



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



Processo nº: 9.927/15-e

Jurisdicionada: Banco de Brasília - BRB

Assunto: Licitação

Órgão Técnico: Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação – NFTI

Valor Estimado: R\$ 190.777.000,00, vigência de 60 (sessenta) meses (fl. 1347 do Anexo)

Data de Abertura: 8.5.2015, às 10h00min (fl. 1499 do Anexo)

Sessão: Pauta dispensada (Res. 161/2003, art. 1º, inciso VI)

Ementa: Análise do Pregão Eletrônico nº 24/15-BRB, elaborado pelo Banco de Brasília – BRB, para a contratação de serviço de *outsourcing* para processamento de operações bancárias e não bancárias em equipamentos *Automatic Teller Machine* – ATM novos, com gerenciamento e monitoramento pela contratada, com 730 máquinas ofertadas, instaladas e mantidas pela contratada nas dependências do BRB ou em locais externos, incluindo manutenção técnica e suprimentos. O Corpo Técnico sugere a suspensão da licitação com determinações. VOTO de acordo com a Instrução.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame do edital do Pregão Eletrônico nº 24/15, elaborado pelo Banco de Brasília – BRB, visando à contratação de serviço de *outsourcing* para processamento de operações bancárias e não bancárias em equipamentos *Automatic Teller Machine* – ATM novos, com gerenciamento e monitoramento pela contratada, com 730 máquinas ofertadas, instaladas e mantidas pela contratada nas dependências do BRB ou em locais externos, incluindo manutenção técnica e suprimentos, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência Consolidado (e-doc CE9010B0-c, fl. 1347).

2. O tipo de licitação é o de **menor preço**, sob o regime de empreitada por preço unitário, preâmbulo do instrumento convocatório. O valor estimado para o objeto perfaz o montante de R\$ 190.777.000,00,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



conforme item 2.1 do edital (e-DOC CE9010B0-c, fl. 1347).

3. A abertura do certame está prevista para o dia 8.5.2015, às 10h00min, conforme extrato publicado no Jornal de Brasília de 24.4.2015 (e-doc CE9010B0-c, fl. 1502).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

4. O Corpo Técnico, por intermédio da Informação 25/15-NFTI (e-doc 5176874B-e), analisa a matéria nos termos seguintes:

“Dos Requisitos Formais

3. Naquilo que se refere aos aspectos formais acerca da licitação em comento, apresenta-se o checklist devidamente preenchido e juntado aos autos (e-DOC EA158808).

4. Constatou-se a presença, no Anexo II do Termo de Referência (e-DOC CE9010B0, fl. 1400), de erros de remissão a itens anteriores, conforme demonstrado a seguir:

5.30.1 Para a finalidade de homologação dos aplicativos, a CONTRATADA deverá disponibilizar, 3 ATM Full, 1 ATM Externa e 1 ATM Interna. Duas ATMs Full deverão ser entregues conforme item 3.6 deste anexo.

5.30.1.1 As cinco máquinas não estão inseridas no quantitativo de 730 (setecentos e trinta) terminais, e devem ser ofertadas ao BRB sem nenhum custo, sendo as mesmas devolvidas após o fim do Contrato.

5.30.2 Para a finalidade específica de participação em eventos, a CONTRATADA deverá disponibilizar duas ATM Externa (ATME).

5.30.2.1 As três máquinas citadas no item 5.28.1 poderão, a critério do BRB, ser utilizadas na participação em eventos. Deste modo, em caso de necessidade o BRB poderia contar com até cinco equipamentos em eventos.

5.30.2.2 Para efeito de pagamento das ATMs em eventos será obedecido o item 3 deste Anexo.

5.33 Para as situações descritas nos itens 5.30.2 a 5.30.3, caso venham a ocorrer, a responsabilidade da CONTRATADA corresponderá ao montante das ocorrências.

5. Verifica-se que os itens 5.30.2 e 5.30.3, informados no item 5.33, não guardam relação com o conteúdo deste último. Tendo em vista o exposto, sugere-se ao Tribunal determinar ao BRB que promova a revisão dos termos do Anexo II do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 25/2014 – BRB, com o fito de corrigir erros de remissão eventualmente presentes, com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

***Dos Requisitos Técnicos Estabelecidos no Termo de Referência******Do Planejamento da Contratação***

6. Verificou-se que não constam nos autos os artefatos previstos na IN SLTI/MPOG nº 04/2010, art. 10, incisos I a IV³.

7. No entanto, observou-se que o conteúdo previsto para os artefatos listados a seguir encontra-se presente nos autos no âmbito de outros documentos produzidos pela empresa:

Artefato da IN SLTI/MPOG nº 04/2010	Documentos Presentes aos Autos
Documento de Oficialização da Demanda	Documento de Proposição da Contratação (fls. 357/361)
Análise de Viabilidade da Contratação	Nota Executiva VINET/DITEC 2015/001 (fls. 967/974) Relatório do Grupo de Trabalho de Autoatendimento (fls. 89/120)
Estratégia da Contratação	Nota Executiva VINET/DITEC 2015/001 (fls. 967/974) Relatório do Grupo de Trabalho de Autoatendimento (fls. 89/120)

Fonte: e-DOC CE9010B0

8. Constata-se que resta pendente a elaboração do Plano de Sustentação e a Análise de Riscos da referida contratação, logo, sugere-se ao Tribunal determinar ao BRB que elabore os artefatos Plano de Sustentação e Análise de Riscos para a contratação em análise, em observância à IN SLTI/MPOG nº 04/2010, art. 10, II e IV.

9. Verifica-se que a presente contratação encontra-se alinhada com o Planejamento Estratégico do BRB e com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (e-DOC CE9010B0, fls. 359/360).

10. Observa-se, também, que o quantitativo de equipamentos a ser contratado, 730 ATM, foi dimensionado de acordo com a demanda prevista (e-DOC CE9010B0, fls. 1366 e 1447/1445). No ponto, em um primeiro momento, o BRB vislumbrou a aquisição de 1.120 ATM. No entanto, posteriormente, promoveu a redução do quantitativo aos valores atuais. A Nota Executiva VINET/DITEC nº 2015/001 (e- DOC CE9010B0, fls. 967/974) apresenta as justificativas para a redução promovida:

³ IN SLTI/MPOG nº 04/2010, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 34.637/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



“8.7 A redução do número de terminais é uma das principais alterações sofridas em relação ao TR elaborado pelo Grupo de Trabalho. A proposta feita em 2013 com 1.120 terminais projetava um ambiente de forte expansão, que não se consolidou. O novo quantitativo proposto é de 730 terminais, que representa não só uma significativa redução em relação às propostas anteriores, mas também uma diminuição do parque atualmente instalado, viabilizada em parte pela contratação de ATMs Full, que permitem que um mesmo equipamento processe todas as transações, incluindo saques e impressão de folhas de cheque. Atualmente o parque é composto de 821 terminais e a redução para 730 não impactará na capacidade de atendimento. Teremos 91 máquinas a menos, mas com a implantação das ATMs "Full", 113 dispensadoras de cheque passarão a contar com a função saque, a mais utilizada pelos clientes. Vale ressaltar que além das 730 máquinas o projeto básico prevê a cessão de duas ATMs para uso exclusivo nos testes que serão realizados com vistas à internalização do parque.

8.8 A proposta de redução também está lastreada em outros fatores como a tendência de diminuição do número de transações realizadas no autoatendimento no mercado nacional e internacional, o aumento da importância de outros canais eletrônicos como Banknet, Telebanco e Correspondentes não bancários, bem como o elevado custo do autoatendimento frente aos demais canais a disposição dos clientes. Em outras palavras, pretende-se estabelecer uma estrutura de autoatendimento pensando nos próximos anos, quando este canal será cada vez menos utilizado, dando lugar principalmente ao Banknet e ao Mobile.”

11. No tocante à Fundamentação da Contratação, a contratação tem como objetivos, entre outros, dar continuidade aos serviços de autoatendimento prestados à clientela do BRB em face do fim da vigência do atual contrato⁴, suprir a necessidade de atualização tecnológica do parque de autoatendimento do banco, atender a crescente demanda de serviços bancários e financeiros, expandir a rede de autoatendimento do BRB e prestar serviços de maior qualidade e excelência aos clientes da instituição.

Do Objeto

12. O BRB definiu o objeto do certame como a contratação de serviço de outsourcing para o processamento de operações bancárias e não bancárias em equipamentos de ATM novos, com 730 máquinas ofertadas, instaladas e mantidas pela contratada nas dependências do BRB ou em locais externos, incluindo manutenção técnica e suprimentos pelo período de 60 meses.

⁴ Este Tribunal analisou a referida contratação por meio do Processo TCDF nº 11.096/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



13. À fl. 1365 do e-DOC CE9010B0, encontram-se as justificativas para o não parcelamento do objeto, reproduzidas a seguir:

“1.1.2 Não haverá parcelamento do objeto, considerando que:

1.1.2.1 O modelo de outsourcing implica na prestação completa de serviços.

1.1.2.2. O acesso de duas ou mais empresas aos sistemas e comunicação do BRB acarretariam a sobrecarga dos sistemas do BRB e consequente queda dos serviços prestados;

1.1.2.3 Será garantida a padronização da prestação de serviços e dos modelos de atendimento, garantindo a familiaridade do usuário com o equipamento, evitando o desconforto e transtorno na utilização da ATM;

1.1.2.4 Proporcionará menor custo operacional na gestão do contrato;

1.1.2.5 Proporcionará redução dos valores contratuais, visto que não será necessário a multiplicidade de desenvolvimento de sistemas, de transações, de ferramentas de monitoramento e contratação de equipe técnica.”

14. Com relação aos argumentos apresentados, este NFTI discorda apenas do exposto no item 1.1.2.2, tendo em vista que o acesso de duas ou mais empresas aos sistemas do BRB não é aspecto capaz de ocasionar sobrecarga ou queda de serviços dado que tais serviços estão hospedados em equipamentos de alto desempenho.

15. Cumpre citar que as atividades de reposição de numerário e processamento de depósito em dinheiro ou cheque, passíveis de serem licitadas separadamente, não estão incluídas no escopo dos serviços a serem contratados.

16. Com relação à manutenção do modelo de outsourcing em detrimento da aquisição dos equipamentos de ATM e internalização das atividades e processos de gestão do parque de autoatendimento, a Nota Técnica VINET/DITEC nº 2015/001 (e-DOC CE9010B0, fls. 969/972), aprovada pelo Conselho Diretor do BRB em 11.03.2015, traz as seguintes justificativas:

“7.2 O BRB adota a modalidade outsourcing para administrar todo o seu parque de autoatendimento desde 2004. Nessa modalidade a empresa contratada é responsável pelo fornecimento das máquinas e pela manutenção, monitoração, transporte, armazenamento, abastecimento com suprimentos e controle do nível de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



numerário, links de comunicação, instalações e desinstalações das máquinas, instalações dos pontos lógicos e elétricos dos terminais externos, desenvolvimento e manutenção do sistema operacional dos equipamentos, além de zelar pela segurança e limpeza das ATMs. (...)

8.1 O modelo de aquisição apresenta uma considerável redução de custos se comparado ao modelo de outsourcing, além de garantir um maior controle e domínio das informações por parte do Banco. O modelo apresenta também, uma maior responsabilidade do Banco em eventos de prejuízo, tais como fraudes, vandalismos ou perdas financeiras relacionadas ao autoatendimento. A proposta que ora apresentamos, de retorno ao modelo outsourcing não se deve, porém, às eventuais desvantagens do modelo de aquisição, mas sim à sua complexa implantação.

8.2 Internalizar o parque de autoatendimento implica na criação de estruturas, absorção de processos complexos e elaboração de fluxos, aquisição de know how, treinamento de recursos humanos, aquisição e internalização de ferramenta de mercado (sistema operacional para as máquinas, que não está contemplado no Projeto Multicanal), testes e homologações, internalização da monitoração, manutenção e sustentação do parque, dentre outros serviços essenciais. Temos, portanto, riscos como o não desenvolvimento do sistema do autoatendimento no prazo estipulado, quedas do sistema, erros na tesouraria, atrasos na homologação dos equipamentos e sistemas, surgimento de fragilidades de segurança que podem implicar em fraudes que acarretem em grandes prejuízos, dentre diversos outros riscos inerentes a um parque de autoatendimento. A complexidade envolvida na internalização deste processo é tão significativa que até o levantamento dos riscos demandaria um tempo considerável. Além disso, cabe ressaltar que para internalizar o autoatendimento neste momento seria necessário mobilizar recursos humanos que estão envolvidos com o desenvolvimento de projetos importantes, como o ERP/SAP e o Multicanal, impactando negativamente em seus prazos de conclusão.

8.3 O BRB enfrentou dificuldades no passado para administrar seu próprio parque, o que gerava ineficiência na prestação deste serviço. Ademais, o Banco não conta mais com as estruturas, tampouco com as pessoas que detinham o conhecimento sobre a administração do parque de autoatendimento, portanto, não desenvolvemos ainda um projeto que identifique com segurança toda a estrutura necessária para a internalização.

8.4 Mesmo que nesse momento houvesse segurança sobre



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



o que precisa ser desenvolvido ou contratado pelo BRB, existe a possibilidade de haver atrasos que fogem ao controle do Banco, como o que ocorre, por exemplo, com as impugnações e questionamentos que podem atrasar o processo licitatório ou dificuldades técnicas no desenvolvimento de sistemas. Atrasos como esses podem levar o Banco a uma situação em que precise prolongar ainda mais o contrato de outsourcing vigente, com sucessivas contratações emergenciais até que todo o processo de internalização seja concluído. Assim, a modalidade aquisição, que à primeira vista se mostra vantajosa para o banco, pode vir a gerar maior custo, se implantada de imediato.” (grifos nossos)

17. Com base nos argumentos apresentados, verifica-se que o BRB, atualmente, não possui conhecimento, estrutura tecnológica, processos e recursos humanos em quantidade e qualidade adequadas de forma a viabilizar a internalização da gestão do seu parque de autoatendimento.

18. Com efeito, a internalização dos referidos serviços é de alta complexidade. Nesse sentido, podemos citar o Banco do Brasil SA, o qual promove, periodicamente, a aquisição de equipamentos de ATM e é dotado de equipes e sistemas altamente especializados para fins de acompanhamento e gestão das referidas atividades de autoatendimento.

19. Tendo em vista o exposto, conclui-se que a opção efetuada pelo BRB, no atual momento, supre as necessidades de manutenção do seu parque de autoatendimento, garantindo a continuidade dos serviços prestados aos seus clientes e, simultaneamente, mitiga os riscos relacionados à eventual internalização dos serviços sem a adoção, previamente, de estruturas organizacional e tecnológica adequadas.

20. No entanto, dada a vantagem do modelo de aquisição frente ao outsourcing, principalmente no tocante à redução de custos, deve o BRB promover, durante o período de vigência do contrato que vier a ser assinado, a adequação de suas estruturas organizacional e tecnológica, com o objetivo de, ao final do contrato, ser capaz de absorver a gestão do seu parque de autoatendimento.

21. A análise dos autos revelou que este também é o entendimento do Conselho Diretor da empresa, tendo em vista que, por meio da supracitada Nota Executiva VINET/DITEC nº 2015/001 (e-DOC CE9010B0, fls. 969/972), item 12.1, foi autorizada a criação de um Grupo de Trabalho para iniciar a análise e implantar o projeto de internalização do parque de autoatendimento do banco.

22. Nesse sentido, sugere-se ao Tribunal determinar ao BRB que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



encaminhe a documentação que evidencie a criação do respectivo Grupo de Trabalho e o cronograma das atividades a serem desenvolvidas pelo mesmo, com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93.

23. Ainda no tema, sugere-se ao Tribunal recomendar ao BRB que promova, até o término da vigência do contrato resultante do Pregão Eletrônico 24/2015 – BRB, a adequação de sua estrutura organizacional, em termos de recursos humanos, infraestrutura tecnológica, processos e conhecimento, com o fito de viabilizar a internalização das atividades de gestão do seu parque de equipamentos de autoatendimento, com vistas à redução de custos e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos seus clientes.

24. Por fim, em função das propostas anteriores, sugere-se ao Tribunal autorizar a realização de inspeções periódicas, por parte deste NFTI, com o objetivo de verificar o progresso das atividades realizadas pelo BRB com o fito de viabilizar a internalização do seu parque de autoatendimento, com fulcro no art. 41, II da Lei Complementar nº 01/1994.

Da Modalidade de Licitação

25. Ao optar pela utilização do pregão eletrônico como forma de seleção do fornecedor, a empresa observou orientação expressa no art. 9º, § 1º, do Decreto Federal nº 7.174/2010, recepcionado pelo Decreto Distrital nº 34.637/2013, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas⁵.

Requisitos da Contratação

26. Verifica-se que foram definidos, no Termo de Referência e seus anexos, os requisitos mínimos indispensáveis à execução do objeto pretendido (e-DOC CE9010B0, fls. 1365/1462).

Da Qualificação Técnica

27. No tocante à qualificação técnica exigida, observa-se que o Edital (e-DOC CE9010B0, fls. 1355/1356) exige o fornecimento de 01 (um) atestado ou certidão de capacidade técnica ou mais, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, devidamente registrado na entidade profissional competente.

28. Tendo em vista a especificidade dos serviços previstos no Edital, é admitida a apresentação de múltiplos atestados que, em conjunto, contemplem os requisitos estabelecidos no § anterior.

⁵ Decisões nº 3.433/2011, 3.803/2012 e 469/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



29. Ainda no tema, dado que o Edital admite a participação de empresas em consórcio, o mesmo permite, para fins de qualificação técnica, a apresentação de atestados relativos a contratos de quaisquer das empresas consorciadas.

30. Por fim, o Edital solicita que a empresa licitante possua registro pertinente ao seu ramo de atividade e relacionado com o objeto licitado no Conselho Regional de Administração – CRA ou no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA da região a que estiver vinculada.

31. As justificativas para a inclusão desta exigência encontram-se consignadas nos autos (e-DOC CE9010B0, fl. 962) e, na opinião deste NFTI, esta exigência não possui o condão de afastar potenciais licitantes.

32. Conclui-se que o Edital não apresenta cláusulas restritivas no tocante à qualificação técnica.

Da Estimativa do Preço dos Serviços

33. Referente à estimativa de preços dos serviços a serem contratados, constatou-se que a Consultoria Jurídica do BRB, ao opinar sobre o prosseguimento do certame em tela, por meio do Parecer Jurídico PRESI/CONJUR nº 2015/203, de 10.03.2015, questionou a pesquisa de preços realizada nos seguintes termos (e-DOC CE9010B0, fls. 958/959):

“3. Além disso, impende destacar que as únicas propostas de preços detectadas nos autos são aquelas constantes às fls. 472/478 e 497/498, datadas de dezembro de 2013 e fevereiro de 2014, cujos valores orçados são idênticos aos considerados pelo setor administrativo em sua pesquisa mercadológica atualizada.

4. Não obstante, o Gerente GEREI noticia na correspondência eletrônica a redução do quantitativo, a prática de modificações substantivas no edital e na forma da contratação, (fls. 798/799), para reconhecer a necessidade de uma nova pesquisa de preços para estimar o custo decorrente da licitação.

5. Ou seja, a pesquisa de preços está defasada, pois as propostas comerciais foram obtidas há mais de um ano e estão com datas de validades vencidas, e não reflete o quantitativo nem a forma de contratação almejada após os ajustes perpetrados, o que demanda a busca por novos orçamentos no mercado, de acordo com o Projeto Básico ajustado às condições de contratação atuais.

6. Ato contínuo, deverá ser reavaliada a estimativa orçamentária com base no preço de mercado, inclusive considerando a redução do quantitativo, pois aquele



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



utilizado para nortear o preço da licitação foi superior. (...)

10. Desta forma, opina-se pelo prosseguimento do certame licitatório, desde que observado o disposto nos itens 5, 6, 7 e 8 supra.” (grifos nossos)

34. Ato contínuo, o Conselho Diretor do BRB aprovou a Nota Executiva VINET/DITEC nº 2015/001 (e-DOC CE9010B0, fls. 969/972) a qual traz, em seu item 8.12, a seguinte informação:

“8.12 Para estabelecer referência de valor para este processo licitatório, encaminhamos consulta a cinco empresas (Diebold, Perto, Tecban, Oki e Wincor), entretanto, apenas a empresa Perto nos respondeu, nesta data, estimando para um contrato de cinco anos o valor de R\$ 238.709.964,00.

8.13 Segundo planilha elaborada pela SUSEG/GECON, em anexo, nas licitações que envolveram a área de TI do Banco em 2014 houve uma redução média de 20% entre o valor estimado e o homologado. Aplicamos essa taxa à proposta da empresa Perto, estabelecendo assim o valor dessa licitação em R\$ 190.777.000,00 (cento e noventa milhões, setecentos e setenta e sete mil reais).” (grifos nossos)

35. A planilha mencionada no item 8.13 supra encontra-se presente nos autos (e-DOC CE9010B0, fls. 1259/1260).

36. No tocante à pesquisa de preços citada no item 8.12, constatou-se que não constam nos autos documentação que evidencie a realização da mesma. Nesse sentido, até o momento, o preço estimado da contratação, que ultrapassa R\$ 190 milhões, baseia-se, unicamente, na informação contida na supracitada Nota Executiva.

37. Ainda no tema, em nova manifestação, a Consultoria Jurídica do BRB, por meio do Parecer Jurídico PRESI/CONJUR nº 2015/203 (e-DOC CE9010B0, fls. 1085/1086), de 26.03.2015, reiterou a importância da realização de pesquisa de preços adequada e a consignação dos resultados nos autos:

“1. Foi submetida ao crivo deste órgão jurídico a NOTA EXECUTIVA VIRAG/DIREC/SUCAN e VINET/DITEC-2015/001, mediante a qual o setor administrativo tece considerações acerca da licitação para contratação de serviço de outsourcing para processamento de operações bancárias e não bancárias e equipamentos de ATM, notadamente sobre a pesquisa de preços realizada, que acarretou o ajuste do valor do certame.

2. É importante rematar que a realização de pesquisa de preços no mercado visa estimar o custo do objeto pretendido para solucionar uma determinada necessidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



administrativa, definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes.

3. Nessa esteira, preceitua o TCDF (Decisão nº 5333/04 e Decisão nº 2125/96) que é necessário, mesmo nos casos de dispensa e inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, consubstanciando a obtenção de, pelo menos, 3 (três) orçamentos de fornecedores distintos. Assevera ainda o TCDF (Decisão nº 5465/05) que as estimativas de preços para licitações, deve observar também aqueles que estiverem sendo praticados pelas Administrações Públicas para o mesmo produto ou serviço. (...)

5. Sobre a justificativa de preços, assim se manifestou o setor técnico na citada nota executiva: "8.12 Para estabelecer referência de valor para este, processo licitatório, encaminhamos consulta a cinco empresas (Diebold, Perto, Tecban, Oki e Wincor), entretanto, apenas a empresa Perto nos respondeu, nesta data, estimando para um contrato de cinco anos o valor de R\$ 238.709.964,00. 8.13 Segundo planilha elaborada pela SUSEG/GECON, em anexo, nas licitações que envolveram a área de TI do Banco em 2014 houve uma redução média de 20% entre o valor estimado e o homologado. Aplicamos essa taxa à proposta da empresa Perto, estabelecendo assim o valor dessa licitação em R\$ 190.777.000,00 (cento e noventa milhões, setecentos e setenta mil reais)".

6. Como já alertado acima, além do dever de justificar por escrito a prática de atos administrativos, estas assertivas, sempre que possível, devem ser respaldadas documentalmente, uma vez que este embasamento também pode ser extraído como um dos comandos normativos provenientes do princípio da motivação. Portanto, recomenda-se que sejam coligidos ao processo todos os elementos documentais que certifiquem o empenho do administrador na obtenção de propostas no mercado e outros que evidenciem a frustração da pesquisa levada a termo, de modo a corroborar o alegado." (grifos nossos)

38. Conclui-se que o BRB, ao não providenciar propostas comerciais de, no mínimo, 3 (três empresas) e não consignar, nos autos, a respectiva documentação comprobatória, não promoveu os ajustes solicitados pela Consultoria Jurídica da empresa e contrariou as disposições legais e a jurisprudência desta Corte de Contas.

39. Nota-se que em pesquisas de preços realizadas em 2013, consignadas nos autos (e-DOC CE9010B0, fls. 607/613, 634/635



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



e 587/599), ao menos duas empresas, Perto e Diebold Procomp, forneceram propostas comerciais. Já a empresa Tecban argumentou (e-DOC CE9010B0, fl. 601), à época, que só forneceria proposta técnica e comercial em resposta a um edital oficial.

40. Sendo assim, entende-se como viável a obtenção formal de, no mínimo, duas propostas comerciais para fins de balizamento de preços.

41. Ademais, verificou-se que, em Audiência Pública realizada pelo BRB (e-DOC CE9010B0, fls. 1232/1258), em 30.03.2015, relacionada à contratação em análise, houve a participação de seis empresas. Este aspecto demonstra que há interesse do mercado na contratação, aspecto que reforça a viabilidade de obtenção de propostas comerciais para fins de balizamento de preços.

42. Por fim, este NFTI reconhece que, dada a especificidade dos serviços contratados, notadamente no tocante ao escopo das atividades a serem desenvolvidas, a utilização de preços praticados em demais contratos com a administração pública resta inviabilizada.

43. No entanto, é viável ao BRB promover a comparação do preço estimado da contratação em tela com os valores pagos no âmbito do contrato de prestação de serviços de autoatendimento em vigência, com o fito de demonstrar a vantajosidade da primeira. Esta comparação, embora conste, superficialmente, nos autos, está desatualizada frente às sucessivas alterações do Termo de Referência e dos valores estimados.

44. Tendo em vista o exposto, sugere-se ao Tribunal suspender, com fundamento no art. 198 do RI/TCDF, a licitação em referência, até ulterior manifestação desta Corte e determinar ao BRB que realize nova pesquisa de preços, ampliando o universo de empresas pesquisadas e contemplando, no mínimo, 3 (três) propostas comerciais, para fins de balizamento do valor estimado do Pregão Eletrônico nº 24/2015 – BRB, e promova a comparação dos valores previstos para o certame em tela com os valores pagos no âmbito do contrato de prestação de serviços de outsourcing de autoatendimento em vigência, com o fito de comprovar a vantajosidade da contratação, consignando nos autos a referida documentação comprobatória, em observância à Lei nº 8.666/93, art. 40, §2º, II e 113, à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 34.637/2013, art. 11, “g” e à jurisprudência⁶ desta Corte de Contas.

Elementos de Gestão de Contratos

⁶ Decisões nº3.581/11 e 5.911/14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



45. No tocante à presença de elementos de gestão contratual, no Termo de Referência e em seus anexos, foram definidos os papéis e responsabilidades (e-DOC CE9010B0, fls. 1391/1405), níveis mínimos para os serviços a serem prestados (e-DOC CE9010B0, fls. 1433/1439), critérios de pagamento dos serviços prestados (e-DOC CE9010B0, fls. 1391/1392) e sanções administrativas aplicáveis à contratada (e-DOC CE9010B0, fls. 1360/1362).

Conclusão

46. Considerando o exame realizado no edital do Pregão Eletrônico nº 24/2015 – BRB, foram encontradas irregularidades que representam óbice ao prosseguimento do certame.”

5. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal que:

“I. tomar conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 24/2015 – BRB e seus anexos;

II. determinar ao Banco de Brasília que:

i) com fundamento no art. 198 do RI/TCDF, suspenda a licitação em referência, até ulterior manifestação desta Corte;

ii) realize nova pesquisa de preços, ampliando o universo de empresas pesquisadas e contemplando, no mínimo, 3 (três) propostas comerciais, para fins de balizamento do valor estimado do Pregão Eletrônico nº 24/2015 – BRB, e promova a comparação dos valores previstos para o certame em tela com os valores pagos no âmbito do contrato de prestação de serviços de outsourcing de autoatendimento em vigência, com o fito de comprovar a vantajosidade da contratação, consignando nos autos a documentação comprobatória, em observância à Lei nº 8.666/93, art. 40, §2º, II e 113, à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 34.637/2013, art. 11, “g” e à jurisprudência desta Corte de Contas;

iii) elabore os artefatos Plano de Sustentação e Análise de Riscos para a contratação em epígrafe, em observância à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 34.637/2013, art. 10, II e IV;

iv) promova a revisão dos termos do Anexo II do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 25/2014 – BRB, com o fito de corrigir erros de remissão eventualmente presentes, com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



v) encaminhe ao Tribunal documentação que evidencie a criação do Grupo de Trabalho previsto na Nota Executiva VINET/DITEC nº 2015/001 e o cronograma das atividades a serem desenvolvidas pelo mesmo, com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93;

vi) encaminhe ao Tribunal a documentação comprobatória da realização dos ajustes solicitados nos subitens ii, iii e iv, com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93.

III. recomendar ao BRB que promova, até o término da vigência do contrato resultante do Pregão Eletrônico nº 24/2015 – BRB, a adequação de sua estrutura organizacional, em termos de recursos humanos, infraestrutura tecnológica, processos e conhecimento, com o fito de viabilizar a internalização das atividades de gestão do seu parque de equipamentos de autoatendimento, com vistas à redução de custos e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos seus clientes;

IV. autorizar a realização de inspeções periódicas, por parte do Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal, junto ao Banco de Brasília, com o objetivo de verificar o progresso das atividades realizadas pela instituição com o fito de viabilizar a internalização do seu parque de autoatendimento, com fulcro no art. 41, II da Lei Complementar nº 01/1994;

V. autorizar o envio de cópia da Informação NFTI nº 25/2015 ao Banco de Brasília para subsidiar o cumprimento das determinações supramencionadas;

VI. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



VOTO

6. Os presentes autos deram entrada em meu gabinete às 16h10min do dia 4.5.2015 (segunda-feira).

7. Trata-se da análise do edital do Pregão Eletrônico nº 24/2015, elaborado pelo Banco de Brasília – BRB, visando à contratação de serviço de *outsourcing* para processamento de operações bancárias e não bancárias em equipamentos *Automatic Teller Machine* – ATM novos, com gerenciamento e monitoramento pela contratada, com 730 máquinas ofertadas, instaladas e mantidas pela contratada nas dependências do BRB ou em locais externos, incluindo manutenção técnica e suprimentos, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência Consolidado (e-doc CE9010B0-c).

8. O exame empreendido pelo Corpo Técnico destacou as seguintes inconsistências no procedimento de contratação:

- a) existência de erros de remissão de itens no Termo de Referência;
- b) ausência nos autos do Plano de Sustentação e da Análise de Riscos da contratação;
- c) pesquisa de preços utilizada para elaborar a estimativa de custos está defasada em mais de 12 meses e foi baseada em quantitativo superior à estimativa final definida pela área técnica do banco.

9. A jurisdicionada tem adotado providências no sentido de internalizar o seu parque de autoatendimento. No entanto, a Instrução alerta para o fato de que a adequação da estrutura organizacional e tecnológica deve ocorrer durante o período de vigência do contrato que vier a ser assinado. Por tal razão, sugere também a realização de inspeções periódicas com o objetivo de acompanhar o progresso das atividades realizadas pelo BRB.

10. Examinando o processo, verifico que de fato constam erros de remissão no Termo de Referência que podem causar equívocos na interpretação das regras tanto pela contratante e quanto pela contratada. Assim, de acordo com a Unidade Instrutiva, entendo que o texto da referida peça deve ser revisado.

11. No que tange a ausência do Plano de Sustentação e de uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



Análise de Riscos da contratação também é pertinente o apontamento do Corpo Técnico.

12. A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 4/2010¹, recepcionada no âmbito distrital pelo Decreto nº 32.218/2010, determina que as contratações de Soluções de Tecnologia da Informação devem ser precedidas de uma etapa de planejamento que inclui a elaboração de um Plano de Sustentação e de uma Análise de Riscos da contratação.

13. Nesse sentido, considerando a importância das supracitadas peças para a eficiência da contratação, que demandará recursos públicos da ordem de 190 milhões, faz-se necessária a complementação do planejamento da contratação pretendida.

14. Quanto à pesquisa de preços, as propostas anexadas (empresas PERTO e DIEBOLD), elaboradas em setembro de 2013, encontram-se com o prazo de validade vencido e fazem referência a 1.120 máquinas de autoatendimento (fls. 605/613 do e-doc CE9010B0-c). Noto que o objeto atual da contratação foi reduzido para apenas 730 máquinas e não consta dos autos nova pesquisa de preço com o ajuste da estimativa inicialmente produzida.

15. Por fim, é de grande importância as iniciativas do BRB no sentido de buscar a internalização do seu parque de autoatendimento. Porém, vejo como precipitada a autorização para realização de inspeção neste momento, como sugere o douto Parquet. As informações a serem apresentadas a respeito da criação do Grupo de Trabalho, previsto na Nota Executiva VINET/DITEC nº 2015/001, bem como do cronograma das atividades a serem desenvolvidas poderão trazer elementos que permitam melhor direcionar eventuais inspeções por parte do NFTI.

16. Apesar de reiteradamente manifestar minha objeção quanto à suspensão de licitações, por entender que na fase competitiva é possível equalizar a diferença entre os custos estimados e os preços praticados no mercado, no presente não vislumbro essa possibilidade, porque as pesquisas foram elaboradas a partir de quantitativos bem superiores àqueles que serão contratados.

¹ Art. 10. A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

- I - Análise de Viabilidade da Contratação;
- II - Plano de Sustentação;
- III - Estratégia da Contratação;
- IV - Análise de Riscos; e
- V - Termo de Referência ou Projeto Básico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



Assim sendo, com esses esclarecimentos, acompanho, em parte, a Instrução e VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 24/2015-BRB e seus anexos;

II. determine ao Banco de Brasília que:

a) **suspenda**, com fundamento no art. 198 do RI/TCDF, a licitação em referência, até ulterior manifestação desta Corte;

b) realize nova pesquisa de preços, ampliando o universo de empresas pesquisadas e contemplando, no mínimo, 3 (três) propostas comerciais, para fins de balizamento do valor estimado do Pregão Eletrônico nº 24/2015 – BRB, e promova a comparação dos valores previstos para o certame em tela com os valores pagos no âmbito do contrato de prestação de serviços de *outsourcing* de autoatendimento em vigência, com o fito de comprovar a vantajosidade da contratação, consignando nos autos a documentação comprobatória, em observância à Lei nº 8.666/93, art. 40, § 2º, inciso II e 113, à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 34.637/2013, art. 11, alínea “g” e à jurisprudência desta Corte de Contas;

c) elabore o Plano de Sustentação e a Análise de Riscos para a contratação em epígrafe, em observância à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 34.637/2013, art. 10, incisos II e IV;

d) promova a revisão dos termos do Anexo II do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 25/2014 – BRB, com o fito de corrigir erros de remissão eventualmente presentes, com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93;

e) encaminhe ao Tribunal documentação comprobatória:

1) da criação do Grupo de Trabalho previsto na



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



Nota Executiva VINET/DITEC nº 2015/001 e o cronograma das atividades a serem desenvolvidas, com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93;

2) comprobatória da realização dos ajustes solicitados nas alíneas “b”, “c” e “d”, com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93.

III. recomende ao BRB que promova, até o término da vigência do contrato resultante do Pregão Eletrônico nº 24/2015 – BRB, a adequação de sua estrutura organizacional, em termos de recursos humanos, infraestrutura tecnológica, processos e conhecimento, com o fito de viabilizar a internalização das atividades de gestão do seu parque de equipamentos de autoatendimento, com vistas à redução de custos e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos seus clientes;

IV. autorize:

a) o envio de cópia da Informação NFTI nº 25/15 ao Banco de Brasília para subsidiar o cumprimento das determinações supramencionadas;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 7 de maio de 2015.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro - Relator