

TC 022.966/2018-8

Natureza: Representação

Representante: Associação Nacional das Empresas de Recuperação de Crédito (Aserc)

Unidades: Banco do Brasil S.A. e Cobra Tecnologia S.A. (nome fantasia Banco do Brasil Tecnologia e Serviços S.A.)

DESPACHO

Trata-se de representação, com pedido de concessão de medida cautelar, contra: (i) a contratação da Cobra Tecnologia S.A. (nome fantasia Banco do Brasil Tecnologia e Serviços S.A. – BBTS) pelo Banco do Brasil S.A., por meio do contrato de prestação de serviços 2018/8558-0028, decorrente da dispensa de licitação 2018/1445 (8558), que tem por objeto “*a prestação de serviços de cobrança extrajudicial terceirizada de operações do conglomerado BB, relativas aos seus clientes responsáveis por operações de crédito, arrendamento mercantil, serviços bancários ou quaisquer outras operações análogas a crédito, em caráter de exclusividade, de acordo com os interesses e as necessidades do contratante (...)*”; e (ii) o edital do Pregão Eletrônico 35-2018-05-15, promovido pela Cobra Tecnologia S.A. para a “*contratação de empresa para fornecimento de postos de serviços para apoio às atividades de Teleatendimento realizadas pela Cobra Tecnologia S. A. em suas instalações ou localidade por ela definidas*”.

2. Historiando os fatos, por meio do Edital de Credenciamento Disec 2017/00192 (8558), o Banco do Brasil S.A. anunciou sua intenção de realizar o “*credenciamento de pessoas jurídicas (cujo objeto social prevesse atividades referentes à cobrança extrajudicial) para prestação de serviços ao Banco do Brasil S.A. e as empresas do seu conglomerado, relativos à cobrança extrajudicial de créditos, oriundos de operações de crédito, arrendamento mercantil, consórcio, serviços ou qualquer outra operação análoga a crédito, inclusive de terceiros, seja qual for a origem dos recursos ou **fundings**, sem caráter de exclusividade, de acordo com as necessidades, compreendendo a prática de todos os atos e procedimentos pertinentes à esfera administrativa, nos segmentos e lotes discriminados (...)*”.

3. Houve diversos questionamentos acerca dos critérios de habilitação então exigidos, inclusive mediante provocação do Poder Judiciário. Deles, decorreu decisão judicial ordenando ao Banco do Brasil S.A. que promovesse mudanças nas exigências até então estabelecidas.

4. Contudo, o Banco do Brasil S.A. argumentou que a determinação judicial “*desestruturou um dos pilares fundamentais da concepção do edital, tendo em vista que a necessidade dos emitentes dos atestados mencionados (...) fossem instituições financeiras ou securitizadoras de créditos decorria das especificidades do tipo de cobrança extrajudicial de dívidas do mercado bancário*”, não se mostrando “*recomendável a aceitação de atestados de emitentes que sejam qualquer PJ de Direito Público ou Privado, sob pena de que sejam habilitados prestadores de serviços que não possuam capacidade técnica e operacional mínima para assegurar que o serviços a ser contratado seja prestado de forma satisfatória, fazendo com que a continuidade do certame em comento apresentasse elevados riscos, de forma contrária aos interesses da administração pública*”.

5. Assim, o Credenciamento 2017/00192 (8558) foi revogado, conforme publicação no Diário Oficial da União de 04.05.2018.
6. Paralelamente, foi celebrado o contrato de prestação de serviços 2018/8558-0028, decorrente da dispensa de licitação 2018/1445 (8558), entre o Banco do Brasil S.A. e a Cobra Tecnologia S.A.
7. O contrato foi assinado com uma vigência de 12 (doze) meses, prorrogável por até 48 (quarenta e oito) meses, e seu valor anual foi fixado em R\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais).
8. Em momento posterior, a Cobra Tecnologia S.A. lançou o edital eletrônico PE 35-2018-05-15, destinado à contratação de postos de trabalho de teleatendentes, que, nas palavras das signatárias das representações, caracterizaria a subcontratação dos serviços a ela demandados pelo Banco do Brasil S. A.
9. Existem seis outras representações versando sobre a mesma questão, que constam dos processos TC 020.263/2018-0, TC 023.068/2018-3, TC 021.211/2018-3, TC 021.213/2018-6, TC 021.240/2018-3 e TC 022.511/2018-4, e que, ante a identidade de assuntos, foram apensados a estes autos.
10. Todas as representações foram instruídas pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), que destacou, em cada uma das instruções, a aparente existência da fumaça do bom direito. Contudo, descartou a existência do perigo da demora, ante o compromisso firmado pelo BBTS de que *“não irá tomar nenhuma atitude ou ato, em relação às etapas do Processo Eletrônico 35-2018-05-15, que tenham cunho irreversível, nos próximos 30 (trinta) dias corridos”*, contados de 12/7/2018.
11. A Selog, também individualmente, propôs a realização de oitivas do Banco do Brasil S.A. e da Cobra Tecnologia S.A., para que, no prazo de quinze dias, se pronunciem quanto aos diversos pontos anotados em cada um dos processos. De forma a ampliar o entendimento da questão e possibilitar a análise conjunta de todas as representações, alvitro que as oitivas possam conter redação mais ampla que aquelas sugeridas pela unidade técnica, consolidando as diversas propostas, de forma a contemplar os diversos aspectos enfatizados em cada uma delas.
12. Destaco, outrossim, que se está a tratar de duas questões distintas: a primeira, referente ao instrumento celebrado entre o Banco do Brasil S.A. e a Cobra Tecnologia S.A., que, por configurar contrato já devidamente assinado, enseja a realização da oitiva referida no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, sem qualquer relação com a concessão de medida cautelar; a segunda, relativa aos procedimentos decorrentes do Processo Eletrônico 35-2018-05-15, certame deflagrado pela Cobra Tecnologia S.A., que, por não haver gerado efeitos concretos subsequentes, se enquadra nas hipóteses previstas para a concessão de medidas cautelares, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU.
13. Assinalo que a sociedade empresária Atual Assessoria de Cobranças Ltda. - EPP solicitou seu ingresso nos autos dos processos TC 023.068/2018-3, TC 022.966/2018-8, TC 023.511/2018-4 e TC 020.263/2018-0. Os pleitos devem ser negados, uma vez que a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que os representantes não são automaticamente admitidos como interessados nos processos originados de suas informações. Ademais, no caso concreto, a representante não demonstrou a existência de direito subjetivo próprio, pré-existente, que poderia vir a ser prejudicado em decorrência da atuação desta Corte, ou ainda, qualquer outra razão legítima para intervir no processo.
14. O mesmo tratamento deve ser conferido ao pedido de ingresso nos autos formulado por Claudio Luiz Lombardi, sócio administrador da sociedade Claudio Luiz Lombardi – Sociedade Individual de Advocacia, pelos motivos já delineados.
15. Defiro, no entanto, o pedido de ingresso de autoria da Associação Nacional das Empresas de Recuperação de Crédito – ASERC. A referida associação possui, dentre as prerrogativas constantes de seu estatuto social, a defesa do mercado das empresas de recuperação

extrajudicial de créditos inadimplidos e representa, nacionalmente, oitenta empresas de cobrança, sendo indiscutível sua legitimidade.

16. Nestes termos, decido:

(i) conhecer das representações, formuladas nos termos do art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU;

(ii) indeferir os pedidos de concessão de medida cautelar, em vista da inexistência momentânea do pressuposto do *periculum in mora*;

(iii) realizar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, as oitivas do Banco do Brasil S.A. e da Cobra Tecnologia S.A. para que, se desejarem, se manifestem, no prazo de quinze dias, sobre os fatos a seguir assinalados, alertando-os da possibilidade de que a deliberação de mérito possa resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir o Contrato 2017/8558-0068, celebrado entre as partes:

(iii.1) revogação do Edital de Credenciamento 2017/0019222, sob a alegação de interesse público superveniente, sem aparente necessidade, visto que, no ano de 2014, o BBTS foi contratado pelo Banco do Brasil S.A. para realizar o serviço de cobrança extrajudicial de dívida e tal fato não impediu, à época, a continuidade da prestação de tal serviço pelas credenciadas;

(iii.2) possível ilegalidade da terceirização das atividades de gestão da cobrança extrajudicial de créditos do BB à BBTS, por meio do Contrato 2017/8558-0068, e/ou outro instrumento, tendo em vista que:

(iii.2.1) nos termos da inteligência do disposto no art. 23 da Resolução - Bacen 4.557/2017, o controle da gestão de recuperações de ativos não seria passível de delegação, eis que compõe elemento de risco (inclusive de análise de risco de liquidez e de crédito), inerente a sua atividade-fim;

(iii.2.2) o objeto contempla a existência de dois serviços distintos, não vinculados entre si, quais sejam a realização de estudos estratégicos diversos e a realização da cobrança extrajudicial, o que tornaria o objeto do contrato obscuro e genérico, com o agravante de que o estatuto social do BBTS não contempla a prestação de serviços de consultoria;

(iii.2.3) foi ferido o princípio da segregação das funções, uma vez que o BBTS foi contratado para a realização de estudos estratégicos, que culminaram na revogação do procedimento de credenciamento das empresas de cobrança extrajudicial, e, posteriormente, foi também contratado para a execução daqueles mesmos serviços;

(iii.2.4) não houve procedimento formal de dispensa de licitação para a contratação da Cobra Tecnologia S.A., com os devidos estudos técnicos, nos termos do art. 30, § 3º, da Lei 13.303/2016;

(iii.2.5) a Cobra Tecnologia S.A. é uma empresa controlada – e não subsidiária – do Banco do Brasil, não podendo ser contratada por dispensa de licitação com base no art. 29, XI, da Lei 13.303/2016;

(iii.3) economicidade e eficiência na terceirização das atividades de cobrança extrajudicial de créditos do BB à BBTS, em comparação com o modelo anteriormente adotado, tendo em vista que:

(iii.3.1.) no credenciamento, as credenciadas somente são remuneradas pelo BB quando do êxito das cobranças efetuadas, não havendo custos fixos como aqueles que serão absorvidos pelo BBTS com instalações, postos de teleatendimento e outros administrativos e operacionais;

(iii.3.2) no modelo de credenciamento, os riscos são distribuídos entre um grande número de pessoas jurídicas, ao passo que nos moldes contemplados no Contrato 2017/8558-0068, recai exclusivamente sobre o BBTS;

(iii.3.3) poderá haver um aumento de custo com a contratação do BBTS, uma vez que a Cobra Tecnologia S.A.: (i) não possui qualificação técnica ou infraestrutura para a prestação de serviços de cobrança extrajudicial; (ii) assumiu os custos da operação, que anteriormente eram de

obrigação da terceirizada; (iii) terceirizou, a custos fixos, o trabalho de teleatendimento, criando um descompasso entre a sua receita (variável, a partir da efetiva cobrança) e a sua despesa (fixa); (iv) o descompasso criado entre receita e despesa obriga a Cobra Tecnologia S.A. a absorver todo o risco da operação (o que, no modelo anterior, era compartilhado entre o Banco do Brasil S.A. e todas as empresas de cobrança extrajudicial credenciadas);

(iii.3.4) a ausência de clareza do objeto contratado inviabiliza a existência de critérios de comparação que possam justificar que o preço contratado está de acordo com os praticados no mercado, em afronta ao disposto no art. 29, XI, da Lei 13.303/2016;

(iii.4) repasse, pelo BB ao BBTS, de dois serviços de teleatendimento que, em tese, têm naturezas, funções e características distintas, que são o telemarketing e a cobrança extrajudicial, os quais necessitariam, inclusive, de estratégias, procedimentos de abordagem e treinamentos diferenciados, ferindo o devido parcelamento do objeto, conforme enunciado da Súmula – TCU 247;

(iii.5) inexistência de qualificação técnica do BBTS para assumir os serviços de cobrança extrajudicial de créditos do BB S.A., uma vez que ele não atenderia aos requisitos de habilitação técnica exigidos das empresas credenciadas nos certames anteriores, bem assim pelo apontamento constante dos itens 6.5 a 6.8 da Nota Dirao 2018/027, no sentido de que o BBTS utiliza **modus operandi** diverso daquele utilizado pelas empresas terceirizadas na cobrança extrajudicial, o que traria reflexos negativos na prestação dos serviços;

(iii.6) subcontratação do objeto do contrato 2017/8558-0068, por meio dos contratos que serão firmados em decorrência da licitação eletrônica PE 35-2018-05-15, realizada pela Cobra Tecnologia S.A., em desconformidade com o disposto no parágrafo primeiro da Cláusula Primeira e do Parecer Jurídico DIJUR/COPU/ADLIC 26.846/2018;

(iii.7) não adoção do novo modelo de remuneração do BBTS para as empresas credenciadas, visto que uma das justificativas para a economicidade do novo modelo foi justamente essa mudança de remuneração;

(iii.8) esclareça e demonstre como se chegou à conclusão e aos valores consignados na Nota Dirao 2018/027, de que *“Com a contratação da BBTS, ora proposta, há a previsão de redução das despesas com comissionamento em aproximadamente 25% (média atual de R\$ 320 milhões ano), pois no caso de Acordos/Renegociações, a BBTS seria remunerada apenas pelos contratados em seu próprio canal. Nesta lógica, a estimativa de despesas é de R\$ 240 milhões anos, totalizando R\$ 960 milhões no período de até 04 anos considerados os atuais patamares de performance de geração de Caixa”*;

(iv) realizar, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Cobra Tecnologia S.A. para que, no prazo de cinco dias úteis, se manifeste sobre os fatos a seguir assinalados, alertando-a da possibilidade de que a deliberação de mérito possa resultar em decisão do Tribunal no sentido de determinar a anulação dos procedimentos relacionados à Licitação Eletrônica (PE) 35-2018-05-15:

(iv.1) possível direcionamento do certame, tendo em vista:

(iv.1.1) a exiguidade do prazo de cinco dias, a contar da assinatura do contrato, fixado para o início da execução dos serviços, considerando a exigência de disponibilização, para cada lote, de mais de 1.300 funcionários, sujeitos ainda à realização de prévia prova admissional, quando a praxe do mercado é o estabelecimento de um prazo de noventa dias;

(iv.1.2) a similaridade dos cargos previstos no edital com aqueles constantes do Plano de Cargos da BS Tecnologia e Serviços, que diferem da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO/2002 para operadores de teleatendimento;

(iv.1.3) que a sociedade empresária BS Tecnologia e Serviços Ltda. tem, atualmente, contrato celebrado com o BBTS para execução do mesmo objeto, inclusive prestando serviços nas cidades de Brasília, Rio de Janeiro e Salvador, requeridas na licitação em comento;

(iv.2) não parcelamento do objeto da PE 35-2018-05-15, com inclusão, em um mesmo certame, dos serviços de teleatendimento e os de cobrança extrajudicial, os quais demandariam estratégias, procedimentos de abordagem e treinamentos diferentes, contrariando o disposto na Súmula-TCU 247;

(iv.3) definição prévia, pelo edital da PE 35-2018-05-15, da remuneração dos postos de trabalhos licitados, o que constituiria interferência indevida no mercado privado, em detrimento das convenções coletivas das categorias de Teleatendimento;

(iv.4) existência de uma “tabela de cargos e níveis salariais”, como se fosse um plano de carreira, nos termos do anexo 24 do edital;

(iv.5) baixa economicidade da PE 35-2018-05-15, em comparação à contratação efetivada por intermédio do edital 66-2013-10-03, uma vez que se verificaram variações de preços para algumas categorias de teleatendentes entre 88% e 224% a maior;

(iv.6) assunção, pelo BBTS, de todos os riscos do processo de cobrança extrajudicial, tendo em vista que haverá a realização de atividades de teleatendimento (na qual estão inseridas as atividades de cobrança), por custo fixo, sem vinculação com receitas oriundas das cobranças, independentemente de haver ou não a cobrança e recolhimento de valores em atraso em prol do Banco do Brasil;

(iv.7) terceirização de uma atividade finalística, considerando que a prestação de serviço de cobrança consta de seu Estatuto Social como um dos seus objetivos;

(iv.8) ausência de explicitação, nas planilhas de custos a serem preenchidas pelos licitantes, das remunerações por eles pretendidas, a exemplo de taxa de administração ou outra rubrica, o que acarretou, segundo noticiado, um incremento de até 1.310% na margem de lucro da futura contratada, em relação ao contrato firmado em 2013 com a BS Tecnologia e Serviços Ltda.;

(iv.9) aumento significativo na quantidade de postos de serviço em relação ao atual contrato de prestação de serviços de teleatendimento;

(iv.10) proibição editalícia da participação de consórcios, o que, teoricamente, aumentaria a quantidade de competidores aptos a participarem da licitação;

(iv.11) exigência de capital circulante líquido superior a 16,66% e de comprovação de patrimônio líquido superior a 10% do valor anual estimado da contratação, sem a necessária justificativa; e

(iv.12) limitação de adjudicação de lotes por arrematante, nos termos do item 4.2 e subitem 4.2.1 do Anexo I do Edital da PE 35-2018-05-15;

(v) requerer ao Banco do Brasil S.A. que encaminhe cópia integral do processo administrativo que originou o Contrato 2018/8558-0028, bem assim outras informações que julgar cabíveis sobre a matéria, designando interlocutor formal para dirimir eventuais dúvidas, com nome, cargo/função, telefone e e-mail de contato;

(vi) requerer à Cobra Tecnologia S.A. que encaminhe cópia integral do processo administrativo que deu origem ao Edital PE 35-2018-05-15, bem como daqueles que eventualmente constituam seus desdobramentos, bem assim outras informações que julgar cabíveis sobre a matéria, designando interlocutor formal para dirimir eventuais dúvidas, com nome, cargo/função, telefone e e-mail de contato; e

(vii) indeferir o pedido de ingresso nos autos, formulado pela Atual Assessoria de Cobranças Ltda. – EPP nos processos TC 023.068/2018-3, TC 022.966/2018-8, TC 023.511/2018-4 e TC 020.263/2018-0;

(ix) indeferir o pedido de ingresso nos autos, formulado por Claudio Luiz Lombardi, sócio-administrador da sociedade empresária Claudio Luiz Lombardi – Sociedade Individual de Advocacia, no processo TC 020.263/2018-0;

(x) deferir o pedido de ingresso nos autos, formulado pela Associação Nacional das Empresas de Recuperação de Crédito – ASERC;



(xi) dar ciência, a todas as representantes, do teor do Ofício PRESI/DIOPE 25/2018, remetido a este Tribunal pelo BBTS (peça 44), em que firma o compromisso “*de que não irá tomar nenhuma atitude ou ato, em relação às etapas do Processo eletrônico 35-2018-05-15, que tenham cunho irreversível, nos próximos 30 (trinta) dias corridos*”.

Brasília, 20 de julho de 2018.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator