

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: Conhecer, considerar parcialmente procedente, dar ciência e arquivar

I - 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 empresa Banco do Brasil Tecnologia e Serviços (BBTS), pelo Banco do Brasil S.A (BB), para gerir a cobrança extrajudicial da sua carteira de créditos, 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), pelo qual considerou haver interconexão entre as matérias analisadas nos dois processos e determinou 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), 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”.

8. Cumprindo o despacho supracitado, esta Unidade Técnica instruiu o feito (peça 365), informando que o BB apresentara, à peça 356, estudo sobre a economicidade da contratação direta da BBTS, visando dirimir dúvidas que suscitaram a proposta de determinação transcrita no item 4 retro, pleiteando confidencialidade por prazo indeterminado à petição e seu estudo anexo (integrantes da peça 356), em razão de 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. Na instrução em referência, buscou-se zelar pela apresentação sucinta das arguições do BB (sem detalhamento de dados) para inclusive evitar a aposição de sigilo à instrução, que analisava também a peça 356, objeto do pedido de sigilo pelo BB. Nesse sentido, apresentaram-se sumariamente as ponderações do BB no estudo em tela, datado de 9/3/2020, versando sobre (peça 356, p. 3-12):

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

b) 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;

c) 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 teriam sido pagos se fosse no modelo antigo, enquanto efetivamente foram pagos R\$ 30,1 milhões no modelo novo); e

d) 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. A mesma instrução também reportou outros elementos informados pelo BB à peça 357, a saber: o desfecho de dois processos, um administrativo no Cade e outro judicial no Tribunal de

Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), relacionados respectivamente aos temas dos presentes autos e do conexo TC 007.620/2019-5 (apenso).

10.1. Sobre o processo no Cade, questionando abuso de poder econômico do BB por concentrar os serviços de cobrança administrativa em única empresa, a BBTS, seu deslinde fora pela insubsistência do questionamento, tendo a pertinente Nota Técnica 2/2020 (peça 358) consignado em sua ementa: “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”.

10.2. Quanto ao processo judicial no TJDFT, pleiteando suspensão/anulação da LE 35/2018, dos contratos administrativos resultantes e do ato de revogação do Credenciamento 2017/00192 e, ainda, reconhecimento do objeto contratado como de competência do BB, passível de terceirização por credenciamento e não por dispensa, também tivera deslinde pela improcedência, fundada 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 a retirar o interesse público da contratação nos moldes inicialmente previstos.

11. Assim, considerou-se a explanação do BB (elementos constantes dos itens 9-10.2 supra) contributiva para esclarecer aspectos do tema debatido nos autos, mas ainda aparentando duas limitações: (i) a falta de documentação probatória dos valores apresentados para afirmar a economicidade da contratação única (da BBTS, em vez de várias empresas credenciadas); e (ii) a possível inconsistência entre os valores referentes à economia no comissionamento por esse modelo de exclusividade dispostos na parte final dos itens “c” e “d” do item 9 acima (se 20% dos serviços pagos em 2018 eram pelo modelo novo e 80% pelo antigo, segundo o citado item “c”, 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 acrescidos de R\$ 165,6 milhões -, enquanto que os gastos remuneratórios das contratadas em 2018 atingiram **R\$ 338 milhões**, segundo o citado item “d”).

12. Por fim, na instrução em referência, foi observada a ocorrência da prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução - TCU 344/2022, para o exercício de eventual pretensão punitiva ou de ressarcimento nos presentes autos (considerando que a instrução à peça 354 foi de 27/2/2020 e a nova instrução, à peça 365, foi de 8/5/2023), além de ter sido proposta diligência para sanear as supracitadas limitações.

13. Procedida a diligência, que contou com pedido de prorrogação de prazo para resposta (peças 367-370), a manifestação do BB (peças 373-374) é analisada no tópico seguinte, que também analisa a situação do processo conexo TC 007.620/2019-5 (apenso).

II - EXAME TÉCNICO

II-A - SOBRE O PROCESSO PRINCIPAL - 022.966/2018-8

Ponto “a” da diligência: 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 Restruturação de Ativos Operacionais de 9/3/2020 (peça 356)

Manifestação do BB (peça 373, p. 3-7):

a) relembra-se que o BB, buscando a modernização/atualização do seu modelo de cobrança extrajudicial terceirizada, contratou inicialmente a BBTS, em 28/9/2017, para uma amostra dessa carteira terceirizada, visando avaliar a possibilidade, a vantajosidade e a conveniência da centralização dos serviços nessa subsidiária, o que se demonstrou viável e suscitou nova contratação da BBTS sem exclusividade pelo período de 12 meses, prorrogáveis por até 48 meses, recontração

que considerou os ganhos potenciais estimados, as melhorias de eficiência previstas e a economia proporcionada pelo modelo centralizado;

b) como comentado na resposta ao item “c” de diligência abaixo, destaca-se que no novo modelo a remuneração é por taxa de sucesso: no contrato com a BBTS a remuneração da empresa incide somente sobre as parcelas pagas dos acordos contratados nos próprios canais da BBTS, ou seja, nos casos em que ocorreu a efetiva prestação de serviço, distintamente do modelo anterior, em que o pagamento à contratada independia do canal em que o acordo tivesse sido firmado (agência do BB, autoatendimento, empresa terceirizada etc.), bastando que estivesse previsto na carteira terceirizada;

c) em razão disso, considerando que aproximadamente metade do caixa gerado pelos acordos com clientes em cobrança pelas terceirizadas advinha de contratações efetivadas em canais próprios de BB e que, no novo modelo, a BBTS seria remunerada apenas pelos acordos contratados em seu próprio canal (diferentemente das demais contratadas pelos credenciamentos de 2005 e 2010, sob o “antigo modelo”), estimou-se economia relevante de cerca de 25% do total de comissionamento anual, corroborada pelo quadro pertinente à peça 373, p. 4 (que compara a comissão paga à BBTS sob o novo modelo, entre 2018 e 2021, com a estimativa de seu comissionamento se estivesse contratada pelo modelo antigo no mesmo período - as demais contratadas seguiram prestando serviço ao BB até fevereiro/2019 sob esse modelo antigo), resultando economia de R\$ 65 milhões;

d) além da economicidade alcançada, o novo modelo possibilita outros benefícios ao BB: (i) melhoria significativa da gestão, derivada da centralização das relações e serviços em única empresa capaz, ao invés da pulverização em 117 empresas de portes e capacidades díspares; (ii) estabelecimento de acordo de nível de serviço (SLA) e indicadores de desempenho (KPI), possibilitando gerenciamento efetivo e correções tempestivas; (iii) redução dos riscos de ações judiciais (improváveis entre empresas intragrupo) e de cobranças abusivas ou ilegais; (iv) melhor percepção dos clientes, diante da maior representatividade e respeitabilidade da BBTS enquanto empresa do grupo; e (v) retorno de parte dos valores pagos à BBTS como margem operacional na consolidação de balanços das empresas do conglomerado;

e) diante do resultado positivo alcançado nos primeiros anos do novo modelo de terceirização, em abril/2022 foi firmado novo contrato com a BBTS, pelo prazo de 60 meses, revelando economicidade estimada (comparativa com o modelo antigo) de 33%, superior à expectativa inicial de 25%;

f) o índice Inad90 (relação entre as operações vencidas há mais de 90 dias e o saldo da carteira de crédito classificada), publicado trimestralmente nos Relatórios de Desempenho e disponível para consulta na página de Relações com Investidores BB, ratifica e valida a assertividade das estratégias de cobrança e recuperação de crédito do BB (entre elas, o “novo modelo”), vez que o índice de inadimplência do BB segue abaixo dos índices dos principais *players* do mercado (gráfico à peça 373, p. 6);

g) o tamanho dos arquivos que compõem o processo de remuneração da prestação de serviço de cobrança extrajudicial terceirizada torna inviável que seja anexada à peça de resposta a integralidade dos documentos que historicam esse processo; de todo modo, anexa análise restrita ao mês de janeiro/2022 (peça 374), demonstrando por amostragem como ocorrem os pagamentos à BBTS e o controle existente sobre os valores recuperados; e

h) assim, o BB considera comprovados os estudos que antecederam a contratação da BBTS, sob nova modelagem que tem apresentado bons índices de recuperação de crédito com custo financeiro e administrativo menor para o Banco.

Análise:

14. Em suma, o Banco repisa e reforça argumentos demonstrativos de vantagens econômicas e operacionais do novo modelo de contratação em tela comparativamente ao anterior, concentrando

a resposta ao ponto diligenciado basicamente na letra “g” supra, quando informa sobre a imensidão documental que lastrearia o estudo em referência e sobre a oportunidade de apresentar a documentação solicitada por amostragem.

15. Tal amostragem referiu-se ao mês de janeiro/2022 (peça 374), relativamente à remuneração da BBTS pelos serviços de cobrança extrajudicial terceirizada, que somou valor bruto de quase R\$ 2,4 milhões, correspondentes à geração de caixa ao BB de R\$ 37,575 milhões, proporcionada por 79.975 operações. Em todo o ano de 2022, a importância correspondente paga à contratada foi de pouco mais de R\$ 43,112 milhões.

16. Importa consignar, inclusive para subsidiar a análise do próximo ponto de diligência, a participação do referido mês de janeiro e de outros meses anteriores (colchão) nesses montantes de arrecadação e de operações: 23,53% da arrecadação e 29,06% da negociação (operações) referiram-se ao “colchão”.

17. Em conclusão, pode-se considerar atendido o presente ponto de diligência, a subsidiar também o próximo ponto.

Ponto “b” da diligência: 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 [em 2018] (item 3 do estudo) e comissionamento total de R\$ 338 milhões nesse mesmo ano (item 4 do estudo)

Manifestação do BB (peça 373, p. 7-9):

a) na verdade, não há inconsistência nos valores apresentados pelo Banco no estudo de 2020 (peça 356) e, por isso, o BB reitera os valores pagos a título de comissionamento declarados para os anos de 2018 e 2019, talvez não tendo ficado claras as premissas utilizadas nos itens questionados, o que pode ter induzido a um entendimento equivocado, conforme ora se explica;

b) no item 3 do mencionado estudo, o objetivo do BB era demonstrar que, quando concebido o “novo modelo” de cobrança terceirizada de créditos, havia uma expectativa de economia de 25% no pagamento de remunerações, principalmente por ele prever o pagamento de comissão sobre acordos somente quando a recuperação ocorre a partir do canal da contratada, e tal expectativa já fora atingida e superada no ano de 2018, conforme tabela incluída no item 3 do estudo (peça 356, p. 8; peça 373, p. 8);

c) veja-se que a tabela compara as comissões efetivamente pagas mensalmente à BBTS, listadas na terceira coluna (Comissões Geradas pelo Modelo BBTS), com as comissões que deveriam ser pagas caso fosse adotado o “modelo antigo”, descritas na segunda coluna (Comissões Geradas pelo Modelo “Antigo”), esta coluna contendo cálculo hipotético da remuneração sobre o total de valores recuperados em cada mês, considerando todos os clientes terceirizados para a BBTS;

d) o item 4 do estudo, por sua vez, traz os resultados alcançados no ano de 2019, de modo a demonstrar a assertividade na escolha do “novo modelo” de cobrança terceirizada pelo Banco, nesse sentido é que são apresentados os valores totais efetivamente pagos pelo BB a título de remuneração pela recuperação de crédito às empresas terceirizadas (R\$ 338 milhões em 2018 e R\$ 165 milhões em 2019);

e) os números trazidos no estudo em referência importam os seguintes aspectos sobre a cobrança do BB e a forma de pagamento das remunerações:

e.1) o fato gerador da comissão ocorre quando do ingresso de caixa nos cofres do BB; assim, no que se refere estritamente aos acordos, a comissão não é paga na sua contratação, mas sim quando do pagamento das parcelas desses acordos pelos clientes, resultando que, no ano 2018, as demais empresas eram comissionadas tanto por parcelas pagas oriundas de acordos contratados no próprio ano, como por acordos contratados em anos anteriores (denominado “colchão de acordos”);

e.2) a estimativa de “comissões geradas pelo modelo antigo”, conforme tabela mencionada na letra “b” supra, no valor aproximado de R\$ 41 milhões, refere-se apenas à BBTS, empresa que passou a prestar os serviços em meados do segundo semestre de 2017, de forma experimental, com colchão de acordos extremamente reduzido, comparativamente às demais empresas contratadas a partir do credenciamento de 2010;

e.3) nessa lógica, apesar de a carteira terceirizada à BBTS representar cerca de 20% da carteira total do Banco em cobrança terceirizada no ano de 2018, a sistemática de remuneração não necessariamente acompanha essa mesma proporcionalidade; e

e.4) há de se considerar ainda que os percentuais de remuneração estão relacionados a algumas premissas estabelecidas contratualmente, tais como: tempo de cobrança do cliente na empresa terceirizada, percentual de atingimento da meta de desempenho, entre outros, e assim podem apresentar variação significativa entre as diferentes prestadoras de serviço.

Análise:

18. A resposta da unidade jurisdicionada (UJ) repete em boa parte o já abordado e compreendido (letras b/c/d retro), estando o principal conteúdo para responder à diligência na letra “e” retro, que precipuamente esclarece que a comissão paga é gerada pela entrada dos recursos no BB pelo pagamento das parcelas acordadas com os clientes saldando sua inadimplência, de forma que parte da comissão resulta de acordos firmados anteriormente, o chamado “colchão” (item e.1 supra).

19. Outro ponto crucial trazido foi a informação sobre o início do contrato com a BBTS, segundo semestre de 2017 (item e.2 supra), o que permite deduzir colchão de acordos de fato significativamente menor do que as demais contratadas, mais antigas, de forma não proporcional aos 20% da carteira detidos pela referida subsidiária (item e.3 supra).

20. Observa-se que apenas esse aspecto do colchão de acordos (entendidos aqui os já realizados e que geram efeito financeiro por muitos meses além do mês de sua pactuação), se mantida a relação proporcional de 2022 (quando já se tinha prestação dos serviços exclusivamente pela BBTS), representaria quase R\$ 80 milhões, o que diminui sensivelmente a disparidade que suscitou o presente ponto de diligência (subitem ii do item 11 retro).

21. Nesse sentido, deve-se inferir que a diferença pertinente ainda encontrada deva-se naturalmente às diversas variáveis envolvidas, como o perfil das dívidas negociadas e os métodos de negociação, a par dos fatores citados pelo BB no item e.4 retro.

22. Desse modo, pode-se acatar os esclarecimentos, que contribuem para afastar a necessidade de determinações ao BB como antes aventado.

Pontos “c” e “d” da diligência: 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

Manifestação do BB (peça 373, p. 1-2 e 9-10):

a) o Banco já se manifestou nos autos em diversas oportunidades anteriores, às peças 81, 157, 185, 191, 210, 265, 356 e 357-361, trazendo elementos que afastam as alegações do representante e demonstram a regularidade da contratação de sua subsidiária BBTS;

b) também demonstrou que a contratação da BBTS sob o chamado “novo modelo de contratação” gerou economia e eficiência na terceirização das atividades de cobrança extrajudicial de seus créditos inadimplidos, economia/eficiência que se exemplifica com a nova forma de remuneração da contratada (incidente apenas nos casos contratados pela própria BBTS) e se atesta pelo parecer técnico juntado às peças 186-190 e pelo estudo à peça 356;

c) a juntada de tal estudo buscou antecipar o atendimento à proposta de determinação contida na instrução de peça 284, ratificada na instrução de peça 354, evitando a expedição de determinação ao Banco; a análise do estudo, na instrução de peça 365, originou os pontos de diligência a/b acima;

d) ratificam-se todas as manifestações anteriores no processo, reforçando que a contratação da BBTS seguiu todas as formalidades legais e as boas práticas da gestão pública e informando que o BB segue monitorando o trabalho da subsidiária contratada, que tem alcançado resultados satisfatórios, conforme atestam os índices de inadimplência do BB abaixo dos de mercado e as já mencionadas vantagens dessa contratação;

e) designa o interlocutor identificado à peça 373, p. 10; e

f) requer que seja considerada improcedente a representação, colocando-se à disposição para esclarecimentos adicionais que se façam necessários e pugnando pela preservação de confidencialidade em grau de sigilo, por tempo indeterminado, à presente manifestação e seu anexo (peças 373-374), em razão das informações estratégicas protegidas pelo sigilo empresarial, fundado nos arts. 173, § 1º, II, da Constituição, 155, *caput* e § 1º, da Lei 6.404/1976, 22 da Lei 12.527/2011, 5º, §§ 1º, 2º e 6º, I, do Decreto 7.724/2012, 195, XI, da Lei 9.279/1996 e 85, § 2º, da Lei 13.303/2016 e nas Resoluções - TCU 294/2018 (arts. 8º, § 3º, III, e 11, III) e 297/2018.

Análise:

23. Os elementos trazidos, em suma, repisam e historiam sucintamente manifestações anteriores, indicam interlocutor e pleiteiam sigilo às peças 373-374, podendo serem considerados atendidos os respectivos pontos de diligência.

24. Quanto ao pleito de sigilo, pode-se atendê-lo, mas sem apô-lo à presente instrução, que, embora cite informações das peças pleiteadas como sigilosas, o faz de forma menos específica e detalhada do que consta nos correspondentes documentos fornecidos pelo Banco. Busca-se, assim, equilíbrio entre o atendimento da demanda da UJ e a necessidade de transparência das instruções e julgados desta Corte.

Análise conclusiva sobre o processo principal:

25. Os elementos oferecidos pelo BB contribuíram para esclarecer as aparentes inconsistências observadas na última instrução (item 11 retro), de forma a afastar a necessidade da determinação antes aventada (item 4 retro), podendo-se manter o mérito pela parcial procedência, inclusive em razão da ciência proposta no apenso, objeto de análise no subtópico seguinte.

II-B - SOBRE O PROCESSO APENSO (007.620/2019-5), QUE TRATOU DA LE 35-2018, E SOBRE OS QUESTIONAMENTOS RELATIVOS À SUCEDÂNEA LE 72-2019

26. O TC 007.620/2019-5 foi constituído como apartado e depois apensado ao presente, devendo nesta oportunidade ter sua análise meritória efetuada (itens 2 e 2.1 retro). Ele trata especificamente sobre o certame LE 35-2018, já revogado.

27. À peça 246 desse apenso tem-se a última instrução, datada de 17/9/2019, que previa o deslinde de mérito. Nos autos principais, sobreveio nova manifestação da representante relacionada à LE 35-2018 (peça 291, p. 1-25), majoritariamente historiando os fatos e manifestações processuais. Na mesma ocasião, o representante questionou vários aspectos do sucedâneo certame LE 72-2019 (peça 291, p. 26-74, e peças 292-344 e 347-353 dos autos principais), o que motivou proposta de constituição de apartado para análise à peça 354, item 10.b.

28. Considerando toda a análise já empreendida sobre a primeira licitação supracitada nos autos apensos, precipuamente na instrução à peça 246, o caráter repetitivo e retrospectivo da citada manifestação à peça 291, p. 1-25, e o aspecto formal da ocorrência que suscitou a proposta de ciência na referida instrução (vide item “j” do Quadro B adiante e peça 246, item 80.3), a revogação do

certame em questão e o tempo já decorrido, propõe-se por ora a reiteração do mérito aventado na instrução precedente de peça 246 do apenso, inclusive quanto à ciência, em razão do fato destacado nos itens 29.3-29.4 adiante.

29. Por outro lado, deve-se sumariar os pontos questionados pelo representante relativos à LE 72-2019, para efeito de verificar sua correlação com os pontos tratados do certame antecessor, de forma a verificar a necessidade de constituir apartado, como já proposto, e verificar eventuais reflexos sobre o mérito do processo principal.

29.1. O representante questionou (peça 291, p. 27-39, do TC 022.966/2018-8) o projeto básico da LE 72-2019, pelo qual se obteve limitado orçamento dos serviços, pouco participativo (sete interessados), sendo que apenas duas empresas possuíam a atividade “fornecimento e gestão de mão de obra” em seu objeto e três delas possuíam objeto totalmente distinto. Apenas três empresas possuíam objeto social compatível, entre elas a BS Tecnologia e Serviços Ltda., que fora apontada como favorecida na representação.

29.2. Informa as principais alterações havidas entre o edital da LE 25-2018 e o da LE 72-2019, como a fixação de prazo de 60 dias para início dos serviços (em vez de cinco), o aumento do número de lotes de três para seis e do número de lotes arrematados por cada empresa, de um para dois, e a mudança do valor referencial, destacando que tais alterações confirmam a pertinência da representação questionando o certame anterior.

29.3. Especificamente sobre o edital e o processamento propriamente dito da LE 72-2019, o representante apresenta questionamentos correlatos aos já apontados sobre o certame anterior, conforme amostra no Quadro A abaixo, que destaca um questionamento similar, comum aos dois certames.

Quadro A – Amostra das principais questões suscitadas nos novos elementos apresentados pelo representante (peça 291, p. 26-74, e peças 292-344 e 347-353, todos do TC 022.966/2018-8)

Resumo dos questionamentos sobre a LE 72-2019
(1) A cláusula 12ª da minuta de contrato repete a condição proibitiva de consórcio (que restringe a competição) e a inconsistência permissiva na minuta de contrato - Ponto questionado anteriormente, conforme letra “j” do Quadro B adiante
(2) O objeto licitado (recrutamento, contratação e gestão de mão de obra) deveria estar previsto no objeto social das licitantes, na atividade “CNAE 78-30-2-00 - Fornecimento e gestão de recursos humanos”, não se enquadrando na atividade genérica “CNAE 78-20-5-00 - Locação de mão de obra”, caracterizadora de algumas licitantes; outras apresentaram atividade ainda mais limitada e incompatível: 82.20-2-00 – Atividades de teleatendimento.
(3) Empresas com objetos incompatíveis, que, se contratadas, ensejariam subcontratação para cumprir o objeto, o que é vedado pela Lei das Estatais.
(4) Cartões de CNPJ teriam sido juntados aos autos indiciando direcionamento.
(5) A Datamétrica venceu o lote 5, mas ela não possui objeto social compatível, o que provavelmente ensejará subcontratação.
(6) Ficam evidenciados: (i) possível continuidade no direcionamento do novo certame; (ii) possibilidade de realização de consórcio após a contratação, permitindo que determinadas empresas continuem a sua atuação perante a BBTS ; (iii) impossibilidade de realizar consórcio para participar de licitações, restringindo o número de licitantes ; e (iv) as duas empresas indicadas inicialmente na representação continuam destacadas no certame.
(7) No segundo certame, praticamente não houve redução dos preços adjudicados em relação aos orçados no primeiro certame, havendo redução apenas proporcional à diminuição do quantitativo de postos de trabalho.

29.4. De forma didática, compilam-se os pontos de oitiva analisados na instrução anterior, no Quadro B seguinte, a evidenciar correlação com os novos questionamentos (Quadro A retro), que se mostram, desde logo, em parte genéricos (como o questionamento sobre juntada de cartões CNPJ, o possível direcionamento e o destaque de duas licitantes no certame) e repetidos (as disposições inconsistentes sobre consórcio apontadas em relação ao certame anterior).

Quadro B – Sumário da análise anterior (peça 246 do TC 007.620/2019-5) e dos elementos que a sucedeu

Ponto questionado em última oitiva	Resumo da análise
(a.1) possível direcionamento do certame, tendo em vista 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	<p>O edital da LE 72-2019 prevê o total de mão de obra por lote de quatrocentas a oitocentas pessoas, enquanto o edital da LE 35-2018 previa um mínimo de 1.332 pessoas por lote, o que mitiga eventuais restrições a potenciais licitantes, posto que agora os lotes foram divididos em menor número de postos de serviço por lote.</p> <p>O histórico de disputa dos lotes da LE 72-2019 indica que houve competição, entre 21 e 32 licitantes.</p> <p>Assim, apesar da falta de clareza sobre a quantidade inicial de postos e início dos serviços, conclui-se que a previsão do edital não trouxe prejuízos à competitividade, notadamente após a redução de postos de serviço por lote na LE 72-2019, restando improcedente o questionamento.</p>
(a.2) possível direcionamento do certame, tendo em vista 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	<p>Procedentes os argumentos da BBTS, relacionados à similaridade e não identidade dos nomes dos postos licitados com a terminologia da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), sendo tal fato não configurador per si de irregularidade e/ou indicio de direcionamento.</p>
(a.3) possível direcionamento do certame, tendo em vista que a sociedade empresária BS Tecnologia e Serviços Ltda. tem, atualmente, contrato celebrado com a BBTS para execução do mesmo objeto, inclusive prestando serviços nas cidades de Brasília, Rio de Janeiro e Salvador, requeridas na licitação em comento	<p>O fato de a competitividade da LE 72-2019 ter sido consideravelmente superior à da LE 35-2018, bem como o fato de a licitante BS Tecnologia e Serviços Ltda. não ter arrematado, até o momento da instrução, nenhum lote (sua melhor classificação foi a quarta colocação no lote 6), não permitem formar convicção sobre eventual direcionamento, sendo improcedente o questionamento.</p>
(b) 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	<p>O fato de um profissional de teleatendimento poder lidar com <i>scripts</i> relacionados a temas distintos (no caso concreto, <i>help desk</i>, <i>contact center</i>, <i>telecobrança</i> ou <i>cobrança extrajudicial</i>) não configura fuga ao parcelamento da licitação, porquanto toda a expertise, a infraestrutura e o treinamento são fornecidos pela contratante, sendo procedentes os argumentos nesse sentido trazidos pela BBTS, tornando improcedente o questionamento.</p>
(c) 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	<p>O edital e os anexos da LE 35-2018 não fixam remunerações a serem pagas às contratadas, mas valores referenciais.</p> <p>Os valores salariais devem respeitar a autonomia das licitantes e os valores limites normatizados (pelo decreto sobre salário-mínimo nacional, a exemplo do Decreto 9.661/2019, as convenções ou acordos coletivos de trabalho vigentes, devendo-se considerar os argumentos apresentados pela BBTS nesse sentido e improcedente o questionamento.</p>
(d) existência de uma “tabela de cargos e níveis salariais”, como se fosse um plano de carreira, nos termos do anexo 24 do edital	<p>O fato de a Administração listar os perfis e pré-requisitos necessários aos serviços a serem contratados não constitui impropriedade.</p> <p>As contratações que têm por objeto a alocação de postos de serviço não se confundem com editais de concursos públicos, diante do disposto no art. 4º, inc. I a IV e § 3º, do Decreto 9.507/2018.</p> <p>Uma vez que o cargo de Operador da BBTS foi extinto desde 2012, não há que se confundir a contratação a ser originada da LE 35-2018 com eventual objeto típico de concurso público.</p> <p>Assim, improcedente o questionamento.</p>

Ponto questionado em última oitiva	Resumo da análise
(e) 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	<p>No documento “Anexo Nº 1 da Carta Proposta”, a composição da remuneração da mão de obra a ser alocada nos postos de serviço considera não somente o salário base, como uma série de encargos trabalhistas e tributários.</p> <p>Além disso, na LE 72-2019 (que teve o mínimo de 21 licitantes por lote), a competição na fase de lances colabora para uma efetiva economia, considerando que o arrematante renuncia a parte de sua margem de lucro para ter o lote adjudicado.</p> <p>Conclui-se ser improcedente o questionamento.</p>
(f) 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	<p>Discorda-se da alegação do representante de que a BBTS criou um descompasso entre sua receita e sua despesa, pois os postos de serviços que seriam providos a partir dos contratos originados da LE 35/2018 não seriam alocados exclusivamente em atividades de cobrança extrajudicial de dívida, mas poderiam atuar em áreas distintas, como <i>help desk</i>.</p> <p>Associar toda a remuneração da BBTS à cobrança de dívida (a qual é variável, posto que a subsidiária do BB somente será remunerada por aqueles valores ressarcidos a partir de seus próprios canais de comunicação, consoante discutido no âmbito do TC 022.966/2018-8) não corresponde à realidade, além do fato de que aquelas outras atividades seriam remuneradas por preços fixos.</p> <p>As mesmas observações feitas no item acima são aplicáveis à LE 72-2019.</p> <p>Além disso, é importante destacar que, como apresentado pela própria BBTS, a atividade realizada pelos operadores é apenas uma parte dos procedimentos utilizados na cobrança extrajudicial, posto que também há ferramentas automatizadas para a solicitação de pagamento de eventuais valores inadimplidos pelos clientes do BB.</p> <p>Consideram-se, portanto, procedentes os argumentos trazidos à luz pela Unidade Jurisdicionada e improcedente o questionamento.</p>
(g) terceirização de uma atividade finalística, considerando que a prestação de serviço de cobrança consta de seu Estatuto Social como um dos seus objetivos	<p>Acerca de uma eventual subcontratação e ou quarteirização indevida por parte da BBTS, relembra-se que o TCU deu relevante contribuição para mudanças administrativas na BBTS (à época denominada Cobra Tecnologia S.A.), que contava com grande número de funcionários terceirizados com atribuições quase idênticas àqueles presentes em cargos do seu Plano de Cargos e Salários.</p> <p>Os argumentos expostos pela BBTS mostram-se pertinentes: os serviços de telecobrança e cobrança extrajudicial de dívidas vão além da disponibilização de mão de obra para fazer e/ou receber ligações, posto que englobam toda uma complexa infraestrutura, tanto de hardware quanto de software. Tal infraestrutura vai além da disponibilização de equipamentos telefônicos, utilizando vários meios de comunicação (alguns até totalmente automatizados, como envios automáticos de e-mails e Short Message Services – SMS).</p> <p>Além disso, merece realce que em 21/3/2017 foi publicada a Lei 13.429/2017 – que, entre outros temas, dispôs acerca de prestação de serviços a terceiros – a qual alterou o art. 9º (§ 3º) da Lei 6.019/1974, no sentido de o trabalho temporário contratado poder versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e “atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços”, embora haja questionamento pertinente no STF.</p> <p>Dessa forma, não se vislumbra, em virtude da interpretação conjunta da Lei 13.429/2017 com o Decreto 9.507/2018, qualquer ilegalidade, concluindo-se pela improcedência do questionamento.</p>
(h) 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	<p>O valor de R\$ 3.617,56 alegado pelo representante corresponde ao valor referencial de Brasília. Caso fosse feita uma breve comparação entre o índice corrigido e esse valor referencial, o incremento seria de 49,56%, e não 106%.</p> <p>Contudo, a comparação mostra-se inválida devido a vários fatores (o valor não seria líquido à contratada, iriam predominantemente aos salários dos funcionários; tal valor varia conforme a localidade do <i>call center</i>; os ganhos dos funcionários podem estar acima do índice considerado IPCA; o comparativo do representante foi entre um contrato de 2013 com os valores estimados), o que leva à improcedência do questionamento</p>

Ponto questionado em última oitiva	Resumo da análise
contrato firmado em 2013 com a BS Tecnologia e Serviços Ltda.	
(i) aumento significativo na quantidade de postos de serviço em relação ao atual contrato de prestação de serviços de teleatendimento	O total de postos de serviço previstos no edital da LE 72-2019 somou 3.200, representando redução de 31,36% em relação ao total previsto na LE 35-2018, sendo consideradas procedentes as alegações da BBTS de que as quantidades originais eram máximas e destinadas a todos os serviços de teleatendimento, sendo 1.320 postos para operações de cobrança.
(j) proibição editalícia da participação de consórcios, o que, teoricamente, aumentaria a quantidade de competidores aptos a participarem da licitação	O objeto não apresenta alta complexidade, além de terem participado entre 21 a 32 licitantes por lote da LE 72-2019 (que manteve o impedimento à participação de interessados constituídos sob a forma de consórcio), evidenciando razoável competitividade, apesar da vedação em tela. Todavia, assiste razão ao representante quando questiona uma contradição no edital e seus anexos: a proibição de consórcio (no item 3.6-b do edital) frente à cláusula 12ª da minuta de contrato, relacionando obrigações para a “contratada (e suas coligadas ou as consorciadas)”. Dessa forma, propõe-se dar ciência a respeito.
(k) exigência de capital circulante líquido (CCL) superior a 16,66% e de comprovação de patrimônio líquido superior a 10% do valor anual estimado da contratação, sem a necessária justificação	Não há irregularidade em se exigir o percentual de 16,66% do valor da contratação para o CCL, bem como o mínimo de 10% do patrimônio líquido, porquanto tais exigências foram previstas no Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz. A justificativa para tais recomendações (que orientaram a elaboração da IN - Seges/MP 5/2017) consta do Relatório do supracitado acórdão. Procedentes as arguições da BBTS e improcedentes o questionamento.
(l) 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	Tal condição foi adaptada no edital da LE 72-2019, seu Anexo 1. Uma vez que a LE 72-2019 dividiu o número de lotes em seis, em vez de três como na LE 35-2018, observa-se que houve analogia entre os dois editais no que tange à restrição por lotes a arrematantes. Procedentes os argumentos apresentados pela BBTS, improcedente o questionamento.

29.5. Devido à grande quantidade de peças juntadas aos presentes autos após as instruções de mérito à peça 246 do TC 007.620/2019-5 e à peça 284 do TC 022.966/2018-8, resumem-se a seguir esses documentos apresentados.

Quadro C – Últimas manifestações e documentações apresentadas pela representante

Peça	Conteúdo (Anexo identificado no e-TCU)
291	Manifestação de 10/10/2019
292	Mensagem no sistema indicando e-mails para envio das propostas e para esclarecimentos (2)
293	Registro sistêmico das sete propostas do lote 1 (3)
294	Registro sistêmico de propostas do lote 5 (7) – LEITURA PREJUDICADA
295	Registro sistêmico das seis propostas do lote 6 (8)
296	Cartão CNPJ da licitante ABC Serviços Gerais Eireli (9)
297	Registro sistêmico das sete propostas do lote 2 (4)
298	Cartão CNPJ da licitante Amazônia Ambiental Conservação, Serviços e Construções Eireli (10)
299	Quadro de Sócios e Administradores (QSA) da empresa Estrela Serviços Terceirizados Eireli (11.2)
300	Registro sistêmico das oito propostas do lote 3 (5)
301	Registro sistêmico das oito propostas do lote 4 (6)
302	Cartão CNPJ da licitante BK Consultoria e Serviços Terceirizados Ltda. (12)
303	Cartão CNPJ da licitante Datamétrica Teleatendimento S/A (13.1)
304	Cartão CNPJ da licitante Alpha Terceirização Eireli (11.1)
305	QSA da empresa Datamétrica (13.2)
306	Cartão CNPJ da licitante Sathurno Serviços Ltda. (14)
307	Cartão CNPJ da licitante Potenza Empresa de Trabalho Temporário Eireli (15.1)
308	QSA da empresa Potenza (15.2)
309	QSA da empresa Setta (16.2)
310	Cartão CNPJ da licitante Setta Serviços Terceirizados Eireli (16.1)
311	Cartão CNPJ da licitante UP Ideias Serviços Especializados e Comunicação Eireli (17.1)
312	Edital da LE 72-2019-08-06 (1)

Peça	Conteúdo (Anexo identificado no e-TCU)
313	QSA da empresa UP Ideias (17.2)
314	QSA da empresa Centro Saneamento (18.2)
315	Cartão CNPJ da licitante Centro Saneamento e Serviços Avançados S/A (18.1)
316	QSA da empresa PC Service (19.2)
317	Cartão CNPJ da licitante PC Service Tecnologia Ltda. (19.1)
318	QSA da empresa CS Construções (20.2)
319	Cartão CNPJ da licitante CS Construções e Empreendimentos Ltda. (20.1)
320	Cartão CNPJ da licitante Alo Serviços Empresariais Ltda. (21.1)
321	QSA da empresa Alo Serviços (21.2)
322	Cartão CNPJ da licitante Outpar Service Empresarial Eireli (22)
323	Cartão CNPJ da licitante Vera Cruz Eireli (23)
324	Cartão CNPJ da licitante Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda. (24)
325	Cartão CNPJ da licitante WR Comercial de Alimentos e Serviços Ltda. (25)
326	Registro sistêmico do resultado do lote 6 com 21 concorrentes [Licitação 780357] ([27])
327	Cartão CNPJ da licitante Nossa Serviço Temporário e Gestão de Pessoal Ltda. (26)
328	QSA da empresa Call Tecnologia (28.2)
329	QSA da empresa Seres Serviços (29.2)
330	Cartão CNPJ da licitante Call Tecnologia e Serviços Ltda. (28.1)
331	Cartão CNPJ da licitante Seres Serviços de Recrutamento e Seleção de Pessoal Ltda. (29.1)
332	Cartão CNPJ da licitante Harpia Serviços e Engenharia Ltda. (30.1)
333	QSA da empresa Harpia (30.2)
334	Registro sistêmico do resultado do lote 2 com 32 concorrentes (34) [consultado em 10/10/2019]
335	Registro sistêmico do resultado do lote 3 com 31 concorrentes (35) [idem]
336	Registro sistêmico do resultado do lote 4 com 29 concorrentes (36) [idem]
337	Registro sistêmico do resultado do lote 5 com 23 concorrentes (37) [idem]
338	Petição da representante juntada em 17/10/2019, juntando documentos e reiterando pedido de cautelar
339	Registro sistêmico do resultado do lote 1 com 32 concorrentes [consultado em 14/10/2019]
340	Registro sistêmico do resultado do lote 2 com 32 concorrentes [idem]
341	Registro sistêmico do resultado do lote 3 com 31 concorrentes [idem]
342	Registro sistêmico do resultado do lote 4 com 29 concorrentes [idem]
343	Registro sistêmico do resultado do lote 5 com 23 concorrentes [idem]
344	Registro sistêmico do resultado do lote 6 com 21 concorrentes [idem]
347	Manifestação da representante de 12/10/2019 (juntada em 17/10/2019)
348	Publicação de extrato de dois contratos decorrentes do certame (Ágil Serviços)
349	Publicação de extrato de termo aditivo de contrato com a BS Tecnologia
350	Publicação de extrato de contrato decorrente do certame (Seres)
351	Publicação de extrato de contrato decorrente do certame (Datamétrica)
352	Publicação de extrato de contrato decorrente do certame (BS Tecnologia)
353	Contrato 2018/8558-0028, do BB com a BBTS, para cobrança extrajudicial terceirizada

29.6. Importa especificar o teor da manifestação de peça 347 (da mesma forma como realizado para a manifestação de peça 291, nos itens 26 a 29.5 retro). Em suma, o representante apresentou indícios que apontariam a continuação do direcionamento na LE 72-2019, pleiteando sua suspensão pelo TCU. Destacou trechos do edital concernentes ao objeto e obrigações da contratada (designar pessoal qualificado assumindo todas as obrigações trabalhistas, fiscais, previdenciárias e de controle) e à qualificação técnica exigida das licitantes (atestados e/ou declarações referentes a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica especificada no contrato social).

29.7. Informou que para tais disposições editalícias e para o objeto licitado (recrutamento, contratação e gestão de pessoal) existe um CNAE específico: 78.30-2-00 – Fornecimento e Gestão de Recursos Humanos. O CNAE 78.20-5-00 – Locação de mão de obra não se enquadra, conforme comparativo (destaque dado pelo representante):

78.20-5-00 – Locação de mão de obra O fornecimento a empresas clientes, por tempo determinado, de pessoal recrutado e	78.30-2-00 – Fornecimento e Gestão de Recursos Humanos O fornecimento de recursos humanos e de serviços de gestão de recursos humanos a empresas clientes. Essas unidades são
--	---

remunerado por agências de trabalho temporário, nas condições da legislação trabalhista. As unidades classificadas nesta subclasse não oferecem supervisão direta a seus empregados nos locais de trabalho dos clientes	especializadas em uma série de tarefas relacionadas a recursos humanos e administração de pessoal, podendo representar o empregador em questões referentes à folha de pagamento, impostos e outros assuntos relacionados aos recursos humanos, mas não são responsáveis pela direção e supervisão dos empregados na empresa cliente
---	--

29.8. A partir desses elementos, o representante listou as vencedoras da LE 72-2019 indicando os respectivos motivos pelos quais elas não deveriam ter sido contratadas ou deveriam ter seus contratos suspensos:

Lote / vencedora/contrato/valor	Motivos para suspensão do contrato (CNAE)
Lote 1: Ágil Serviços Especiais Ltda., DGCO 159/2019, de 30/10/2019, R\$ 37.827.999,84	Atestados devem ser analisados, pois o objeto social inclui gama variada de serviços, também telecobrança (82.91.1.00) e teleatendimento (82.20.2.00), ainda que também fornecimento de mão de obra (78.10.8.00 e 78.30.2.00)
Lote 3: Appa Serviços Temporários e Efetivos Ltda., DGCO 161/2019, de 14/10/2019, R\$ 34.163.030,16	Atestados devem ser analisados, pois até possui fornecimento e gestão de mão de obra, mas tem atividades muito distintas (paisagísticas, de nutrição e de limpeza) e nada na área de teleatendimento
Lote 4: Seres Serviços de Recrutamento e Seleção de Pessoal Ltda., DGCO 155/2019, de 11/10/2019, R\$ 32.742.262,08	Atestados devem ser analisados, pois o objeto social inclui diversificada gama de atividades, apesar de incluir o fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros (78.30.2.00)
Lote 5: Datamétrica Teleatendimento S/A, DGCO 160/2019, de 23/10/2019, R\$ 54.162.206,88	Consta, entre outras, as atividades de teleatendimento (82.20.2.00), de cobranças e informações cadastrais (82.91.1.00), mas não consta atividade de gerenciamento de mão de obra, comprovando que há subcontratação, vedada pela cláusula 1ª do Contrato 2018-8558-0028. Ademais, a empresa participou e ganhou com o melhor preço o Projeto Básico, logo sua contratação é vedada pelo art. 78 da Lei das Estatais
Lote 6: BS Tecnologia e Serviços Ltda., DGCO 162/2019, de 22/10/2019, R\$ 54.185.213,52	Teve sua participação questionada desde o início da representação e participou do processo de elaboração do Projeto Básico

29.9. O representante reiterou o pedido de suspensão das contratações, em razão das contratadas ou terem objeto social incompatível ou serem empresas de cobrança (o que comprovaria terceirização proibida) ou corresponderem à empresa suspeita de favorecimento.

29.10. A propósito da vedação de subcontratação/terceirização dos serviços de cobrança extrajudicial contratados da BBTS pelo BB em 2018, o § 1º da Cláusula Primeira do pertinente contrato rezou: “Os serviços serão prestados diretamente pela Contratada, sendo expressamente vedada a cessão, transferência ou subcontratação do objeto do contrato” (peça 353, p. 1).

Análise sumária dos novos elementos questionando a LE 72-2019 (item 29 e subitens acima):

30. Os questionamentos remanescentes do representante podem ser resumidos aos derradeiros motivos que apresentou para suspender o certame ou os contratos dele advindos, relacionando possíveis fragilidades nos atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes contratadas para execução dos lotes 1 e 3 a 6 licitados (item 29.8 retro).

31. Há três aspectos nos questionamentos: (i) a suposta incompatibilidade entre as atividades CNAE previstas no objeto social das contratadas e a atividade CNAE que seria própria para atender o objeto licitado (78.30.2.00); (ii) a subcontratação dos serviços licitados (Datamétrica) que descumpriria proibição de subcontratação dos serviços previstos no contrato firmado entre o BB e a BBTS para cobrança extrajudicial da carteira de crédito do BB; e (iii) a contratação de empresas que

participaram do projeto básico da licitação, situação que estaria vedada pela Lei 13.303/2016 (art. 78, § 2º, II).

32. Em relação ao primeiro ponto, suposta incompatibilidade entre o objeto social de várias licitantes e o objeto licitado, impõe-se sumarizar o descritivo do objeto licitado: fornecimento de postos de serviços para apoio às atividades de teleatendimento realizadas pela BBTS em suas instalações ou ambientes da BBTS nas regiões metropolitanas de Brasília (lotes 1 e 2), Rio de Janeiro (lotes 3 e 4) e Salvador (lotes 5 e 6), envolvendo atividades de apoio aos serviços de teleatendimento; apoio aos serviços de monitoria de qualidade, *backoffice* e treinamento; apoio aos serviços de liderança do posto de serviço teleatendimento; apoio aos serviços de liderança do posto de serviço de teleatendimento, monitoria de qualidade e treinamento; serviços de liderança de apoio a operação de teleatendimento (peça 312, p. 51-62).

32.1. Além de se poder questionar o enquadramento exclusivo na CNAE 78.30.2.00 proposto pelo representante (item 29.7 supra), tem-se que, conforme se depreende de seus próprios apontamentos (item 29.8 supra), apenas uma empresa não teria o enquadramento devido (Datamétrica), o que logo remete à análise do segundo aspecto questionado, relativo à contratação dessa mesma empresa importando subcontratação do objeto do contrato entre o BB e a BBTS.

33. Sobre esse segundo questionamento, descumprimento da proibição de subcontratação, o representante mencionou a vedação pertinente disposta no Contrato 2018-8558-0028 (entre BB e BBTS), mas não a vedação equivalente prevista nas cláusulas do edital da LE 72-2019, como o item 4.5 do Anexo I do edital e as Cláusulas Primeira, § 1º, e Segunda, § 2º, alínea “f”, da minuta de contrato (peça 312, p. 27, 88 e 89).

33.1. Quanto à cláusula do referido contrato entre o BB e a BBTS (item 29.10 supra), a eventual utilização de pessoal terceirizado pela BBTS em atividades do referido contrato não caracteriza necessariamente subcontratação do objeto daquele contrato. E na hipótese contrária, se fosse considerada subcontratação a utilização dos postos advindos da LE 72-2019 em serviços relacionadas ao objeto do contrato da BBTS com o BB, todas as contratações da BBTS decorrentes do citado certame incidiriam na mesma ocorrência e não apenas a da Datamétrica (esta hipoteticamente poderia estar ensejando quarteirização do objeto contratado e as demais, terceirização).

33.1.1. Em verdade, a questão já foi tratada em instruções anteriores, no âmbito dos processos apenso e principal. No apenso, o resumo da análise encontra-se à letra “g” do Quadro B retro. No principal, a análise encontra-se no item 13 e subitens da instrução à peça 284, trazendo alegações do BB e da BBTS no sentido de que a contratação de empresas por licitação para operar postos de trabalho em tela não representa subcontratação nem quarteirização, dado que a BBTS pode contratar postos de serviços de apoio às atividades principais e que os serviços contratados não integram competências das categorias funcionais do seu plano de cargos, além de ponderar que a infraestrutura tecnológica, as rotinas de cobrança e inteligência do serviço são providos pela BBTS, concluindo que as alocações de mão de obra não caracterizariam subcontratação do objeto do contrato entre o BB e a BBTS.

33.2. Quanto à posição da Datamétrica em relação às cláusulas editalícias da LE 72-2019, tem-se que a empresa conta inclusive com as atividades de teleatendimento (82.20.2.00) e de cobranças e informações cadastrais (82.91.1.00), mas não contaria com atividades de locação de recursos humanos, podendo utilizar seu quadro próprio de empregados e contratados para ocupar os postos licitados pela LE 72-2019, ou incorrer na contratação de outra empresa para locar mão de obra nos referidos postos, como alegado pelo representante.

32.2.1. Ocorre que o representante apenas trata da situação hipoteticamente, sem trazer elementos de prova que a Datamétrica estaria locando mão-de-obra ou subcontratando. Logo, da situação posta, essa empresa pode estar executando o contrato com pessoal próprio, o que afastaria a alegação de

irregularidade, o que se mostra provável em razão inclusive da compatibilidade entre as suas atividades supracitadas e o objeto do certame em tela.

34. Sobre o terceiro aspecto questionado, contratação de empresas participantes do projeto básico, faltam elementos indiciários mínimos, revelando-se inconsistentes os apontamentos diretos (contidos no item 29.8 supra) e os correlatos (sumariados no item 29.1 retro) apresentados pelo representante, posto que:

a) quanto à suposta limitação/direcionamento do orçamento, há que se ponderar que não houve convite a essa ou aquela empresa, mas chamamento geral para cotação, ocorrendo oito empresas (uma desistente) e resultando valores médios por lote de cerca de R\$ 46,9 milhões (cada um dos lotes 1 e 2), R\$ 57,7 milhões (cada um dos lotes 3 e 4) e R\$ 126,2 milhões (cada um dos lotes 5 e 6) – tais valores médios, diante dos valores contratados trazidos no item 29.2 supra, também contribuem para afastar questionamentos sobre a economicidade do certame;

b) quanto à alegada situação de apenas três empresas que cotaram os serviços possuem objeto social compatível com o objeto licitado, há que se destacar, ainda que fosse pertinente o critério proposto pelo representante, o já referido caráter espontâneo das cotações e a sua função complementar aos preços já sabidos e resultantes do certame antecessor revogado;

c) quanto à questionada inclusão da BS Tecnologia no rol das empresas que apresentaram cotações, repisa-se a natureza geral e espontânea da cotação, sendo certo que a vedação à tal participação é que seria irregular e discriminatória; e

d) quanto à vedação prevista na Lei das Estatais (seu art. 78, § 2º, II, veda a subcontratação de empresa participante da elaboração do projeto básico), tem-se que não se pode confundir a mera cotação de preços com a participação na elaboração de projeto básico, sendo improvável que as empresas Datamétrica e BS Tecnologia tenham participado do projeto básico relativo à contratação da BBTS pelo BB, para que se cogite a suposta subcontratação referente ao objeto dessa contratação.

35. Assim, restam insubsistentes os apontamentos do representante que questionam a regularidade da LE 72-2019, eis que ora se apresentam genéricos, ora repetidos, ora inconsistentes ou desacompanhados de elementos mínimos indiciários de prova das alegações, restando a medida aventada no item 33.3 supra.

Análise conclusiva sobre a LE 35-2018 (objeto do apenso) e a LE 72-2019:

36. Do exposto, conclui-se pela majoritária improcedência dos questionamentos sobre os dois certames em questão, a LE 35-2018 (itens 27-28 retro) e a LE 72-2019 (itens 29-37 retro), ressalvada a ocorrência que ensejou a ciência aventada na instrução à peça 246 do processo apenso, respeitante à inconsistência entre a cláusula décima segunda da respectiva minuta de contrato (Anexo IX do edital), que pode permitir a interpretação de que é possível a participação de consórcios nesses certames ou a constituição de consórcios pela contratada, e a cláusula 3.6.b do respectivo edital, que impede a constituição de consórcio nos certames, inconsistência essa contrária ao requisito da clareza dos instrumentos convocatórios e aos princípios da transparência e da segurança jurídica.

37. Nesse sentido, deve-se encerrar o presente processo, com resolução de mérito sobre os certames e a contratação direta em questão, pelo conhecimento da representação, sua parcial procedência, com ciência à BBTS, informação a ela, ao BB e aos representantes, inclusive dos processos conexos/apensos abaixo relacionados, e arquivamento dos autos, na forma especificada no tópico final desta instrução.

Quadro E – Processos conexos e apensos

Processo	Objeto	Situação
023.511/2018-4	Representação da Serco Serviços e Cobranças Ltda. questionado a contratação direta da BBTS pelo BB e a LE 35-2018	Encerrado, apensado ao presente processo (022.966/2018-8)

023.068/2018-3	Representação de Celta Crédito Assessoria e Serviços Financeiros Ltda. questionado a contratação direta da BBTS pelo BB e a LE 35-2018	Encerrado, apensado ao presente processo (022.966/2018-8)
021.240/2018-3	Representação de Cláudio Luiz Lombardi, sociedade de advocacia, contra a LE 35-2018	Encerrado, apensado ao TC 020.263/2018-0
021.213/2018-6	Representação da AC Serviços Corporativos Ltda. contra a LE 35-2018	Encerrado, apensado ao TC-020.263/2018-0
021.211/2018-3	Representação da BS Tecnologia e Serviços Ltda. contra a LE 35-2018	Encerrado, apensado ao TC-020.263/2018-0
020.263/2018-0	Representação da Celta Crédito Assessoria e Serviços Financeiros Ltda. contra a contratação direta da BBTS pelo BB e contra a LE 35-2018	Encerrado, apensado ao presente processo (022.966/2018-8)
007.620/2019-5	Representação da Associação Nacional das Empresas de Recuperação de Crédito (Aserc) contra a contratação direta da BBTS pelo BB e contra as LEs 35-2018 e 72-2019	Apensado ao presente processo e examinado no mérito na presente instrução

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante o exposto, propõe-se:

38.1. **conhecer** desta representação e das representações apensas, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

38.2. no mérito, considerar essas representações **parcialmente procedentes**;

38.3. **dar ciência** à BB Tecnologia e Serviços S.A., com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada nas Licitações Eletrônicas (LE) 35-2018-05-15 e 72-2019-08-06, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) inconsistência entre a cláusula décima segunda da respectiva minuta de contrato (Anexo IX do edital), que pode permitir a interpretação de que é possível a participação de consórcios nesses certames ou a constituição de consórcios pela contratada, e a cláusula 3.6.b do respectivo edital, que impede a constituição de consórcio nos certames, contrariando o requisito da clareza e os princípios da transparência, do julgamento objetivo e da segurança jurídica;

38.4. **informar** à BB Tecnologia e Serviços S/A, ao Banco do Brasil S/A, ao representante e aos representantes dos processos apensos (Serco Serviços e Cobranças Ltda., Celta Crédito Assessoria e Serviços Financeiros Ltda., Cláudio Luiz Lombardi, AC Serviços Corporativos Ltda., BS Tecnologia e Serviços Ltda. e a Associação Nacional das Empresas de Recuperação de Crédito), do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

38.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

AudContratações, 1ª Diretoria, em 14/7/2023

(Assinatura Eletrônica)
Josir Alves de Oliveira
Auditor – Mat. 2939-4