



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Considerando o encaminhamento das razões de recurso pela empresa **CPM BRAXIS OUTSOURCING S.A.**, referentes ao item 02 do Pregão Eletrônico nº 06/2011, bem como as contrarrazões apresentadas pela empresa **ALGAR TECNOLOGIA E CONSULTORIA S.A.**, passo, a seguir, a análise das ponderações realizadas e do pedido formulado.

No intuito de facilitar o entendimento do presente documento, serão apresentadas, nessa ordem: a) a síntese das razões de recurso; b) a síntese das contrarrazões de recurso; c) a análise da área técnica da CGU-PR, e, por fim, d) a Conclusão acerca do pedido formulado.

1) DAS RAZÕES DE RECURSO

A recorrente apresentou, **em síntese**, as seguintes argumentações e pedido:

"(...)DAS RAZÕES DO RECURSO

Repousando a atenção na disputa de lances travada para o item 2, observa-se claramente que a licitante Algar, em determinado momento ofertava lances sempre abaixo do menor, até então ofertado. O que esta dentro da normalidade.

*Todavia, **causou estranheza o intervalo de tempo humanamente impossível para a inserção da oferta dos lances, sempre da ordem de milésimos de segundo** e a insignificante diferença entre o menor lance e o da citada empresa para cobri-lo. (grifamos)*

(...)

*A questão que preocupa **não se atrela a eventual prejuízo da vantajosidade, mas sim a igualdade**. Se o sistema efetivamente é capaz de assegurar a vitória ao licitante que o utiliza, então a licitação possui um vencedor desde antes de sua abertura, o que aniquila a competição e, por consequência, viola o ideário de igualdade entre os concorrentes. (grifamos)*

(...)

***Além do princípio da igualdade, a utilização de robôs para envio de lances, inviabilizando a disputa isonômica entre os licitantes, viola outro princípio da Administração Pública, qual seja a moralidade**. A moralidade administrativa transcende a legalidade imposta pela ordem jurídica. A lei encontra-se inserida na moral. Logo, **ainda que a prática em questão não viole expressa disposição legal**, ser conivente com a utilização de um expediente que agride a finalidade constitucional da licitação parece atentar contra os padrões da ética e da moral que se espera que sejam empregados pelo administrador no exercício da função administrativa. (grifamos)*

(...)

O princípio da competitividade significa a exigência de que a Administração Pública fomente e busque agregar à licitação pública o maior número de interessados, para que, com olhos na eficiência e na isonomia, aumentado o universo das propostas

que lhes são encaminhadas, ela possa legitimamente escolher aquela que seja a mais vantajosa ao interesse público.

Deve-se frisar que esse princípio não impõe apenas que a Administração fomente o ingresso do maior número possível de interessados no certame, mas também que resguarde a legalidade da competição entre os participantes, devendo, por isso, proibir a utilização de qualquer mecanismo que prejudique o caráter competitivo da licitação. Tanto é assim, que o art. 90 da Lei nº 8.666/93 tipifica como crime a seguinte conduta:

Art. 90 Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. (Grifamos.)

O dispositivo citado tipifica como crime a utilização de qualquer expediente por meio do qual o sujeito impeça a competição entre os participantes. **A utilização de robôs que enviem lances em milésimos de segundos, com diferenças de centavos, impedindo o registro de lances pelos outros licitantes, apresenta-se como um ardil através do qual o licitante acaba por gerar a frustração do caráter competitivo**, uma vez que acaba por ensejar somente sua permanência na disputa, obstando a participação dos demais competidores. (grifamos)

(...)
PEDIDO

Diante do exposto, requer esta RECORRENTE que V. Sa. se digne a julgar PROCEDENTE o presente Recurso **avaliando os fatos apontados e se for o caso realizando diligências no sentido de averiguar os indícios de utilização de dispositivo para a inserção automática de lances ("robôs").** (grifamos)

2) DAS CONTRARRAZÕES DE RECURSO

Em resumo, foram transcritos alguns excertos das alegações de defesa da empresa recorrida ALGAR TECNOLOGIA:

"(...) CONTRA-RAZÕES

(...)
4. Maciçamente, o Recurso movimentado pela licitante CPM Braxis Outsourcing S.A. **transcreve o texto opinativo e não técnico-jurídico** da lavra de Ricardo Alexandre Sampaio intitulado **"É lenda acreditar em Robôs no pregão eletrônico, assim como acreditar em Papai Noel"**. (grifamos)

(...)
6. Outrossim, vestibularmente urge **registrar resposta da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Acórdão 1.647/2010-Plenário-TCU**, este sendo a única pauta de argumentação jurídica encontrável no Recurso Administrativo: (grifamos)

"Brasília, 20/12/2010 - O desenvolvimento e o uso de ferramentas digitais para ampliar a segurança e garantir a igualdade de participação dos fornecedores que vendem produtos e serviços ao governo federal é um trabalho constante em torno do Pregão Eletrônico. Esta modalidade de licitação, que completa 10 anos neste

mês, já foi acessada até agora por 100.849 concorrentes em todo o país, sem registro de fraudes.

De acordo com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), responsável pelas normas que regem os processos de compras da Administração Federal, **esse tipo de ação é fundamental e tem sido eficaz no combate de softwares que são criados para simular um operador humano nas rodadas de negociação.** “A utilização desses programas **não garante vitória no pregão, pois nosso sistema é preparado para rejeitar lances em intervalos menores dos que são alcançados por uma pessoa**”, explica a secretária Glória Guimarães.

Em parceria com o Serpro, o MP **tem feito aplicações contínuas para bloquear possíveis “vantagens” oferecidas por softwares que executam comandos automatizados.** Todos os fornecedores que participam dos leilões eletrônicos são cadastrados e identificados por CPFs e senhas. Assim, os que tentam também fraudar o sistema são facilmente detectados, pois todas as movimentações são rastreadas durante a operação de compras por meio de um registro que é gerado a cada acesso. (grifamos)

(...)

8. Também a Comunicação Social do SERPRO, em 10/02/2011, divulgou:

“Tecnologia permite impedir a ação de programas automatizados de envio de lances no portal de pregão eletrônico do Governo Federal. (grifamos)

Parece roteiro de filme de ficção científica: em meio a um pregão eletrônico realizado por um governo, uma inteligência artificial surge e começa a realizar lances em velocidade altíssima, prejudicando os concorrentes humanos que não podem acompanhar a agilidade da máquina. No entanto, trata-se de uma realidade que o ComprasNet, portal de compras eletrônicas do Governo Federal, enfrentava até bem pouco tempo.

Desde o último dia 31 de janeiro, a entrada desses robôs de lances (ou “bots”, como também são conhecidos no jargão da informática) está bloqueada, graças ao trabalho do Serpro. A empresa foi contratada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para a manutenção do portal e do Siasg, Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, que realiza a gestão de, entre outras coisas, licitações e contratos.

Bruno Ferreira Vilella, analista do Serpro que presta atendimento ao MPOG, explica mais sobre o funcionamento dos robôs: **“O robô é um componente de software desenvolvido para automatizar o envio de lances pelo fornecedor, transpondo alguns passos que devem ser dados na navegação de páginas”.** Desta forma, evita que o fornecedor navegue e acompanhe o processo, deixando tudo a cargo da máquina. Segundo ele, os robôs foram identificados a partir da leitura dos lances ofertados nas atas dos pregões eletrônicos, **mostrando lances menores desses fornecedores, com intervalos de milésimos de segundo entre um e outro.** Para bloqueá-lo, segundo Bruno, não foi necessário reinventar a roda. “Foi utilizada a própria tecnologia do Comprasnet com implementações diferenciadas que conseguem identificar esse robô e impedir o seu funcionamento”. Com o bloqueio, **o fornecedor fica obrigado a agir diretamente no site, enviando seus lances como qualquer outro concorrente, garantindo a isonomia do processo licitatório.** “Como os robôs conseguem fazer uma leitura do último lance enviado de forma mais rápida que o fornecedor que não faz uso dessa tecnologia, ele se

antecipa no envio de um lance menor para o item em disputa, o que dá maiores chances de ser vencedor do item". (grifamos)

Não só a isonomia entre participantes está garantida, como também a transparência do processo para a população, um dos principais motivadores da criação do Pregão Eletrônico. "Durante todo esse processo, fornecedores, sociedade e os órgãos podem acompanhar toda a informação enviada, o que garante total transparência do processo", finaliza Bruno." (grifamos)

9. Portanto, se a Recorrente se apóia sobre um artigo de opinião para tentar dar-lhe o estatuto jurídico de um recurso administrativo submetido a uma principiologia e legislação específicas, já lhe faltou a compreensão e atualidade do tema que sojigou. São posições formais da Administração Pública competente que já derruem, de plano, o hipotético fato do qual se constrói o Recurso Administrativo.

II. METODOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO EM PREGÕES ELETRÔNICOS

10. Esta Recorrida **conta, para cada licitação eletrônica que participa, de um gerente de contas e dois profissionais de apoio operacional para inserção de lances.** Este time já possui, cada qual, uma planilha contendo variações de preços possíveis e que podem ser recalculados por regras automatizadas (equações) que o próprio aplicativo Excel permite. **Esta estrutura operacional permite agilidade de inserção de dados e parâmetros decisórios, conferindo eficácia competitiva.** (grifamos)

11. Esta é a realidade não alcançada pela Recorrente e que retrata apenas o ajuste operacional dos serviços da Recorrida, nada havendo com utilização de robôs.

(...)

III. ANÁLISE JURÍDICA DAS RAZÕES RECURSAIS

13.1. Não lhe houve ofensa ao patrimônio jurídico porquanto na competição ocorrida no âmbito do Pregão Eletrônico 06/2011 **conseguiu, sem qualquer obstáculo, dar seu lance último no montante de R\$ 667.658,00,** o que representa o menor preço com que poderia se comprometer. **Da parte desta Recorrida, o menor lance fora R\$ 632.000,00.** (grifamos)

13.2. Ademais, **após o último lance da Recorrente realizaram-se ainda outros oito lances, com preços menores e superiores, sendo fácil concluir que houve tempo suficiente para que a Recorrente exercesse sua faculdade de proposta e não o fez.** Se não o fez é porque não possuía preço mais competitivo, tendo exaurido sua participação dentro de suas possibilidades. (grifamos)

(...)

IV. PEDIDO

21. Pelo tanto que se expôs, pedem-se os bons ofícios do respeitável Pregoeiro para **indeferir integralmente o Recurso Administrativo** da licitante CPM BRAXIS OUTSOURCING S.A., dando prosseguimento aos trabalhos de adjudicação e homologação." (grifamos)

3) DA ANÁLISE DAS RAZÕES E CONTRARRAZÕES DE RECURSO

A recorrente, em sua peça recursal (fls. 731 a 740-v), alega que a empresa vencedora do item 02 do Pregão Eletrônico nº 06/2011, ALGAR, teria se utilizado de dispositivo de inserção automática de lances (“robôs”) a fim de vencer a licitação.

A empresa CPM BRAXIS argumenta que a empresa ALGAR, durante a sessão pública, estaria ofertando seus lances milésimos de segundo após a inserção dos lances da Recorrente, sempre com uma diferença insignificante de valor destinada somente a cobrir sua proposta. Juntamente com sua peça recursal, encaminhou documento contendo instantâneos de várias telas apresentadas pelo sistema COMPRASNET durante a sessão pública, mostrando os 5 (cinco) melhores lances enviados para o item e seus respectivos horários, de forma a evidenciar suas alegações.

As razões de recurso da empresa CPM BRAXIS se baseiam no possível prejuízo à isonomia no certame e na possível violação do princípio da moralidade, dado que todos os melhores lances encaminhados por empresas que não se utilizam desses ardis seriam imediatamente cobertos pela empresa Recorrida ALGAR, frustrando o caráter competitivo da licitação. Face a isso, **requer a avaliação dos fatos e, se for o caso, a realização de diligência com o intuito de averiguar os indícios de utilização de dispositivo para a inserção automática de lances.**

De fato, quando se examina o documento anexo ao recurso, o qual foi devidamente juntado às fls. 735 a 740-v dos autos, e os registros de lances ofertados por cada licitante, com os respectivos horários de inserção no sistema, constantes da Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 06/2011 (fls. 717 a 724), resta clara a existência de indícios de que a Recorrida tenha se utilizado de um “robô” para inserção automática de lances. A cada lance registrado pela Recorrente, milésimos de segundo depois era registrado um lance da Recorrida, cobrindo a oferta em diferença de centavos.

Por outro lado, nas suas contrarrazões, a empresa Recorrida ALGAR alega possuir “(...) *um gerente de contas e dois profissionais de apoio operacional para inserção de lances. Este time já possui, cada qual, uma planilha contendo variações de preços possíveis e que podem ser recalculados por regras automatizadas (equações) que o próprio aplicativo Excel permite. Esta estrutura operacional permite agilidade de inserção de dados e parâmetros decisórios, conferindo eficácia competitiva. Esta é a realidade não alcançada pela Recorrente e que retrata apenas o ajuste operacional dos serviços da Recorrida, nada havendo com utilização de robôs.*”

Atendendo ao pedido da Recorrente em sua peça recursal, tendo em vista os indícios de uso de “robô” pela ALGAR identificados por esta Pregoeira e a necessidade da busca da verdade material inerente à prática administrativa, a área técnica decidiu por encaminhar o Ofício nº 12533/DGI/CGU-PR, de 12 de maio de 2011, ao Departamento de Logística e Serviços Gerais, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, solicitando a realização de uma apuração especial no sistema COMPRASNET para averiguação de possível intervenção de dispositivo de inserção automática de lances durante a sessão pública referente ao item 02 do Pregão Eletrônico nº 06/2011, conforme cópia acostada à fl. 748 do processo.

Em resposta à solicitação desta Controladoria-Geral da União, a SLTI encaminhou o Ofício nº 1531/DLSG-MP, de 09 de junho de 2011 (fls. 797/797-v), com o seguinte teor, transcrito abaixo:

*“2. Esclarecemos que desde 2004 que o Ministério do Planejamento e o SERPRO identificaram no Sistema de Pregão Eletrônico o uso de programa (Robô) encaminhando lances, de forma extremamente rápida. **Procedimento este que não foi considerado ilegal pelo jurídico.** No entanto, para sanar essa ação de*

alguns fornecedores o Ministério do Planejamento implantou no sistema, funcionalidade (depois de testes realizados) que **não permite que o mesmo fornecedor (CNPJ) encaminhe lances consecutivos ou não em espaço de tempo inferior a 6 (seis) segundos**, tempo este mínimo necessário para que qualquer fornecedor possa enviar lances de forma manual. (...) (grifamos)

3. Analisando a Ata do Pregão/etapa de lances, observamos que **os últimos 05 (cinco) lances ofertados pela ALGAR TECNOLOGIA E CONSULTORIA S.A., foram todos acima de 06 (seis) segundos**, ver etapa de lances/Data-hora Registro, porém aparentemente **há indícios em relação aos 04 últimos lances ofertados pelo CNPJ: 00.717.511/0003-90.(...)**” (grifos nosso)

Dessa forma, considerando as informações prestadas acima, e a fim de obter o respaldo jurídico para a tomada de decisão quanto à solução da questão, **os autos foram remetidos à Assessoria Jurídica desta CGU-PR** para análise e manifestação (fls. 815/815-v).

Em resposta, a área jurídica desta CGU-PR emitiu o Parecer nº 162/2011-ASJUR/CGU-PR (fls. 817 a 820), de 12/07/2011, aprovado pelo Chefe da Assessoria Jurídica (fl. 821), por meio do qual se pronunciou conforme transcrito a seguir.

“(…)

8. Portanto, **s.m.j.**, cinge-se **o pleito da empresa recorrente** para que a Controladoria-Geral da União **realize diligências para averiguar a utilização de dispositivo para inserção automática de lances (robôs) no pregão. Não consta do seu pedido a nulidade do Pregão nº 06/2011 ou mesmo a paralisação do presente procedimento licitatório.** (grifamos)

9. Diante disso, através do **Ofício nº 12533/DGI/CGU-PR de fl. 748 a DGI acatou o pedido da requerente e solicitou ao Diretor do Departamento de Logística e Serviços Gerais – DLSG/MP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão análise e manifestação acerca dos fatos apontados em suas razões recursais.** (grifamos)
(…)

11. Verifica-se, pois, através do **mencionado § 4º do art. 2º do Decreto nº 5.450/2005 competir à CGU apenas promover o procedimento licitatório respectivo, cabendo à Secretaria de Logística da Informação do MPOG atuar como provedora do sistema eletrônico para os órgãos integrantes do sistema de serviços gerais.** (grifamos)
(…)

13. Destarte, através do referido **Ofício nº 1531/DLSG-MP do Departamento de Logística e Serviços Gerais do MPOG restou demonstrado que os últimos 05 (cinco) lances ofertados pela empresa vencedora do Pregão nº 06/2011 ALGAR TECNOLOGIA E CONSULTORIA S.A., foram todos acima de 06 (seis) segundos**, o que **elidiria a afirmação da recorrente da utilização do método de inserção automática de lances (robôs)**, com violação aos princípios da igualdade e isonomia entre os participantes do certame. (...) (grifamos)

14. Finalmente, importante registrar a afirmação contida no Ofício nº 1531/DLSG-MP de que **a utilização de programa (robôs) encaminhando lances de forma extremamente rápida pelos participantes “não foi considerada ilegal pelo jurídico”.** (grifamos)

15. ***Diante do exposto, opinamos que seja declarada a perda de objeto do presente recurso administrativo de fls. 729/730 apresentado pela empresa CPM BRAXIS OUTSOURCING S.A., tendo em vista o esclarecimento prestado através do Ofício nº 1531/DLSG-MP de fl. 797 do Diretor do Departamento de Logística e Serviços Gerais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde restou demonstrado que os últimos 05 (cinco) lances ofertados pela empresa ALGAR TECNOLOGIA E CONSULTORIA S.A. vencedora do Pregão nº 06/2011 foram todos acima de 06 (seis) segundos, o que elidiria a afirmação de que teria se valido exclusivamente do método de inserção automática de lances (robôs), com violação aos princípios da igualdade e isonomia entre os concorrentes, e, via de consequência, pelo regular prosseguimento do presente procedimento licitatório para suas ulteriores etapas.*** Sugerimos, ainda, que seja ***solicitada com urgência à Consultoria-jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão cópia do parecer jurídico que teria considerado legal a utilização pelas empresas concorrentes de programa (robô) encaminhando lances de forma extremamente rápida, conforme asseverado no Ofício nº 1531/DLSG-MP, a fim de que seja anexado ao procedimento administrativo licitatório.*** (grifamos)

Além dos esclarecimentos prestados pelo MPOG e da análise constante do Parecer da Assessoria Jurídica da CGU-PR, cabe ressaltar que **não se vislumbra a ocorrência de prejuízo efetivo à participação da empresa CPM BRAXIS** no certame em tela, haja vista que a Recorrente ainda poderia ter enviado mais lances durante a sessão pública. Seu **último lance ofertado**, no valor de R\$ 667.658,00, **foi registrado no sistema aproximadamente 11 (onze) minutos antes do término do prazo aleatório**, tempo este suficiente para que a Recorrente pudesse exercer seu direito de apresentar novos lances, o que foi efetivado por outras licitantes, **o que nos leva a concluir que tal valor se consubstanciou na melhor proposta que a recorrente poderia ofertar à CGU-PR.**

4) DA DECISÃO

Diante do exposto, considerando a manifestação do Departamento de Logística e Serviços Gerais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Assessoria Jurídica desta Controladoria-Geral da União, foram consideradas **IMPROCEDENTES as razões recursais apresentadas pela empresa CPM BRAXIS**, sendo **mantido o posicionamento originalmente registrado no Sistema Eletrônico**, no sentido de **declarar como vencedora do item 02 do Pregão Eletrônico nº 06/2011 a empresa ALGAR TECNOLOGIA E CONSULTORIA S.A..**

À consideração superior.

Em de julho de 2011.

BRUNA DE ALMEIDA LEITE
Pregoeira
CGRL/DGI/CGU-PR

De acordo.

Em de julho de 2011.

JEFFERSON DE FREITAS MARTINS

Assessor Técnico
CGRL/DGI/CGU-PR

De acordo.

Encaminhe-se o processo ao Sr. Diretor de Gestão Interna, para análise e, se for o caso, para os registros de **adjudicação e homologação**.

Em de julho de 2011.

CRISTIANE DOS SANTOS NERY DE OLIVEIRA

Coordenadora-Geral de Recursos Logísticos Substituta

Acompanho, com base nos esclarecimentos prestados pelo DLSG/MPOG e na análise constante do Parecer da Assessoria Jurídica da CGU-PR, **o posicionamento da Pregoeira, declarando como vencedora do item 02 do Pregão Eletrônico nº 06/2011 a empresa ALGAR TECNOLOGIA E CONSULTORIA S.A..**

Tendo em vista a **adjudicação e a homologação** do Pregão Eletrônico nº 06/2011, restituam-se os autos à COLIC/CGRL para prosseguimento.

Em de julho de 2011.

CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA

Diretor de Gestão Interna