secretários anexaram um “CD-R” contendo mídia digital referente às fases interna e externa do certame, à fl. 266, e carregaram aos autos a documentação de fls. 267/301.

É o relatório.

Decisão

Dentre os documentos juntados pelos responsáveis, consta o Memorando SEAP/DCO n. 559/2019, subscrito pela Sra. Daniele Lopes Cruz, assessora técnica lotada na Diretoria de Compras, que apresentou os seguintes esclarecimentos, às fls. 269/274, *in litteris*:

[...]

Em que pese as alegações aduzidas pela denunciante, de que o “*comportamento linear assentado pela análise dos intervalos temporais de lances realizados pelo fornecedor F000177 é característico da utilização de programas de ‘Robôs’ desenvolvidos para atuarem em ambientes de pregões eletrônicos*”, conclusão de suposto laudo técnico do qual não tivemos acesso, consoante Ata do Pregão, Doc. SEI nº 5294085, não há registro de possível irregularidade no momento em que ocorria a sessão de lances, de modo que providências pudessem ter sido adotadas junto à SEPLAG/MG – órgão gestor do Sistema Portal de Compras, o qual além de gerir cabe implementar ações de modo a coibir a possível prática.

Além disso, a assessora técnica argumentou que o pregoeiro não teria ferramentas disponíveis para apurar a ocorrência da suposta irregularidade e que o processo licitatório observou os critérios objetivos dispostos na Lei n. 8.666/1993, respeitando a legislação e os princípios que regem a Administração Pública.

Compulsando os autos, às fls. 290/297, constatei que a empresa declarada vencedora do certame (F000177) apresentou inúmeros lances, conforme registrado na ata da sessão do pregão, em um lapso temporal de um segundo após a oferta da segunda colocada (F000185), cobrindo regularmente o preço da proposta anterior em uma faixa aproximada de valores entre R\$ 30,00 (trinta reais) a R\$ 50,00 (cinquenta reais), ou seja, valores irrisórios se comparados ao montante total previsto para a contratação (sem ICMS¹) de R\$ 10.181.643,06 (dez milhões, cento e oitenta e um mil, seiscentos e quarenta e três reais e seis centavos), à fl. 95.

Assim, em juízo de cognição sumária, entendo que a apresentação de diversos lances com redução irrisória dos preços, em tempo igual ou inferior a um segundo, indica, de fato, que a primeira colocada (F000177) utilizou-se de *software* de remessa automática de propostas ao longo da sessão eletrônica.

A respeito do tema, cabe citar precedente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná por

¹ Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

meio do Acórdão n. 2276/2018, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, sessão plenária de 23/8/2018:

Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão Eletrônico. Uso de software robô. Apresentação de lances em menos de um segundo. Procedência. Determinação de anulação da sessão de lances e repetição do ato e de adoção de critérios para coibir o uso de software robô de lances automáticos em seus certames licitatórios. (Grifei)

Extrai-se da fundamentação do referido julgado:

[...]

Nesta linha, entendo que a utilização de software de remessa automática de lances em licitações (“robô”, em oposição ao preenchimento manual por operador humano) conduz à vantagem competitiva dos licitantes que detêm a tecnologia sobre os demais participantes, o que ofende ao princípio da isonomia e ao caráter competitivo do certame (art. 3º da Lei 8.666/1993 e o parágrafo único do art. 5º do Decreto 5.450/2005). (Grifei)

De fato, não há dúvida que a utilização deste artifício tecnológico traz franca desigualdade de disputa com os licitantes que realizam o preenchimento manual por operadores humanos, uma vez que mesmo um profissional treinado não é capaz de receber, compreender e enviar uma nova proposta em milésimos de segundo. O software robô supera a agilidade humana e potencializa, em muito, a chance de vitória.

A despeito disso, conforme apurado pela própria Inspeção (peça 19, fl.2), há diversas empresas que desenvolvem softwares dessa natureza e as comercializam abertamente em seus websites, justamente com a promessa de que, com o sistema de sistema [sic] de automação de lances, o fornecedor “dobra as chances de vencer uma licitação” e “aumenta o faturamento em até 77%”, ao garantir o arremate apenas de itens com “margem de lucro segura”.

Portanto, a possibilidade de cobrir lances em frações de segundo permite ao licitante com software robô ficar à frente do certame na maior parte do tempo, logrando assim probabilidade maior (e real) de ser o licitante com o lance vencedor no momento do encerramento do pregão, que é aleatório, além de gerar um claro desincentivo à competição por parte dos demais concorrentes.

Nesse contexto, as empresas que não possuem estes programas, por opção própria ou porque não possuem condições financeiras de adquirirem estes custosos softwares, ficam em condições de flagrante desigualdade com aqueles que o possuem. Ademais, a possibilidade de o licitante com software robô cobrir, de maneira automática e imediata, os lances dos concorrentes simplesmente por alguns reais ou poucos centavos, inibe a obtenção de qualquer vantagem de cunho econômico para a Administração, o que também afronta o objetivo do processo licitatório de identificar a proposta mais vantajosa para a Administração. (Grifei)

Por razões semelhantes, o Tribunal de Contas da União, no item 9.1 do citado Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário, determinou que fossem adotadas providências para afastar o uso de “robôs” e garantir a observância da isonomia nos pregões eletrônicos.

Como resultado, foi publicada a Instrução Normativa nº 03 de 2013 publicada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLITI/MPOG) a qual estabeleceu em seu art. 2º o seguinte:

Art. 2º Na fase competitiva do pregão, em sua forma eletrônica, o intervalo entre os lances enviados pelo mesmo licitante não poderá ser inferior a vinte (20) segundos e o intervalo entre lances não poderá ser inferior a três (3) segundos. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 4 de outubro de 2013 – destacou-se)

Portanto, com o objetivo de coibir a utilização de softwares robôs em pregões, previu-se a possibilidade de o Pregoeiro estabelecer regras que determinem que o intervalo de lances do mesmo licitante deva respeitar o intervalo de 20 (vinte) segundos, e que deva respeitar o intervalo de 3 (três) segundos para os lances registrados entre competidores diferentes.

Como se vê, há uma reconhecida necessidade de combate ao uso de softwares robôs, agravada pelo fato de que eles estão cada vez mais modernos e completos, oferecendo soluções para mascarar seu uso ou burlar as proteções criadas pelos sistemas eletrônicos, como, dentre outras opções: (i) burla ao sistema de “captcha”, com inserção automática do código gerado entre os lances; (ii) início da operação do robô apenas na fase final de tempo randômico ou aleatório de lances; (iii) configuração de faixa de desconto com variação aleatória do valor da redução (para mascarar a criação de um padrão idêntico de desconto, com variação de alguns centavos ou reais para mais ou menos).

Desta forma, conclui-se, sem qualquer dúvida, que a utilização desses mecanismos acaba por estabelecer condições objetivas que frustram a competitividade do certame e a isonomia entre os participantes, violando o art. 3º da Lei 8.666/1993 e o parágrafo único do art. 5º do Decreto 5.450/2005.

[...].

Como bem destacado no julgado citado, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, publicou a Instrução Normativa 3/2013, que alterou a Instrução Normativa 3/2011, a qual estabelece procedimentos para a operacionalização do pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, bem como os órgãos e entidades que firmaram Termo de Adesão para utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. O art. 2º da Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 3/2011, com redação dada pela Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 3/2013, visando coibir a utilização de “robôs” em pregões eletrônicos, estabeleceu intervalos de tempo entre os lances, nos seguintes termos:

Art. 2º. Na fase competitiva do pregão, em sua forma eletrônica, o intervalo entre os lances enviados pelo mesmo licitante não poderá ser inferior a vinte (20) segundos e o intervalo entre lances não poderá ser inferior a três (3) segundos.

Saliento que, embora a referida Instrução Normativa regule a matéria no âmbito da Administração Pública Federal, as disposições sobre o intervalo entre lances de, no mínimo, três segundos, por demonstrar relevante medida no combate à utilização de *software* de remessa automática de propostas em certames licitatórios, pode servir, também, por analogia,

como parâmetro de utilização em âmbito Estadual e Municipal, na ausência de norma regulamentadora, uma vez que está em consonância com a garantia do princípio constitucional da isonomia, conforme previsto no *caput* do art. 3º da Lei n. 8.666/93.

Colaciono, ademais, jurisprudência do Tribunal de Contas de São Paulo, no sentido de que o emprego de dispositivo eletrônico de inserção automática de lances configura indícios de utilização de meios fraudulentos na licitação, vejamos:

Ementa. Emprego de dispositivo eletrônico de inserção automática de lances. Representação procedente. Providências determinadas. Indícios de utilização de meios fraudulentos na licitação. Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para a adoção das medidas pertinentes. (Processo TC-002083.989.13-7, relatoria do Conselheiro Carlos dos Santos, sessão de 19/1/2017)

Por fim, colaciono precedente do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, consoante Acórdão n. 2601/2011 – Plenário, de relatoria do Min. Valmir Campelo, sessão de 28/9/2011, que também foi mencionado no precedente descrito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

[...]

a) é possível aos usuários de dispositivos de envio automático de lances (robôs) a remessa de lances em frações de segundo após o lance anterior, o que ocorre durante todo o período de iminência do pregão;

b) com a possibilidade de cobrir lances em frações de segundo, o usuário do robô pode ficar à frente do certame na maior parte do tempo, logrando assim probabilidade maior (e real) de ser o licitante com o lance vencedor no momento do encerramento do pregão, que é aleatório;

c) ciente dessa probabilidade, que pode chegar a ser maior que 70%, o licitante usuário do robô pode simplesmente cobrir os lances dos concorrentes por alguns reais ou apenas centavos, não representando, portanto, vantagem de cunho econômico para a Administração.

4. Os fatos configuram a inobservância do princípio constitucional da isonomia, previsto expressamente no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e no parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 5.450/2005, visto que a utilização de software de lançamento automático de lances (robô) confere vantagem competitiva aos fornecedores que detêm a tecnologia em questão sobre os demais licitantes. (Grifei)

Diante do exposto, nesse juízo superficial, entendo que a utilização de *software* de remessa automática de propostas configurou, no caso concreto, afronta ao princípio da isonomia, insculpido no art. 3º da Lei n. 8.666/1993. Ademais, nos termos do parágrafo único do art. 5º da Lei Estadual n. 14.167/2002, as normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não se comprometam o

interesse público, a finalidade e a segurança da contratação. Nesse sentido, entendo configurada a plausibilidade do direito. Quanto ao *periculum in mora*, do mesmo modo, entendo-o existente, tendo em vista a iminência da homologação do certame e da consequente contratação.

Assim, presentes os requisitos inerentes, **concedo** a medida cautelar de suspensão do certame.

Dessa forma, determino, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 264 c/c o art. 197 do RITCEMG, a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n. 46/2019, *ad referendum* da Primeira Câmara, na fase em que se encontra, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$10.000,00 (dez mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Fixo o prazo de 5 (cinco) dias para que os Srs. Mário Lúcio Alves de Araújo, Secretário de Estado, e Henrique Wykrota Tostes, Secretário de Estado Adjunto, comprovem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório.

Em caso de eventual prorrogação contratual ou contratação emergencial, recomendo que a Administração, em observância à busca da proposta mais vantajosa e em consonância com o princípio da economicidade, leve em consideração o valor (sem ICMS) de R\$ 8.839.820,86 (oito milhões, oitocentos e trinta e nove mil, oitocentos e vinte reais e oitenta e seis centavos) ofertado pela licitante declarada vencedora, consoante Memorando SEAP/DCO n. 481/2019, constante no “CD-R” anexado aos autos.

Intimem-se os responsáveis, em **caráter de urgência**, do teor desta decisão, nos termos do art. 166, § 1º, I e VI, do Regimento Interno.

Intime-se, ainda, a denunciante, na forma regimental.

Após a manifestação dos responsáveis, os autos devem retornar ao meu gabinete, com urgência.

Belo Horizonte, 12 de junho de 2019.

Adonias Monteiro
Relator

(assinado digitalmente)