

TC 022.966/2018-8

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Banco do Brasil S.A. (BB) e BB Tecnologia e Serviços S.A. (BBTS)

Representante: Associação Nacional das Empresas de Recuperação de Crédito (Aserc), CNPJ 02.442.112/0001-28

Proposta: realizar diligência ao BB

HISTÓRICO

1. Trata-se, originalmente, de representação da Associação Nacional das Empresas de Recuperação de Crédito (Aserc), a respeito de alegadas irregularidades na contratação, por dispensa de licitação, da Banco do Brasil Tecnologia e Serviços (BBTS), pelo Banco do Brasil S.A (BB), para gerir a cobrança extrajudicial da carteira de créditos do referido banco, bem como a contratação empreendida por aquela, por meio da Licitação Eletrônica (LE) 35-2018-05-15, de empresa para fornecimento de postos de serviços para apoio às suas atividades de teleatendimento.

2. Em razão de determinação pertinente do relator do feito sobre eventual exame dos dois assuntos em processos apartados (peça 200, p. 16), a então Selog considerou oportuno autuar processo distinto (TC 007.620/2019-5), versando sobre a LE 35-2018-05-15, de forma que o presente passou, temporariamente, a versar exclusivamente sobre a contratação direta da BBTS pelo BB para os supracitados serviços de cobrança extrajudicial.

2.1. Diz-se temporariamente em razão de ter sobrevivido despacho do relator no referido apartado (peça 255 do TC-007.620/2019-5), no qual se considerou haver interconexão entre as matérias analisadas nos dois processos e foi determinado o apensamento desse apartado nos presentes autos para análise “em conjunto e em confronto”. Tal situação ensejará, quando da instrução de mérito, pronunciamento sobre o objeto dos dois processos em causa.

3. Em relação ao objeto dos presentes autos, os serviços de cobrança judicial seriam inicialmente contratados pelo BB por meio do Credenciamento Disec 2017/00192 (8558), que foi objeto de diversos questionamentos que suscitaram inclusive decisão judicial alterando critérios de habilitação previstos no correspondente edital, advindo a opção do BB por revogar o credenciamento, conforme narrado no despacho do relator à peça 56, p 1-2.

4. Realizadas as oitivas e diligências do BB e da BBTS, nos termos dos despachos e ofícios às peças 56-57 e 59-60, sobreveio a instrução de peça 284 (datada de 17/9/2019), na qual foram examinadas as correspondentes respostas, consideradas predominantemente procedentes, e efetuada proposição de mérito para, essencialmente, conhecer da representação, considerando-a parcialmente procedente e determinar ao BB:

(...) somente execute contratos exclusivamente com a sua subsidiária BB Tecnologia e Serviços S.A. que tenham por objeto a cobrança extrajudicial de dívidas com o Banco vencidas a mais 60 dias e até 360 dias após a realização de novos estudos que demonstrem a economicidade desse novo modelo de cobrança, vis-à-vis outros modelos, tais quais o credenciamento de empresas de cobrança ou a execução direta dessa atividade pelo próprio Banco do Brasil S.A, usando como critérios não só a forma de remuneração da contratada, mas também considerando todos os custos a cargo do Banco envolvidos na solução, a exemplo daqueles relativos à manutenção da infraestrutura da subsidiária na parcela que compete aos serviços, informando ao TCU o resultado desses estudos em 120 dias [itens 5.3.3, 7.3.8 e 8.3.2 da instrução à peça 284]

5. Posteriormente à referida instrução, a Aserc juntou novos elementos (peças 291-344 e 347-353), os quais foram examinados sumariamente pela instrução de peça 354, datada de 21/2/2020, na qual se observou que as peças trataram dos certames sucedâneos LE 35-2018 (peça 291, p. 1-25)

e LE 72-2019 (peça 291, p. 26-74, e peças 292-344 e 347-353), estando o primeiro sendo analisado no TC 007.620/2019-5, sendo então proposto ao relator: (a) juntada de cópia da peça 291 ao citado processo, (b) constituição de apartado para apurar as questões levantadas às peças 291-344 e 347-353, e (c) ratificação da proposta meritória à peça 284.

6. Após essa derradeira instrução de peça 354, ainda sobrevieram elementos fornecidos pelo BB, comentando pontos da instrução de peça 284 (peça 356) e noticiando decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), favorável à contratação direta em questão (peça 357 e anexos às peças 358-360), e da 15ª Vara Cível de Brasília, pela improcedência dos pedidos nos autos judiciais (peça 357 e anexo à peça 361).

7. À peça 364, o relator do feito despachou determinando o retorno dos autos à unidade técnica para nova instrução à luz desses novos elementos juntados aos autos, “observados o contexto atual e os ditames da Resolução TCU 344/2022”.

EXAME TÉCNICO

8. O BB apresenta, à peça 356, “informações estratégicas”, tratando-se de estudo sobre a economicidade da contratação direta da BBTS, visando dirimir dúvidas que suscitaram a proposta de determinação transcrita no item 4 retro. Pleiteia a confidencialidade por prazo indeterminado à petição e seu estudo anexo (integrantes da peça 356), em razão do sigilo empresarial, fulcrado nos artigos “173, § 1º, inciso II, da CF; 155, *caput* e § 1º, da Lei 6.404/1976; 22 da Lei 12.527/2011; 5º, §§ 1º e 2º, e 6º, inciso I, do Decreto 7.724/2012; 195, inciso XI, da Lei 9.279/1996; e 85, § 2º, da Lei 13.303/2016”.

9. Datado de 9/3/2020, o estudo (peça 356, p. 3-12), em suma, pondera sobre:

(1) os custos de terceirização da cobrança, asseverando não existir quaisquer subsídios do BB à contratada BBTS, transcrevendo inclusive cláusulas pertinentes do contrato;

(2) a existência de governança e estrutura próprias na BBTS, independentes do BB, transcrevendo inclusive textos de parecer da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (Fipecafi) ressaltando aspectos dessa independência;

(3) a economicidade do modelo de remuneração no contrato com a BBTS (exclusivamente por taxa de sucesso, sem custos fixos), que previu economia de 25% em relação ao modelo anterior utilizado nos contratos advindos de credenciamento, apresentando comparativo de comissionamentos pelos dois modelos em 2018 (quando a BBTS possuía cerca de 20% da carteira total de cobrança extrajudicial terceirizada), que apresentou economia até maior, de 27% (R\$ 41,4 milhões no modelo antigo e R\$ 30,1 milhões no novo); e

(4) as novas estratégias implementadas em 2019 (entre elas, a centralização dos serviços terceirizados de cobrança extrajudicial na subsidiária BBTS), cujos resultados corroboram sua assertividade, apresentando comparativos trimestrais de volumes de crédito regularizados em até 360 dias e de recuperação de perdas sobre o volume ingressado, que denotam melhor desempenho em 2019 em relação a 2018, e destacando economia de R\$ 173 milhões (51%) nos gastos remuneratórios/comissionamento (R\$ 165 milhões em 2019 contra R\$ 338 milhões em 2018).

10. Apresenta-se as arguições do BB de forma sucinta, sem detalhamento de valores e outros dados, para se evitar a necessidade de apor sigilo à esta instrução, que analisa inclusive a peça sobre a qual recai o pedido do BB de sigilo.

11. Por sua vez, à peça 357, o BB em 4/9/2020 informou sobre o desfecho de processo administrativo no Cade e de processo judicial no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), tratando do tema dos presentes autos e dos conexos (TC 007.620/2019-5).

12. Sobre o processo no Cade, movido pela Aserc e pela empresa Atual Assessoria de Cobrança Ltda., o BB consignou, em suma, que fora questionado abuso de poder econômico pelo

BB, nos termos do art. 36 da Lei 12.529/2011, por concentrar os serviços de cobrança administrativa em única empresa, a BBTS, o que foi considerado insubsistente pela Nota Técnica 2/2020 (peça 358), com a seguinte Ementa:

Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo. Suposta recusa de contratar e prática de preços predatórios no mercado de cobrança extrajudicial de créditos inadimplentes oriundos de instituições financeiras. Insubsistência de indícios de infrações da ordem econômica. Arquivamento consoante artigo 13, inciso IV, da Lei nº 12.529/2011.

13. Quanto ao processo judicial no TJDF, Ação Civil Pública ajuizada pela Aserc, o BB informou, em suma, que foram pleiteados suspensão/anulação da LE 35/2018, dos contratos administrativos resultantes e do ato de revogação do Credenciamento 2017/00192, e o reconhecimento do objeto contratado como de competência do BB, passível de terceirização por credenciamento e não por dispensa, pleitos considerados improcedentes. O BB destacou trechos da decisão judicial relativos à improcedência do pedido de anulação da revogação do edital de credenciamento, fundada tal improcedência na discricionariedade do Banco (arts. 51, X, e 59, § 3º, da Lei 13.303/2016) e no fato de que a alteração do edital por força de decisão judicial é fato superveniente que pode retirar o interesse público da contratação.

Análise:

14. A explanação do BB, embora contributiva para esclarecimentos adicionais sobre o tema debatido nos autos, aparenta ao menos duas limitações: a falta de documentação probatória dos valores apresentados para afirmar a economicidade da contratação única (BBTS em vez de várias empresas credenciadas) e a possível inconsistência entre os valores referentes à economia no comissionamento por esse modelo de exclusividade dispostos na parte final dos pontos 3 e 4 do item 9 acima.

15. Tal inconsistência estaria no fato de que, segundo o abordado no ponto 3 supracitado, se 20% dos serviços pagos em 2018 eram pelo modelo novo e 80% pelo antigo, o valor global pago pelo BB pelos dois modelos naquele ano seria de aproximadamente **R\$ 196 milhões**, considerando que esses 80% seriam quatro vezes o montante de R\$ 41,4 milhões do comparativo (R\$ 30,1 milhões + 165,6 milhões); enquanto que, segundo o ponto 4 supracitado, os gastos remuneratórios das contratadas em 2018 atingiram **R\$ 338 milhões**.

16. Assim, considerando que remanesce a questão da economicidade da contratação direta e exclusiva do BBTS, suscitando procedência parcial desta representação e determinação nos moldes reportados no item 4 supra, deve-se efetuar diligência ao BB a respeito das duas limitações acima mencionadas.

17. Observa-se que, devido ao processo estar pendente de apreciação meritória ou preliminar há mais de três anos desde a sua última instrução (consignada no sistema eletrônico em 27/2/2020 – peças 354-355), operou-se a prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução TCU 344/2022, para o exercício de eventual pretensão punitiva ou de ressarcimento nos presentes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, propõe-se:

18.1. **diligenciar** o Banco do Brasil S/A (BB), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos, respeitantes aos serviços terceirizados de cobrança extrajudicial da carteira de créditos do Banco:

a) documentação probatória das vantagens da modelagem atual (contratação de única empresa, consubstanciada na contratação direta de empresa subsidiária) sobre a modelagem anterior (contratação de várias empresas por credenciamento), discriminadas no estudo da Diretoria de Reestruturação de Ativos Operacionais de 9/3/2020 (peça 356);

b) inconsistência entre os valores de comissionamento reportados no supracitado estudo: cerca de R\$ 41,4 milhões de comissionamento para 20% da carteira em contratos na modelagem antiga (item 3 do estudo) e comissionamento total de R\$ 338 milhões nesse mesmo ano (item 4 do estudo);

c) demais informações que julgar necessárias; e

d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

AudContratações, 1ª Diretoria, em 2/5/2023

(Assinatura Eletrônica)

Josir Alves de Oliveira

Auditor – Mat. 2939-4