



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 14800/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ
INTERESSADO: CLAUDIO STABILE, COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, MAXIFROTA SERVICOS DE MANUTENCAO DE FROTA LTDA, PAULO ROBERTO PALHANO DOS SANTOS
ADVOGADO / PROCURADOR: ANDRE VICTOR LIRA GOMES, BRUNO LEONARDO PIRES RÉGIS DE CARVALHO, BRUNO MONTEIRO COSTA, CHARLOTTE CARVALHO DE OLIVEIRA LIRA, URBANO VITALINO DE MELO NETO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3219/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Utilização de software para oferta automática de lances. Ofensa a princípios atinentes ao procedimento licitatório. Ausência de indícios de dolo, má-fé ou erro grosseiro. Pela procedência parcial com recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada por MAXIFROTA SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE FROTA LTDA., em face do Pregão Eletrônico n.º 1253/22 promovido pela Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR visando à contratação de empresa “para prestação de serviço de gerenciamento, controle, guarda eletrônica dos históricos e fornecimento de manutenção preventiva e corretiva por meio de oficinas credenciadas, visando o atendimento à frota própria de veículos da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR”.

Em suma, a representante alega que há indícios de que a empresa Carletto Gestão de Frotas Ltda., vencedora do certame, teria fraudado a disputa ao utilizar “robôs” para a oferta de lances de maneira automatizada, com vistas a cobrir, em tempo inferior a milésimos de segundo e pela menor diferença possível, o último lance apresentado pelas outras licitantes concorrentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também afirma que a empresa vencedora teria deixado de cumprir diversos requisitos previstos no edital e seus anexos, eis que inúmeras irregularidades teriam sido verificadas durante a inspeção da sua solução, mas não foram reconhecidas pela Comissão de Licitação.

A representante informa que era a atual prestadora dos serviços ora licitados em favor da SANEPAR, conforme se verifica do contrato emergencial n.º 50571/2022, que tinha vigência programada até meados do mês de abril de 2023, mas que foi encerrado em 28/02/2023.

Requeru, por fim, a concessão de medida cautelar para impedir a contratação e/ou o início da prestação dos serviços e, no mérito, anular todos os atos praticados no âmbito do Pregão Eletrônico n.º 1253/2022 a partir da sessão pública de abertura das propostas de preços, determinando-se a realização de nova fase de lances, com garantia de que não seria permitida a utilização de “robôs” pelas empresas licitantes.

A representação foi recebida pelo Despacho n.º 72/23 – GCDA, (peça 21), sendo indeferido o pedido cautelar por não restarem demonstrados os pressupostos autorizadores para a sua concessão.

A Maxifrota apresentou Recurso de Agravo, peça 28/29, em face da referida decisão, o qual foi recebido.

Em contraditório às peças 37/50, a SANEPAR afirmou, em síntese: estar regular o procedimento licitatório e não haver indícios de lances automáticos na fase de disputa; que a própria plataforma de licitações do Banco do Brasil possui ferramentas para inibir lances automáticos, como a exigência de CAPTCHA para o registro do lance; que não há uniformidade da doutrina e da jurisprudência a respeito do tema; que não caberia ao pregoeiro desclassificar uma proposta ou inabilitar uma empresa com base em tal critério, se o edital não vedar expressamente o uso de robôs de lance; que não se pode exigir que os entes públicos compradores identifiquem a utilização do robô, tendo em vista que não existe um sistema próprio para identificação desse tipo de software.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução n.º 190/23 (peça 51), entendeu haver fortes indícios do uso de robô pela licitante vencedora, o que ofende a competitividade e compromete a isonomia entre os licitantes, configurando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

violação ao art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, consoante jurisprudência do TCU. Apontou precedente desta Corte em que foi determinada a anulação da sessão de lances e a repetição do ato, contudo, ponderou que no presente caso o certame não se encontra suspenso e que os lances supostamente irregulares foram isolados, razão pela qual considerou que não seria razoável e proporcional anular a licitação.

Ao final, opinou pela procedência do feito, com expedição de determinação para que o atual contrato com a empresa Carletto Gestão de Frotas Ltda. não seja prorrogado ou aditivado em qualquer hipótese; bem como recomendação para que a entidade adote critérios aptos a filtrar a participação de empresas munidas de softwares ilegais de lances automáticos, em especial, aqueles relativos a intervalos mínimos entre lances, nos futuros processos licitatórios da entidade.

No mesmo sentido manifestou-se o Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.º 263/23-5PC (peça 52).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

O assunto debatido na presente representação consiste, em suma, na suposta utilização de softwares “robôs” para fins de oferta de lances pela empresa vencedora do pregão eletrônico, o que teria contrariado princípios, sobretudo o da isonomia, além da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Em primeiro lugar, quanto à efetiva utilização do software pela empresa vencedora, destaco que a representante alega que, ao longo da fase de lances, teria observado um comportamento incomum nas ofertas apresentadas pela licitante Carletto Gestão de Frotas Ltda., seja no aspecto temporal, uma vez que apresentadas numa fração de milésimos de segundos do último lance ofertado, seja no aspecto financeiro, porquanto diferia apenas R\$ 0,01 (um centavo) da oferta anteriormente mais bem classificada.

Observa-se que a Comissão de Licitação ao analisar o recurso administrativo da ora representante frisou, em suma, que: a empresa vencedora possui equipe especializada para a fase de disputa de lances, com corpo profissional composto por diversos profissionais exclusivamente dedicados a aludida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fase; o portal licitações-e é referência no que diz respeito a segurança do envio de lances, exigindo o preenchimento de *captcha* para o envio de cada lance, sendo esta última ferramenta a mais eficaz no combate contra este tipo de software; foi quase uma hora de lances sucessivos e contínuos, tendo sido encaminhado dezenas - senão centenas - de lances durante este íterim, sendo cumpridos todos os requisitos de segurança estipulados pelo licitações-e.

Ao examinar os autos, a Coordenadoria de Gestão Estadual verificou que, de fato, a diferença de alguns lances da empresa vencedora teria sido no intervalo de, no máximo, um segundo e neles demonstrando-se uma diferença de apenas um centavo.

A unidade também afirmou que a constatação da utilização de artifícios, seja qual for, por participantes de processo licitatório, em qualquer fase da disputa, se baseia, em regra, na interpretação do conjunto de indícios trazidos aos autos.

Diante disso, concluiu existirem fortes indícios do uso de robô pela empresa vencedora, especialmente ao se verificar os lances 274, 282 e 284 a seguir demonstrados:

02/08/2022 17:53		www.licitacoes-e.com.br	
	Data/Hora lance	Lance	Nome do fornecedor
268	28/07/2022 09:40:56.834	R\$ 15.997.730,00	PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA EP
269	28/07/2022 09:40:58.226	R\$ 16.000.000,00	MAXIFROTA SERVICOS DE MANUTENCAO DE FROTA LTDA
270	28/07/2022 09:41:09.133	R\$ 15.991.000,00	MAXIFROTA SERVICOS DE MANUTENCAO DE FROTA LTDA
271	28/07/2022 09:41:09.214	R\$ 15.997.729,99	CARLETO GESTAO DE FROTAS LTDA
272	28/07/2022 09:41:13.133	R\$ 15.990.999,99	CARLETO GESTAO DE FROTAS LTDA
273	28/07/2022 09:41:23.177	R\$ 15.988.920,87	PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA EP
274	28/07/2022 09:41:24.517	R\$ 15.988.920,86	CARLETO GESTAO DE FROTAS LTDA
275	28/07/2022 09:41:30.141	R\$ 15.985.000,00	MAXIFROTA SERVICOS DE MANUTENCAO DE FROTA LTDA
276	28/07/2022 09:41:34.478	R\$ 15.984.999,99	CARLETO GESTAO DE FROTAS LTDA
277	28/07/2022 09:41:35.215	R\$ 15.980.111,35	PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA EP
278	28/07/2022 09:41:43.585	R\$ 15.980.111,34	CARLETO GESTAO DE FROTAS LTDA
279	28/07/2022 09:41:49.183	R\$ 15.971.302,03	PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA EP
280	28/07/2022 09:41:56.627	R\$ 15.971.302,02	CARLETO GESTAO DE FROTAS LTDA
281	28/07/2022 09:41:59.311	R\$ 15.970.000,00	MAXIFROTA SERVICOS DE MANUTENCAO DE FROTA LTDA
282	28/07/2022 09:42:01.674	R\$ 15.969.999,99	CARLETO GESTAO DE FROTAS LTDA
283	28/07/2022 09:42:05.882	R\$ 15.962.492,71	PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA EP
284	28/07/2022 09:42:06.887	R\$ 15.962.492,70	CARLETO GESTAO DE FROTAS LTDA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com efeito, nota-se que esses três lances apontados foram registrados com intervalo de tempo de, no máximo, um segundo e com uma diferença de apenas um centavo da oferta anterior.

Ou seja, a empresa Carletto cobriu o menor preço dos licitantes concorrentes reduzindo de forma ínfima o seu preço, o que resultou numa vantagem para si no desfecho da disputa, restando vencedora do certame.

Logo, embora tal situação não tenha sido verificada durante toda a disputa, uma vez que foram registrados outros lances pela empresa em intervalos razoáveis, ela se deu em momento decisivo, ou seja, na fase de encerramento randômico do pregão, motivo pelo qual, assim como se manifestaram a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, verifico a existência de veementes indícios de utilização de robô pelo licitante vencedor.

Em segundo lugar, no que tange à discussão sobre o uso dessa ferramenta em pregões eletrônicos, ou seja, se resultaria em ofensa aos princípios da isonomia e da competitividade e estaria em desconformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e deste Tribunal, importante mencionar que ainda não há entendimento pacificado na jurisprudência e na doutrina sobre esse tema.

Predomina no Tribunal de Contas da União entendimento no sentido de que a utilização de softwares robôs de lances automáticos representaria quebra da isonomia entre os licitantes, uma vez que conferiria vantagem competitiva aos licitantes detentores dessa tecnologia, consoante se verifica nos Acórdãos n.º 1647/2010, n.º 2601/11, n.º 1216/2014, todos do Plenário).

Nessa linha, transcrevo, a seguir, trecho do Acórdão n.º 2601/2011 do Plenário do Tribunal de Contas da União, veiculado no Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos n.º 81, no qual restou evidente esse posicionamento:

[...]

1. O uso de programas "robô" por parte de licitante viola o princípio da isonomia. Mediante monitoramento, o Tribunal tratou do acompanhamento do acórdão 1647/10, do plenário, que versou sobre a utilização de dispositivos de envio automático de lances (robôs) em pregões eletrônicos conduzidos por meio do portal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comprasnet, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão (MPOG). No acórdão monitorado, **o Tribunal concluiu que, em pregões eletrônicos conduzidos via portal Comprasnet: "a) é possível aos usuários de dispositivos de envio automático de lances (robôs) a remessa de lances em frações de segundo após o lance anterior, o que ocorre durante todo o período de iminência do pregão; b) com a possibilidade de cobrir lances em frações de segundo, o usuário do robô pode ficar à frente do certame na maior parte do tempo, logrando assim probabilidade maior (e real) de ser o licitante com o lance vencedor no momento do encerramento do pregão, que é aleatório; c) ciente dessa probabilidade, que pode chegar a ser maior que 70%, o licitante usuário do robô pode simplesmente cobrir os lances dos concorrentes por alguns reais ou apenas centavos, não representando, portanto, vantagem de cunho econômico para a administração".** Para o relator, **os fatos configurariam a inobservância do princípio constitucional da isonomia, visto que "a utilização de software de lançamento automático de lances (robô) confere vantagem competitiva aos fornecedores que detêm a tecnologia em questão sobre os demais licitantes",** sendo que as medidas até então adotadas pela SLTI/MPOG teriam sido insuficientes para impedir o uso de tal ferramenta de envio automático de lances. Além disso, como as novas providências para identificar alternativa mais adequada para conferir isonomia entre os usuários dos robôs e os demais demandariam tempo, e a questão exigiria celeridade, entendeu o relator que MPOG poderia definir provisoriamente, por instrução complementar e mediante regras adicionais para a inibição ou limitação do uso dos robôs, de maneira a garantir a isonomia entre todos os licitantes, nos termos do art. 31 do decreto 5.450/05, razão pela qual apresentou voto nesse sentido, bem como por que o tribunal assinasse o prazo de 60 dias para que a SLTI implementasse mecanismos inibidores do uso de dispositivos de envio automático de lances em pregões eletrônicos conduzidos via portal Comprasnet, no que foi acompanhado pelo plenário. [...]. (Acórdão nº 2601/11-Plenário).

Observa-se que nessa decisão o TCU determinou que fossem adotadas medidas para inibir ou limitar o uso de "robôs" com o intuito de garantir a isonomia entre os licitantes nos pregões eletrônicos.

Da análise de decisões do Tribunal de Contas da União, extrai-se que em razão da determinação contida no referido acórdão foi publicada a Instrução Normativa n.º 03/2011, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(atualizada pela IN n.º 03/2013), a qual acabou revogada em 2019¹, estabelecendo que: 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.

Embora não vinculasse toda a administração², a referida normativa trazia uma direção para tentar evitar a utilização de robôs nos pregões eletrônicos, e tal medida vinha sendo adotada em editais de vários certames.

Neste Tribunal de Contas do Estado do Paraná o tema foi muito bem analisado por meio do Acórdão n.º 2276/18³, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, do qual extraio o seguinte trecho:

[...]

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

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

A despeito disso, conforme apurado pela própria Inspeção (peça 19, fl.2), há diversas empresas que desenvolvem softwares dessa natureza e as comercializam abertamente em seus websites,³ justamente com a promessa de que, com o sistema de sistema de automação de lances, o fornecedor “dobro as chances de vencer uma licitação” e “aumenta o faturamento em até 77%”, ao garantir o arremate apenas de itens com “margem de lucro segura”.

Portanto, a possibilidade de cobrir lances em frações de segundo permite ao licitante com software robô ficar à frente do certame na maior parte do tempo, logrando assim probabilidade maior (e real) de ser o licitante com o lance vencedor no momento do

¹ A aludida instrução normativa foi revogada pela IN n.º 210, de 20 de novembro de 2019, deixando de prever o intervalo mínimo de tempo entre os lances.

² Vinculava órgãos e entidades integrantes do SISG, bem como órgãos e entidades que firmaram Termo de Adesão para utilizar o SIASG, a IN n.º 3/11, SLTI/MPOG.

³ Autos n.º 498248/18



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encerramento do pregão, que é aleatório, além de gerar um claro desincentivo à competição por parte dos demais concorrentes.

Nesse contexto, as empresas que não possuem estes programas, por opção própria ou porque não possuem condições financeiras de adquirirem estes custosos softwares, ficam em condições de flagrante desigualdade com aqueles que o possuem.

Ademais, a possibilidade de o licitante com software robô cobrir, de maneira automática e imediata, os lances dos concorrentes simplesmente por alguns reais ou poucos centavos, inibe a obtenção de qualquer vantagem de cunho econômico para a Administração, o que também afronta o objetivo do processo licitatório de identificar a proposta mais vantajosa para a Administração.

[...]

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

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

Nessa decisão foi determinada a anulação da sessão de lances do pregão eletrônico analisado, a repetição do ato e a adoção de critérios pela entidade para coibir o uso de software robô de lances automáticos em seus certames licitatórios.

Em outra oportunidade, tal questão foi trazida a esta Corte, mais brevemente, por meio do protocolo n.º 58682/19, o qual não foi recebido, pois ao avaliar o caso concreto entendeu-se que “[...] não havia sido evidenciada a violação ao princípio da isonomia entre os licitantes [...]” e que as regras estabelecidas para a fase de lances dos Pregões haviam sido obedecidas, ou seja, a sistemática de que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lance intermediário de uma mesma licitante não poderia ser inferior ao intervalo de 20 segundos e o lance para cobrir o melhor preço do certame, inferior a 3 segundos.

Importante mencionar que recentemente verificou-se certa flexibilização na jurisprudência acerca do tema, conforme se nota na seguinte decisão do Tribunal de Contas da União:

[...]

8. Segundo se extrai das decisões e fundamentos supracitados, o órgão, mesmo reconhecendo a possibilidade de a empresa (...) ter se utilizado de "robô", considera não haver proibição legal para a sua utilização em pregões eletrônicos. Inclusive, para justificar tal possibilidade, lançou mão de argumentos apresentados no Voto Vencedor em um processo que tramitou no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE-MG. Abaixo, alguns trechos desse Voto [...]:

A utilização de software nada mais é do que mecanismo de eficiência para baixar os lances rapidamente. Penso que, cada vez mais, é necessário não temer a inovação no serviço público, utilizando-se a tecnologia em benefício da sociedade. Tratando a questão de processos licitatórios, a otimização trazida pelo uso da robótica favorece a celeridade e eficiência, princípios caros à Administração Pública.

[...]

Quero enfatizar que, se essa empresa - que está alegando que a outra estava utilizando robô e ela não - quisesse se livrar dessa eventual utilização do robô, poderia dar um desconto significativo no certame que ela estava participando. Percebemos, claramente, que essas empresas que licitam não têm, evidentemente, o interesse de atender à Administração Pública. Elas vão baixando o preço pouco a pouco para ver qual delas, ao final do certame, faz a sua proposta mais vantajosa.

[...]

A meu ver, repito, o uso de robô por si só não determina a vitória do licitante. Destaco aqui, por exemplo, a licitação em que participa uma ME ou EPP e que, ainda que o licitante não enquadrado nessa modalidade utilize de robô e oferte a proposta mais vantajosa, a sua vitória não é certa, uma vez que caberá aplicar nesse caso os benefícios da LC 123/06, dentre eles o empate ficto, o que permite à ME e EPP a possibilidade de ganho no certame.

Portanto, peço vênia ao eminente Relator [...] para darmos, nesse momento, um passo histórico no Tribunal de Contas de Minas Gerais. De modo pioneiro, reconhecer a importância dessa tecnologia da informação no processo licitatório e estimular a utilização dessas ferramentas, que, na verdade, dão celeridade à decisão [...].

Assim, entendo que houve competitividade no certame e que os princípios da economicidade, celeridade e eficiência devem ser sopesados em conjunto com o da isonomia.

9. Tomada com base nesse entendimento, calha, ainda, reproduzir a conclusão feita pela Procuradoria do Município de Belo Horizonte (peça 7, p. 40) :

Além dos argumentos trazidos pelo Colendo Tribunal (TCE-MG) , salientamos que o uso do software não é privilégio de alguns, estando a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ferramenta disponível a todos aqueles que querem/pretendem utiliza-la. À exemplo considera-se uma licitante, em condições editalícias igualitárias, mais qualificada do que as demais em virtude de possuir determinados atributos.

Vê-se através do julgado, que o processo licitatório tende a sucumbir-se à mecanismos facilitadores, de modo a não estagnar as regras até então estabelecidas e passíveis de aperfeiçoamento.

10. Pelo que se nota, o cerne da questão a ser respondida nesta representação é: a utilização de "robôs" pelos licitantes nos pregões eletrônicos é permitida?

11. O tema é bastante controverso e ainda não há uma pacificação de entendimentos entre as entidades que levantam este debate e sobre qual seria a melhor solução para o problema, qual seja, a suposta falta de isonomia. Há quem defenda a disponibilização de robôs a todos os licitantes, o que, de certa forma, traria isonomia à competição, e também os que defendem a adoção de mecanismos que proíba definitivamente o seu uso.

12. No Tribunal de Contas da União, a grande maioria das deliberações decidiu pela irregularidade no uso de robôs (a exemplo dos [Acórdão 2601/2011-TCU-Plenário](#), Ministro Relator Valmir Campelo; 837/2011-TCU-Plenário, Ministro Relator Ubiratan Aguiar; 1.216/2014-TCU-Plenário, Ministra Relatora Ana Arraes).

13. No entanto, mais recentemente, o [Acórdão 2791/2019-TCU-Segunda Câmara](#), Ministro Relator André de Carvalho, sinalizou a possibilidade de uma guinada jurisprudencial, conforme se afere do Voto:

9. Ao analisar, então, o padrão dos lances registrado na documentação juntada pelo próprio representante (Peça nº 7, p. 3) , a unidade técnica verificou que a regra dos três segundos para a proposta do próprio licitante, com os vinte segundos para as propostas dos demais, teria sido respeitada, e, assim, o pregoeiro não deveria mesmo ter promovido a suscitada desclassificação da vencedora, pois, ainda que tivesse usado o robô para oferecer os seus lances, a (...) teria respeitado as regras básicas estabelecidas pela aludida IN n.º 3, de 2011. (grifou-se)

14. Do Relatório incorporado ao mencionado Voto, arrebata-se relevantes provocações sobre o tema:

7. Mesmo que se diga que o uso dos robôs pode, potencialmente, ofender a isonomia, o fato é que não há norma proibitiva quanto a isso. E, em exame preambular, é pouco crível que o Estado tenha que proibir a utilização da ferramenta ou se isso seria ao menos desejável. No caso, aparenta haver certa confusão entre causa com a solução ou o problema. Veja-se.

8. Convém relembrar qual é o intuito mais fundamental de uma licitação: garantir a seleção da melhor proposta para a Administração, desde que guardado respeito a valores fundamentais do processo, como a isonomia, a moralidade e a eficiência. Nesse quadro, compete aos licitantes oferecer seus produtos e serviços a um preço que considerem justo, condizente com os que praticam no mercado.

9. Na realidade, em algum momento que é impossível precisar, algum operador de mercado percebeu que o uso de uma ferramenta de envio automatizado de lances, um programa "robô", manteria um licitante com maiores chances probabilísticas de ser declarado vencedor, já que o faria permanecer por mais tempo em primeiro lugar em uma disputa numa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitação. Com efeito, com a programação adequada, um robô mantém o licitante que o utiliza a maior parte do tempo em primeiro lugar, quando comparado a outros que se valem de operadores humanos, dado o reduzido espaço de tempo em que o robô consegue ofertar os lances, em uma disputa em pregões. De se registrar que isso foi percebido de longa data, pelo comportamento tipo de "máquina" em licitações examinadas pelo TCU, tal como nos Acórdãos mencionados pelo próprio representante. [...]

13. Mas, voltando ao uso dos robôs - levanta-se a seguinte questão: por que os licitantes não apresentam a proposta com o menor preço possível que poderiam oferecer à Administração? Pois bem. Essa indagação não pode ser respondida por esta Corte, a qual deve zelar pelo alcance dos interesses públicos. E a formulação de propostas compete aos atores do mercado. O fato é que, dentro do atual sistema, em que parece ser o intuito de alguns licitantes permanecer por mais tempo em primeiro lugar (e não oferecer o menor preço que poderiam praticar), o uso dos robôs acaba sendo bastante útil, já que a ferramenta permite a inserção de lances com o menor tempo possível, dentro do que prevê atualmente a IN 3/2011. (grifou-se)

15. As reflexões instigadas pelo relatório acima parecem sugerir ser contraproducente aos órgãos de controle a tentativa de se coibir ou criminalizar o uso de robôs por parte dos licitantes.

16. A uma, porque, apesar da existência de jurisprudência contrária e de mecanismos de inibição de seu uso nas plataformas que processam a maioria dos pregões eletrônicos (notadamente o "Comprasnet", o "Licitações-e" e o "Licitações Caixa"), a verdade é que não existe norma legal específica que proíba a utilização de robôs em licitações. Sempre que se considerou ilegal esta prática, o fundamento se deu por vias reflexas, seja em razão de suposta afronta à isonomia - art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos) -, alegando-se que a utilização de software de lançamento automático de lances confere vantagem competitiva indevida aos fornecedores que detém esta tecnologia, ou em razão de considerar o uso de robô uma fraude, enquadrando-se no artigo 90 da Lei 8.666/1993, que tipifica como crime "frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório [...]".

17. Quanto ao primeiro ponto, é preciso aceitar que a isonomia é um princípio posto somente à Administração Pública, que deve pautar sua atuação de forma impessoal, sem imposição de privilégio e/ou preterições a qualquer licitante. À esfera privada não há como exigir uma atuação indistinta, isonômica. O mercado impõe justamente o contrário, cobrando das empresas a busca perene por estratégias que as diferencie em relação aos seus concorrentes, entre elas, por exemplo, a contratação de funcionários bem qualificados e com larga experiência em licitações públicas, ou a utilização de eficientes softwares que maximizem suas possibilidades de contratação pela Administração Pública.

18. A duas, porque é preciso reconhecer que na atual era digital, com uma infinidade de ferramentas tecnológicas à disposição, tentar proibir ou limitar o uso de programas que automatizem qualquer aspecto da vida parece um retrocesso. A utilização desses softwares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelos licitantes acaba por ser inevitável, sendo, inclusive, já amplamente utilizado.

19. Ora, se até o poder público (como o próprio TCU), com todo o balizamento normativo que o cerca, procura se valer de vários "robôs" para maximizar a eficiência de sua atuação, é natural que as empresas também adotem, até com mais avidez, ferramentas tecnológicas que lhes confirmem melhores atuações mercadológicas.

20. Como se vê, o tema é complexo e ainda nebuloso. A única concretude que se tem, sendo apropriado, portanto, se debruçar somente nisso, é que o Governo Federal, preocupado com as inseguranças advindas do generalizado uso dos robôs em pregões eletrônicos, havia publicado, ainda em 2011, a Instrução Normativa - IN 3, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

21. Vigente à época da realização do combatido Pregão Eletrônico 12/2019, essa IN previa em seu artigo 2º que na fase competitiva do certame o intervalo entre os lances enviados pelo mesmo licitante não poderia ser inferior a vinte segundos e o intervalo entre lances não poderia ser inferior a três segundos. Tal medida tinha como pano de fundo justamente inibir ou dificultar a utilização de robôs pelos licitantes.

22. Ocorre que, nos termos do seu artigo 1º, subordinavam-se à IN 3/2011 somente os integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG e órgãos que formaram Termo de Adesão para utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, não sendo o caso da entidade contratante, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Assim, no caso concreto, sendo sequer imposta a inserção da referida exigência no edital, como de fato não constou, não se vislumbra irregularidades nesse ponto na formulação do instrumento convocatório e, por conseguinte, na condução do certame pelos responsáveis.

23. Além disso, calha revelar que a aludida instrução normativa foi recentemente revogada pela IN - ME 210, de 20 de novembro de 2019, nos termos abaixo, não mais prevendo o intervalo mínimo de tempo entre os lances:

Art. 1º Fica revogada a Instrução Normativa nº 3, de 16 de dezembro de 2011.

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação.

24. Aliás, as inovações também trazidas pelo recente Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019 (regulamenta o pregão eletrônico, em substituição ao Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005) até minimizam bastante a potencialidade do uso dos robôs (<http://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2019/decreto-inaugura-nova-era-contratacoes-publicas-brasil>). No entanto, concretamente, nada dispôs sobre intervalos mínimos de tempo entre os lances, o que poderia definitivamente anular a vantagem do software haja vista seu diferencial estar na velocidade em realizar os lances, permanecendo sempre em primeiro lugar.

25. Por exemplo, esse novel decreto prevê mecanismo que poderá estimular os licitantes a darem lances com descontos mais representativos, a minimizar o impacto de uso de robôs: a possibilidade de estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta (arts. 14, III, 30, § 3º, e 31, parágrafo único).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

26. Como se percebe, atualmente, em âmbito federal, além de não haver mais a sobredita exigência que era prevista no artigo 2º da IN - MP 3/2011 (que, ressalta-se, era o único procedimento previsto na legislação destinado especificamente para mitigar o uso de robôs), o silêncio eloquente do legislador nas recentes inovações normativas conduz à interpretação de que no atual contexto é, ao menos, controverso repudiar o uso de robôs pelas empresas licitantes, como outrora se fazia.

27. Portanto, nesse momento em que a discutida possibilidade do uso de robôs em pregões eletrônicos não se descortina com clareza cristalina, resta concluir pela ausência da plausibilidade jurídica dessa alegação. Vale lembrar que, confirmando a divergência dessa matéria, esta Corte de Contas poderá provocar o chamado Incidente de Uniformização de Jurisprudência, prevista nos artigos 15 e 91 do seu Regimento Interno, apreciando preliminarmente a controvérsia e, ao final, formatar um entendimento paradigmático.

28. Por fim, importante consignar que no pregão eletrônico sob análise não houve indícios de ausência de competitividade ou de sobrepreço, tendo sido registrado 413 lances de 6 empresas diferentes (peça 3).

29. Feitas essas considerações, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar, uma vez ausente o pressuposto da plausibilidade jurídica, essencial para sua concessão, e por restar caracterizado o perigo da demora reverso. Ainda, diante dos elementos constantes dos autos, indica-se, no mérito, pela improcedência desta representação, não havendo qualquer recomendação ou determinação a ser feita, e seu arquivamento.

[...]

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em razão do sorteio realizado com fulcro no art. 18 da Resolução-TCU 175/2005, conforme o termo à peça 8 destes autos.

2. A Representação em análise pode ser conhecida, visto que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

3. Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, apresentada ao TCU em 11/12/2019 pela empresa (...), em face do Pregão Eletrônico 12/2019, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - MG. O objeto do certame é a prestação de serviço de transporte de pacientes agudos e crônicos, incluindo fornecimento de veículos apropriados, condutores habilitados, manutenção, abastecimento, guarda, limpeza e desinfecção dos veículos.

4. Em 12/9/2019, foi feita a contratação decorrente do certame em tela, conforme contrato vigente I.J. 01.2019.2302.0209.00.00 (peça 11) no valor de R\$ 14.194.999,92. Os recursos são originários do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados via Fundo Nacional de Saúde (FNS).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5. Em suma, a representante alega que a empresa (...), vencedora do Pregão Eletrônico 12/2019, "*fraudou*" o certame ao utilizar "robôs" para fins de lances sucessivos, padronizados e em tempo "*inferior a milésimos de segundo*" durante a etapa de disputa de preços (peça 1, p. 2).

6. A unidade técnica propõe conhecer da Representação e considerá-la improcedente, indeferindo o pedido de cautelar.

7. Assiste razão à Selog.

8. O assunto era regulado pela Instrução Normativa - IN 3/2011, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Vigente à época da realização do Pregão Eletrônico 12/2019, a IN 3/2011 previa em seu artigo 2º que na fase competitiva do certame o intervalo entre os lances enviados pelo mesmo licitante não poderia ser inferior a vinte segundos e o intervalo entre lances não poderia ser inferior a três segundos. Tal medida tinha visava equilibrar o poder entre os licitantes que utilizavam robôs e os que não utilizavam.

10. Porém, nos termos do seu artigo 1º, subordinavam-se à IN 3/2011 somente os integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) e órgãos que formalizaram Termo de Adesão para utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), o que não se aplica ao caso da entidade contratante, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Assim, no caso concreto, sendo sequer imposta a inserção da referida exigência no edital, como de fato não constou, não se pode atribuir irregularidades quanto à formulação do instrumento convocatório e, por conseguinte, na condução do certame pelos responsáveis.

11. Além disso, a IN 3/2011 foi revogada pela IN - ME 210, de 20/11/2019.

12. No que concerne à garantia da ampla concorrência no certame em análise, não houve indícios de ausência de competitividade ou de sobrepreço, tendo sido registrado 413 lances de 6 empresas diferentes (peça 3).

13. Nesse cenário, a Representação em análise deve ser considerada improcedente, indeferindo-se, também, o pedido de adoção de medida cautelar. (grifos)

(Acórdão nº 2959/2020 – Plenário)

Percebe-se que a referida decisão foi proferida após o advento do Decreto n.º 10.024/19, o qual regulamenta o pregão eletrônico no âmbito federal, e que embora não vede expressamente a utilização de "robôs" nos pregões, impõe dificuldades na obtenção de vantagens com o seu uso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tecidas tais considerações, observa-se que no caso em apreço a situação é um pouco diversa.

O Pregão Eletrônico n.º 1253/2022 utilizou o sistema eletrônico desenvolvido e operacionalizado pelo Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br), o qual possui medidas para a segurança do envio de lances, exigindo o preenchimento de *captcha* para a emissão de cada lance, o que dificultaria, em tese, a utilização desse tipo de software.

No entanto, sabe-se que a tecnologia adotada nos “robôs” está cada vez mais aperfeiçoada e apta a burlar esses sistemas de segurança.

Acrescenta-se que, no caso em exame, o ato convocatório não estabeleceu intervalo mínimo entre os lances; nem intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances (tanto em relação aos lances dos concorrentes, quanto entre os lances do próprio licitante); e também teve o seu encerramento definido para ocorrer de maneira aleatória (item 14.8 do edital), o que pode ter viabilizado o emprego dessas ferramentas.

Consoante constou em decisão do Tribunal de Contas da União, a partir da adoção dessas medidas no âmbito federal houve, em tese, significativa redução dos questionamentos junto àquele órgão de controle referentes à utilização desses softwares, vejamos:

[...]

Vejamos à luz da jurisprudência do TCU e da legislação sobre o uso de robôs.

Embora não haja norma específica proibitiva do emprego de robôs no oferecimento de lances em pregões eletrônicos, **o TCU considera que o uso abusivo da ferramenta, isto é, quando impede que haja real competição por um operador humano, viola o princípio da isonomia (ou da igualdade)**, que deve estar assegurado nas licitações públicas, no termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, o art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016 e o art. 2º, *caput* e § 2º, do Decreto 10.024/2019 (que atualmente regula o pregão eletrônico). **Por serem, no início, inacessíveis à maioria dos concorrentes, os robôs davam injusta vantagem competitiva aos licitantes que deles dispunham, uma vez que, literalmente num segundo, de forma sobre-humana, conseguiam ler o lance do seu rival e preencher uma oferta de preço menor.**

Atento ao problema, o TCU, por meio do item 9.1.13 do [Acórdão 1647/2010-TCU-Plenário](#), expediu determinação ao então Ministério do Planejamento, responsável pela definição das regras de operacionalização do pregão, para que adotasse "meios de prover isonomia entre os licitantes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) , em relação a possível vantagem competitiva que alguns licitantes podem obter ao utilizar dispositivos de envio automático de lances (robôs) "

Posteriormente, pelo item 1.6 do [Acórdão 5432/2010-TCU-Primeira Câmara](#), o TCU recomendou ao Ministério que, para o cumprimento do item 9.1.13 do [Acórdão 1647/2010-TCU-Plenário](#), estudasse a "possibilidade de incluir funcionalidade no sistema Comprasnet, a fim de que, após o aviso de fechamento iminente dos lances emitido pelo sistema, seja estabelecido: 1.6.1. tempo mínimo entre lances subsequentes, de forma que a possível utilização de robôs por um licitante não se constitua em vantagem competitiva que elimine a isonomia no certame; e 1.6.2. percentual de redução mínimo entre lances subsequentes, no intuito de que a possível utilização de robôs por um licitante provoque uma redução significativa de preço em relação ao lance anterior".

Houve dois monitoramentos sobre o cumprimento da determinação do [Acórdão 1647/2010-TCU-Plenário](#), que resultaram nos [Acórdão 2601/2011-TCU-Plenário](#) e 2.734/2015-TCU-Plenário, tendo este último a considerado implementada, ao se verificar que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento incluiu novas funcionalidades no sistema Comprasnet para processamento do pregão eletrônico.

Conforme a Instrução Normativa (IN) SLTI/MP 3/2011, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MP 3/2013, as novas funcionalidades seguiram a recomendação do [Acórdão 5432/2010-TCU-Primeira Câmara](#) e consistiram: (a) **na recusa de lances do mesmo licitante ofertados em intervalo inferior a 20 segundos;** (b) **na recusa de lances de licitantes distintos ofertados em intervalo inferior a 3 segundos;** e (c) **na possibilidade de estabelecimento de uma diferença de valor mínima entre os lances.**

Na instrução da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia de Informação (Sefti) que integra parte dos fundamentos do [Acórdão 2734/2015-TCU-Plenário](#), houve o testemunho de que, "após o estabelecimento desta sistemática, percebe-se que o TCU tem sido menos demandado em relação ao eventual uso de robôs que comprometam a isonomia de pregões eletrônicos realizados pelo portal do Comprasnet".

De fato, constata-se na base de deliberações do TCU que pouquíssimas reclamações sobre o eventual uso de robôs sobrevieram às mudanças no Comprasnet. Quando surgiram, ou não estavam em desconformidade com as novas regras, vale dizer, não permitiam concluir pela atuação de robôs, ou ocorreram em estatais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), que não se subordinavam à Instrução Normativa SLTI/MP 3/2011.

Cabe ressaltar que, mais tarde, requerido pelo TCU, em virtude de comando exarado pelo [Acórdão 1216/2014-TCU-Plenário](#), o Banco do Brasil passou a também adotar mecanismos antirrobôs, segundo consignado pelo [Acórdão 3040/2014-TCU-Plenário](#). Providência semelhante foi recomendada à Caixa, nos termos do item 9.4 do [Acórdão 2498/2018-TCU-Plenário](#).

Observe ainda que mesmo quando, antes das defesas introduzidas na IN SLTI/MP 3/2011, o TCU esteve diante de evidências de possível uso de robôs, como nos casos que culminaram nos [Acórdão 1647/2010-TCU-Plenário](#) e 5.432/2010-1ª Câmara, não houve



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinação para anulação dos pregões, optando-se pela exigência de futuras medidas preventivas, por se levar em conta a inexistência de regra proibitiva expressa da ferramenta tecnológica e de irregularidade praticada pelo órgão contratante, bem como o alcance de significativo desconto final.
[...] (Acórdão nº 2173/2020 - Plenário)

Com isso, tem-se que a previsão no instrumento convocatório de medidas como as acima mencionadas no sentido de evitar que a utilização de robôs de lances seja vantajosa, impedindo com isso essa quebra da isonomia entre os licitantes, parece se mostrar mais eficaz, dada a dificuldade, muitas vezes, na fiscalização da efetiva utilização desses dispositivos por parte dos licitantes.

Por fim, relativamente à alegação de que a empresa vencedora teria deixado de atender diversos requisitos previstos no edital e seus anexos, não foram especificados os itens que estariam pendentes de cumprimento, inexistindo elementos mínimos para a análise desse apontamento, motivo pelo qual se mostra improcedente a representação quanto a esse ponto.

Sendo assim, a representação deve ser julgada parcialmente procedente, diante dos fortes indícios de utilização de “robôs” de lances pela empresa vencedora do certame, com possível violação ao princípio da isonomia entre os licitantes.

Da mesma forma que concluíram a Coordenadoria de Gestão Estadual e o Ministério Público de Contas, não vislumbro dolo, má-fé ou erro grosseiro por parte dos gestores e interessados, razão pela qual deixo de aplicar qualquer penalidade.

Por outro lado, adotando a mesma linha do Tribunal de Contas da União, consoante se extrai da parte final do acórdão supracitado⁴, em que se observa a preferência por determinar a implantação de futuras medidas preventivas por parte da entidade, deixo de determinar a anulação do referido pregão e a impossibilidade de prorrogação e aditivação, em qualquer hipótese, do atual contrato⁵ firmado com a empresa vencedora, o que se mostraria desarrazoado e desproporcional, dado o relevante prejuízo aos interessados e ao interesse público.

⁴ Acórdão nº 2173/2020 - Plenário

⁵ Assinado em 30/11/2022, com a empresa Carletto Gestão de Frotas Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. VOTO

Diante do exposto, VOTO:

1. pela procedência parcial da presente Representação da Lei n.º 8.666/93 proposta em face da Companhia de Saneamento do Estado do Paraná – SANEPAR, nos termos da fundamentação;

2. pela expedição de recomendação à Companhia de Saneamento do Estado do Paraná – SANEPAR para que nos futuros processos licitatórios da entidade adote medidas com o intuito de coibir a utilização de softwares de lances automáticos e passe a prever no instrumento convocatório regras no sentido de evitar que a eventual utilização de robôs de lances seja vantajosa (ex. intervalo mínimo entre os lances; diferença de valor mínimo entre os lances, tanto em relação aos lances dos concorrentes, quanto entre os lances do próprio licitante).

Após o trânsito em julgado da decisão, determino a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, nos termos do art. 175-L, I, do Regimento Interno⁶.

IV. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada por **MAXIFROTA SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE FROTA LTDA**, em virtude supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 1253/2022 realizado pela **COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ – SANEPAR**, que tem por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviço de gerenciamento, controle, guarda eletrônica dos históricos e fornecimento de manutenção preventiva e corretiva por meio de oficinas credenciadas, visando o atendimento à frota própria de veículos.

Em seu voto, o conselheiro relator propõe a parcial procedência da representação, com expedição de recomendação à Companhia, para que nos futuros certames “adote medidas com o intuito de coibir a utilização de softwares de lances automáticos e passe a prever no instrumento convocatório regras no sentido

⁶ Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: I – manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações; (Incluído pela Resolução nº 64/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de evitar que eventual utilização de robôs de lances seja vantajosa (ex. intervalo mínimo entre os lances; diferença de valor mínimo entre os lances, tanto em relação aos lances dos concorrentes, quanto entre os lances do próprio licitante.”

Divirjo parcialmente do relator, a fim de acrescentar determinação à SANEPAR para que não prorogue o contrato firmado.

A utilização de inteligência artificial em pregões eletrônicos confere vantagem competitiva aos licitantes que utilizam a tecnologia sobre os demais, em ofensa aos princípios da isonomia e do caráter competitivo dos certames, presentes no artigo 3º da Lei 8.666/1993.

Tal artifício tecnológico pode gerar desigualdade na disputa, preterindo licitantes que realizam o preenchimento manual das propostas, tendo em vista que mesmo um profissional treinado não é capaz de receber, compreender e enviar novo lance em milésimos de segundo.

Além disso, possibilita cobrir de maneira automática e quase imediata lances da concorrência, por poucos centavos de diferença, o que prejudica um dos objetivos do processo licitatório, qual seja, identificar a melhor proposta à administração pública.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 2601/2011 - Plenário, determinou que fossem adotadas providências para afastar o uso de “robôs” e garantir a observância da isonomia nos pregões eletrônicos.

Como resultado, foi publicada a Instrução Normativa n. 3/13, publicada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLITI/MPOG), que estabeleceu em seu art. 2º:

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.

Conclui-se, portanto, que a utilização desses mecanismos acaba por estabelecer condições objetivas que frustram a competitividade do certame e a isonomia entre os participantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A este respeito, cito trecho do Acórdão n. 2601/2011 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, exarado nos autos n. 014.474/2011-5, em 28/09/11, de relatoria do Min. Valmir Campelo, que consiste em decisão paradigma sobre o tema:

O uso de programas "robô" por parte de licitante viola o princípio da isonomia. Mediante monitoramento, o Tribunal tratou do acompanhamento do acórdão 1647/10, do plenário, que versou sobre a utilização de dispositivos de envio automático de lances (robôs) em pregões eletrônicos conduzidos por meio do portal Comprasnet, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão (MPOG). No acórdão monitorado, o Tribunal concluiu que, em pregões eletrônicos conduzidos via portal Comprasnet: "a) é possível aos usuários de dispositivos de envio automático de lances (robôs) a remessa de lances em frações de segundo após o lance anterior, o que ocorre durante todo o período de iminência do pregão; b) com a possibilidade de cobrir lances em frações de segundo, o usuário do robô pode ficar à frente do certame na maior parte do tempo, logrando assim probabilidade maior (e real) de ser o licitante com o lance vencedor no momento do encerramento do pregão, que é aleatório; c) ciente dessa probabilidade, que pode chegar a ser maior que 70%, o licitante usuário do robô pode simplesmente cobrir os lances dos concorrentes por alguns reais ou apenas centavos, não representando, portanto, vantagem de cunho econômico para a administração". Para o relator, os fatos configurariam a inobservância do princípio constitucional da isonomia, visto que "a utilização de software de lançamento automático de lances (robô) confere vantagem competitiva aos fornecedores que detêm a tecnologia em questão sobre os demais licitantes", sendo que as medidas até então adotadas pela SLTI/MPOG teriam sido insuficientes para impedir o uso de tal ferramenta de envio automático de lances. Além disso, como as novas providências para identificar alternativa mais adequada para conferir isonomia entre os usuários dos robôs e os demais demandariam tempo, e a questão exigiria celeridade, entendeu o relator que MPOG poderia definir provisoriamente, por instrução complementar e mediante regras adicionais para a inibição ou limitação do uso dos robôs, de maneira a garantir a isonomia entre todos os licitantes, nos termos do art. 31 do decreto 5.450/05, razão pela qual apresentou voto nesse sentido, bem como por que o tribunal assinasse o prazo de 60 dias para que a SLTI implementasse mecanismos inibidores do uso de dispositivos de envio automático de lances em pregões eletrônicos conduzidos via portal Comprasnet, no que foi acompanhado pelo plenário. 2. (Acórdão 2601/11-Plenário, TC-014.474/11-5, rel. min. Valmir Campelo, 28/09/11).

Desta forma, perfilho-me aos pareceres uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para acrescentar ao voto condutor, a expedição de DETERMINAÇÃO à SANEPAR para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que não prorrogue o Contrato n. 50982, firmado com a empresa Carletto Gestão de Frotas Ltda, sob pena de responsabilização à luz da LCE n. 113/2015.

Derradeiramente, verifico que o certame já ocorreu e mais de um terço do contrato restou executado. Ademais, aparentemente, teriam os lances emitidos por inteligência artificial sido praticados esporadicamente, razão pela qual deixo de propor sua anulação ante a possibilidade de incorrer em maior prejuízo à administração neste momento.

VOTO (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Ante o exposto, divirjo parcialmente do voto do relator para, em consonância com pareceres uniformes, acrescentar a expedição de DETERMINAÇÃO à SANEPAR para que o atual Contrato n.º 50982, assinado em 30/11/2022, com a empresa CARLETTO GESTÃO DE FROTAS LTDA., não seja prorrogado ou aditivado em qualquer hipótese, sob pena de responsabilização nos termos da LCE n.º 113/2015. No mais, acompanho o voto condutor.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Julgar pela procedência parcial da presente Representação da Lei n.º 8.666/93 proposta em face da Companhia de Saneamento do Estado do Paraná – SANEPAR, nos termos da fundamentação;

II. Recomendar à Companhia de Saneamento do Estado do Paraná – SANEPAR que nos futuros processos licitatórios da entidade adote medidas com o intuito de coibir a utilização de softwares de lances automáticos e passe a prever no instrumento convocatório regras no sentido de evitar que a eventual utilização de robôs de lances seja vantajosa (ex. intervalo mínimo entre os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lances; diferença de valor mínimo entre os lances, tanto em relação aos lances dos concorrentes, quanto entre os lances do próprio licitante).

III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA divergiu parcialmente do voto do relator e propôs o acréscimo de expedição de determinação à SANEPAR para que o atual Contrato não seja prorrogado ou aditivado, em qualquer hipótese, sob pena de responsabilização nos termos da LCE n.º 113/2015, conforme voto divergente. (voto vencido)

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 11 de outubro de 2023 – Sessão Virtual nº 19.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente