



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

PROCESSO Nº: 20111/2016-e H

ÓRGÃO DE ORIGEM: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

– SE/DF

ASSUNTO: Licitação – Pregão Eletrônico.

EMENTA: Pregão Eletrônico por SRP nº 04/2016/SUAG/SEE-DF. Aquisição de gêneros alimentícios perecíveis. Decisão nº 3612/2016: suspensão do certame e a expedição de determinações à jurisdicionada. Decisão nº 4614/2016. Expedição de determinação e alerta à jurisdicionada. Autorização de retomada da licitação após a correção da falha remanescente. Superveniente juntada de representação formulada pela sociedade empresária FRIGOIND - Frigorífico Goiás Industrial Ltda. questionando a sua inabilitação em um dos itens e a habilitação da empresa vencedora em sete. Decisão nº 27/2017. Conhecimento da representação, abertura de prazo para manifestação da jurisdicionada e determinação cautelar de abstenção da celebração de ajustes decorrentes do certame relativamente aos itens impugnados ou de praticar quaisquer atos referentes a eventuais ajustes já firmados. Exame do mérito de representação. Decisão nº 1197/2017: procedência parcial da representação, determinação ao pregoeiro para que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, para fins de habilitação da representante, em relação ao item 14 da planilha da licitação. Pedido de reexame formulado FRIGOIND – Frigorífico Goiás industrial Ltda. contra o item II da Decisão nº 1.179/2017. Decisão nº 1237/2018: desprovimento do recurso e retorno dos autos ao corpo técnico para exame de outra petição (“denúncia”) formulada pela recorrente. Decisão nº 2036/2018: não conhecimento da representação e arquivamento dos autos. Representação nº 3/2019 – G4P, apontando possíveis irregularidades na condução do certame em tela. Decisão nº 1115/2019: conhecimento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

representação e abertura de prazo para manifestação dos interessados. Nesta fase: exame de mérito. A unidade técnica manifesta-se pela procedência da Representação e expedição de determinação. Parecer convergente, com acréscimos. Voto pelo acolhimento das sugestões da unidade técnica, com os adendos trazidos pelo Ministério Público.

RELATÓRIO

Tratam os autos do exame do edital de Pregão Eletrônico por SRP nº 04/2016/SUAG/SEE-DF para o Registro de Preços visando a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis (peito de frango congelado, coxa e sobrecoxa de frango congelada, ovo de galinha in natura, carne patinho em cubos e iscas em IQF, filé de peixe merluza congelado e filé de peixe mapará) para o Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE/DF).

Por meio da Decisão nº 1197/2017, o Tribunal resolveu:

I – tomar conhecimento: a) dos esclarecimentos apresentados pela LITORAL Pescados Ltda. (e-doc BEF206D8-c) e pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF, mediante os Ofícios nºs 005/2017-PREGÃO/SEDF (edoc B86C29FB) e 097/2017-GAB/SE (e-doc 62331F0A-c), em atendimento à Decisão nº 27/17; b) do pedido de cópia formulado pela empresa LITORAL Pescados Ltda. (e-doc 0C856470-c), para fins de deferi-lo com fulcro no art. 33, § 2º, da Resolução nº 207/2010 e Portaria nº 128/2012; II – considerar parcialmente procedente a representação manuseada pela empresa FRIGOIND – Frigorífico Goiás Industrial Ltda. (e-doc E5E532CF-c), quanto à habilitação da representante ao item 14 da planilha do resultado do certame; III – determinar ao pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico por SRP nº 04/2016/SUAG da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF que, nos termos do artigo 45, caput, da Lei Complementar nº 01/94, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, para fins de habilitação da empresa FRIGOIND – Frigorífico Goiás Indústria Ltda. em relação ao item 14 da planilha da licitação, tendo em vista que a Certidão Negativa – Cível, expedida em 26 de setembro de 2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

e apresentada a este Tribunal pela empresa então inabilitada, pode ser considerada documento hábil para efeito de comprovação da exigência constante do item 11.1.4, alínea 'a', do referido certame; IV – autorizar: a) o encaminhamento do relatório/voto do Relator e da Informação nº 17/2017 - DIACOMP4 ao pregoeiro responsável pelo referido certame; b) a continuidade do pregão, após o cumprimento, pela Jurisdicionada, da diligência determinada no item III; c) a devolução dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento, após a verificação do cumprimento da diligência sugerida.

Na sequência, mediante a Decisão nº 1237/2018, a Corte considerou, no mérito, improcedente o Pedido de Reexame apresentado pela FRIGOIND – Frigorífico Goiás industrial Ltda. contra o item II da Decisão nº 1179/2017.

Mais adiante, por intermédio da Decisão nº 2036/2018, o Tribunal resolveu não conhecer da representação da empresa FRIGOIND Frigorífico Goiás Industrial Ltda.

Posteriormente, foi juntada aos autos a Representação nº 3/2019 - G4P, por meio da qual o douto Ministério Público noticia possíveis irregularidades na condução de pregões eletrônicos realizados pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEE/DF - para aquisição de insumos destinados ao Programa de Alimentação Escolar - PAE - da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal.

O representante esclarece ter recebido denúncia indicando irregularidades que podem ter comprometido a ampla competitividade de licitações realizadas no período de 2014 a 2017.

Detalhando o objeto da representação, a unidade técnica assim sintetizou o teor da petição formulada pelo Ministério Público:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

4. *Registrou que a regularidade do Programa de Alimentação Escolar da SEE/DF, concernente ao exercício de 2014 e ao primeiro semestre de 2015 integrou o escopo da auditoria de regularidade promovida no bojo do Processo nº 8.921/2015-e.*
5. *Porém, afirmou que o período apontado na denúncia não se confunde com o lapso temporal avaliado no citado Processo. Além disso, as irregularidades identificadas na auditoria não abordaram a fase competitiva dos pregões promovidos pela SEE/DF.*
6. *Afirmou que o Órgão Ministerial compulsou as atas dos Pregões nºs 24/2013, 3/2014, 6/2014, 7/2014, 12/2014, 19/2015, 25/2015, 2/2016, 4/2016, 25/2016, 17/2017, 21/2017, 28/2017 e 3/2018, deflagrados pela Jurisdicionada para aquisição de alimentos destinados ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal.*
7. *Constatou elementos que indicam a utilização do software de remessa automática de lances nos Pregões nºs 4/2016, 17/2017 e 28/2017, notadamente em razão da proximidade entre os lances de um determinado fornecedor e a melhor oferta anteriormente apresentada, o que não se coadunaria com parâmetro contido no artigo 2º da IN nº 3/2011 - SLTI/MPOG.*
8. *Acrescentou que o Tribunal de Contas da União - TCU - possui entendimento de que a utilização do dispositivo de envio automático de lances não é consentânea com o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e tampouco com o art. 5º do Decreto 5.450/2005.*
9. *Enfatizou que as citadas irregularidades não foram avaliadas nos Processos nºs 3.583/2014, 14.180/2014, 8.259/2014, 5.404/2016, 20.111/2016, 24.715/2017, 33.331/2017 e 195/2018, constituídos para exame formal dos Editais dos Pregões Eletrônicos nºs 24/2013, 3/2014, 7/2014, 19/2015, 4/2016, 17/2017, 21/2017 e 28/2017, respectivamente.*
10. *Informou que não identificou autos específicos para aferição dos Editais nºs 6/2014, 12/2014, 25/2015, 2/2016, 25/2016 e 3/2018.*
11. *Sobre o Pregão nº 17/2017, verificou também a relação de parentesco entre os indivíduos que integram ou integraram os quadros societários das empresas que participaram do certame, o que pode denotar quebra de sigilo das propostas.*
12. *Aludiu que as condutas mencionadas na exordial podem representar violação aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da competitividade, do interesse público, da legalidade e da moralidade.*

Ao final, o *Parquet* requereu ao Tribunal que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

“I - conheça da presente Representação e determine seu processamento em autos específicos, uma vez que estão presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 230, § 2º, do RITCDF;

II - conceda prazo de 30 dias à Secretaria de Estado de Educação, à G.S.A Comércio e Serviços Eireli - EPP, à Litoral Pescados Ltda., à Julybento Serviços de Sistema de Rastreamento Ltda. e à Somovi Representações Comerciais Ltda. ME para que apresentem esclarecimentos a respeito dos fatos narrados, com fundamento no art. 230, § 7º, do RITCDF;

III - encaminhe o processo à Unidade Técnica para promover a instrução dos autos e analisar a ocorrência de possíveis irregularidades na realização dos Pregões Eletrônicos nºs 4/2016, 17/2017 e 28/2017, especificamente relacionadas ao uso de software de remessa automática de lances (robô) e à frustração ao caráter competitivo dos certames;

IV - 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.”

Ao examinar a admissibilidade dessa petição, o Tribunal, por meio da Decisão nº 1115/2019, conheceu da Representação nº 3/2019 – G4P ofertada pelo MPjTCDF (Peça 160), determinou à SE/DF e ao Pregoeiro que apresentassem esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada e concedeu prazo às empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP e Litoral Pescados Ltda. para que ofertassem as considerações que entenderem pertinentes em relação aos fatos.

Em atendimento a referida Decisão nº 1115/2019, apresentaram manifestações a Secretaria de Estado de Educação (peças 174 e 176) e as empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP (peça 177) e Litoral Pescados Ltda. (peça 179).

Nesta fase, antes de examinar o mérito da Representação nº 3/2019 – G4P, a Diretoria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – DFTI,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

entendeu ser necessário discorrer sobre os mecanismos de controle existentes no ComprasNet¹², sistema que processou o PE nº 4/2016 – SEDF.

Nessa seara, abordando os instrumentos para evitar ou diminuir o uso ilegal de softwares de remessa automática de lances (“robôs”) e a prática do “coelho”, teceu as seguintes condiderações:

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*

¹ <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>

² Sistema gerido atualmente pelo Ministério da Economia.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

“robôs”, haja vista a existência de anúncios em sites oferecendo esse tipo de “serviço”, veja-se⁶:



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 Telas extraídas dos seguintes sites consultados em 01/08/2019: https://www.effecti.com.br/landing/robo-de-lance/?where=5&gclid=CjwKCAjwm4r4BRBUEiwAwaWjjKfvjELtLc_ltrZvJU3B_MxUB89YVW6MFA_G7A_7qCNcwr2usrWL2QBoCczYQAvD_BwE e <https://www.rlicitacoes.com.br/>

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

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 “pdf¹⁰”.

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 "coelh			Vencedor do Item				Análise
Nr	Descrição	CNPJ	Empresa	Qtd e 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 PISCADOS 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 PISCADOS 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 PISCADOS 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 PISCADOS LTDA	1	R\$ 18,47								
21	PEIXE IN NATURA	11.042.059/0001-69	LITORAL PISCADOS 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 PISCADOS 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).

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 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

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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

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 LTDA	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. – 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
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.	

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

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 da 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 Convocação - Anexo	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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

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

Na sequência, ao analisar a manifestação da SE/DF (peças 174 e 176), a DIFTI apresentou as seguintes considerações:

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 ComprasNet, veja- se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Portal de Compras do Governo Federal
Comprasnet
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO

ABERTURA DE PREGÃO
Pregão nº: 672016
Login: fornec2

Item com situação Aberto

Item	Descrição	Situação	Seu Último Lance	Melhor Lance	LANCE	STATUS
1	PANEL BOBINADO	Aberto	R\$ 131.900,5400	R\$ 131.243,0000	131343,0000	(R\$) Enunciado
2	GRAXA	Aberto	R\$ 9,5400	R\$ 5,1100		(R\$) Enunciado
3	ACÚCUM	Aberto	R\$ 9,3400	R\$ 6,8200		(R\$) Enunciado
4	CAPA CORTE CABELO	Aberto	R\$ 133.612,5400	R\$ 133.608,1200		(R\$) Enunciado
5	TINTA ESMALTE	Aberto	R\$ 201,5400	R\$ 207,1200		(R\$) Enunciado
6	AFINADOR SON	Aberto	R\$ 1.207,5400	R\$ 1.205,1200		(R\$) Enunciado

Proprietário: Fatores
Pregatório: Fatores
Pregatório: Fatores

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 Youtube¹⁸ desde 2016 (pelo menos):

Configuração dos lances

Exemplos deprevidas (2) - Deprevidas pregressas

Região: 000012018/50000

Itens do prego (1)

Seleção	Disputar	Item	Status	Valor Lance	Seu Último Lance	Lance mínimo	Desconto/Descrição
Lance	1*	1	Lance Perdidado	R\$ 333,0000	R\$ 2.200,0000	R\$ 0,0000	R\$ 0,0100 NEGATOSCÓPIO

Item: 1
Seu Lance: R\$ 2.200,0000 (0*) =

Item 1

Item	Data	Valor	Desconto
1*	29/01/2019 10:02:04-727	R\$ 333,00	
2*	29/01/2019 10:02:04-727	R\$ 333,00	
3*	29/01/2019 10:02:04-727	R\$ 333,00	
4*	29/01/2019 10:02:04-727	R\$ 333,00	
5*	29/01/2019 10:02:04-727	R\$ 333,00	

Configuração de lance mínimo

Item: 1 NEGATOSCÓPIO

Desde: 1

Valor mínimo do lance: R\$ 0,0000

☒ R\$ Desconto ☐ %

Variação: R\$ 0,0100

Confirmar [F2]

Lances Automáticos ComprasNet

GABRIEL RODRIGUES DE OLIVEIRA

[Página principal](#) [Minha Empresa NET](#) [Minha licitação](#) [Quais lances](#) [Desempate](#) [Contingência](#) [Ajuda](#) [Compras/Minha licitação](#)

Sistema: ComprasNET - 30/03/2016

[Página disponível](#) [Desempate](#) [Preço](#)

Preço: 1.001,00x1,0000

Item do prego (1)

Seleção	Inputar	Item	Status	Melhor Lance	Seu Último Lance	Lance mínimo	Descerto/ Descrição
Lance	1ª	1	Lance Proprietário	R\$ 333,0000	R\$ 2.288,8800	R\$ 0,0000	R\$ 0,0100 NEGATOSCÓPIO

Item: 1

Seu lance: R\$ 2.288,8800 (3ª +) Desempate: R\$ 0,0100

#	Item	Melhor Lance
1ª	2016.03.16 10:02:04.727	R\$ 333,0000
2ª	2016.03.16 10:02:04.727	R\$ 333,0000
3ª	2016.03.16 10:02:04.727	R\$ 333,0000
4ª	2016.03.16 10:02:04.727	R\$ 333,0000
5ª	2016.03.16 10:02:04.727	R\$ 333,0000

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

Preço: 0000,00/0,0000

Item do prelo (1)

Selecao	Disputar	Item	Status	Valor Lance	Seu (Último Lance)	Lance mínimo	Desconto/Descrição
Lance	1ª	1	Lance Fechado	R\$ 333,0000	R\$ 2.288,8000	R\$ 0,0000	R\$ 0,0100 NEGATOSCÓPIO

Item: 1

Seu lance: R\$ 2.288,8000 (6ª +)

Desconto: R\$

#	Data	Valor Lance
1ª	28/01/2019 10:02:04:727	R\$ 333,0000
2ª	29/01/2019 10:02:04:727	R\$ 333,0000
3ª	29/01/2019 10:02:04:727	R\$ 333,1800
4ª	29/01/2019 10:02:04:727	R\$ 333,1800
5ª	29/01/2019 10:02:04:727	R\$ 300,0000

5 Concluir

0 segundos para atualização automática.

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

[illegible]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

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 inexequíveis 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.

Na sequência, acerca da manifestação da empresa G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP (peça 177), a DIFTI esclareceu que, a despeito de a empresa não ter se manifestado com relação aos fatos apurados no processo, foi possível constatar que nenhum lance por ela oferecido durante o PE nº 4/2016 contraria a IN nº 03/2011 (§ 12 da Informação nº 55/2019-DIFTI).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Ato contínuo, discorrendo sobre os esclarecimentos apresentados pela Litoral Pescados Ltda. (peça 179), a DIFTI esclareceu que os argumentos são similares aos apresentados pela jurisdicionada, já tendo sido examinados nos §§ 16/28 da Informação nº 55/2019-DIFTI.

Por fim, no tocante ao pedido do Parquet para que sejam examinados, em autos apartados, outros ajustes entabulados celebrados pelo complexo administrativo do Distrito Federal com as sociedades listadas na Representação, o corpo técnico objetou ser:

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.

26 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.

Nessa linha, sugeriu à Corte:

- 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

– 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.

O douto Ministério Público, em parecer do eminente Procurador-Geral, Dr. Marcos Felipe Pinheiro Lima, opina no mesmo sentido com acréscimos:

7. *In casu*, não obstante a análise realizada pelo DIFTI seja, **per se**, elucidativa e comprove os indícios de irregularidades trazidos na Representação nº 3/2019-G4P, vale destacar que a Informação nº 55/2019 – DFTI, de forma primorosa, traz ao lume a ideia do prejuízo que a utilização de softwares “robôs”, aliada a atuação do licitante “coelho”, causa à oferta de lances nos procedimentos licitatórios, mormente quanto à **violação da isonomia, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa** para a Administração.

8. A utilização de software “robô”, aliada à figura do licitante “coelho”, conforme devidamente explicitado pelo Corpo Técnico na Informação nº 55/2019 – DIFTI, implica no desvirtuamento do procedimento licitatório, na medida em que traz opacidade ao procedimento e favorecimento a determinado fornecedor, implicando, inevitavelmente, na violação aos postulados mencionados no parágrafo anterior.

9. É cediço que o procedimento licitatório possui como um dos seus princípios norteadores a **isonomia** entre os licitantes. A obediência a este princípio, essencial para a lisura do certame, visa possibilitar que haja uma **participação em condições igualitárias** entre os licitantes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*interessados no certame, de modo que a Administração possa, ao cabo, auferir a **melhor proposta** para a prestação do serviço ou fornecimento de bens, após a disputa de preços, sobretudo evidenciada na modalidade de licitação pregão.*

10. *Da análise empreendida pela Unidade Técnica, resta evidente a afronta ao princípio da isonomia, tão cara à realização de certames, conforme assevera o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, **in verbis**:*

*“Art. 3ª A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da **impressoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos”.*

11. *Assim, no entendimento deste Órgão Ministerial, restou evidenciado que as licitantes, ou seja, as sociedades empresárias Litoral Pescados Ltda. e B&D Soluções em Tecnologia Ltda. – ME, **agiram com o intuito de fraudar o caráter competitivo do certame**, fato este, que na visão do **Parquet**, deve ser apurado na esfera administrativa. Isso porque, a partir do momento em que, agindo como “coelho”, a sociedade empresária B&D Soluções em Tecnologia Ltda. – ME fez transparecer cenário que, na verdade, não se confirmou ao final da sessão de lances, **a sua atuação passou a ser fraudulenta**, permitindo ludibriar o conhecimento dos demais licitantes quanto à realidade efetivamente existente no certame, permitindo o favorecimento da sociedade empresária Litoral Pescados Ltda..*

12. *Com efeito, as condutas apuradas na exordial e na Informação nº 55/2019- DIFTI, comprovam, de fato, a existência de ilegalidades no procedimento licitatório, que, a teor do art. 88, II, da Lei nº 8.666/1993, **são passíveis de serem sancionadas administrativamente**.*

13. *Por esse motivo, malgrado o objeto da contratação **sub examine** já tenha sido executado, cabe ao c. **TCDF** determinar, além das medidas destacadas pelo Corpo Técnico na Informação nº 55/2019 – DIFTI, que a **Secretaria de Estado de Educação instaure procedimento administrativo de apuração de responsabilidade e aplicação de penalidade às licitantes**, **in casu**, em desfavor das sociedades empresárias Litoral Pescados Ltda. e B&D Soluções em Tecnologia*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Ltda. – ME.

14. *Esse, inclusive, tem sido o entendimento do e. **Plenário** quando identifica situação que frustre os objetivos da licitação, conforme, ilustrativamente, as rr. Decisões n°s 4.489/2018, 5.039/2018 e 2.892/2019.*

15. *Por fim, o **MPC/DF** entende ser pertinente a proposta alternativa elaborada pelo Unidade Técnica no sentido de 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.*

16. *Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas**, com acréscimo contido no parágrafo 13 supra, comunga do entendimento apresentado pelo Corpo Técnico e, com ajustes nas proposições, sugere ao e. **Plenário**:*

I. tomar conhecimento dos Ofícios n° 06/2019 PREGÃO/SUAG/SEEDF e n° 913/2019 – SEE/GAB da Secretaria de Estado de Educação, bem como das manifestações das empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP e Litoral Pescados Ltda., da Informação n° 55/2019-DIFTI e do presente Parecer;

II. considerar, no mérito, procedente a Representação n° 3/2019 – G4P, com relação aos indícios de utilização de software de remessa automática de lances na etapa competitiva dos itens 21 e 27 do PE n° 4/2016 – SE/DF por parte da empresa Litoral Pescados Ltda.;

*III. determinar à Secretaria de Estado de Educação do DF que instaure procedimento administrativo de apuração de responsabilidade e aplicação de penalidade a licitante, **in casu**, em desfavor das sociedades empresárias Litoral Pescados Ltda. e B&D Soluções em Tecnologia Ltda. – ME;*

IV. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação do TCDF 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;

V. determinar à Escola de Contas deste Tribunal que programe



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

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;

VI. 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.

VII. 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.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

VOTO

Em exame, nesta fase, o mérito da Representação nº 3/2019 – G4P, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF – MPJTCDF (Peça 160), apontando possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico por SRP nº 04/2016 – SUAG/SE-DF, realizado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF.

Na exordial, o *Parquet*, inicialmente, noticiou ter recebido denúncia sobre possíveis irregularidades em certames realizados no período de 2014 a 2017.

Asseverou, ainda, terem sido constatados indícios da utilização do software de remessa automática de lances nos Pregões nºs 4/2016, 17/2017 e 28/2017, notadamente em razão da proximidade entre os lances de um determinado fornecedor e a melhor oferta anteriormente apresentada, o que não se coadunaria com parâmetro contido no artigo 2º da IN n.º 3/2011 - SLTI/MPOG.

Aduziu que o TCU possui entendimento de que a utilização do dispositivo de envio automático de lances viola o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e o art. 5º do Decreto 5.450/2005.

Na sequência, defendeu que as condutas mencionadas na exordial podem representar violação aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da competitividade, do interesse público, da legalidade e da moralidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Por fim, requereu ao Tribunal:

- o conhecimento da representação;
- a abertura de prazo para manifestação da Secretaria de Estado de Educação, bem como das empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli - EPP, à Litoral Pescados Ltda., à Julybento Serviços de Sistema de Rastreamento Ltda. e à Somovi Representações Comerciais Ltda. ME
- a instrução dos autos para fins de analisar a ocorrência de possíveis irregularidades na realização dos Pregões Eletrônicos nºs 4/2016, 17/2017 e 28/2017, especificamente relacionadas ao uso de software de remessa automática de lances (robô) e à frustração ao caráter competitivo dos certames;
- 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 na Representação.”

Nesta fase, após cotejar os fundamentos da Representação com as manifestações dos interessados, a unidade técnica sugeriu à Corte:

- no mérito, considerar 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;
- 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

“robôs” de lances e de “coelhos” nas sessões públicas dos pregões eletrônicos.

O douto Ministério Público opina no mesmo sentido, com acréscimos por que o Tribunal:

- determine à Secretaria de Estado de Educação do DF que instaure procedimento administrativo de apuração de responsabilidade e aplicação de penalidade a licitante, *in casu*, em desfavor das sociedades empresárias Litoral Pescados Ltda. e B&D Soluções em Tecnologia Ltda. – ME;
- determine à Secretaria de Tecnologia da Informação do TCDF 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;
- autorize 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.

Compulsando os autos, não vislumbro óbice a que sejam acolhidas as sugestões da diligente Secretaria de Fiscalização Especializada, com os acréscimos sugeridos pelo Ministério Público.

Explico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Após trabalho extremamente técnico e minucioso da DIFTI, constatou-se serem procedentes os fundamentos apontados pelo Ministério Público na Representação em tela. Assim, restaram caracterizados os sinais de que a Litoral Pescados Ltda. usou software de remessa automática de lances (robô) na etapa competitiva dos itens 21 e 27 do PE nº 4/2016 – SE/DF (lances oferecidos em menos de 3 segundos), em desconformidade com o estabelecido na IN nº 03/2011-SLTI/MPOG. Tais lances só foram possíveis devido a atuação da empresa B&D Soluções em Tecnologia Ltda. – ME, que, ao oferecer à Administração preço baixo que não pretendia honrar (“coelho”), impediu o funcionamento das “travas” automáticas do ComprasNet.

A propósito, esses indicativos foram assim descritos pelo DIFTI em relação aos itens 21 e 27 do certame em tela:

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).

(...)

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).

Assim, resta evidente ter sido violado o princípio constitucional da isonomia, cuja observância é reforçada em processos licitatórios por meio do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

“Art. 3ª A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos".

Nessa linha de entendimento, a jurisprudência desta Corte:

Decisão nº 68/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu(...) II – considerar parcialmente procedente a representação formulada pela empresa Stelmat Teleinformática Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 00.950.386/0001-00; III – determinar à PMDF que realize nova licitação para contratação do objeto especificado no lote 1 do PE nº 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; b) o atestado relativo ao Contrato nº 1131/12 – DNTI, apresentado pela T&S não atende ao item 8.1.1.1.2.1 do edital do certame; c) os serviços ofertados pela empresa T&S apresentam despesas administrativas e lucro em percentuais excessivos e incompatíveis com o mercado (serviços de campo do lote 1 – tipo UST B); 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 inexequíveis 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 nº 3/2011 – SLTI/MPOG e no art. 3º da Lei nº 8.666/1993; V – ante os indícios de conluio entre empresas e de falta de isenção de agentes públicos indicados no corpo da Informação nº 64/2017 – NFTI, encaminhar, com fulcro no parágrafo único do art. 246 do RI/TCDF, cópia do Processo nº 38091/2015-e à Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios para eventualmente subsidiar a investigação em curso; (...)

Decisão nº 4489/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - considerar procedente a Representação nº 7/2018-ML, no que concerne à quebra da isonomia no certame e à frustração ao caráter competitivo da licitação, tendo em vista a caracterização de relação estreita



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

entre licitantes e a utilização indevida de softwares de remessa automática de lances por licitantes; III - determinar à Secretaria de Cultura que, com fulcro no art. 1º, X, da LC n.º 01/94, adote medidas para o fiel cumprimento da lei em relação ao Pregão Eletrônico n.º 17/2017, sobretudo no que se refere: a) ao retorno dos lotes vencidos pela Star Locação e Serviços Gerais Ltda. EPP para a fase de apresentação de propostas, configurando o sistema Licitações-e com os intervalos mínimos de tempo entre lances do mesmo licitante e entre o melhor lance, conforme disposto no artigo 2º da IN n.º 3/2011 – SLTI/MPOG; b) à aplicação da sanção prevista no item 9.2.15 do Edital às empresas que infringiram o item 9.1 do termo editalício; c) à instauração de processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, na licitação, na contratação ou na execução contratual, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002, observados os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório; IV - autorizar: a) a continuidade do Pregão Eletrônico n.º 17/2017, devendo ser observada a medida determinada no item “III-a”; b) o envio de cópia desta decisão, do relatório/voto do Relator, da Informação n.º 204/2018 e do Parecer n.º 726/2018- ML à SEC/DF; c) o envio de cópia do processo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, nos termos do parágrafo único, do art. 246, do Regimento Interno desta Corte de Contas; d) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para arquivamento, após a verificação do cumprimento do item III precedente.

Dessa forma, acolho os pareceres, considerando procedente a Representação nº 3/2019 – G4P, 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.

No tocante aos efeitos do reconhecimento do uso de “robôs”, filio-me ao entendimento do douto Ministério Público, que pugna pela necessidade de apuração administrativa dos fatos apontados pela Informação nº 55/2019-DIFTI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Com efeito, aplica-se ao caso os comandos do art. 88, II, da Lei nº 8.666/1993, e 7º da Lei nº 10520/2002, *in verbis*:

Lei nº 8.666/1993

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

(...)

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

Lei nº 10.520/2002

*Art. 7º **Quem**, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, **comportar-se de modo inidôneo** ou cometer fraude fiscal, **ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.***

No mesmo diapasão, a jurisprudência desta Corte: Decisões nºs 4489/2018, 5039/2018 e 2892/2019.

Desse modo, apesar de o objeto da contratação em tela já ter sido executado, deve a Corte determinar que a Secretaria de Estado de Educação instaure procedimento administrativo de apuração de responsabilidade das sociedades empresárias Litoral Pescados Ltda. e B&D Soluções em Tecnologia Ltda. – ME.

Além disso, considerando que a efetiva comprovação dos indícios de uso de software de remessa de lances automáticos requer a intervenção do SERPRO, empresa pública não alcançada pela jurisdição desta Corte, considero pertinente a proposta ministerial no sentido de autorizar o Núcleo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

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.

Por fim, tendo em vista a relevância da matéria e a repetição de casos com suspeita do uso indevido de “robôs” em pregões eletrônicos, entendo ser criar medidas de reforço ao comando de caráter geral contido no item IV da Decisão nº 68/2018¹⁵. Assim, acolho a sugestão de se 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, a análise dos pontos indicados na Informação nº 55/2019-DIFTI.

Na mesma linha de raciocínio, considero pertinente seja determinado 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.

¹⁵ **Decisão nº 68/2018**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) 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 inexequíveis 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Diante do exposto, acolhendo os fundamentos e as sugestões do corpo técnico, com os acréscimos apresentados pelo Ministério Público, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento dos Ofícios nº 06/2019 PREGÃO/SUAG/SEEDF e nº 913/2019 – SEE/GAB da Secretaria de Estado de Educação, bem como das manifestações das empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP e Litoral Pescados Ltda., da Informação nº 55/2019-DIFTI (peça 180) e do Parecer nº 519/2019-GPML (peça 183);
- II. considere, no mérito, procedente a Representação nº 3/2019 – G4P, 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.;
- III. determine à Secretaria de Estado de Educação do DF que, observados os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, instaure procedimento administrativo de apuração de responsabilidade e eventual aplicação de penalidade a licitantes, *in casu*, em desfavor das sociedades empresárias Litoral Pescados Ltda. e B&D Soluções em Tecnologia Ltda. – ME;
- IV. determine à Secretaria de Tecnologia da Informação do TCDF que inclua em sua programação de atividades o desenvolvimento de ferramenta de análise das atas dos pregões eletrônicos processados no ComprasNet, contemplando, no mínimo, o exame dos pontos indicados na Informação nº 55/2019-DIFTI;
- V. determine 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

“robôs” de lances e de “coelhos” nas sessões públicas dos pregões eletrônicos;

VI. autorize o Núcleo de Informações Estratégicas (NIE) a enviar 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.

VII. autorize:

- a) o envio à jurisdicionada e às empresas G.S.A Comércio e Serviços Eireli – EPP e Litoral Pescados Ltda. da Informação nº 55/2019-DIFTI (peça 180), do Parecer nº 519/2019-GPML (peça 183) e do Relatório/Voto condutor da decisão que vier a ser proferida;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para fins de arquivamento, após a verificação do cumprimento do item III precedente.

Sala das Sessões, 19 de novembro de 2019.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator