



Informação nº 55/2019 – DIFTI

Processo nº: 20.111/2016

Jurisdicionados: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF.

Assunto: Licitação

Ementa: Pregão Eletrônico por SRP nº 04/2016 – SUAG/SE-DF. Aquisição de gêneros alimentícios perecíveis, conforme especificações e condições estabelecidas em Termo de Referência. Representação conhecida pela Decisão nº 1115/2019. Determinações. Manifestação das partes. Análise de mérito. Procedência parcial. Determinações. Arquivamento.

Senhor Secretário de Fiscalização Especializada,

Na atual fase processual, examina-se o mérito da Representação nº 3/2019 – G4P (peça 160), admitida por força da Decisão nº 1115/2019¹ (peça 164), que apresentou indícios de “*utilização de mecanismo de oferta de lances automáticos*” na fase de disputa do Pregão Eletrônico por SRP nº 04/2016 – SUAG/SE-DF, citando como exemplo dessa conduta lances oferecidos pelas empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP e Litoral Pescados Ltda. nos itens 21 e 27 desse certame (peça 160, fls. 2/5).

2. Antes de se iniciar a análise de mérito da representação em face das manifestações apresentadas pela Secretaria de Estado de Educação (peças 174 e 176), pela empresa G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP (peça 177) e pela empresa Litoral Pescados Ltda. (peça 179) por força da citada decisão, faz-se necessário revisitar os mecanismos de controle existentes no ComprasNet², sistema que processou o PE nº 4/2016 – SEDF e é gerido, atualmente, pelo Ministério da Economia.

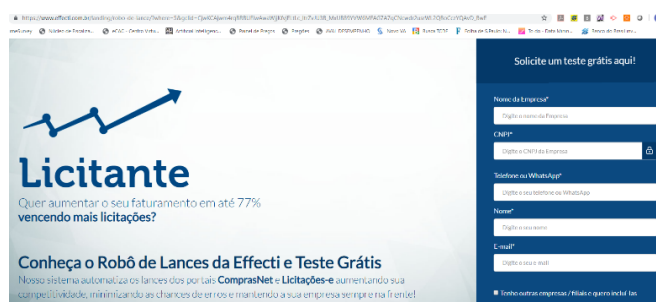
¹ “... I – conhecer da Representação nº 3/2019 – G4P ofertada pelo Ministério Público junto à Corte – MPJTCDF (edoc 9B67DE4Be, Peça 160), apontando possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico por SRP nº 04/2016 – SUAG/SE-DF, originário da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF; II – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF e ao Pregoeiro que, com fulcro no art. 230, § 9º, c/c o art. 248, inciso V, do RI/TCDF, apresentem, no prazo de 30 dias, esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada; III – conceder prazo de 30 (trinta) dias às empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP e Litoral Pescados Ltda. para que, caso queiram, apresentem as considerações que entenderem pertinentes em relação aos fatos narrados na Representação; ...”

² <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>



3. Conforme disciplinado na IN nº 03/2011³, o ComprasNet possui mecanismos automatizados que buscam evitar a utilização de mecanismos de oferta de lances automáticos, também conhecidos como “robôs” de lances⁴. Nesse sistema informatizado de disputa, sempre que há um lance competitivo (capaz de vencer o item), inicia-se a contagem de 3 (três) segundos para que qualquer outro licitante formule lance com valor inferior.

4. Ocorre que muitas empresas têm conhecimento dessa “trava” computacional e se socorrem de uma empresa que oferte lances muito baixos, usualmente inexequíveis, apenas para que todos os demais lances sejam intermediários, ou seja, não fiquem sujeitos ao intervalo de tempo de 3 segundos entre lances. Essas empresas, denominadas “coelho”⁵, podem ou não ter relação direta com a empresa que se utiliza dos softwares “robôs”, haja vista a existência de anúncios em sites oferecendo esse tipo de “serviço”, veja-se⁶:



³ “INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2011

...

Art. 1º-A O instrumento convocatório poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta.

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.

Art. 3º Os lances enviados em desacordo com o artigo 2º desta norma serão descartados automaticamente pelo sistema.

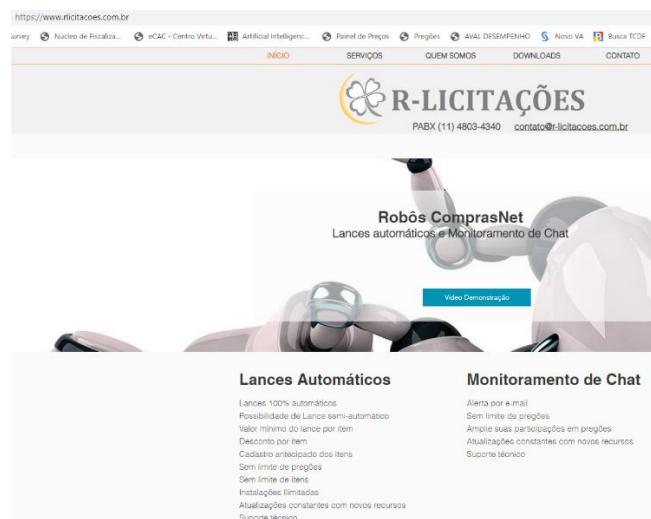
§ 1º Em caso de falha no sistema, os lances em desacordo com a norma deverão ser desconsiderados pelo pregoeiro, devendo a ocorrência ser comunicada imediatamente à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. – grifou-se

⁴ Software “robô” é um programa de computador capaz de efetuar lances automáticos em uma sessão de pregão eletrônico, normalmente após a indicação da “batida iminente”, com uma baixa redução em relação ao(s) preço(s) do(s) concorrente(s) da empresa, muito rapidamente, de forma a tentar garantir que a empresa que se utiliza do “robô” terá o “menor preço” ao término do período aleatório do pregão.

⁵ Empresa “coelho” é aquela que oferece lance muito inferior ao estimado, de forma a inviabilizar a disputa pelo menor preço e a inutilizar as travas de lances implantadas nos sistemas informatizados que processam as licitações, no caso o ComprasNet.

⁶ Telas extraídas dos seguintes sites consultados em 01/08/2019:

https://www.effecti.com.br/landing/robo-de-lance/?where=5&qclid=CjwKCAjwm4rqBRBUEiwAwaWjjKfjELtLc_ltrZvJU3B_MxUB89YVW6MFAG7A7qCNcwr2usrWL2QBoCczYQAvD_BwE e
<https://www.licitacoes.com.br/>



5. Assim, considerando as “travas” no ComprasNet, para a caracterização de utilização de “robôs” de lances por um licitante é necessário identificar:

- a. ao menos uma empresa “coelho”;
- b. lances maiores que o da empresa coelho e menores que lances intermediários de empresas que estejam efetivamente disputando o certame (disputa pelo 2º lugar), após a indicação de “batida iminente”⁷;
- c. recusa da empresa “coelho” em fornecer o produto ou serviço;
- d. a “vitória” de um lance intermediário oferecido, em menos de 3s do seu real concorrente, pela empresa que se utilizou de software “robô”.

6. Assim, apesar de objetiva, a verificação dessas ocorrências pode ser onerosa, em termos de recursos humanos, e ensejar interpretações equivocadas, se não for padronizada e automatizada.

7. Dessa forma, esta DIFTI, que tem sido demandada para identificar esse tipo de irregularidade em diversos casos⁸, iniciou o desenvolvimento de algoritmo⁹ para identificação automática da ocorrência de “coelhos” e do uso de “robôs” a partir do texto da ata do pregão disponibilizado pelo ComprasNet em formato “pdf”¹⁰.

⁷ “2.2.4 - O que é encerramento aleatório ? Tempo, definido aleatoriamente pelo sistema, no intervalo de 01 a 30 minutos. Terminado esse tempo, o item é automaticamente encerrado pelo sistema. Após o encerramento aleatório, o item passa para a situação de "encerrado", devendo o pregoeiro iniciar a fase de aceitação.” Fonte: http://www.comprasnet.gov.br/Ajuda/siasg/FaqPregaoElet_Marco2007.htm#r2-2-4

⁸ Ver Decisões nºs 68/2018 e 4489/2018.

⁹ Até o momento, esse desenvolvimento, ainda não concluído, envolveu 45 dias de trabalho de 1 (um) estagiário, estudante de estatística com conhecimentos de linguagem R, lotado na DIFTI, sob orientação dos auditores de controle externo da unidade.

¹⁰ “O PDF (*Portable Document Format*) é um formato de arquivo, desenvolvido pela Adobe Systems em 1993, para representar documentos de maneira independente do aplicativo, do hardware e do sistema operacional usados para criá-los.” Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Portable_Document_Format



8. Esse algoritmo ainda não é capaz de identificar com certeza a ocorrência de irregularidades no certame que afetem a isonomia da disputa¹¹, mas já auxilia significativamente na identificação dos indícios para posterior análise dos Auditores de Controle Externo.

9. No caso sob análise, a aplicação desse algoritmo no texto da ata do Pregão nº 4/2016 – SEDF¹² (28 itens, 111 folhas) resultou nos seguintes indícios de irregularidades¹³:

PE nº 04/2016 - SE/DF													
Item		Empresa com indícios de uso de "robô" de lances				presa com indícios de atuação como "coelho"			Vencedor do Item				Análise
Nr	Descrição	CNPJ	Empresa	Qtde lances em menos de 3s	Menor valor desses lances	CNPJ	Empresa	Menor lance	CNPJ	Empresa	Valor	Tempo lance anterior	
7	PEIXE IN NATURA	01.920.177/0001-79	COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA	3	R\$ 20,75	01.468.471/0001-91	B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME	R\$ 15,50	11.042.059/0001-69	LITORAL PESCADOS LTDA	R\$ 18,91	12,99 seg	Uso de "robô" de lances não caracterizado. A Comercial Milano fez lances intermediários em menos de 3 segundos, mas não venceu o certame. O lance vencedor da Litoral Pescados foi realizado 12,99 segundos após lance intermediário anterior (da empresa 07.793.833/0001-04 de R\$ 19,00) que poderia vencer o certame (fls. 28 e 29 da ata).
14	PEIXE IN NATURA	01.920.177/0001-79	COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA	1	R\$ 20,99	não há indícios relevantes			05.932.031/0001-02	FRIGOIND - FRIGORIFICO GOIAS INDUSTRIAL LTDA	R\$ 15,00	8,30 seg	Uso de "robô" de lances não caracterizado. Ausência de indícios de empresa atuando como "coelho". Empresas que efetuaram lances em menos de 3 segundos não venceram o item. O lance vencedor da Frigoind foi realizado 8,30 segundos após lance intermediário anterior (da empresa 01.920.177/0001-79 de R\$ 18,10) e mais de 2 minutos depois do lance da B&D Soluções, de R\$ 15,50, que poderia vencer o certame (fl. 50 da ata).
		11.042.059/0001-69	LITORAL PESCADOS LTDA	1	R\$ 18,40								
20	PEIXE IN NATURA	01.920.177/0001-79	COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA	1	R\$ 20,96	01.468.471/0001-91	B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME	R\$ 15,50	11.042.059/0001-69	LITORAL PESCADOS LTDA	R\$ 18,08	6,27 seg	Uso de "robô" de lances não caracterizado. Lances em menos de 3 segundos não venceram o item. O lance vencedor da Litoral Pescados foi realizado 6,27 segundos após lance intermediário anterior (da empresa 01.920.177/0001-79 de R\$ 18,11) que poderia vencer o certame (fl. 68 da ata).
		11.042.059/0001-69	LITORAL PESCADOS LTDA	1	R\$ 18,47								
21	PEIXE IN NATURA	11.042.059/0001-69	LITORAL PESCADOS LTDA	1	R\$ 14,81	01.468.471/0001-91	B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME	R\$ 12,50	11.042.059/0001-69	LITORAL PESCADOS LTDA	R\$ 14,81	0,403 seg	Uso de "robô" de lances caracterizado. O lance vencedor (R\$ 14,81) da Litoral Pescados foi ofertado 0,403 segundos após o lance intermediário anterior (da empresa 12.444.732/0001-50 de R\$ 14,88) que poderia vencer o certame. Esse lance só foi possível em função do lance anterior de R\$ 12,50, oferecido pela empresa B&D Soluções, que suprimiu a "trava" de 3 segundos para lances competitivos (fl. 72 da ata).
27	PEIXE IN NATURA	11.042.059/0001-69	LITORAL PESCADOS LTDA	2	R\$ 13,91	01.468.471/0001-91	B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME	R\$ 10,00	11.042.059/0001-69	LITORAL PESCADOS LTDA	R\$ 13,91	0,166 seg	Uso de "robô" de lances caracterizado. O lance vencedor (R\$ 13,91) da Litoral Pescados foi ofertado 0,166 segundos após o lance intermediário anterior (da empresa 15.317.245/0001-14 de R\$ 14,00) que poderia vencer o certame. Esse lance só foi possível em função do lance anterior de R\$ 10,00, oferecido pela empresa B&D Soluções, que suprimiu a "trava" de 3 segundos para lances competitivos (fl. 89 da ata).
28	PEIXE IN NATURA	01.920.177/0001-79	COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA	3	R\$ 16,65	01.468.471/0001-91	B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME	R\$ 12,00	01.920.177/0001-79	COMERCIAL MILANO BRASIL LTDA	R\$ 14,49	216,827 seg	Uso de "robô" de lances não caracterizado. Lances efetuados em menos de 3 segundos não foram vencedores. Além da empresa B&D Soluções, a empresa Juno Veloso, CNPJ 37.145.968/0001-16, com lance de R\$ 14,20, também não atendeu a convocação do pregoeiro. O lance vencedor da Comercial Milano foi realizado 216,827 segundos após lance intermediário anterior (da empresa 15.317.245/0001-14 de R\$ 20,00) e mais de 5 minutos depois do lance da Litoral Pescados, de R\$ 14,74, que poderia vencer o certame (fl. 94 da ata).
		11.042.059/0001-69	LITORAL PESCADOS LTDA	18	R\$ 14,74								
		07.793.833/0001-04	SAUDE RIO E MAR COMERCIO DE ALIMENTOS	1	R\$ 18,30								

10. Assim, após análise dos indícios identificados automaticamente¹⁴, verifica-se que os itens 21 e 27, destacados na representação do douto Ministério Público de Contas (peça 160, fls. 3/5), foram vencidos pela empresa Litoral Pescados Ltda., CNPJ 11.042.059/0001-69, com lances oferecidos em menos de 3 segundos ("robô" de lances), em desconformidade com o estabelecido na IN nº 03/2011. Esses lances só foram possíveis devido a atuação da empresa B&D Soluções em Tecnologia Ltda. –

¹¹ Das etapas de identificação citadas (§ 5º), o algoritmo ainda não consegue identificar qual empresa seria a "real concorrente" do vencedor que se utilizou do "robô" de lances, por exemplo.

¹² Texto da ata associado ao processo no eTCDF.

¹³ Análise completa associada ao processo no eTCDF (32 folhas).

¹⁴ Planilha consolidando a análise automática associada ao processo no eTCDF.



ME, CNPJ 01.468.471/0001-91, que, ao oferecer à Administração preço baixo que não pretendia honrar ("coelho"), impediu o funcionamento das "travas" automáticas do ComprasNet.

11. Para melhor compreensão da sequência de eventos que configuraram a utilização de software "robô" pela Litoral Pescados e a atuação como "coelho" por parte da B&D Soluções, repete-se a análise da tabela acima, acrescida de excertos da ata da sessão pública do certame:

- a. **Item 21 - Uso de "robô" de lances caracterizado.** O lance vencedor (R\$ 14,81) da Litoral Pescados foi ofertado 0,403 segundos após o lance intermediário anterior (da empresa 12.444.732/0001-50 de R\$ 14,88) que poderia vencer o certame. Esse lance só foi possível em função do lance anterior de R\$ 12,50, oferecido pela empresa B&D Soluções, que suprimiu a "trava" de 3 segundos para lances competitivos (fl. 72 da ata).

22/07/2019

COMPRASNET - O SITE DE COMPRAS DO GOVERNO

R\$ 13,0000	01.468.471/0001-91	29/09/2016 10:30:45:287
R\$ 15,1000	12.444.732/0001-50	29/09/2016 11:21:49:240
R\$ 25,0000	07.793.833/0001-04	29/09/2016 11:24:30:843
R\$ 19,8000	01.920.177/0001-79	29/09/2016 11:25:44:437
R\$ 15,0400	11.042.059/0001-69	29/09/2016 11:30:40:597
R\$ 28,9000	09.270.460/0001-04	29/09/2016 11:30:42:617
R\$ 12,5000	01.468.471/0001-91	29/09/2016 11:32:07:860
R\$ 14,8800	12.444.732/0001-50	29/09/2016 11:32:35:927
R\$ 14,8100	11.042.059/0001-69	29/09/2016 11:32:36:330
R\$ 15,0500	05.932.031/0001-02	29/09/2016 11:32:55:367

...

Recusa 30/09/2016 10:52:10 Recusa da proposta. Fornecedor: B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME, CNPJ/CPF: 01.468.471/0001-91, pelo melhor lance de R\$ 12,5000. Motivo: Não atendeu a convocação do pregoeiro para envio do anexo de proposta, com isso deixou de atender ao item 10.1 do edital.

Encerramento do prazo de Convocação - Anexo 30/09/2016 10:52:10 Encerrado pelo Sistema o prazo de Convocação de Anexo do fornecedor B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME, CNPJ/CPF: 01.468.471/0001-91.

...

Abertura do prazo de Convocação - Anexo 30/09/2016 11:09:09 Convocado para envio de anexo o fornecedor LITORAL PESCADOS LTDA, CNPJ/CPF: 11.042.059/0001-69.

Encerramento do prazo de Convocação - Anexo 30/09/2016 11:29:46 Encerrado o prazo de Convocação de Anexo pelo fornecedor LITORAL PESCADOS LTDA, CNPJ/CPF: 11.042.059/0001-69.

Aceite 30/09/2016 16:34:36 Aceite individual da proposta. Fornecedor: LITORAL PESCADOS LTDA, CNPJ/CPF: 11.042.059/0001-69, pelo melhor lance de R\$ 14,8100.

Habilitado 11/10/2016 15:14:13 Habilitação em grupo de propostas. Fornecedor: LITORAL PESCADOS LTDA - CNPJ/CPF: 11.042.059/0001-69



- b. **Item 27 - Uso de "robô" de lances caracterizado.** O lance vencedor (R\$ 13,91) da Litoral Pescados foi ofertado 0,166 segundos após o lance intermediário anterior (da empresa 15.317.245/0001-14 de R\$ 14,00) que poderia vencer o certame. Esse lance só foi possível em função do lance anterior de R\$ 10,00, oferecido pela empresa B&D Soluções, que suprimiu a "trava" de 3 segundos para lances competitivos (fl. 89 da ata).

Os dois lances praticamente instantâneos efetuados pela Litoral Pescados, efetuados após lances intermediários que ameaçavam sua 2ª colocação

R\$ 12,5000	01.468.471/0001-91	29/09/2016 11:32:16:577
R\$ 14,8800	12.444.732/0001-50	29/09/2016 11:32:51:090
R\$ 14,8300	11.042.059/0001-69	29/09/2016 11:32:51:327
R\$ 15,0500	05.932.031/0001-02	29/09/2016 11:33:06:703
R\$ 10,0000	01.468.471/0001-91	29/09/2016 11:34:59:237
R\$ 14,0000	15.317.245/0001-14	29/09/2016 11:44:47:597
R\$ 13,9100	11.042.059/0001-69	29/09/2016 11:44:47:763
R\$ 14,8000	05.932.031/0001-02	29/09/2016 11:45:41:520

...

A conduta típica do "coelho": não enviar proposta

Abertura do prazo de Convocação - Anexo	29/09/2016 16:27:37	Convocado para envio de anexo o fornecedor B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME, CNPJ/CPF: 01.468.471/0001-91.
Recusa	30/09/2016 10:51:36	Recusa da proposta. Fornecedor: B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME, CNPJ/CPF: 01.468.471/0001-91, pelo melhor lance de R\$ 10,0000. Motivo: Não atendeu a convocação do pregoeiro para envio do anexo de proposta, com isso deixou de atender ao item 10.1 do edital.
Encerramento do prazo de Convocação - Anexo	30/09/2016 10:51:38	Encerrado pelo Sistema o prazo de Convocação de Anexo do fornecedor B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA - ME, CNPJ/CPF: 01.468.471/0001-91.

A efetividade do uso do "robô"

Abertura do prazo de Convocação - Anexo	30/09/2016 11:09:30	Convocado para envio de anexo o fornecedor LITORAL PESCADOS LTDA, CNPJ/CPF: 11.042.059/0001-69.
Encerramento do prazo de	30/09/2016 11:29:55	Encerrado o prazo de Convocação de Anexo pelo fornecedor LITORAL PESCADOS LTDA, CNPJ/CPF: 11.042.059/0001-69.
Aceite	30/09/2016 16:34:20	Aceite individual da proposta. Fornecedor: LITORAL PESCADOS LTDA, CNPJ/CPF: 11.042.059/0001-69, pelo melhor lance de R\$ 13,9100.
Habilitado	11/10/2016 15:14:13	Habilitação em grupo de propostas. Fornecedor: LITORAL PESCADOS LTDA - CNPJ/CPF: 11.042.059/0001-69

12. De notar, ainda, que a análise automática da ata da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 04/2016 – SEE/DF não identificou nenhum indício de conduta irregular por parte da empresa G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP. O lance dessa empresa destacado na representação (peça 160, fl. 4), relativo ao item 21 no valor de R\$ 28,90 às 11:30:42:617, não era competitivo, tendo em vista que o item já estava sendo



disputado¹⁵ pelo valor de R\$ 15,04 (lance imediatamente anterior às 11:30:40:597), conforme excerto abaixo:

COMPRASNET - O SITE DE COMPRAS DO GOVERNO		
R\$ 13,0000	01.468.471/0001-91	29/09/2016 10:30:45:287
R\$ 15,1000	12.444.732/0001-50	29/09/2016 11:21:49:240
R\$ 25,0000	07.793.833/0001-04	29/09/2016 11:24:30:843
R\$ 19,8000	01.920.177/0001-79	29/09/2016 11:25:44:437
R\$ 15,0400	11.042.059/0001-69	29/09/2016 11:30:40:597
R\$ 28,9000	09.270.460/0001-04	29/09/2016 11:30:42:617

13. Após essa análise técnica da referida ata, passa-se a examinar as manifestações apresentadas pela Secretaria de Estado de Educação (peças 174 e 176), pela empresa G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP (peça 177) e pela empresa Litoral Pescados Ltda. (peça 179).

Secretaria de Estado de Educação (peças 174 e 176)

14. A jurisdicionada, após destacar os controles existentes no ComprasNet, apresentou entendimento exposto no voto condutor do Acórdão nº 86/2017 – TCU - Plenário sobre os lances intermediários (peça 174¹⁶, fls. 4/8), a saber:

9. Para os lances intermediários, nada obsta que se admitam os intervalos de 3 segundos, mas esse reduzido intervalo a eles não se impõe, vez que não refletem na disputa pelo menor preço, prestando-se tão somente ao redimensionamento das propostas de um mesmo licitante, com certa repercussão sobre a classificação intermediária. E esse é o entendimento que se extrai do Acórdão 485/2015-Plenário (paradigma para a presente questão).

15. Em seguida, com relação aos itens do Pregão Eletrônico nº 04/2016 – SEE/DF objeto da representação, esclarece (peça 174, fl 8):

¹⁵ Não foram considerados os lances da empresa B&D SOLUCOES EM TECNOLOGIA LTDA – ME, CNPJ 01.468.471/0001-91, vez que há indícios de sua atuação como “coelho”.

¹⁶ As peças 174 e 176 possuem o mesmo conteúdo, apenas com apresentação diferente. Por essa razão, apenas a peça 174 será analisada.



Diante entendimento do TCU, resta evidenciado que o sistema comprasnet não desconsiderou os lances das empresas G.S.A Comércio e Serviços Eirelli e da empresa Litoral Pescados, tendo em vista que os mesmos não foram ofertados sobre o menor lance, que foi efetuado pela a empresa 01.468.471/0001-91 (B&D Soluções em Tecnologia Ltda. ME), conforme pode ser visualizado no quadro elaborado pelo Ministério Público de Contas.

Nota-se também, que nos 02 itens informados na Representação, quanto ao Pregão 04/2016, após último lance ofertado pela empresa Litoral a empresa Frigoind- Frigorífico Goiás Industrial Ltda, ainda efetuou lance, contudo a mesma não cobriu os menores lances ofertados.

...

Além dos esclarecimentos prestados face ao entendimento do MPOG e do Tribunal de Contas da União, cabe ressaltar que o pregoeiro não encontrou a ocorrência de prejuízo efetivo à participação das empresas LITORAL PESCADOS e GSA Comércio e Serviços no certame em tela, haja vista que outra licitantes ainda poderia ter enviado mais lances durante a sessão pública e Seu último lance ofertado, no valor de R\$ R\$ 15,05 para o item 21, foi registrado no sistema aproximadamente 19 (dezenove) segundos e para o item 27 no valor de R\$ 14,80, foi registrado no sistema 54 (cinquenta e quatro) segundos após os lances da empresa Litoral e a empresa Frigoind não cobriu nem o menor lance, nem outros classificados à sua frente.

Análise DIFTI

16. A manifestação da jurisdicionada, em resumo, pugna pela conduta regular do pregoeiro uma vez que ocorreu ao menos 1 (um) lance posterior ao lance intermediário vencedor, oferecido pela empresa Frigoind, o que afastaria o vício (uso de “robô” de lances) que teria maculado a isonomia do certame, vez que havia tempo hábil para que outro licitante reduzisse o valor ofertado pelo item e vencesse a disputa.

17. Ocorre que a conduta da empresa “coelho”, além de remover a “trava” de 3 segundos (§ 10), também desestimula a participação dos demais licitantes, como se pode inferir da tela disponibilizada para os licitantes regulares, considerados aqueles que não têm acesso aos softwares “robôs”, conforme o manual do ComprasNet¹⁷, veja-se:

¹⁷ Exemplo de tela do sistema ComprasNet, fl. 46 do Manual do ComprasNet para os fornecedores (associado ao eTCDF).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - DIFTI

Portal de Compras do Governo Federal
Comprasnet
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
77 777 777 600 177 - SÃO LUIZ ARRAZDO, 170A - (Fernandópolis)

Serviços do Governo | Sair | **SASO - Ambiente Treinamento**

COMPRASNET
Pregão Eletrônico

UASG: 200999 - MIN. DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO/DF
Pregão nº: 672014
Login: fornec2

Abertos/Suspensos | Fechados | Encerrados | Cancelados | Ajuda

Itens com situação Aberto | Horário de Brasília: 22/05/2014 15:40

Item	Descrição	Situação	Seu Último Lance	Melhor Lance	Lance
1	PAPEL BOBINADO	Aberto	R\$ 131.350,5400	R\$ 131.345,0000	131345,0000 (R\$) Enviar
2	GRAVA	Aberto	R\$ 9,5400	R\$ 5,1200	(R\$) Enviar
3	ACÚCAR	Aberto	R\$ 9,3400	R\$ 5,9200	(R\$) Enviar
4	CAPA CORTE CABELO	Aberto	R\$ 153.612,5400	R\$ 153.608,1200	(R\$) Enviar
5	TINTA ESMALTE	Aberto	R\$ 301,5400	R\$ 297,1200	(R\$) Enviar
6	APARELHO SOM	Aberto	R\$ 1.207,5400	R\$ 1.203,1200	(R\$) Enviar

Seu lance é o vencedor. Seu lance NÃO é o vencedor. Seu lance está EMPATADO. Voltar

Pregoeiro fala: (22/05/2014 15:43:58)
Pregoeiro fala: (22/05/2014 15:43:18)

Os itens estão abertos, envie seus lances.
Boa tarde! Senhores licitantes.

Ver todas as mensagens

18. Nessa tela, percebe-se claramente que os licitantes não têm conhecimento dos lances intermediários formulados pelos seus demais concorrentes na etapa competitiva do pregão eletrônico, visualizam apenas o último lance próprio e o melhor lance para o item formulado.

19. No caso do PE nº 4/2016, a empresa Frigoind só teria acesso ao seu último lance e ao lance da empresa B&D Soluções, desconhecendo completamente o melhor valor ofertado pela Litoral Pescados, então em 2º lugar na disputa. Como os lances da empresa B&D Soluções eram aparentemente inexequíveis (ver tabela do §9º), licitantes sérios considerariam impossível ofertar lances menores que esses.

20. Por outro lado, uma empresa que se utilize de software de remessa automática de lances, conhece, ao menos, os 5 primeiros colocados na etapa competitiva do certame e pode configurar seus intervalos de lances, o início da oferta de lances e a colocação que pretende ao final do período aleatório.

21. Um exemplo que demonstra essas funcionalidades pode ser visto na sequência de telas do software “Lance Fácil” extraídas de vídeos disponíveis no *Youtube*¹⁸ desde 2016 (pelo menos):

¹⁸ *Lance Fácil*, Publicado em 30 de mai de 2019, Aprenda a enviar os lances automáticos, selecionar o momento de início da disputa, alterar seus valores mínimos e visualizar os melhores lances do item. <https://youtu.be/hGiOCBh8qbo>
MJ SISTEMAS Publicado em 22 de jul de 2016 Veja o sistema MJ Lance Fácil participando de um pregão, quando o valor do item ultrapassa o seu mínimo, o sistema disputa as demais colocações automaticamente. <https://www.youtube.com/watch?v=7NBcJuew3EM&feature=youtu.be>



Configuração dos lances

Pregões disponíveis: (2) Gerenciamento pregões

Pregão: 105912018/925998

Seleção	Disputar	Item	Status	Melhor Lance	Seu Último Lance	Lance mínimo	Desconto	Descrição
Lance	1º	1	Lance Perdedor	R\$ 333,0000	R\$ 2.288,8800	R\$ 0,0000	R\$ 0,0100	NEGATOSCÓPIO

Configuração de lance mínimo

Item: 1 NEGATOSCÓPIO

Disputar: 1 Valor mínimo do lance: R\$ 0,0000

☒ R\$ Desconto: R\$ 0,0100 ☐ Variação: R\$ 0,0100

Confirmar [F2]

Enviar lances a partir de:

☐ Sempre ☐ Aviso de Iminência ☒ Encerramento Aleatório

0 segundos para atualização automática.

Lista atualizada em: 1
Logs salvo em: 2

Identificando os 5 melhores lances da etapa competitiva

Lances Automáticos ComprasNet

Menu principal: Módulos Compras NET Módulos Licitações E Outros Portais Gerenciamento Configurações Ajuda Compras/Renovar licença

Sistema: ComprasNET - SIASG

Pregões disponíveis: (2) Gerenciamento pregões

Pregão: 105912018/925998

Seleção	Disputar	Item	Status	Melhor Lance	Seu Último Lance	Lance mínimo	Desconto	Descrição
Lance	1º	1	Lance Perdedor	R\$ 333,0000	R\$ 2.288,8800	R\$ 0,0000	R\$ 0,0100	NEGATOSCÓPIO

Sempre que clicar 2x sobre o item, automaticamente o sistema irá listar os 5 melhores lances para o item no canto direito da tela.

#	Data	Valor Lance
1º	29/01/2019 10:02:04:727	R\$ 333,0000
2º	29/01/2019 10:02:04:727	R\$ 333,0000
3º	29/01/2019 10:02:04:727	R\$ 333,1800
4º	29/01/2019 10:02:04:727	R\$ 333,1800
5º	29/01/2019 10:02:04:727	R\$ 500,0000

5 Concluir

Configurando o início do envio dos lances de forma automática

Pregões disponíveis: (2) Gerenciamento pregões

Pregão: 105912018/925998

Seleção	Disputar	Item	Status	Melhor Lance	Seu Último Lance	Lance mínimo	Desconto	Descrição
Lance	1º	1	Lance Perdedor	R\$ 333,0000	R\$ 2.288,8800	R\$ 0,0000	R\$ 0,0100	NEGATOSCÓPIO

No canto inferior esquerdo, é possível selecionar o momento em que o sistema iniciará o envio dos Lances.

Enviar lances a partir de:

☐ Sempre ☐ Aviso de Iminência ☒ Encerramento Aleatório

0 segundos para atualização automática.

Lista atualizada em: 00/00/0000
Logs salvo em: 20/05/2019

☐ Atualizar lista de itens a cada 5s

Configuração de itens: Todos os Itens!



Acompanhamento simultâneo de diversos pregões e itens em disputa

Lances automáticos do 2º ao 5º lugar

Pregão: 612016 - (SEGUNDO CENTRO INT. DE AEREA CONTR. TFGAERO)

Selecionar	Disputar	Item	Status	Meio Lance	Seu Último Lance	Lance mínimo	Desconto	Descrição	Situação	Hora Lance	Lance Fixo
Lance	0*	396	Encerramento	R\$ 90,9900	R\$ 119,9600	R\$ 110,1000	R\$ 0,0100	TUBO HIDRÁULICO	Encerramento Ali	10:18:52	R\$ 0,0000
Lance	0*	397	Encerramento	R\$ 29,7000	R\$ 43,7300	R\$ 37,6700	R\$ 0,0100	TUBO HIDRÁULICO	Encerramento Ali	10:12:54	R\$ 0,0000
Lance	4*	398	Encerramento	R\$ 6,4900	R\$ 9,1200	R\$ 8,3700	R\$ 0,0100	TUBO HIDRÁULICO	Encerramento Ali	10:13:33	R\$ 0,0000
Lance	5*	399	Encerramento	R\$ 18,5500	R\$ 10,7100	R\$ 10,7100	R\$ 0,0100	TUBO HIDRÁULICO	Encerramento Ali	10:20:54	R\$ 0,0000
Lance	0*	400	Encerramento	R\$ 18,7700	R\$ 20,8100	R\$ 20,4900	R\$ 0,0100	TUBO HIDRÁULICO	Encerramento Ali	10:21:23	R\$ 0,0000
Lance	0*	401	Encerramento	R\$ 40,6000	R\$ 43,9500	R\$ 43,2700	R\$ 0,0100	TUBO HIDRÁULICO	Encerramento Ali	10:14:19	R\$ 0,0000
Lance	0*	402	Encerramento	R\$ 50,6200	R\$ 65,0600	R\$ 60,5600	R\$ 0,0100	TUBO HIDRÁULICO	Encerramento Ali	10:13:37	R\$ 0,0000
Lance	0*	403	Encerramento	R\$ 2,3400	R\$ 2,6900	R\$ 2,7000	R\$ 0,0100	PVC - DIVISORIA	Encerramento Ali	10:12:40	R\$ 0,0000
Lance	3*	404	Encerramento	R\$ 2,3900	R\$ 2,6900	R\$ 2,6000	R\$ 0,0100	PVC - DIVISORIA	Encerramento Ali	10:16:30	R\$ 0,0000
Lance	4*	411	Encerramento	R\$ 49,8900	R\$ 53,9200	R\$ 50,2400	R\$ 0,0100	VÁLVULA	Encerramento Ali	10:23:31	R\$ 0,0000
Lance	1*	401	Lance Vencedor	R\$ 31,6100	R\$ 31,6100	R\$ 28,2200	R\$ 0,0100	TUBO HIDRÁULICO	Encerramento Ali	10:24:50	R\$ 0,0000
Lance	1*	408	Lance Vencedor	R\$ 10,3600	R\$ 10,3600	R\$ 9,9200	R\$ 0,0100	PVC - DIVISORIA	Encerramento Ali	10:24:23	R\$ 0,0000
Lance	1*	409	Lance Vencedor	R\$ 23,4900	R\$ 23,4900	R\$ 20,6500	R\$ 0,0100	PVC - DIVISORIA	Encerramento Ali	10:24:44	R\$ 0,0000
Lance	1*	410	Lance Vencedor	R\$ 89,5800	R\$ 89,5800	R\$ 58,2900	R\$ 0,0100	VÁLVULA	Encerramento Ali	10:24:45	R\$ 0,0000

Item: 403
Seu lance: R\$ 65,0000 (6º +)
Desconto: R\$ 0,0100

Item: 403 TUBO HIDRÁULICO

Valor mínimo do lance: R\$ 0,0100
Desconto: R\$ 0,0100
Valor fixo do lance: R\$ 0,0000

Enviar lances a partir de:
☐ Sempre
☒ Aviso de Impedência
☐ Encerramento Aleatório

10:24:51:570

22. Com base nas funcionalidades disponíveis para empresas que se utilizam de software “robô” acima exemplificadas, a mera existência de lance posterior ao lance intermediário vencedor formulado em menos de 3 (três) segundos, não é suficiente para descaracterizar a utilização desse recurso não isonômico, que proporciona, além de agilidade para formulação de lances, grande assimetria de informação entre os concorrentes de um certame.

23. Assim, a manifestação da jurisdição é incapaz de modificar o entendimento de que há fortes indícios de utilização de software “robô” por parte da Litoral Pescados, como afirmado pelo Ministério Público em sua representação.

24. No entanto, a comprovação efetiva do uso de software “robô” no caso em tela requer a análise do registro das transações efetuadas (*log do ComprasNet*) pela Litoral Pescados e pela B&D Soluções, informação disponível apenas para o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, que operacionaliza o sistema para o Ministério da Economia.

25. Ademais, seria necessário haver evidências de conluio entre essas empresas para fraudar a isonomia do certame, procedimento investigativo criminal que extrapola as competências desta Corte de Contas¹⁹.

¹⁹ Processo nº 38091/2015 - Decisão nº 68/2018: “... V – **ante os indícios de conluio entre empresas e de falta de isenção de agentes públicos indicados no corpo da Informação n.º 64/2017 – NFTI, encaminhar, com fulcro no parágrafo único do art. 246 do RI/TCDF, cópia do Processo n.º 38091/2015-e à Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios para eventualmente subsidiar a investigação em curso;**...” (grifou-se)



26. Caso o certame ainda não tivesse sido homologado e seu objeto executado, o pregoeiro deveria, conforme disciplina o art. 3º, § 1º, da IN 03/2011, desconsiderar os lances irregulares e notificar a secretaria responsável pela administração do ComprasNet, atualmente a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

27. Vale observar, também, que somente em 23/01/2018 esta e. Corte de Contas exarou determinação aos pregoeiros sobre a necessidade de cumprimento da referida IN, veja-se:

DECISÃO Nº 68/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ...

III – determinar à PMDF que realize nova licitação para contratação do objeto especificado no lote 1 do PE n.º 31/2017, uma vez que: a) há indícios de que o uso de empresa “coelho” e de software “robô” inviabilizaram a isonomia da fase de lances desse lote; ...; IV – considerando a possibilidade de que os expedientes indicados no item III “a” possam ocorrer em outros certames de interesse da Administração, determinar aos pregoeiros que atuam no complexo administrativo do Distrito Federal que, ao se utilizarem do ComprasNet, durante a fase de lances dos pregões eletrônicos, desconsiderem os lances humanamente impossíveis, configurados pela ocorrência simultânea de lances iniciais inexecutáveis ou muito baixos (empresa “coelho”) e de disputas pelo 2º (segundo) melhor preço em intervalos inferiores a 3 (três) segundos (software “robô”), de forma a evitar situações de competição não isonômica, em conformidade com o disposto na IN n.º 3/2011 – SLTI/MPOG e no art. 3º da Lei n.º 8.666/1993; ...” (grifou-se)

28. Assim, considerando que o objeto já foi executado²⁰, que a comprovação dos fortes indícios de uso de software de remessa de lances automáticos requer a intervenção do SERPRO, empresa pública não alcançada pela jurisdição do TCDF, que o conluio entre as empresas Litoral Pescados e B&D Soluções requer a abertura de procedimento criminal e que este Tribunal já exarou determinação aos pregoeiros do complexo administrativo do Distrito Federal, sugere-se relevar as falhas constatadas e, visando facilitar a identificação e correção de novas ocorrências dessas irregularidades, determinar à Escola de Contas deste Tribunal que programe capacitação voltada ao corpo técnico da Casa e aos jurisdicionados (pregoeiros) com o objetivo de esclarecer os procedimentos necessários para a identificação de ocorrências de “robôs” de lances e de “coelhos” nas etapas competitivas dos pregões eletrônicos.

²⁰ Ver lista de ordens bancárias em favor de Litoral Pescados LTDA. associada ao eTCDF.



G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP (peça 177)

29. A empresa entende que os fatos tratados no presente processo não lhe são afetos, veja-se (peça 177, fl. 2):

Acontece que, a referida representação baseia-se em suposta irregularidade cometida por algumas empresas nos Pregões Eletrônicos 28/2017 e 04/2016, elencando de modo individualizado cada conduta a ser analisada.

Desta forma, este Tribunal dividiu a análise dos fatos em dois processos, sendo eles o n. 20111/2016-e e 195/2018-e, cada um tratando de um procedimento licitatório em específico mencionado na referida representação.

No que se refere à nossa empresa, nossa manifestação resume-se a um dos itens do pregão 28/2017, que está sendo analisado por meio do processo 195/2018-e e não pelo presente, razão pela qual deixamos de apresentar nossas considerações por não sermos parte passiva na presente análise.

Análise DIFTI

30. Ainda que a G.S.A. Comércio e Serviços não tenha se manifestado com relação aos fatos desses autos, constatou-se que nenhum lance oferecido pela mesma durante o PE nº 4/2016 contraria a IN nº 03/2011 (§ 12).

Litoral Pescados Ltda. (peça 179)

31. Em suma, a Litoral Pescados alega que o art. 1º-A da IN 03/2011 faculta “o estabelecimento de intervalo mínimo de diferença de valores tanto entre os lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta”, o que não foi feito no PE nº 4/2016 que sequer menciona essa IN em seu texto (peça 179, fl. 5).



32. Acrescenta que é de “conhecimento de todos os participantes das licitações na modalidade pregão eletrônico, que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP) desenvolveu ferramenta de segurança para inibir a utilização de softwares de lances automáticos por parte das licitantes ...” (peça 179, fl. 6).

33. A empresa conclui sua argumentação alegando ter efetuado lances intermediários e mencionando o Acórdão nº 86/2017 – TCU – Plenário, veja-se (peça 179, fls. 7/8):

Nos itens 21 e 27 do referido pregão onde Órgão Ministerial, aponta ocorrência de lances sucessivos com intervalos mínimos fora dos estabelecidos na IN 03/2011, é notório que em momento algum a empresa Litoral travou disputa com as empresas com menores lances, tanto é que no quadro referente elaborado pelo Ministério Público a empresa B&D Soluções em Tecnologia Ltda. ME, detinha os menores lance, com o valor de R\$ 12,50 (doze reais e cinquenta centavos) para o item 21, e com o valor de R\$ 10,00 (dez reais) para item 27, sendo que ainda foi observado lance após a empresa litoral proferir seu último lance nos dois itens, portando não há qualquer elemento que enseje que a empresa LITORAL PESCADOS LTDA, obteve para si vantagens em relação aos demais licitantes.

Deve-se evitar a presunção de atos ilegais, sem prova cabal do uso de softwares, ainda mais com os dados levantados, que em momento algum observa-se uma disputa ferrenha com lances sucessivos entres os licitantes.

Ressaltamos que a prática da empresa readequar seus lances não é considerada ilícita, quando a mesma não está em disputa direta com os menores lances do certame, assim entendeu o TCU ao proferir o Acórdão Nº 86/2017 – TCU – Plenário, quanto a restrição de envio de lances constantes do transcrito art. 2º da IN 3/2011-SLTI, alterada pela IN 3/2013. No tocante a regra de 3 segundos quando um lance ofertado cobrir o melhor lance até então registrado no sistema Comprasnet, esse lance somente será aceito se ofertado após 3 segundos do melhor lance até então registrado.



Análise DIFTI

34. As alegações da empresa são similares às apresentadas pela jurisdicionada e pretende afastar a possibilidade de utilização de software “robô” por ter formulado somente lances intermediários, vez que a empresa B&D Soluções ofereceu os melhores lances nos dois itens debatidos, e pela existência de lance posterior ao lance vencedor.

35. Essa argumentação já foi rebatida na presente informação (§§ 16/28), não ensejando modificação dos encaminhamentos propostos.

Considerações Finais

36. Finalmente, quanto à proposta formulada pelo MPC para que o Tribunal “*autorize a realização de procedimento fiscalizatório pelo Corpo Técnico para, em autos apartados, proceder ao exame de outros ajustes entabulados pelo complexo administrativo do Distrito Federal com as sociedades listadas nesta Representação*”, entende-se inviável a realização de tal procedimento sem acesso às bases de dados dos principais sistemas informatizados que operacionalizam os pregões eletrônicos (ex: ComprasNet e Licitações-e), vez que a análise de todas as licitações do Governo do Distrito Federal para identificação dessas ocorrências a partir das atas disponibilizadas é sujeita a erros (falsos positivos) e onerosa em termos de recursos humanos e computacionais.

37. Assim, caso haja interesse em dar continuidade a procedimentos fiscalizatórios dessa natureza, sugere-se autorizar o Núcleo de Informações Estratégicas (NIE) a envidar esforços para obter acesso às bases de dados, relativas às licitações do Governo do Distrito Federal, dos sistemas ComprasNet, junto ao SERPRO, e Licitações-e, junto ao Banco do Brasil, bem como determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) deste Tribunal que inclua em sua programação de atividades o desenvolvimento de ferramenta de análise das atas dos pregões eletrônicos processados no ComprasNet, contemplando, no mínimo, as análises automáticas indicadas na presente informação.



Proposições

38. Ante todo o exposto, sugere-se ao e. Plenário:

- I. tomar conhecimento dos Ofícios nº 06/2019 PREGÃO/SUAG/SEEDF (peça 174) e nº 913/2019 – SEE/GAB (peça 176) da Secretaria de Estado de Educação, bem como das manifestações das empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP (peça 177) e Litoral Pescados Ltda. (peça 179);
- II. considerar, no mérito, procedente a Representação nº 3/2019 – G4P (peça 160), com relação aos indícios de utilização de software de remessa automática de lances na etapa competitiva dos itens 21 e 27 do PE nº 4/2016 – SE/DF por parte da empresa Litoral Pescados Ltda., relevando, excepcionalmente, a falha constatada, tendo em vista que o objeto já foi executado;
- III. determinar à Escola de Contas deste Tribunal que programe capacitação voltada ao corpo técnico da Casa e aos jurisdicionados (pregoeiros) com o objetivo de esclarecer os procedimentos necessários para a identificação de ocorrências de “robôs” de lances e de “coelhos” nas sessões públicas dos pregões eletrônicos;
- IV. autorizar:
 - a) o envio à jurisdicionada e às empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP e Litoral Pescados Ltda. do relatório/voto condutor e da decisão que vier a ser proferida;
 - b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para fins de arquivamento.

À consideração superior.

Em 6 de agosto de 2019.

Assinado digitalmente

FLÁVIO JOSÉ FONSECA DE SOUZA
Diretor da Divisão de Fiscalização de
Tecnologia da Informação