GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 041.047/2021-4.
Natureza: Denúncia.
Entidade: Banco do Brasil S/A.
Denunciante: Identidade preservada (art. 55 da Lei 8.443/1992).
Interessado: BB Tecnologia e Serviços S/A (42.318.949/0001-84).
Representação legal: Bruno Francisco Cabral Aurelio (OAB/SP 247.054) e outros, representando o denunciante; Alexandre Bocchetti Nunes (OAB/DF 66.684) e outros, representando Banco do Brasil S/A; Marcelo Alves da Silva (OAB/SP 334.358) e outros, representando BB Tecnologia e Serviços S/A.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SUBSIDIÁRIA. DISPONIBILIDADE OPERACIONAL DE SISTEMA DE IMAGEM. OITIVAS. DILIGÊNCIAS. FALHAS NA PESQUISA DE PREÇOS E NA FORMAÇÃO DO PREÇO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. LEVANTAMENTO DO SIGILO COM RESSALVAS. COMUNICAÇÕES. ENCERRAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento e resumir os fundamentos das peças acostadas ao processo, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)[1] , aprovada pelo corpo diretivo da unidade[2]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na contratação, por meio de dispensa de licitação, de serviços de Disponibilidade Operacional de Sistema de Imagem – DOSI, serviços eventuais de instalação, desinstalação e realocação de sistemas de imagens e serviços acessórios de manutenção de infraestrutura elétrica e lógica nas unidades do Banco do Brasil (BB) localizadas em todo território nacional, no valor de R$ 386.483.978,79 para até 60 meses (peça 3, p. 4).

2. Referida contratação é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelo Regulamento próprio da entidade e a contratada é a empresa subsidiária do BB, a Banco do Brasil Tecnologia e Serviços S.A. (BBTS).

HISTÓRICO

Alegações do denunciante (peça 8)

3. O denunciante alegou, em suma, as supostas irregularidades abaixo relacionadas, pleiteando a concessão de medida cautelar suspensiva da contratação e, ao fim, anulação do contrato firmado entre o BB e a BBTS (peça 8):

a) teria havido irregularidade na contratação direta da BBTS pelo Banco mediante dispensa de licitação, dado o não atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 29, inciso XI, da Lei 13.303/2016 e no art. 76, inciso XI, do Regulamento de Licitações e Contratos do Banco do Brasil (RLC/BB), em virtude de: i) falta de adequação do objeto da contratação ao estatuto social da BBTS; (ii) insuficiência das informações e avaliações de custo apresentadas; (iii) limites da aplicabilidade da dispensa de licitação – enquadramento da BBTS enquanto mera intermediária do Banco do Brasil para prestação dos serviços contratados; e (iv) violação ao princípio do interesse público, isonomia e livre concorrência;

[1] Peça 154.
[2] Peças 155-156.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

b) haveria entendimento do TCU, esposado na Súmula 265 e em outros julgados de que a contratação de subsidiárias e controladas com fulcro no art. 24, XXIII, da Lei 8.666/1993 somente é admitida nas hipóteses em que houver, simultaneamente, compatibilidade com os preços de mercado e pertinência entre o serviço a ser prestado ou os bens a serem alienados ou adquiridos e o objeto social das mencionadas entidades; e

c) haveria ainda a necessidade de que fossem publicados os motivos, devidamente justificados, enquanto requisito de legalidade da dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos do Acórdão 288/2000-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Adhemar Ghisi.

Instrução inicial (peça 14) e despacho do relator (peça 17)

4. Examinados os requisitos de admissibilidade da denúncia e os pressupostos de medida cautelar, foram propostos, em suma, o conhecimento da denúncia, o indeferimento da cautelar (visto ausente o pressuposto do perigo da demora e presente o perigo da demora reverso), a realização de oitiva do BB e da BBTS e a realização de diligência na forma consignada no item 76 da referida instrução inicial (peça 14).

5. As medidas preliminares propostas decorreram das seguintes impropriedades e lacunas observadas na análise empreendida: (a) o BB não demonstrara adequadamente os requisitos mínimos para a contratação direta, nos termos dos arts. 29, inc. XI, da Lei 13.303/2016 e 74, inc. XI, do RLC/BB; (b) apesar da aparente adequação entre o objeto contratado e o objeto social da contratada, dever-se-ia verificar a condução da contratação para atestar se a empresa possuíra expertise na prestação dos serviços e o grau de subcontratação; (c) havia insuficiência de informações e avaliações de custo com possível descumprimento de disposições legais, regulamentares e jurisprudenciais pertinentes; e (d) remanesciam dúvidas quanto à vantajosidade do modelo proposto e consequente possível violação aos princípios do interesse público, isonomia e livre concorrência.

6. As medidas preliminares propostas foram as seguintes, em suma e essencialmente (peça 14, p. 15-16): (a) conhecimento da denúncia; (b) indeferimento da cautelar pleiteada; (c) oitiva do BB, sobre (c.1) contratação direta sem a adequada justificativa de preço, com descarte da fonte do Portal de Compras Governamentais sem detalhar os resultados dessa pesquisa, considerando apenas as cotações de preços de três certames semelhantes (Caixa e BB) e daquela obtida com a própria BBTS, além de um alegado estudo sobre um novo modelo de negócios; (c.2) ausência da adequada justificativa para a opção de contratação direta pelo BB, em detrimento da realização de licitação; (c.3) ausência de demonstração da necessidade da vigência de 60 meses para amortização dos valores dos equipamentos instalados pela contratada, e de análise de riscos associados; (d) diligência ao BB para apresentar: (d.1) as diferenças e vantagens do novo sistema de imagens, frente ao modelo adotado em contratações anteriores, associados aos ganhos mencionados na Fonte 4 'Prospecção e desenvolvimento do escopo do projeto' no Anexo 3 da Nota Técnica 63667, apresentando os estudos e demais documentos pertinentes que embasaram as conclusões obtidas; (d.2) cópia do contrato firmado entre a BBTS e o BB; (d.3) dados gerais sobre as contratações anteriores; (d.4) demonstração da efetiva capacidade técnica e operacional da BBTS para prestar os serviços contratados; e (d.5) relação e comprovação dos serviços subcontratados pela BBTS até então; e (e) oitiva da BBTS sobre os mesmos pontos da oitiva do BB.

7. Em despacho concordante com a instrução técnica (peça 17), o relator do feito conheceu da denúncia, indeferiu a cautelar pleiteada e determinou a realização das medidas propostas.

Segunda instrução (peça 62)

8. Promovidas as oitivas e diligência propostas na instrução inicial e referendadas pelo citado despacho da relatoria, as respostas foram examinadas em segunda instrução (peça 62), cujas conclusões consignaram o seguinte, relativamente aos respectivos questionamentos do denunciante:

a) sobre a suposta **falta de compatibilidade entre o objeto contratado e o estatuto da contratada**, havia correspondência entre eles, estando os serviços de DOSI compreendidos nos objetivos estatutários da BBTS, tendo a empresa histórico e portfólio que corroboravam sua capacidade de cumprir o objeto contratado, sendo assim **impertinente** o questionamento;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

b) sobre a suposta **insuficiência de avaliação da adequação dos preços contratos com os preços de mercado**, havia **indícios de sua ocorrência** (falhas e lacunas encontradas na pesquisa de preços, na sua utilização como parâmetro básico único para formação dos componentes de custos e lucro da contratada e na definição de percentuais e base de incidência no cálculo desses componentes), a ensejarem até dúvidas quanto à vantajosidade do modelo proposto, conforme apontado desde a instrução inicial;

c) relacionado com o primeiro ponto, sobre a suposta **situação da contratada BBTS como mera intermediária do BB** na prestação dos serviços contratados, observou-se que o histórico e portfólio da contratada indicavam sua experiência, o contrato previa apenas 4,76% do valor global passível de subcontratações e limitadas a serviços de apoio e acessórios e que o primeiro ano de contrato não gerara pagamento de subcontratações, sendo **impertinente** o questionado: e

d) sobre a possível **violação dos princípios do interesse público, da isonomia e da competitividade**, havia indicativos de eficiência do modelo de disponibilidade operacional, justificativas que apontavam para vantagens operacionais, estratégicas e de sinergia na contratação da subsidiária da contratante, levando em conta inclusive sua experiência com o BB, sua capilaridade e sua condição de proprietária do programa de gestão de incidentes de segurança sendo utilizado pelo BB, a sugerir que havia devido enquadramento nas hipóteses legais, **ressalvada a falta de demonstração da economicidade** da solução adotada relativamente aos modelos anteriormente concebidos e contratados.

9. Mencionada ressalva restou destacada diante do histórico de interesse recíproco de relacionamento contratual entre as duas empresas, controladora e controlada, sem a primaz observância dos princípios da transparência, da competitividade e da economicidade, conforme ilustravam os achados de inspeção no âmbito do processo 005.582/2015-6 (representação questionando contratações da Cobra Tecnologia S/A – atual BBTS - pelo BB, por dispensa ou inexigibilidade, para prestar serviços de manutenção de sistemas de circuito fechado de TV, nobreak, controle de acesso e infraestrutura de comunicação), à peça 124 do citado processo, consolidados na tabela elaborada na instrução à peça 62, p. 20-21, reproduzida na instrução à peça 102, p. 3-4.

10. Diante disso, na instrução em referência, foram propostas nova oitiva à contratante (BB) e à contratada (BBTS), para fornecerem elementos esclarecedores sobre as questões remanescentes relacionadas precipuamente à pesquisa prévia de preços e à economicidade da contratação (pontos de oitiva transcritos abaixo – peça 62, p. 22-23), e a realização de construção participativa de deliberações e de diligência, medidas preliminares autorizadas pelo relator do feito (peça 69).

a) descarte de um dos principais meios de pesquisa de preços (fonte 1 - Portal de Compras Governamentais), sem detalhar os resultados da pesquisa, sem demonstrar adequadamente a sua não serventia (alegações de descarte inconsistentes, que desconsidera a economia de escala e a remuneração dos serviços de instalação já prevista no contrato) e sem apresentar as razões para não pesquisar os demais componentes/equipamentos dos serviços de Disponibilidade Operacional de Sistema de Imagem (DOSI) contratados (efetuada pesquisa apenas sobre câmeras de segurança), contrariando os princípios da razoabilidade e da motivação (itens 8-13 desta instrução);

b) deficiências e limitações nas fontes de pesquisa utilizadas como parâmetro para os preços dos equipamentos a serem adquiridos e dos serviços DOSI a eles associados (itens 14-19 desta instrução):

b.1) limitação da aplicabilidade da fonte 2 (abrangendo aquisições recentes do BB em 2019 e 2020, referentes a preços registrados) a apenas dois dos nove equipamentos previstos na nova contratação;

b.2) restrição da fonte 3 (intitulada 'Consulta a contratações de outros entes públicos e de pesquisa de preços junto a outros fornecedores'), por referir-se a preços propostos em único certame (realizado pela Caixa Econômica Federal) e utilizar a média dos preços propostos e não o preço das propostas vencedoras;

b.3) imprecisão da fonte 4 (referente a preços pesquisados em prospecção sobre a nova solução de contratação), por não apresentar a forma de pesquisa (se cada preço corresponde a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

cotação única ou a uma média de cotações e, neste caso, de quantas cotações compõem cada média calculada) e não identificar os fornecedores;

b.4) temeridade da fonte 5 (abrangendo preços de quatro fornecedores distintos), por advir de pesquisa realizada pela própria contratada, em claro conflito de interesses; e

b.5) imprecisão quanto à utilização efetiva da fonte 6 (derivada de contrato anterior de manutenção de sistemas de imagens do BB) como parâmetro dos preços dos serviços DOSI;

c) percentuais e bases de incidência, utilizados no cálculo dos componentes dos preços unitários dos serviços DOSI, onerosos à contratante e não justificados:

c.1) elevado parâmetro básico e inicial de cálculo dos custos e do lucro (preço médio de aquisição de cada equipamento), oriundo de deficiente pesquisa de preços (itens 'a' e 'b' retro);

c.2) estimativa de custo de cada serviço DOSI nos 60 meses de contratação igual a 100% do preço dos respectivos equipamentos e dispositivos vinculados (preço de compra de equipamento novo), para todas as dezenas de milhares previstas (equipamentos legados e a adquirir);

c.3) estimativa de 'valor agregado resultante dos custos com P&D, treinamento de mão de obra especializada e prestação de serviços' igual a 100% do preço dos respectivos equipamentos e dispositivos vinculados (preço de compra de equipamento novo), para todas as dezenas de milhares previstas (equipamentos legados e a adquirir);

c.4) incidência do lucro sobre Custos indiretos e risco da contratação (estimados em 14% da soma do Valor do investimento, Custo dos serviços e Valor agregado), configurando dupla ou múltipla incidência de fatores no cálculo do lucro, considerando que o lucro incide também sobre essas mesmas bases (Valor do investimento, Custo dos Serviços e Valor agregado);

c.5) elevada estimativa do lucro em 20% sobre a soma do Valor do investimento, Custo dos serviços, do Valor agregado e do Risco;

d) utilização de média de preços obtidos em situação de poucas cotações válidas, em vez de os menores preços pesquisados, o que é temerário para fins de contratação por dispensa de licitação de empresa controlada, visto poder implicar maiores preços do que os que seriam obtidos caso a Unidade Jurisdicionada resolvesse licitar esse objeto, contrariando o entendimento disposto nos Acórdãos 1.850/2020-TCU-Plenário e 8.514/2017-TCU-2ª Câmara; e

e) demais informações que julgar necessárias que contribuam para demonstrar a economicidade da nova modelagem de contratação;

Terceira instrução (peça 102) e manifestações do BB (peças 105, 106, 117 e anexos 118-136)

11. Promovidas as oitivas, a diligência e a construção participativa propostas pela então Selog e autorizadas pelo relator (item 9 supra), as respostas apresentadas foram analisadas minudentemente na terceira instrução (peça 102), sobrevindo proposta de **mérito** a seguir transcrita (peça 102, p. 42-44, destaques originais):

> '61.1. **conhecer** da **denúncia**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
>
> 61.2. no mérito, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;
>
> 61.3. **determinar** ao Banco do Brasil S/A (BB), com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução – TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias**, adote providências quanto aos itens abaixo, relativas à precificação dos serviços previstos no Contrato 2020/0002828 (8558), e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:
>
> a) proceder a nova pesquisa de preços dos serviços contratados, escoimada das limitações, inconsistências e falhas encontradas na precificação originária (falta de aprofundamento e descarte com justificativa equivocada da fonte 1; fonte 2 baseada em preços pesquisados com valor agregado, mas que subsidiam preço ainda sem valor agregado; fonte 3 baseada exclusivamente em propostas originais, sem lance, de certame revogado; fonte 4 com imprecisão metodológica e documental; fonte 5 advinda da própria contratada, com potencial conflito de interesse; e fonte 6 imprecisa e indicativa de sobrepreço), cumprindo, assim, os princípios da eficiência e da legitimidade; (itens 13-29 desta instrução)
>
> b) reexaminar os fatores de cálculo dos custos (Colunas A a F da tabela contida no item 10.6 do documento de precificação, representativas dos fatores de cálculo dos valores unitários

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

dos serviços) atribuídos para remunerar os serviços contratados e definir os respectivos valores mensais unitários por tipo de canal/equipamento, mediante as etapas e procedimentos mínimos seguintes, como forma de melhor cumprir os princípios da eficiência e da legitimidade: (itens 31-37.4.9 desta instrução)

b.1) o reexame da Coluna A decorre da nova pesquisa de preços determinada acima;

b.2) o da Coluna B segue ajuste automático pelos novos valores da Coluna A;

b.3) o da Coluna C pode abranger o critério histórico utilizado, mas não se limitar a ele, submetendo-se à demonstração mais cabal e específica sobre o percentual adotado (100% dos preços dos equipamentos) ou à redução desse percentual, além de também seguir ajuste automático pelos novos valores da Coluna A;

b.4) o da Coluna D exige demonstração mais analítica e menos discricionária de qual percentual seria mais adequado, inclusive com cotejo entre os custos potenciais e os efetivamente incorridos pela contratada, resultando estudo comparativo, que pode induzir à redução do percentual de 100% empregado, à mudança na forma de pagamento ou a outros ajustes remuneratórios, e, de qualquer forma, à inclusão de cláusulas contratuais sobre os procedimentos a serem seguidos e o acompanhamento das correspondentes entregas ou atividades esperadas e desenvolvidas, abrangendo também mecanismos de minimização de riscos de conflito de interesse na atuação da contratada nessas atividades;

b.5) o da Coluna E, segue ajuste automático decorrente dos novos valores da Coluna A; e

b.6) o da Coluna F, induz à exclusão da múltipla incidência de mesmos fatores, além de seguir ajuste automático decorrente dos novos valores da Coluna A; e

c) proceder ao aditivo contratual, como forma de cumprir os princípios da economicidade e do equilíbrio contratual, para adequar os valores contratados, além de efetuar as devidas glosas nos pagamentos futuros, caso os resultados obtidos dos procedimentos 'a' e 'b' anteriores indiquem que os preços do contrato estejam acima dos preços de mercado ou, alternativamente, realizar nova contratação escoimada dos vícios identificados, caso as alterações contratuais que se fizerem necessárias ultrapassem o limite legal para supressões e caso não haja concordância da contratada nesse sentido (art. 81, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei 13.303/2016);

61.4. dar **ciência** ao BB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas nos procedimentos administrativos que resultaram no Contrato 2020/0002828 (8558), para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) falta de comprovação e de detalhamento de procedimentos da precificação, mormente quanto à fonte 1 de pesquisa de preços, descumprindo os princípios da transparência e da motivação e a jurisprudência desta Corte aplicável por analogia ao presente caso (item 9.1.1 do Acórdão 2.401/2022-TCU-Plenário); (itens 13-21.2 desta instrução)

61.5. **informar** ao BB, à empresa BB Tecnologia e Serviços S.A.- BBTS e ao **DENUNCIANTE** do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

61.6. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014, ou informações de sigilo empresarial, nos termos dos arts. 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 (peças 87-93 e 100); e

61.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra

Retirada de pauta e nova manifestação do BB'.

12. Após tramitada a instrução de mérito ao gabinete da relatoria, sobrevieram manifestações do BB às peças 105 e 106, solicitando, respectivamente, o acesso à instrução em referência (peça 102, sigilosa) e a retirada do processo da pauta de julgamento da sessão plenária de 27/3/2024, esta última sob alegação de que a solicitação de acesso à peça 102 (feito em 9/3/2024 e reiterado em 16 e 17/3/2024) não fora atendido, prejudicando o contraditório e ampla defesa.

13. Retirado o processo da pauta e concedido pedido de vista da peça 102 dos autos (instrução, classificada como sigilosa), conforme consta das peças 108-116, sobreveio nova manifestação do BB em 6/6/2025 (à peça 117) com documentação anexa (às peças 118-136), cujo exame foi procedido na instrução subsequente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

Quarta instrução (itens 14 a 34 transcritos da peça 138 com adaptações)

Síntese da análise que subsidiou a proposta de mérito desta Unidade Técnica (UT)

14. Inicialmente, na instrução de peça 138, fez-se remissão didática e sintética aos itens e valores do contrato DOSI em questão (Quadro A), aos fatores de cálculo dos valores unitários dos serviços contratados (Quadro B) e à relação do lucro estimado com os preços dos produtos e serviços contratados (Quadro C) - entre colchetes o quadro original:

Quadro A – Gastos originalmente previstos na contratação e médias anuais [Quadro 2 à peça 102, p. 14]

DOSI (Valor unitário)	Quantidade inicial e final de unidades e valor gasto no período contratual (out./2020-set./2025)	Média das quantidades e gasto médio anual
Canal legado (R$ 20,27)	**88.731 - 76.931**	**82.831**
	R$ 100.739.062,20	**R$ 20.147.812,44**
Canal tipo 1 (R$ 88,60)	0 - 9.900	4.950
	R$ 28.706.400,00	R$ 5.741.280,00
Canal tipo 2 (R$ 287,48)	0 - 8.250	4.125
	R$ 89.219.418,00	R$ 17.843.883,60
Canal tipo 3 (R$ 689,78)	0 - 930	465
	R$ 22.204.018,20	R$ 4.440.803,64
Appliance tipo 1 (R$ 1.000,98)	0 - 3.360	1.680
	R$ 114.652.249,20	R$ 22.930.449,84
Subtotal	R$ 355.521.147,60	R$ 71.104.229,52
SEC/SEA (*1)	22.440	11.220
	R$ 7.253.638,20	R$ 1.450.727,64
SEG (*2)	R$ 5.305.194,00	R$ 1.061.038,80
Subtotal geral	R$ 368.079.979,80	R$ 73.615.995,96
Manutenção Infraestrutura	R$ 18.403.998,99	R$ 3.680.799,80
Total (*3)	R$ 386.483.978,79	R$ 77.296.795,76

Fonte: peça 53, p. 57 e seguintes

(*1) Serviços Eventuais dos canais ou Appliance: correspondem às instalações, desinstalações e realocações de todos os equipamentos canais tipo 1, 2 e 3 e Appliance tipo 1, no mês de conclusão do serviço, comumente as instalações mensais gradativas realizadas dos 9.900 canais tipo 1, 8.250 canais tipo 2, 930 canais tipo 3 e 3.360 Appliance, fornecidos pela contratada, cada instalação correspondendo ao respectivo valor unitário mensal do equipamento (valor do produto / 60 meses, informado na primeira coluna do quadro) – itens 2.2.1 e 2.2.2 do documento 1 do contrato, à peça 53, p. 23.

(*2) Serviços Eventuais Genéricos: corresponde a desinstalações/instalações e realocações do sistema de imagem como um todo, envolvendo equipamentos do Appliance e seus respectivos equipamentos de captação de imagem (canais), decorrentes por exemplo de mudança de endereço ou reforma geral, previstas para ocorrerem entre abril/2021 a agosto/2025, sendo em média 100/mês a R$ 1.000,98 cada serviço – Cláusula terceira, §§ 1º e 2º, item 2.2.3 do documento 1 e documento 2 do contrato, à peça 53, p. 3-4, 23 e 57.

(*3) O total previsto corresponderá ao subtotal geral previsto caso não haja serviços acessórios de manutenção de infraestrutura física/lógica.

Quadro B – Fatores de cálculo dos valores unitários mensais dos serviços [Quadro 3 à peça 102, p. 20]

Serviço DOSI	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Canal legado	982,33	-	982,33	-	137,53	223,97	1.343,82	22,40	20,97
Canal Tipo 1	1.290,81	1.548,97	1.290,81	1.290,81	578,28	941,77	5.650,65	94,18	88,60
Canal Tipo 2	4.084,62	4.901,54	4.084,62	4.084,62	1.829,91	2.980,14	17.880,83	298,01	287,48
Canal Tipo 3	10.101,04	12.121,25	10.101,04	10.101,04	4.525,27	7.369,72	44.218,31	736,97	689,78
Appliance	16.085,63	19.302,76	16.085,63	16.085,63	7.206,36	11.736,08	70.416,47	1.173,61	1.000,98

Fonte: peça 55, p. 11-12

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

Coluna A: Preço unitário médio estimado para o conjunto de equipamentos vinculados a prestação dos serviços

Coluna B: Valor do investimento + 20% de taxa de reposição = Coluna A x 1,2

Coluna C: Custo dos serviços de manutenção, logística, instalação e configuração dos equipamentos e aplicativos - Estimado como sendo igual ao valor do conjunto de dispositivos vinculados = Coluna A x 1

Coluna D: Valor agregado resultante dos custos com projeto e desenvolvimento de produtos e serviços (P&D) e treinamento de mão de obra especializada - Estimado como sendo igual ao Valor do investimento da Contratada = Coluna A x 1

Coluna E: Custos Indiretos e Risco Contratual, sendo estimado em 14% da soma do Valor do investimento, Custo dos serviços e do Valor agregado. = (Coluna B + Coluna C + Coluna D) x 14%

Coluna F: Lucro máximo admitido na Contratação, estimado em até 20% da soma do Valor do investimento, Custo dos serviços, do Valor agregado e do Risco = (Coluna B + Coluna C + Coluna D + Coluna E) x 20%

Coluna G: Valor unitário (por equipamento) dos serviços = (Coluna B + Coluna C + Coluna D + Coluna E + Coluna F)

Coluna H: Preço unitário mensal dos serviços = Coluna G / 60 meses

Coluna I: Preço unitário negociado com a contratada (peça 53, p. 57, e peça 56)

Quadro C – Lucro estimado em relação aos preços dos produtos [Quadro 5 à peça 102, p. 22]

Serviço DOSI	A	F	G	H	I	I/H	L1	L2	LD
Canal legado	982,33	223,97	1.343,82	22,40	20,97	0,936161	21,34%	15,60%	7,99%
Canal Tipo 1	1.290,81	941,77	5.650,65	94,18	88,60	0,940752	68,64%	15,68%	3,39%
Canal Tipo 2	4.084,62	2.980,14	17.880,83	298,01	287,48	0,964666	70,38%	16,08%	7,99%
Canal Tipo 3	10.101,04	7.369,72	44.218,31	736,97	689,78	0,935968	68,29%	15,60%	7,99%
Appliance	16.085,63	11.736,08	70.416,47	1.173,61	1.000,98	0,852907	62,23%	14,22%	7,99%

Coluna A: Preço unitário médio estimado para o conjunto de equipamentos vinculados a prestação dos serviços

Coluna F: Lucro máximo admitido na Contratação, estimado em até 20% da soma do Valor do investimento, Custo dos serviços, do Valor agregado e do Risco = (Coluna B + Coluna C + Coluna D + Coluna E) x 20%

Coluna G: Valor unitário total dos serviços nos 60 meses de contrato = (Coluna B + Coluna C + Coluna D + Coluna E + Coluna F)

Coluna H: Preço unitário mensal dos serviços = Coluna G / 60 meses

Coluna I: Preço unitário negociado com a contratada (peça 53, p. 57, e peça 56)

L1: Percentual do lucro sobre os preços médios cotados dos respectivos equipamentos/canais (F/A x I/H)

L2: Percentual do lucro sobre os preços totais dos serviços DOSI, para cada equipamento/canal (F/G x I/H)

LD: Percentual de lucro declarado pela contratada BBTS, a partir do modelo do manual do extinto MPOG, incidindo sobre os valores unitários mensais atribuídos à remuneração da mão de obra, com seus encargos sociais e trabalhistas, e aos benefícios e insumos (peça 53, p. 59-63)

OBSERVAÇÃO: Colunas/fatores referenciados (não presentes no Quadro C acima, constantes do Quadro B supra):

Coluna B: Valor do investimento + 20% de taxa de reposição = Coluna A x 1,2

Coluna C: Custo dos serviços de manutenção, logística, instalação e configuração dos equipamentos e aplicativos - Estimado como sendo igual ao valor do conjunto de dispositivos vinculados = Coluna A x 1

Coluna D: Valor agregado resultante dos custos com projeto e desenvolvimento de produtos e serviços (P&D) e treinamento de mão de obra especializada - Estimado como sendo igual ao Valor do investimento da Contratada = Coluna A x 1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

Coluna E: Custos Indiretos e Risco Contratual, sendo estimado em 14% da soma do Valor do investimento, Custo dos serviços e do Valor agregado. = (Coluna B + Coluna C + Coluna D) x 14%

15. Considerando as informações básicas do contrato DOSI, remeteu-se à fundamentação técnica sucinta dos pontos da determinação e da ciência propostas na instrução anterior (peça 102; transcrição no item 11 retro), no Quadro D seguinte.

Quadro D – Síntese das razões que subsidiaram as propostas de determinação e ciência

Aspecto/ponto de determinação ou ciência proposta	Resumo das razões técnicas e referência processual
Determinação 'a': proceder à nova pesquisa de preços dos serviços contratados, escoimada das limitações, inconsistências e falhas encontradas na precificação originária (falta de aprofundamento e descarte com justificativa equivocada da fonte 1; fonte 2 baseada em preços pesquisados com valor agregado, mas que subsidiam preço ainda sem valor agregado; fonte 3 baseada exclusivamente em propostas originais, sem lance, de certame revogado; fonte 4 com imprecisão metodológica e documental; fonte 5 advinda da própria contratada, com potencial conflito de interesse; e fonte 6 imprecisa e indicativa de sobrepreço), cumprindo, assim, os princípios da eficiência e da legitimidade; [itens 13-29 da instrução de peça 102]	Nos citados itens 13-29 da peça 102, considerou-se, em suma e principalmente que: -para o descarte da fonte 1 (Portal de Compras Governamentais), a justificativa de ser genérica careceu de esforço adicional de rastreamento das cotações via sítios eletrônicos das instituições contratantes; a justificativa de que as cotações referiram-se apenas à aquisição não procedia porque a precificação do BB separava os custos, inclusive de aquisição e instalação; as justificativas de cotações de marcas/modelos distintos entre si e com os previstos para o BB ensejariam descartes pontuais e não de toda a fonte e poderiam ensejar ampliação do período pesquisado (que ficou limitado a menos de sete meses) e dos produtos previstos na contratação (não incluídos na pesquisa gravadores de vídeo, mesas controladoras sistemas de conectividade); -sobre a fonte 2 (aquisições então recentes do BB), ficou ressalvada a utilização de cotações com valores agregados (fornecimento com instalação, garantia e suporte por dois anos) para subsidiar o item inicial da precificação: preço de cada produto antes dos outros componentes de custos (inclusive instalação e aspectos da garantia integral); -sobre a fonte 3 (contratos de outros entes públicos e cotação de fornecedores), foi considerada impertinente por ser originada de certame revogado pela Caixa Econômica Federal; -sobre a fonte 4 (pesquisas na prospecção da solução), foi considerada não especificadas suas origem e metodologia; -sobre a fonte 5 (quatro distintos fornecedores), foi considerada temerária porque sujeita a conflito de interesses, eis que oriunda da própria contratada BBTS; -sobre a fonte 6 (correlato contrato anterior do BB), ressalvaram-se falta de correlação devida entre os valores pesquisados e os valores unitários, mensais, anuais e quinquenais contratados; possível sobrepreço de quase 22%: a fonte 6 estimou gasto anual de R$ 16,5 milhões para 88.000 câmeras e 7.000 sistemas de gravação legados, enquanto o novo contrato previu gasto de R$ 20,1 milhões para a quantidade média de 82.831 câmeras e 7.000
Determinação 'b': reexaminar os fatores de cálculo dos custos (Colunas A a F da tabela contida no item 10.6 do documento de precificação, representativas dos fatores de cálculo dos valores unitários dos serviços) atribuídos para remunerar os serviços contratados e definir os respectivos valores mensais unitários por tipo de canal/equipamento, mediante as etapas e procedimentos mínimos seguintes, como forma de melhor cumprir os princípios da eficiência e da legitimidade: b.1) o reexame da Coluna A decorre da nova pesquisa de preços determinada acima; b.2) o da Coluna B segue ajuste automático pelos novos valores da Coluna A; b.3) o da Coluna C pode abranger o critério histórico utilizado, mas não se limitar a ele, submetendo-se à demonstração mais cabal e específica sobre o percentual adotado (100% dos preços dos equipamentos) ou à redução desse percentual, além de também seguir ajuste automático pelos novos valores da Coluna A; b.4) o da Coluna D exige demonstração mais analítica e menos discricionária de qual percentual seria mais adequado, inclusive com cotejo entre os custos potenciais e os efetivamente incorridos pela contratada, resultando estudo comparativo, que pode induzir à redução do percentual de 100% empregado, à mudança na forma de	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

Aspecto/ponto de determinação ou ciência proposta	Resumo das razões técnicas e referência processual
pagamento ou a outros ajustes remuneratórios, e, de qualquer forma, à inclusão de cláusulas contratuais sobre os procedimentos a serem seguidos e o acompanhamento das correspondentes entregas ou atividades esperadas e desenvolvidas, abrangendo também mecanismos de minimização de riscos de conflito de interesse na atuação da contratada nessas atividades; b.5) o da Coluna E, segue ajuste automático decorrente dos novos valores da Coluna A; e b.6) o da Coluna F, induz à exclusão da múltipla incidência de mesmos fatores, além de seguir ajuste automático decorrente dos novos valores da Coluna A [itens 31-37.4.9 da instrução à peça 102]	sistemas de gravação; e consequente não demonstração de como utilizada a fonte 6 na precificação da parte legada e subsidiado a parte não legada da contratação. Nos citados itens 31-37.4.9 da peça 102, foram apresentadas e analisadas as justificativas para os fatores de custo, a metodologia utilizada e os questionamentos pertinentes. Simplificando a metodologia e os fatores, conforme peça 55, p. 12, os pagamentos mensais cobrem, para cada equipamento adquirido (ou seja, não legado) e posto em operação, os custos com a sua compra e eventual troca (Coluna B), sua instalação e manutenção (Coluna C), sua possível constante 'atualização'/P&D (Coluna D), seus riscos associados (Coluna E), além do lucro da contratada (Coluna F), resultando o preço unitário dos serviços incidentes sobre o respectivo equipamento (Coluna G). Para os equipamentos legados, excluem-se os custos relativos às citadas Colunas B e D. Questionaram-se, entre outros, a reincidência de lucro sobre um mesmo componente de custo; o lucro sobre todos os fatores chegando a 72,96% (70,38% após negociação) do valor dos equipamentos; a base inicial (preço dos produtos) provavelmente superestimada, potencializando mais sobrelucro; o percentual de quase 23% sobre o valor dos novos equipamentos para remunerar pesquisa e desenvolvimento (P&D) e possível conflito de interesse e desvantagem econômica da forma de pagamento mensal (em vez de ser por demanda/produção) e decorrente da falta de disposições contratuais sobre as atividade de P&D. As explicações e justificativas apresentadas foram genéricas ou parciais ou tangentes e suscitaram as propostas de determinação e ciência mencionadas na primeira coluna deste Quadro.
Determinação 'c': proceder ao aditivo contratual, como forma de cumprir os princípios da economicidade e do equilíbrio contratual, para adequar os valores contratados, além de efetuar as devidas glosas nos pagamentos futuros, caso os resultados obtidos dos procedimentos 'a' e 'b' anteriores indiquem que os preços do contrato estejam acima dos preços de mercado ou, alternativamente, realizar nova contratação escoimada dos vícios identificados, caso as alterações contratuais que se fizerem necessárias ultrapassem o limite legal para supressões e caso não haja concordância da contratada nesse sentido (art. 81, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei 13.303/2016);	
Ciência 'a': falta de comprovação e de detalhamento de procedimentos da precificação, mormente quanto à fonte 1 de pesquisa de preços, descumprindo os princípios da transparência e da motivação e a jurisprudência desta Corte aplicável por analogia ao presente caso (item 9.1.1 do Acórdão 2.401/2022-TCU-Plenário)	

Nova manifestação do BB após instrução de mérito

16. Observou-se que a documentação apresentada pelo BB, referenciada no item 13 retro, incluiu manifestação acerca de providências já adotadas em relação ao apontado e proposto naquela instrução que propunha o mérito (item 11 supra) e cópia do termo aditivo contratual pertinente (peça 136), entre outros anexos referenciados na citada manifestação.

17. Anotou-se que inicialmente o BB informou que realizou nova pesquisa de preços dos serviços DOSI (conforme sugerido no item 61.3 transcrito no item 11 retro), utilizando diversas fontes, com os seguintes resultados e ressalvas (peça 117, p. 3-20 e 23-26):

Fonte/abrangência	Procedimentos adotados	Resultados/ressalvas
Fonte 1, consulta ao Painel de Preços, abrangendo dois itens (câmeras e NVR - *Network Video Recorder*), 2023-2024 (peças 118-119)	Após filtros iniciais (nomenclaturas e /ou quantidades), houve retorno de 548 registros para 2023 e 119 para 2024 do item 'câmeras'; e 160 registros para 2023 e 25 para 2024 do item 'NVR'. Os 667 registros de câmeras levaram a catorze códigos CATMAT contemplando 332 registros	Os valores cotados pelas fontes 1 a 4 são referentes à aquisição pura de equipamentos, sem vínculo a nenhuma prestação de serviço similar ao estipulado no contrato DOSI (itens 61-64 à peça 117, p. 23-24)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

Fonte/abrangência	Procedimentos adotados	Resultados/ressalvas
	gerais, entre eles 50 em quantidade acima de cem unidades, que, quando esmiuçados esses registros, foram obtidas nove, uma e duas cotações dos respectivos Canais Tipo 1, 2 e 3 contratados pelo BB (Tabela 1 à peça 117, p. 13). O cotejo entre as especificações exigidas e as dos produtos cotados levou a três códigos CATMAT (461427, 473587 e 612407) relativos a NVR/HRV, reduzindo o universo de 185 para 72 registros possíveis, que não atenderam às especificações requeridas quando examinadas caso a caso.	Encontradas as médias de R$ 166,84, R$ 1.138,21, R$ 2.949,56 e R$ 6.177,04 respectivamente para os Canais Tipo 1, 2 e 3 e Appliance-NVR (itens 68-69 à peça 117, p. 25-26), dados trazidos apenas para demonstrar a tentativa do BB de expandir a pesquisa.
Fonte 2, consulta de preços referentes ao Banco de Brasília (BRB), ata de registro de preços (ARP) e Contrato BRB-298/2022 (peça 120)	Análise dos *datasheets* das câmeras adquiridas pelo BRB Tipo I e Tipo II (modelos e preços na Tabela 2 à peça 117, p. 13) revelou configurações semelhantes aos Canais Tipo 3 e 2 respectivamente contratados pelo BB	
Fonte 3, consulta de preços referentes à Caixa Econômica Federal, Licitação Caixa 11/2024 (peça 121)	Análise dos *datasheets* dos canais/equipamentos NVR e câmeras IP mini dome colorida adquiridas pela Caixa (modelos e preços nas Tabelas 3 e 4 à peça 117, p. 14-15) revelou configurações semelhantes ao Canal Tipo 2 contratado e Canal Appliance pelo BB	
Fonte 4, consulta de preços referentes ao Supremo Tribunal Federal (STF), Contrato 137/2023 (peça 122)	Análise das especificações possibilitou encontrar similaridade entre quatro itens contratados pelo STF (Tabela 5 à peça 117, p. 15-16) com os do DOSI contratados pelo BB, sendo um desses itens com o Canal Tipo 2 e três dos itens com o Canal Tipo 3.	
Fonte 5, consulta de preços referentes à Prefeitura Municipal de São Paulo, Contrato 32/SMSU/2023 (peça 123)	Análise das especificações possibilitou encontrar similaridade entre os três itens contratados pela Prefeitura (Tabela 6 à peça 117, p. 16) com os Canais Tipo 1, 2 e 3 dos serviços DOSI contratados pelo BB.	As fontes 5 a 7 tratam de cotações referentes a objetos similares aos do DOSI, inclusive quanto ao pagamento mensal dos serviços (contemplando vídeo monitoramento por câmeras com analíticos, integração com o sistema operacional do contratante, mão de obra especializada etc.), possibilitando o comparativo da Tabela 23 (peça 117, p. 26), mostrado preços menores no contrato DOSI, importando ressaltar ineditismo desse contrato, solução disruptiva até então sem paradigmas no mercado (itens 65 e 70-73 à peça 117)
Fonte 6, consulta de preços referentes ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Pregão Eletrônico 78/2022 (peça 124)	Análise das especificações possibilitou encontrar correlação entre os equipamentos licitados e os Canais Tipo 1, 2 e 3 dos serviços DOSI contratados pelo BB (Tabelas 7, 8 e 9 à peça 117, p. 17).	
Fonte 7, consulta de preços referentes ao Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região (TRT-12), Pregão Eletrônico 3361/2023-A (peça 125)	Análise das especificações possibilitou encontrar 'alguma semelhança' entre o equipamento licitado e contratado pelo TRT-12 com o Canal Tipo 1, sendo o valor do respectivo serviço (Tabelas 10 e 11 e item 40 à peça 117, p. 18) equivalente ao serviço associado ao referido Canal 1 DOSI no BB.	
Fonte 8, consulta de preços referentes à BBTS, Licitações Eletrônicas 2023/71 e 56-2020-09-02 (peça 126 e 131) e resp. ARPs (peças 127-130 e 132)	Análise das atas de registro de preços dos produtos licitados pela BBTS para suprir os serviços DOSI revelou os preços unitários e médios constantes das Tabelas 12 a 15 à peça 117, p. 19-20)	Referidas Tabelas 12-15 trazem as seguintes médias respectivas para os Canais Tipo 1, 2, 3 e Appliance-NVR: R$ 639,58, R$ 689,08, R$ 4.734,00 (única cotação) e R$ 7.389,44.
Fonte 9, consulta ao mercado por *Request For Proposal* (RFP), publicada	Divulgada no sítio do BB, prevendo didaticamente a divisão do serviço em cinco lotes, conforme regiões do país, não houve resposta à	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

Fonte/abrangência	Procedimentos adotados	Resultados/ressalvas
em 11/10/2024, com prazo final em 31/10/2024 (peças 133-134)	consulta, que foi declarada deserta.	

18. Sobre a pesquisa realizada anteriormente e a efetuada depois, o BB esclareceu que a precificação originária (2019-2020) foi efetivada em contexto de pandemia (Covid-19), situação que gerara aumento significativo nos custos de produção de vários produtos e equipamentos em nível global, devido à escassez de insumos para a indústria. Rememorou esse contexto correlacionando e transcrevendo trechos de matérias jornalísticas de então, com citações às fontes: Revista Forbes e Fundação Getúlio Vargas (peça 117, p. 21-22).

19. Argumentou que os preços praticados em 2019 e 2020 para equipamentos de monitoramento (CFTV) eram superiores aos encontrados nas pesquisas realizadas e então colacionadas, consoante evidenciado acima, e que outro fator a ser considerado era a constante evolução tecnológica dos equipamentos com componentes eletroeletrônicos, como no caso das câmeras e NVRs, sendo que essa evolução em cenários economicamente estáveis ocasionara a redução de custos para produção e implicara na baixa dos preços finais de venda (peça 117, p. 22).

20. Conclui sobre as pesquisas que, considerando o intervalo de tempo entre a realização da primeira consulta de preços, visando estipular o valor médio dos serviços DOSI, realizada entre 2019-2020, e a atual consulta, que se vale de valores de compras de equipamentos entre 2022-2024, ficou evidenciado que os preços atuais sofreram diminuição em relação àqueles praticados em 2019/2020, inviabilizando comparação simples direta (peça 117, p. 22-23).

21. Apontou a necessidade de atender à nova norma da Polícia Federal (PF) sobre o tema, especificamente a Portaria - DG/PF 18.045/2023, alterada pela Portaria 18.974/2024 (peça 135), estabelecendo, em seu art. 95, III, que todas as instituições financeiras devam possuir sistemas de CFTV com 'equipamentos hábeis a captar e gravar as imagens de toda a movimentação de público no interior de seus estabelecimentos com qualidade de alta definição', o que exige a substituição dos equipamentos analógicos do canal legado (quando da resposta, 70% do parque de câmeras ainda era analógicas), conforme prevê o contrato DOSI, sob pena de sujeição a penalidades advindas da fiscalização da PF (peça 117, p. 27-28).

22. Ressaltou a abrangência do contrato DOSI, com atendimento em todo o país, premissa que exige capilaridade da contratada, certamente uma vantagem estratégica para o contratante quando contrata única fornecedora, trazendo benefícios de segurança, custos operacionais, garantia de atendimento e padronização dos serviços, tudo a evidenciar a eficiente contratação realizada (peça 117, p. 28-29).

23. Arrematou informando sobre o aditamento para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato DOSI, por meio de 4º Termo Aditivo, firmado em 14/4/2025 (peça 136), resultando redução média de 24,08% dos preços mensais dos canais, conforme Tabela 24 (peça 117, p. 29).

24. Por fim, teceu considerações gerais que repisaram alegações anteriores e destacaram a essencialidade do objeto contratado, as vantagens da contratação realizada, as providências antecipadas do BB e o prosseguimento regular do contrato DOSI (peça 117, p. 30-31).

Análise dessa nova manifestação do BB:

25. Na instrução em referência (peça 138), rememorou-se que a proposta de mérito contida na instrução de peça 102 contemplava, em suma e essencialmente, determinação para o BB (I) realizar nova pesquisa de preços, (II) recalcular os fatores de custos dos serviços contratados (inclusive com base na nova pesquisa) e, em consequência, (III) aditivar o contrato para reduzir seu preço final ou realizar nova contratação (item 11 e Quadro D supra). De forma complementar, propôs-se ciência quanto às falhas na pesquisa de preços e na subsequente precificação que subsidiaram o preço contratado.

26. De pronto, anotou-se que as medidas noticiadas pelo BB buscaram atender de forma antecipada as proposições de determinações e ciência supracitadas, restando claras duas situações nesse sentido: foi objeto de nova pesquisa de preços o parâmetro básico (preços dos equipamentos) sobre o qual incidiam os fatores de custos e o lucro; e houve aditamento contratual reposicionando o preço final do contrato a patamar inferior. Tais situações correlacionam-se com as proposições I e III supracitadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

27. Elaboraram-se quadros demonstrativos e comparativos entre os preços unitários na contratação do BB e as cotações da nova pesquisa, que abarcou diversas fontes, sendo citadas nos referidos quadros preços e médias referentes a preços praticados no Painel de Preços (fonte 1), pelo Banco de Brasília S/A fonte 2), pela Caixa Econômica Federal (fonte 3), pelo Supremo Tribunal Federal (fonte 4), pela Prefeitura Municipal de São Paulo (fonte 5), pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (fonte 6) e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região (fonte 7), além dos preços obtidos pela BBTS em ARPs de 2021 (Canal Tipo 3) e principalmente de 2024 (Canais Tipo 1, 2 e Appliance-NVR), na fonte 8.

28. Inferiu-se que a grande diferença de preços entre as duas pesquisas (possivelmente também o estágio avançado do contrato e das aquisições dos insumos/equipamentos pela contratada) dificultou a adoção de medidas no sentido da determinação II proposta (item 25 retro), ou seja, o recálculo dos fatores de custos dos serviços baseado nos novos preços obtidos.

29. Ponderou-se a existência de muitos aspectos a serem considerados, tornando a temática do sobrepreço difícil de ser mensurada, como as seguintes questões: Quais seriam os preços mais efetivos, reais, em 2019 e 2020? Em que medida a pandemia causou os altos preços pesquisados e em que medida estes resultaram da deficiente pesquisa de preços?

30. Aventou-se que buscar responder a essas e outras questões ensejaria esforço hercúleo sem garantia de assertividade ou precisão, mormente diante do prazo já decorrido desde a realização das pesquisas de preço originais.

31. Acresceu-se que sobrepreço e/ou superfaturamento favoráveis à contratada, enquanto subsidiária da contratante, poderia se reverter de forma indireta a esta (controladora contratante), especialmente nas demonstrações consolidadas, via equivalência patrimonial, se o contrato superfaturado contribui para aumento da receita, do patrimônio líquido e/ou da lucratividade daquela (subsidiária contratada).

32. Ressalvou-se que tal potencial reversão, no entanto, não invalidaria o questionamento dessa espécie de subsídio cruzado ou indireto, apenas podendo, no caso concreto, relativizá-lo diante do esforço hercúleo de apuração supracitado, do estágio findo ou avançado do contrato e das medidas adotadas que atenuaram os problemas apontados e seus efeitos: pesquisa e precificação deficientes e sobrepreço/superfaturamento.

33. Apontou-se aparente que o BB implicitamente respondeu às indagações do item 29 retro, entendendo que os preços efetivos foram os então pesquisados, subsidiando o contrato conforme preços de mercado, sendo a pandemia a causadora dos altos preços de então; e que, reconhecida a baixa dos preços dos equipamentos, os novos preços pesquisados, de tão inferiores, não sustentaram a metodologia original de precificação empregada, resultando redução dos preços mensais dos serviços contratados não na mesma proporção daqueles novos preços (reduzidos de 46,1% a 82,5%), mas de 12% a 58%, com média simples de 24%, em percentuais aproximados, conforme consignado abaixo (peça 117, p. 29):

Serviço DOSI	Valor anterior ao Aditivo 4	Valor após reequilíbrio (Aditivo 4)	Percentual de redução
Canal legado	R$ 23,20	R$ 19,83	14,52%
Canal Tipo 1	R$ 94,38	R$ 81,84	13,29%
Canal Tipo 2	R$ 271,52	R$ 114,10	57,98%
Canal Tipo 3	R$ 714,68	R$ 626,77	12,30%
Appliance	R$ 1.065,21	R$ 827,22	22,34%

34. Por fim, restou assente que o BB não detalhou a metodologia utilizada para a redução e reequilíbrio dos preços contratados nem seus efeitos nos desembolsos financeiros, comparativamente a todo o período contratado; e que a análise final do processo, especialmente em relação ao aditivo de reequilíbrio econômico-financeiro contratual, aos contornos de recomendações e/ou ciências a serem expedidas e à estimativa de benefícios alcançados pelo controle externo dependiam dessas informações pertinentes à metodologia e aos efeitos referidos.

Proposta advinda:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

35. A análise dos novos elementos apresentados pelo BB suscitou proposição de diligência ao Banco para que informasse circunstanciadamente a situação do contrato em tela, a precificação que levou aos percentuais de redução adotados e os efeitos financeiros decorrentes.

36. Tal proposta de diligência, endossada à peça 139, foi efetivada (peças 140-141), sobrevindo resposta à peça 144, acompanhada dos anexos de peças 145-151, cuja apresentação e exame são efetuados no tópico seguinte.

EXAME TÉCNICO

Pontos diligenciados: relativamente ao Contrato 2020/0002828 (8558): a) cópia dos termos aditivos firmados; b) metodologia empregada para definir os percentuais de desconto nos preços mensais dos serviços objeto do 4ºAditivo; c) resumo da execução financeira do contrato, a cada ano, demonstrando inclusive os efeitos financeiros decorrentes do referido Aditivo; d) forma de contratação que sucedeu ou sucederá o contrato em referência; e e) demais informações que julgar cabíveis.

Resposta do BB (peça 144):

37. Inicialmente, o BB relembra que a AudContratações apontou falhas na precificação original do contrato e sugeriu nova pesquisa de preços, reexame dos fatores de custo e eventual reequilíbrio contratual. Antes mesmo de decisão definitiva do TCU, o Banco afirma ter promovido estudos internos e celebrado o 4º Termo Aditivo, em abril de 2025, reduzindo valores do contrato após negociação com a BBTS.

38. Sobre a solicitada cópia dos termos aditivos ao Contrato 2020.8558.066, indica que anexou às peças 145-148.

39. Quanto à metodologia definidora dos percentuais de descontos no âmbito do 4º aditamento, sustenta que decorreu de reequilíbrio contratual baseado na redução dos custos dos equipamentos ao longo da execução do contrato e em negociação com a BBTS. Informa que não encontrou no mercado à época dos estudos contratos comparáveis ao DOSI, dada a especificidade e complexidade do objeto; que os custos dos equipamentos utilizados (câmeras, gravadores etc.) aumentaram significativamente durante a pandemia da Covid-19 e posteriormente sofreram redução parcial com a normalização do mercado; que a BBTS adquiriu maior experiência operacional ao longo da execução contratual, gerando ganhos de eficiência; e que a combinação da redução dos custos dos equipamentos e dos ganhos operacionais permitiu renegociar os preços do contrato.

40. Aduz que instaurado processo de negociação após percepção da redução dos custos dos equipamentos, foi informado pela contratada da efetiva redução em 2023 e 2024 em comparação a 2021 e 2022; o banco ponderou os investimentos em toda a vigência e concluiu que a média ponderada dos custos indicava redução praticamente para todos os tipos de canal; com base nisso e nos ganhos de eficiência operacional, a BBTS concordou em revisar os preços.

41. Informa que, como resultado da negociação que resultou no 4º aditivo, o investimento estimado com a nova configuração dos equipamentos caiu de aproximadamente R$ 153,7 milhões para R$ 125 milhões, economia de cerca de 18,7%, tendo a BBTS apresentado reduções que variaram entre 12,3% e 57,98%, conforme o tipo de canal/equipamento, com efeito médio redutor de aproximadamente 24% nos preços mensais dos canais.

42. Ainda sobre os efeitos financeiros, esclarece que houve aumento da quantidade de equipamentos em razão da necessidade de adequação às exigências da Portaria - DG/PF 18.045/2023, que impôs requisitos mais rigorosos para sistemas de monitoramento e gravação de imagens em instituições financeiras, de forma que, apesar da redução dos preços unitários, ocorreu ampliação do parque de equipamentos para atender às exigências regulatórias.

43. Quanto à solicitada síntese da execução financeira anual do contrato, especialmente a partir do quarto aditamento, o Banco disponibilizou os documentos pertinentes de peças 149-150.

44. Por fim, sobre a forma de contratação sucedâneo do Contrato 2020.8558.066 em questão, apresenta cópia do Contrato 2026/8558-0008 (peça 151), informando que o contrato DOSI original encerrou-se em 1º/3/2026, após atingir sua vigência máxima de sessenta meses, que esse novo contrato foi firmado também com vigência de 60 meses, mediante dispensa de licitação, com fundamento no art. 29, XI, da Lei 13.303/2016 (contratação entre empresa estatal e subsidiária).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

45. Justifica ter contratado novamente a BBTS, arguindo que realizou uma RFP (*Request for Proposal*) em 2025 para verificar o mercado e, apesar da ampla divulgação e da prorrogação do prazo, apenas a BBTS apresentou proposta; que pesquisas em portais públicos e bancos de dados não identificaram contratos equivalentes que permitissem comparação direta de preços; que a rede nacional do Banco exige fornecedor com grande capacidade operacional e ampla cobertura territorial; e que a substituição da BBTS poderia gerar riscos operacionais, interrupção dos serviços e até sanções relacionadas às exigências de segurança bancária fiscalizadas pela Polícia Federal.

46. Informa sobre alterações no novo modelo contratual, tendo ocorrido separação dos serviços de disponibilização de equipamentos dos serviços de desenvolvimento de analíticos baseados em inteligência artificial; reformulação da nomenclatura e da classificação dos equipamentos para aderência aos padrões de mercado e às exigências da Portaria da Polícia Federal; e incorporação à remuneração de disponibilidade os serviços de instalação, desinstalação e realocação, eliminando cobranças separadas dessas atividades.

47. Afirma que a proposta inicial da BBTS era de aproximadamente R$ 886,5 milhões para 60 meses; que, após negociação, o valor foi reduzido em cerca de R$ 132,5 milhões (15%), chegando a R$ 753,96 milhões; e que tal redução evidencia a vantajosidade econômica da contratação.

48. Conclui sustentando que demonstrou os critérios utilizados para a redução dos preços no 4º aditivo, comprovou a compatibilidade e a vantajosidade econômica do novo contrato e justificou a contratação direta da BBTS diante da inexistência de fornecedores alternativos identificados, requerendo o arquivamento da denúncia por improcedência.

Análise:

49. Em suma, o Banco atendeu ao item 'a' da diligência, disponibilizando cópia dos termos aditivos ao Contrato em questão, o que contribui para documentar sua arguição e a presente análise, especialmente quanto ao histórico e objeto dos aditamentos, resumidos no Quadro 1 seguinte:

Quadro 1 – Objeto do Contrato 2020.8558.0066, seus aditamentos e contrato sucedâneo

Instrumento	Objeto (original/alterações) / quantidades – preços unitários
Contrato executado de março/2021 a fevereiro/2026 (peça 53)	Serviços de DOSI e de instalação/ desinstalação/ realocação/ manutenção de sistemas de imagens. Vigência de 60 meses a partir de 16/11/2020. Quantidades por tipo de canal: 76.931 legado (de 88.731 existentes) – R$ 20,27 9.900 tipo 1 – R$ 88,60 8.250 tipo 2 – R$ 287,48 930 tipo 3 – R$ 689,78 3.360 appliance – R$ 1.000,98 5.300 serviços eventuais – R$ 1.000,98 Valor global: R$ 386.483.978,79
1º Aditivo (peça 145)	Alteração da data de início dos serviços para 1/3/2021 (Valor global idem)
2º Aditivo (peça 146)	Repactuação decorrente de ajustes fixados nas convenções coletivas de trabalho 2020/2021 e 2021/2022, acréscimos e supressões quantitativas, ficando: 82.028 legados – R$ 22,31 16.362 tipo 1 – R$ 93,13 10.599 tipo 2 – R$ 271,66 753 tipo 3 – R$ 714,88 3.827 appliance – R$ 1.049,50 815 serviços eventuais – R$ 1.049,50 Valor global: R$ 382.560.999,83
3º Aditivo (peça 147)	Repactuação decorrente do reajuste salarial e variação dos demais itens nos Acordos Coletivos de trabalho 2022/2023 Idem quantidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

Instrumento	Objeto (original/alterações) / quantidades – preços unitários
	82.028 legados – R$ 23,20 16.362 tipo 1 – R$ 94,38 10.599 tipo 2 – R$ 271,52 753 tipo 3 – R$ 714,68 3.827 appliance – R$ 1.065,21 815 serviços eventuais – R$ 1.065,21 Valor global: R$ 389.619.877,38
4º Aditivo (peça 148)	Reequilíbrio econômico-financeiro e aumento quantitativo, resultando: 38.388 legados – R$ 19,83 35.982 tipo 1 – R$ 81,84 26.180 tipo 2 – R$ 114,10 413 tipo 3 – R$ 626,77 6.860 appliance – R$ 827,22 1.200 serviços eventuais – R$ 827,22 Valor global: R$ 395.354.487,60
Contrato vigente a partir de março/2026, por 60 meses (peça 151)	Serviços de DOSI, contemplando serviços eventuais de instalação, desinstalação, manutenção corretiva, serviços acessórios, disponibilidade de equipamentos legado e realocação de sistemas de imagens (CFTV), incluindo serviços para construção, implementação e disponibilização de analíticos de performance e de imagem (CFTV), utilizando recursos de inteligência artificial (IA) para sistemas de CFTV. Valor global: R$ 753.962.598,24

50. As alterações quantitativas no 4º Aditivo, comparativamente com a situação anterior deixada pelo 2º Aditivo, mostram que, somando todas as alterações dos canais, o acréscimo foi de 8,5%; considerando apenas os canais novos, não legados, que são mais caros, o aumento quantitativo foi de 209%.

51. Em relação à metodologia para definir os percentuais de redução havidos, o BB não apresentou uma memória de cálculo detalhada demonstrando específica e matematicamente como cada percentual de desconto foi obtido, expondo apenas os fatores viabilizadores (redução dos produtos após a pandemia, maior eficiência da contratada, negociação entre as partes e repasse parcial dos ganhos para abaixar os preços contratados).

52. Entende-se a ausência. É que os valores nominais globais resultantes das reduções de preços unitários não foram apresentados, nem apresentados os valores globais resultantes dos acréscimos quantitativos, suscitando se indagar também sobre a metodologia. Vê-se agora que a metodologia foi preservada, incidindo os diversos fatores de custos sobre os preços unitários reduzidos, havendo corte apenas temporal, com incidência a partir de 2023 (primeira imagem e itens 20-21 à peça 144, p. 6).

53. Nesse sentido, mostra-se suficiente a explanação do BB, que basicamente focou aspectos de âmbito econômico-negocial, por não haver qualquer outra nova fórmula objetiva de precificação, devendo-se inclusive ressalvar as possibilidades aventadas nos itens 28 e 33 retro, de que não teria havido recálculo dos fatores de custo e que a manutenção da metodologia original não seria suportada pelos novos preços encontrados.

54. Relativamente à documentação demonstrativa da execução contratual, a planilha de faturamento acumulado, mês a mês e ano a ano, no período integral de 2021-2026 (peça 149) e a planilha comparativa dos preços e quantidades executados pelos Aditivos 3º e 4º (peça 150), evidenciam dados ilustrativos não só dos preços unitários renegociados para baixo, como também das quantidades alteradas, conforme quadro seguinte, que também ilustra a **ausência** de potenciais jogos de planilha (pela parcial correlação direta entre os descontos e os acréscimos quantitativos, sendo ilustrativo os casos negritados mostrando que o item com maior desconto foi o mais acrescido e o item com menor desconto e maior preço unitário foi o segundo com maior decréscimo):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

Quadro 2 – Correlação simples entre descontos e acréscimos por tipo de canais.

Canais	PU. 3º TA	PU 4º TA	Variação	Ordem	Quant.3ºTA	Quant.4ºTA	Variação	Ordem
Legado	23,2	19,83	-14,5%	3	82.028	38.388	-53,2%	5
1	94,38	81,84	-13,3%	4	16.362	35.982	119,9%	2
2	271,52	114,1	-58,0%	**1**	10.599	26.180	147,0%	**1**
3	714,68	626,77	-12,3%	**5**	753	413	-45,2%	**4**
App.	1.065,21	827,22	-22,3%	2	3.827	6.860	79,3%	3

PU = preços unitários em reais

Quant. = quantidade de unidades previstas de canais

55. Nominalmente, não se observa facilmente a economia gerada com as reduções de preços negociadas, diante dos acréscimos quantitativos advindos, inclusive desde o segundo aditamento (Quadro 1 supra). O Quadro 2 supra auxilia na constatação da economia, sem a necessidade de maiores cálculos ponderados por preços, quantidades e histórico, bastando ilustrar que os dois itens/canais com maiores descontos (58,0% e 22,3%) já teriam seu efeito nominal anulado por acréscimos quantitativos respectivos de 147,0% e 79,3%.

56. Enfim, a despeito das reduções nos preços unitários dos canais, o acréscimo de 1,47% do valor contratado global entre os 3º e 4º Aditivos (Quadro 1 retro) é explicado pelo conjunto de acréscimos maior do que os decréscimos nas quantidades contratadas, além da ponderação dos efeitos da redução dos preços unitários dos canais ao longo do contrato e incluindo todos os custos dos serviços, sendo nulos esses efeitos nos anos iniciais do contrato, 2021-2022 (peça 144, p. 6).

57. Em relação à nova contratação, vê-se que o seu valor é muito expressivo (cerca de R$ 754 milhões), comparativamente ao valor da contratação anterior (cerca de R$ 395 milhões), ambas com prazo quinquenal. Essa contratação é justificada pelo BB, arguindo que tentou consulta e solicitação de propostas no mercado (RFP), negociou com a BBTS e reformulou o objeto (itens 44-47 retro). Considera-se que exame minudente desses importantes elementos, entre outros, extrapola o objeto da presente denúncia, circunscrita ao contrato já encerrado.

58. Em suma, vê-se que o Banco buscou refutar as críticas à precificação original arguindo que foram enfrentadas mediante renegociação contratual, redução substancial dos preços, revisão metodológica e novo processo de contratação, e que a BBTS permanece como única empresa identificada com capacidade para executar o serviço em escala nacional, razão pela qual a contratação seria legal, vantajosa e compatível com os preços de mercado.

59. Do exposto, considerando as repactuações no Contrato 2020.8558.0066, que incluíram redução dos preços unitários dos serviços contratados, para adequação aos preços de mercado, resta propor expedição de ciência que contemple as falhas/irregularidades objeto da determinação e da ciência antes propostas na instrução de peça 102 (item 11 retro), conforme compilado no Quadro 3 seguinte.

60. Tal proposição se sustenta inclusive pela relevância das irregularidades, pela não refutação direta e completa por parte do BB, pela não inclusão de alguns aspectos relacionados aos fatores de custos na nova precificação e pela não discriminação da precificação do novo contrato (embora não solicitada na última diligência deste Tribunal).

Quadro 3 – Síntese das justificativas às adaptações da proposição de mérito anterior

Razão para proposição e para sua alteração: A proposta de determinação para realização de nova pesquisa (item 61.3-a transcrito no item 11 retro) visou escoimar a nova precificação dos graves vícios da pesquisa original; embora nova pesquisa mais completa tenha sido realizada, a relevância daqueles vícios originais, a par do discorrido no item 60 supra, enseja expedição de ciência, podendo-se dispensar nela a abordagem da fonte 6 (contratos anteriores do mesmo órgão) por ser fonte natural de pesquisa e sua falha, a imprecisão, poder ser atenuada por efeitos inflacionários e outros fatores não examinados no item 28 e subitens da instrução de peça 102. Proposta reformada e atualizada de ciência: Limitações, inconsistências e falhas encontradas na precificação originária (falta de aprofundamento e descarte sem suficiente justificativa da fonte pública de preços (fonte 1); e parte da pesquisa baseada em preços pesquisados com valor agregado, mas que subsidiam preço ainda sem valor agregado (fonte 2); ou baseada exclusivamente em propostas originais, sem lance, de certame revogado (fonte 3); ou com imprecisão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

metodológica e documental (fonte 4); ou advinda da própria contratada, com potencial conflito de interesse (fonte 5), contrariando os princípios da razoabilidade, da economicidade, da legitimidade, da eficiência, da transparência e da motivação e a jurisprudência desta Corte aplicável por analogia ao presente caso (item 9.1.1 do Acórdão 2.401/2022-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman).
Razão para proposição e para sua alteração: A proposta de determinação para realização de nova pesquisa (item 61.3-b transcrito no item 11 retro) visou escoimar os relevantes vícios da pesquisa original; embora nova pesquisa mais completa tenha sido realizada, a relevância daqueles vícios enseja expedição de ciência. Proposta reformada e atualizada de ciência: Falhas na escolha, peso e cálculo atribuído a fatores de custo com potencial de causar sobrepreço (atribuição não justificada de 100% dos preços dos equipamentos ao fator 'Custo dos serviços de manutenção, logística, instalação e configuração' e ao fator 'Valor agregado resultante dos custos com projeto e desenvolvimento de produtos e serviços (P&D) e treinamento', que comportaria pagamento por demanda ou entrega e não mensal automático; e reincidência múltipla de subfatores no fator 'Lucro máximo, estimado em até 20% da soma dos fatores Valor do investimento, Custo dos serviços de manutenção, Valor agregado e Custos Indiretos e Risco Contratual', contrariando os princípios da razoabilidade, da economicidade, da legitimidade e da eficiência.
Razão para proposição e para sua alteração: A proposta de determinação para aditar o contrato para adequação à nova pesquisa ou realizar nova contratação (item 61.3-c transcrito no item 11 retro) visou economia e equilíbrio contratual, encontrando-se superada. não havendo proposta reformada e atualizada de ciência.
Razão para proposição e para sua alteração: A proposta de ciência de ciência (item 61.4 transcrito no item 11 retro) sobre a falta de comprovação e detalhamento da precificação, principalmente quanto à fonte relativa a preços públicos, resta absorvida pelas proposições deste quadro, mormente a primeira, não havendo proposta reformada e atualizada de ciência específica.

CONCLUSÃO

61. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente denúncia como **parcialmente procedente**.

62. A parcial procedência deve-se ao fato de que duas alegações denunciadas foram totalmente afastadas (a suposta falta de compatibilidade entre o objeto contratado e o estatuto da contratada e a suposta situação da contratada BBTS como mera intermediária do BB para prestação dos serviços contratados), outra foi parcialmente rechaçada (a possível violação dos princípios do interesse público, da isonomia e da competitividade, afastada pelos indicativos de eficiência do modelo de disponibilidade operacional e de vantagens operacionais, estratégicas e sinérgicas na contratação da subsidiária do BB, delineando situação de enquadramento da dispensa de licitação nas hipóteses legais), com a importante ressalva da falta de demonstração da economicidade da solução adotada relativamente aos modelos anteriormente concebidos e contratados.

63. Tal ressalva se correlacionou com outra alegação denunciada (a suposta insuficiência de avaliação da adequação dos preços contratados com os preços de mercado), que logo se revelou pertinente, diante das falhas e lacunas encontradas na pesquisa de preços, na sua utilização como parâmetro básico único para formação dos componentes de custos e lucro da contratada e na definição de percentuais e base de incidência no cálculo desses componentes, questões levantadas e verificadas nas instruções anteriores e suscitadoras das oitivas ora examinadas.

64. As respostas da BBTS e, principalmente do BB às respectivas oitivas e diligências realizadas ao longo do processo revelaram inicialmente inconsistências e incompletudes que foram sendo apenas parcialmente saneadas e, ao mesmo tempo, ainda lacunosas e confirmadoras de pesquisa de preços defeituosa, que serviu de base de incidência dos custos dos serviços contratados.

65. A par dessa carência de elementos (pesquisa de mercado, demonstração de custos) que suportassem os preços praticados pela contratada, os preços dos serviços básicos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

(instalação, configuração, manutenção) no patamar de 100% dos preços dos equipamentos, os preços dos serviços de P&D nesse mesmo patamar de 100%, enfim os parâmetros de custos e remuneração na contratação dos serviços, o BB não se manifestou sobre a construção participativa que solicitava à UJ indicar possíveis ações para prevenir ou corrigir as falhas indicadas na oitiva então realizada, o que suscitou a proposta de determinação e ciência transcrita no subitem 11.

66. Referida proposta não chegou a ser apreciada pelo TCU em razão de novos elementos apresentados pelo BB dando conta de providência adotadas no sentido de atender à finalidade buscada pela determinação proposta (reduzir os preços contratados com base em realização de nova pesquisa de mercado, mais ampla e efetiva). Tais elementos foram apreciados em penúltima instrução dos autos, na qual se propôs diligência para detalhar a situação do contrato, a metodologia dos novos preços reduzidos e seus efeitos financeiros.

67. Apresentados os elementos solicitados e analisados na presente instrução, remanesceu suficiente a expedição de **ciências** ao BB.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

68. Anota-se que, diante da natureza das ciências propostas, não haverá impacto relevante da Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade decorrente do encaminhamento proposto.

69. Há pedidos de ingresso e de informações/vista/cópia do processo (peça 67 e 107), já atendidos conforme consta das peças 68 e 111-113, respectivamente.

70. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

71. Em virtude do exposto, propõe-se:

70.1. **conhecer** da **denúncia**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

70.2. no mérito, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

70.3. dar **ciência** ao Banco do Brasil S/A (BB), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas nos procedimentos administrativos que resultaram no Contrato 2020/0002828 (8558), para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) limitações, inconsistências e falhas na precificação original, consistentes em falta de aprofundamento e descarte sem suficiente justificativa da fonte pública de preços (fonte 1); em cotações com valor agregado, mas que subsidiam a fixação de preço/fator de custo inicial, ainda sem valor agregado (fonte 2); em cotações baseadas exclusivamente em propostas originais, sem lance, de certame revogado (fonte 3); em pesquisa com imprecisão metodológica e documental (fonte 4) e em cotações advindas da própria contratada, com potencial conflito de interesse (fonte 5), contrariando os princípios da razoabilidade, da economicidade, da legitimidade, da eficiência, da transparência e da motivação e a jurisprudência desta Corte aplicável por analogia ao presente caso (item 9.1.1 do Acórdão 2.401/2022-TCU-Plenário); e

b) falhas na atribuição de peso/cálculo para fatores de custo, com potencial de causar sobrepreço, a exemplo da atribuição sem justificativa de 100% dos preços dos equipamentos ao fator ‘Custo dos serviços de manutenção, logística, instalação e configuração’ e ao fator ‘Valor agregado resultante dos custos com projeto e desenvolvimento de produtos e serviços (P&D) e treinamento’ (que comportaria pagamento por demanda ou entrega e não mensal automático); e da reincidência múltipla de subfatores no fator ‘Lucro máximo, estimado em até 20% da soma dos fatores Valor do investimento, Custo dos serviços de manutenção, Valor agregado e Custos Indiretos e Risco Contratual’, contrariando os princípios da razoabilidade, da economicidade, da legitimidade e da eficiência;

70.4. **informar** ao BB, à empresa BB Tecnologia e Serviços S.A. - BBTS e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

70.5. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014, ou informações de sigilo empresarial, nos termos dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

arts. 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 (peças 87-93, 100 e 144-151); e

70.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal".

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040578.

VOTO

Em exame, denúncia sobre possíveis irregularidades na contratação direta, pelo Banco do Brasil S.A. (BB), de sua subsidiária BB Tecnologia e Serviços S.A. (BBTS), por dispensa de licitação[1]. O objeto abrange serviços de disponibilidade operacional de sistema de imagem, serviços eventuais de instalação, desinstalação e realocação de sistemas de imagens e serviços acessórios de manutenção de infraestrutura elétrica e lógica nas unidades do BB em todo o território nacional. O contrato celebrado em 2020[2], regido pela Lei 13.303/2016 e pelo regulamento de licitações e contratos do BB, foi estimado em R$ 386 milhões, para até sessenta meses[3].

2. O denunciante alegou, em síntese, que a dispensa não atendeu aos requisitos do art. 29, XI, da Lei 13.303/2016, por inadequação do objeto ao estatuto social da BBTS, insuficiência das avaliações de custo, atuação da BBTS como mera intermediária do BB e violação aos princípios do interesse público, da isonomia e da livre concorrência[4].

3. A então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) propôs conhecer da denúncia, o que foi ratificado pelo então relator, ministro Aroldo Cedraz[5].

4. Na sequência, a unidade instrutiva afastou as alegações de inadequação estatutária e de intermediação, mas identificou indícios de falhas na pesquisa de preços e na formação dos custos e do lucro da contratada[6]. O então relator autorizou nova oitiva, centrada nesses pontos[7].

5. Em nova instrução, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que sucedeu a Selog, propôs determinar ao BB que refizesse a pesquisa de preços, reexaminasse os fatores de cálculo dos preços unitários e adequasse o contrato[8]. Apontou o descarte injustificado da fonte pública de preços, o uso de cotações inservíveis, a atribuição sem justificativa de 100% do preço dos equipamentos a dois fatores de custo e a incidência múltipla de fatores na base de cálculo do lucro.

6. Incluído o processo na pauta do Plenário de 27/3/2024, o BB requereu vista da instrução, classificada como sigilosa, e a exclusão da pauta[9]. O então relator retirou o processo de pauta e autorizou o acesso em 18/7/2024[10]. Em 6/6/2025, o BB apresentou nova manifestação informando ter realizado nova pesquisa de preços e firmado, em 14/4/2025, o quarto termo aditivo, com redução média de cerca de 24% nos preços mensais dos canais[11].

7. Em resposta à nova diligência proposta pela unidade instrutiva[12], o BB atribuiu os descontos à redução do custo dos equipamentos após a pandemia, a ganhos de eficiência e à negociação entre as partes, sem apresentar memória de cálculo. Informou, ainda, que o contrato se encerrou em 1/3/2026 e foi sucedido pelo contrato de 202613, também firmado com a BBTS com fundamento no art. 29, XI, da Lei 13.303/2016, por sessenta meses e valor global de R$ 754 milhões[14].

---

[1] Dispensa de licitação 2020/02828 (8558).
[2] Contrato 2020/8558-0066.
[3] Peça 53.
[4] Peça 8.
[5] Peça 17.
[6] Peça 62.
[7] Peça 69.
[8] Peça 102.
[9] Peças 105 e 106.
[10] Peça 110.
[11] Peças 117-136.
[12] Peça 138.
[13] Contrato 2026/8558-0008, decorrente da dispensa de licitação 2026/00304 (8558).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040579.

8. Na derradeira instrução de mérito, a AudContratações considerou afastadas as alegações relativas ao estatuto e à intermediação, parcialmente afastada a de ofensa à isonomia e confirmada a insuficiência da demonstração de compatibilidade dos preços com os de mercado. Tomou por superada a determinação, em face da nova pesquisa e da redução dos preços, e registrou que o exame do contrato sucessor extrapola o objeto da denúncia. Propôs dar ciência ao BB das falhas na pesquisa de preços e nos fatores de custo, a comunicação da deliberação, o levantamento do sigilo com ressalvas e o encerramento do processo[15]. O corpo diretivo da unidade endossou a proposta[16].

9. Ratifico o conhecimento da denúncia, promovido pelo então relator.

10. Acompanho, no essencial, a proposta da AudContratações e incorporo às minhas razões de decidir sua análise sobre a pesquisa de preços e a formação dos custos da contratação de 2020, com os acréscimos que passo a expor.

11. O art. 29, XI, da Lei 13.303/2016 autoriza a dispensa de licitação nas contratações entre sociedades de economia mista e suas subsidiárias, desde que o objeto tenha relação com a atividade estatutária da contratada e os preços sejam compatíveis com os de mercado. A escolha da subsidiária, em si, é opção de gestão amparada em lei, que este Tribunal não substitui. Assim, não procede a alegação de que a contratação direta da subsidiária, por si só, tenha ofendido o interesse público, a isonomia nem a livre concorrência.

12. Porém, a legitimidade da dispensa depende dessas duas condições, que o contratante deve demonstrar no processo de contratação direta, instruído com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço (art. 30, § 3º, II e III, da Lei 13.303/2016). Os requisitos se correspondem: a razão da escolha demonstra a pertinência do objeto à atividade estatutária da contratada, enquanto a justificativa do preço demonstra a compatibilidade com o mercado.

13. Quanto à primeira condição e à razão da escolha, acompanho a unidade instrutiva. Os serviços contratados estão compreendidos nos objetivos estatutários da BBTS. O banco fundamentou a escolha na experiência, na capilaridade e nas vantagens operacionais da subsidiária. O limite de subcontratação de 4,76% do valor global, restrito a serviços de apoio e acessórios, afasta, por sua vez, a alegação de que a contratada atuaria como mera intermediária.

14. Em 2020, contudo, a segunda condição não foi demonstrada, pois a justificativa do preço era deficiente. Na pesquisa de preços, o banco descartou sem justificativa suficiente a fonte pública e apoiou-se em parâmetros inservíveis. Na precificação, atribuiu sem justificativa 100% do preço dos equipamentos a dois fatores de custo distintos e fez incidir o lucro sobre bases que já agregavam os mesmos fatores.

15. As falhas na pesquisa e na formação dos preços geraram risco de sobrepreço, mas, como ponderou a unidade instrutiva, sua quantificação exigiria reconstituir os preços efetivos de 2019 e 2020 e separar o efeito da pandemia do efeito da pesquisa deficiente, esforço sem garantia de precisão diante do tempo decorrido[17]. Não se justifica, assim, nova apuração destinada apenas a quantificar eventual dano.

16. Acolho, assim, as duas ciências propostas pela AudContratações, instrumento adequado quando a irregularidade se consumou e basta induzir a prevenção de situações análogas. Ajusto apenas sua redação, para vinculá-las à condição de preço e ao dever de justificá-lo (arts. 29, XI, e 30, § 3º, III, da Lei 13.303/2016).

---

[14] Peças 144-151.
[15] Peça 154.
[16] Peças 155-156.
[17] Peça 154, itens 29-30.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040579.

17. Conhecida a denúncia e considerada parcialmente procedente, a apreciação de mérito encerra a apuração. Cabe, por isso, retirar a chancela de sigilo que recai sobre o processo. Preserva-se o sigilo das peças que permitam a identificação do denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do Regimento Interno e do art. 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014.

18. O sigilo empresarial, porém, não deve alcançar toda a extensão proposta pela AudContratações[18]. Por exemplo, a peça 151 traz em todas as páginas a classificação "#Pública", atribuída pelo próprio BB, a quem a Lei 13.303/2016 confere a definição do grau de confidencialidade no ato de entrega dos documentos ao órgão de controle[19]. A peça não comporta, assim, restrição de acesso por este Tribunal. Quanto às demais peças indicadas, cabe determinar à AudContratações que, antes do levantamento do sigilo, revise sua classificação à luz do grau de confidencialidade atribuído pelo BB na entrega e das hipóteses legais invocadas, com preservação do sigilo apenas nos trechos em que ele se justifique[20].

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

[18] Peças 87-93, 100 e 144-151.
[19] Art. 85, § 2º.
[20] Arts. 3º, I, e 7º, §§ 2º e 3º, da Lei 12.527/2011.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040579.

ACÓRDÃO Nº 2924/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 041.047/2021-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Denunciante/Interessado:
3.1. Denunciante: Identidade preservada (art. 55 da Lei 8.443/1992).
3.2. Interessado: BB Tecnologia e Serviços S.A. (42.318.949/0001-84).
4. Entidade: Banco do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Bruno Francisco Cabral Aurelio (OAB/SP 247.054) e outros, representando o denunciante; Alexandre Bocchetti Nunes (OAB/DF 66.684) e outros, representando Banco do Brasil S.A.; Marcelo Alves da Silva (OAB/SP 334.358) e outros, representando BB Tecnologia e Serviços S.A..

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na dispensa de licitação 2020/02828 (8558), conduzida pelo Banco do Brasil S.A. para contratar sua subsidiária BB Tecnologia e Serviços S.A., com vistas à prestação de serviços de disponibilidade operacional de sistema de imagem nas unidades do banco em todo o território nacional;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da denúncia e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência ao Banco do Brasil S.A., com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, sobre as seguintes impropriedades identificadas na dispensa de licitação 2020/02828 (8558), que resultou no contrato 2020/8558-0066, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.2.1. fundamentação da compatibilidade dos preços contratados com os de mercado em pesquisa de preços deficiente, na qual o banco descartou a fonte pública de preços sem justificativa suficiente e adotou como parâmetro cotações com valor agregado para formar preço ainda sem valor agregado, propostas sem lance de certame revogado, levantamento de metodologia imprecisa e cotações da própria contratada, em desacordo com os arts. 29, XI, e 30, § 3º, III, da Lei 13.303/2016;

9.2.2. formação do preço contratado sem demonstração da compatibilidade com os preços de mercado, na qual o banco atribuiu, sem justificativa, 100% do preço dos equipamentos ao fator de custo dos serviços de manutenção, logística, instalação e configuração e ao fator de valor agregado de pesquisa, desenvolvimento e treinamento, este passível de remuneração por demanda ou entrega, não mensal automática, e fez incidir o lucro sobre base que já compreendia os custos indiretos e o risco contratual, calculados sobre os mesmos fatores, em desacordo com os arts. 29, XI, e 30, § 3º, III, da Lei 13.303/2016;

9.3. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que, antes do levantamento do sigilo e a partir do grau de confidencialidade atribuído pelo Banco do Brasil S.A. na entrega, revise a classificação das peças 87-93, 100 e 144-151, nos termos dos arts. 3º, I, e 7º, §§ 2º e 3º, da Lei 12.527/2011 e do art. 85, § 2º, da Lei 13.303/2016;

9.4. após o cumprimento do item 9.3, levantar o sigilo que recai sobre este processo, com as seguintes ressalvas:

9.4.1. preservação do sigilo das peças que permitam a identificação do denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do Regimento Interno e do art. 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040581.

9.4.2. preservação do sigilo empresarial apenas nas peças ou nos trechos para os quais a revisão de que trata o item 9.4 demonstrar causa legal específica;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao Banco do Brasil S.A., à BB Tecnologia e Serviços S.A. e ao denunciante, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos;

9.6. encerrar o processo, com fundamento no art. 169, III, do Regimento Interno, após a adoção das providências determinadas e a efetivação das competentes comunicações.

10. Ata n° 41/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2924-41/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81040581.