



ATA DE APRECIÇÃO DE RECURSO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 045/2015

(Processo nº 00200.012433/2014-65)

Às oito horas do dia dezessete do mês de julho de dois mil e quinze, reuniu-se o Pregoeiro e a Equipe de Apoio para apreciarem os Recursos Administrativos interpostos pelas empresas PLANALTO SERVICE LTDA., JM ENGENHEIROS CONSULTORES LTDA., GESTOR SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA. e SS EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA face às decisões proferidas pelo Pregoeiro no âmbito do Pregão Eletrônico nº 045/2015. Em sede de razões, a Recorrente PLANALTO SERVICE LTDA. alega, em síntese, que: a.1) uma série de lances foram dados em desconformidade com a IN nº 03/2012 da SLTI/MPOG, violando o interregno mínimo de 3 (três) segundos entre um lance e outro; a.2) a empresa SERVEGEL ofertou 12(doze) lances em total irregularidade com a norma e, ainda assim, teve todos os seus lances conformados ; a.3) o sistema, ao contrário do que estatui a IN nº 03/2011, não bloqueou os lances, e o Pregoeiro, por seu turno, deixou de excluí-los convalidando o plexo de irregularidades, violando a isonomia e a competitividade entre os licitantes; a.4) há forte indício de utilização de sistemas de envio automático de lances, a que se popularizou chamar de “robôs”. A Recorrente JM ENGENHEIROS CONSULTORES LTDA, irresignada com a recusa de sua proposta por inobservância do disposto no item 10.5 do edital (cotação de itens com valores superiores aos estimados no Anexo 01), alegou ser indevida a desclassificação de sua proposta baseada em regra que afronta o disposto no inciso X, art. 40, da Lei nº 8.666/1993 (vedação de fixação de preços mínimos). As Recorrentes GESTOR SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA. e SS EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA., alegam, em síntese, que a não cotação do Plano de Saúde das empresas declaradas vencedoras do certame contraria a Convenção Coletiva de Trabalho utilizada como parâmetro para a formação e composição do preço proposto. Apresentaram contrarrazões as empresas SERVEGEL APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA. e PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA. Passa-se à análise do mérito das questões suscitadas por cada Recorrente. Quanto ao recurso da **PLANALTO SERVICE LTDA.** Sobre as regras para lances é preciso esclarecer que existem duas regras distintas. A primeira prescreve que os lances de um mesmo licitante devem ter um intervalo mínimo de 20 segundos entre si. Já a segunda prescreve que os lances de licitantes diferentes devem ter um intervalo mínimo de 3 segundos. Contudo, a segunda regra possui uma peculiaridade: ela só se aplica para o lance que cobre o menor lance. Ou seja: se um licitante der um lance que não superar o menor lance, será ele válido mesmo se não respeitar o intervalo de 3 segundos, posto que, em tal caso, será necessário apenas respeitar o intervalo de 20 segundos em relação a seu lance anterior. Se a regra não fosse aplicada dessa maneira haveria uma perda da dinâmica do pregão porque, na prática, só poderia haver um licitante oferecendo um lance a cada três segundos. Essa peculiaridade da aplicação das regras já foi exaustivamente enfrentada pelo TCU em sede do Acórdão nº 485/2015-Plenário: “[...] *O sistema Compranet possui ainda o chamado “lance intermediário”, que é aquele que não cobre o lance até então registrado no aludido sistema. Sobre o lance intermediário incide apenas a regra dos 20 segundos em relação ao último lance do próprio licitante. 34. Como bem arrematou a SLTI (peça 23, pp. 9 e 10): “[...] 27. De sorte que os lances intermediários poderão ser aceitos quando inferiores a 3 (três) segundos ou em milésimos de segundos do menor preço, posto que sua prática não é coibida, já que para eles há a regra dos 20 (vinte) segundos sem, com isso, comprometer a disputa pelo menor preço, haja vista que esses lances não têm reflexo na disputa pelo menor preço mas, tão-somente, quanto ao redimensionamento da classificação intermediária. Forçoso reconhecer, ao seu turno, que a norma em nenhum momento impõe a regra dos três segundos aos lances intermediários. Se assim o legislador o quisesse, haveria de estar expressamente previsto”*. Com efeito, nota-se que o recurso da PLANALTO desconsiderou essa peculiaridade da aplicação das regras pelo sistema. Inicialmente, foram indicados na peça recursal 12 lances que teriam sido enviados por robôs. Analisemos cada uma das suspeitas:

1) ITEM 3: Anterior 10:33:22:620/Servegel 10:33:23:640/Diferença 1,020. O lance indicado



ATA DE APRECIÇÃO DE RECURSO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 045/2015
(Processo nº 00200.012433/2014-65)

como o anterior não era o menor lance no momento (o menor havia sido dado às 10:31:31:820). Portanto, só incide a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:31:38:847.

2) ITEM 3: Anterior 10:35:30:057/Servegel 10:35:31:490/Diferença 1,443. O lance da Servegel, neste caso, foi maior do que o lance anterior. Portanto, só se aplica a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:33:23:640.

3) ITEM 3: Anterior 10:37:41:810/Servegel 10:37:43:200/Diferença 1,390. O lance da Servegel, neste caso, foi maior do que o lance anterior. Portanto, só se aplica a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:35:31:490.

4) ITEM 3: Anterior 10:40:37:550/Servegel 10:40:39:517/Diferença 1,967. O lance da Servegel, neste caso, foi maior do que o lance anterior. Portanto, só se aplica a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:37:43:200.

5) ITEM 3: Anterior 10:41:44:723/Servegel 10:41:47:080/Diferença 2,357. O lance da Servegel, neste caso, foi maior do que o lance anterior. Portanto, só se aplica a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:40:39:517.

6) ITEM 3: Anterior 10:43:40:340/Servegel 10:43:42:400/Diferença 2,060. O lance da Servegel, neste caso, foi maior do que o lance anterior. Portanto, só se aplica a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:41:47:080.

7) ITEM 4: Anterior 10:29:10:247/Servegel 10:29:10:277/Diferença 0,030. O lance indicado como o anterior não era o menor lance no momento (o menor havia sido dado às 10:09:10:313). Portanto, só incide a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:14:04:770.

8) ITEM 5: Anterior 10:29:09:787/Servegel 10:29:10:893/Diferença 1,106. O lance da Servegel, neste caso, foi maior do que o lance anterior. Portanto, só se aplica a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:14:05:380.

9) ITEM 6: Anterior 10:31:56:230/Servegel 10:31:58:303/Diferença 2,073. O lance indicado como anterior não aparece na ata do pregão. Provavelmente foi eliminado pelo sistema.

10) ITEM 8: Anterior 10:29:11:490/Servegel 10:29:12:567/Servegel 1,177. O lance da Servegel, neste caso, foi maior do que o lance anterior. Portanto, só se aplica a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:14:06:793.

11) ITEM 9: Anterior 10:31:27:057/Servegel 10:31:28:747/Diferença 1,690. O lance indicado como anterior não aparece na ata do pregão. Provavelmente foi eliminado pelo sistema.

12) ITEM 10: Anterior 10:31:26:687/Servegel 10:31:29:253/Diferença 2,570. O lance indicado como o anterior não era o menor lance no momento (o menor havia sido dado às 10:11:26:233). Portanto, só incide a regra dos 20 segundos. E ela foi respeitada porque o lance anterior da Servegel foi às 10:29:13:660.

Desta forma, resta evidenciado que todos os indícios apontados pela Recorrente não são capazes de comprovar que houve a utilização de robôs. De fato, a análise detalhada comprovou que as duas regras (3 segundos e 20 segundos) foram respeitadas e que o sistema funcionou perfeitamente durante a sessão do pregão. A seu turno, a Recorrente apresentou mais indícios, desta vez argumentando que os intervalos entre vários lances da recorrida foram muito pequenos. E que por isso seriam prova de que os lances só poderiam ter sido feitos por um robô. O equívoco na argumentação da Recorrente reside exatamente em tal ponto: comparar lances de itens diferentes. Se todos os lances forem comparados com os lances de mesmo item ficará claro que tanto a regra dos 3 segundos quanto a dos 20 segundos foi respeitada. Ademais, ainda quanto ao recurso da PLANALTO, é preciso consignar que a presunção do uso do "robô" não surge apenas em razão do registro de lances com intervalo inferior a 03 (três) segundos, mas quando os lances com intervalo



ATA DE APRECIÇÃO DE RECURSO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 045/2015
(Processo nº 00200.012433/2014-65)

de tempo inferior a 03 segundos apresenta um PADRÃO MATEMÁTICO CONSTANTE de intervalo e de redução de valor. Nesse sentido, merece destaque trecho de decisão do TRF - 1ª Região: “[...] 8. Certo é que os arts. 2º e 3º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 03/2011, com redação alterada pela Instrução Normativa nº 03/2013, dispõem que, na fase competitiva do pregão eletrônico, os lances enviados com diferença de tempo inferior a três segundos deverão ser descartados pelo sistema ou, em caso de erro deste, pelo pregoeiro. 9. A edição da norma em questão se justifica, conforme explica a própria agravante, para evitar a utilização de programas de tecnologia que frustrem a competitividade dos licitantes (também denominados “robôs”) e, em última análise, que violem o princípio da isonomia. 10. Porém, não menos certa é a possibilidade de flexibilização da norma que disciplina a matéria para que, em situações excepcionais, seja afastada sua aplicabilidade, como no caso concreto, em que, ao que parece, não se utilizou a empresa (...), até então classificada em primeiro lugar, de programa de tecnologia para a oferta de lance (...) mais vantajoso ao Poder Público antes do transcurso do lapso de tempo de três segundos disposto na IN SLTI/MPOG nº 03/2011 [...] 15. Parece corroborar o entendimento acima o fato de que, quando comparados os últimos lances apresentados pela (...) com aqueles apresentados pelas empresas (...), não há, em princípio, padrão matemático de redução de lances a ensejar sempre a oferta de proposta mais vantajosa, conforme se verifica, a título de exemplo, da análise dos seguintes quadros comparativos (...) 16. Amparado em tais fundamentos, e considerando, a princípio, que a aparente ausência de padrão matemático afasta a presunção de que utilizado ‘robô’ pela empresa Rocha Bressan para a oferta da proposta mais vantajosa à Administração, entendo deva ser afastada a aplicação dos arts. 2º e 3º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 03/2011, reformando-se, pois, a decisão agravada. [...]” (TRF - 1ª Região. Agravo de Instrumento nº 0027835-07.2014.4.01.0000/DF. Rel. Des. Fed. Jiran Aram Meguerian). No caso específico do PE nº 045/2015, após planilhamento dos lances registrados, não foi observado um padrão matemático de redução, o que, aliado às considerações anteriores a respeito dos “lances intermediários”, afasta a suspeita de utilização de “robô”, não havendo, pois, que se falar em indevido benefício ou violação aos princípios da moralidade e isonomia por parte da SERVEGEL. Em tempo, não se pode deixar de analisar a informação da empresa SERVEGEL, prestada em sede de contrarrazões recursais, concernente ao fato de ter se valido de mais de um funcionário para efetuar os registros dos lances. Através de diligência realizada por este Pregoeiro junto ao SERPRO, foi informado, em 16/07/2015, que: “o fornecedor pode acessar, com mesmo login e senha, de quantos computadores quiser, mas se o fornecedor enviar um lance e com o tempo menor que 20 segundos enviar outro lance, o sistema irá recusar o novo lance disponibilizando a seguinte mensagem para o fornecedor: 26250513884 Lance Descartado” (IN/MP nº 3, de 16/12/2011). Se o fornecedor enviar um lance sobre o MELHOR LANCE para o item, com o tempo menor que 3 segundos, o sistema irá recusar e disponibilizará a mensagem “Lance Descartado” (art. 2º da IN/MP nº 3, de 16/12/2011, alterado pela IN/MP nº 3 de 04/10/2013)” (Acionamento nº 2015/000830498). Assim, evidenciada a plena regularidade da fase de lances no PE nº 045/2015, a decisão que declarou a Recorrida vencedora deve ser mantida. Quanto ao recurso da JM ENGENHEIROS CONSULTORES LTDA, cumpre salientar que a jurisprudência do TCU tem evoluído para a aceitação da fixação de pisos salariais em editais de licitação de execução indireta de serviços: “a possibilidade de a Administração Pública estipular valores mínimos de remuneração com base em pesquisas de mercado efetuadas previamente e calcadas tanto em dados obtidos junto a associações e sindicatos de cada categoria profissional quanto em informações divulgadas por outros órgãos públicos que tenham recentemente contratado o mesmo tipo de serviço” (Acórdão nº 614/2008-Plenário). A seu turno, destacou a Corte de Contas que: “os administradores não estariam dispensados da rigorosa observância da proibição de fixar preço mínimo para os lances, estatuída no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, dispositivo que encerra talvez a própria essência do



ATA DE APRECIÇÃO DE RECURSO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 045/2015

(Processo nº 00200.012433/2014-65)

*princípio licitatório. Mas estariam obrigados a demonstrar no processo administrativo pertinente todas as razões da escolha da estrutura remuneratória adotada no orçamento básico da licitação. Uma vez demonstrado o cabimento da faixa de mercado escolhida, não haveria porque limitar a competição entre as firmas interessadas. Em caso da justificada necessidade de estabelecer mínimo de preço da mão de obra, para evitar o aviltamento da estrutura remuneratória, o parâmetro escolhido deverá também estar devidamente justificado no processo" (Acórdão nº 331/2010-Plenário). Saliente-se que na fase interna do PE nº 045/2015, na esteira das orientações exaradas pelo TCU, apesar da não utilização dos valores mínimos previstos nas normas coletivas, elaborou-se o planejamento de preços com base nos salários vigentes para o contrato atual e com amparo em informações estatísticas do Instituto de Pesquisa Datafolha e do Dieese (fls. 8 a 16), dois repositórios de informações estatísticas. Portanto, a regra estatuída no item 10.5 do edital, bem como os valores mínimos informados no Anexo 01, estão de pleno acordo com o entendimento do TCU sobre a matéria e em consonância com as orientações do Tribunal Superior do Trabalho no tocante à sucessão de empregadores e manutenção das cláusulas contratuais e direitos já assegurados aos empregados. De acordo com a Corte laboral, "a preocupação do legislador, na proteção dos direitos trabalhistas, legítima a determinação de que, no processo de sucessão de empregadores, na terceirização, as cláusulas contratuais não sejam modificadas em prejuízo do empregado" (TST-RR-138900-22.2009.5.12.0055, Rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga, 6ª Turma, publicado em 04/11/2011). Por fim, sendo a regra do item 10.5 do edital bastante clara e estando previamente expostos os valores mínimos aceitos, caberia às licitantes irredimidas impugnar o ato convocatório no prazo oportuno e, uma vez não o fazendo, é de se reconhecer a preclusão administrativa da matéria, sobre a qual a Recorrente objetiva revolver, inoportunamente, em sede de recurso. Quanto aos recursos da **SS EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA. e GESTOR SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA.**, é de se consignar de forma objetiva que o objeto da alegação já fora alvo de esclarecimentos por parte deste Pregoeiro, restando informado aos licitantes que "no Senado há o entendimento, já corroborado pelo órgão jurídico, que é uma opção da empresa, no momento da proposta, considerar ou não este custo, de acordo com suas políticas internas, ou seja, as empresas que não cotarem este benefício não serão desclassificadas". De fato, consultada a respeito das alegações recusais, a Advocacia do Senado Federal, por meio do Parecer nº 00200.012433/2014-65, reiterou seu posicionamento, aduzindo que: "[...] a CCT que dispôs sobre o assunto foi firmada pelo SINDISERVIÇOS/DF x SEAC/DF e atribuiu o pagamento do Plano de Saúde diretamente aos tomadores de serviço [...] Tendo em vista os vícios apontados na referida cláusula convencional - (i) estabelecimento de obrigação diretamente à Administração, que não tomou parte das negociações coletivas e (ii) estabelecimento de discriminação desarrazoada entre os profissionais abrangidos pela CCT, garantindo-se apenas aos trabalhadores terceirizados o direito ao plano de saúde custeado pelo empregador, o que demonstra o desvirtuamento da CCT (dada a deliberada intenção de o empresário não assumir, em hipótese nenhuma, esses custos, mas simplesmente repassá-los à Administração) -, conclui-se que será indevida a inclusão de custos para pagamento de plano de saúde, nas planilhas de preços da presente licitação (e de todas as demais que envolvam as categorias profissionais regidas pela CCT em debate). Finalmente, o fato de a obrigação de repasse, ao SINDISERVIÇOS, dos valores referentes ao plano de saúde ter sido criada antes de sua efetiva contratação pelo sindicato laboral, poderá significar a remuneração por um serviço que não será efetivamente prestado, ao menos imediatamente, podendo significar pagamento sem contraprestação, o que daria ensejo ao enriquecimento sem causa da empresa contratada ou do sindicato laboral destinatário final dos valores despendidos pela Administração Pública contratante. Assim, até que haja a efetiva contratação do plano de saúde, o direito à inclusão do referido benefício, nas planilhas de preços que regerão as licitações no Senado, não deve ser cogitado, por ausência do próprio fato gerador que dá*



ATA DE APRECIÇÃO DE RECURSO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 045/2015
(Processo nº 00200.012433/2014-65)

origem à despesa. Portanto, em conclusão, enquanto o plano de saúde estiver previsto nos termos acima expostos, e não como um real benefício assegurado às categorias profissionais e suportado pelas empresas empregadoras da mão de obra, entende-se que os seus correspondentes custos não devem ser arcados pela Administração Pública". Ademais, considerando que a informação quanto a não obrigatoriedade de inclusão na proposta dos valores correspondentes ao custeio do plano de saúde foi veiculada como resposta à pedido de esclarecimento - e, portanto, passa a integrar o corpo das regras editalícias (Acórdão TCU nº 299/2015-Plenário) -, é de se reputar que a matéria está sujeita à preclusão administrativa, uma vez que não foi objeto de impugnação por parte das empresas participantes. Logo, as empresas que agora recorrem, caso entendessem tal resposta indevida ou ilegal, deveriam ter apresentado impugnação ao edital, mas não o fizeram. Ao não fazê-lo e ao decidir participar normalmente do certame, assentiram à integralidade dos termos editalícios, não podendo mais buscar impugná-los em sede de recurso. De toda forma, na esteira do que foi alhures assentado, não obstante a preclusão consumada, a matéria é improcedente quanto ao mérito. **Diante do exposto, MANTÊM-SE os fundamentos da decisão do Pregoeiro que declarou vencedoras do certame as empresas SERVEGEL APOIO ADMINISTRATIVO E SUPORTE OPERACIONAL LTDA (Grupos 01 e 02) e PLANSUL – PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA (Item 13).** Nada mais havendo a tratar, eu, Jânio de Abreu, lavrei a presente ata, que será assinada por todos os presentes.