



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

*Exercício 2021*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério da Economia**

Unidade Examinada: **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -  
BNDES**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **820808**

17 de agosto de 2021

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social na operacionalização do Programa Nacional de Desestatização, dando foco especial à suficiência (a) da estrutura disponível para a condução do programa, e (b) dos procedimentos e controles adotados para garantir que sua implementação ocorra de forma íntegra e eficiente nos projetos que envolvam empresas estatais federais.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A avaliação foi realizada em virtude do relevante papel exercido pelo BNDES no Programa Nacional de Desestatização e considerando que, no âmbito do plano tático referente ao biênio 2020-21, as desestatizações e os desinvestimentos conduzidos pelos órgãos e entidades do governo federal vem sendo objeto de acompanhamento e avaliação pela CGU.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A partir dos exames realizados sobre o escopo de auditoria, concluiu-se que, de um modo geral, o BNDES mantém estruturas e controles com o objetivo de assegurar o cumprimento das etapas dos projetos de desestatização sob sua responsabilidade. Apesar disso, foram apontadas fragilidades que, se não tratadas, podem dificultar ou impedir que os projetos de desestatização ocorram de forma íntegra e eficiente. Por exemplo, constatou-se a insuficiente atuação do Banco: (a) na consecução de procedimentos aplicáveis ao mapeamento e ao tratamento de informações privilegiadas e de potenciais conflitos de interesse; (b) na documentação dos projetos de desestatização; e (c) na supervisão da qualidade dos estudos contratados. Além disso, constatou-se a aplicação abrangente da hipótese de sigilo estratégico-mercadológico às propostas técnicas e comerciais, bem como aos respectivos julgamentos, no âmbito dos procedimentos de contratação de consultores. Recomendou-se à estatal, entre outros: (a) implementar ferramenta para dar suporte aos processos de contratação de consultores; (b) implementar estruturas e controles para o monitoramento de uso indevido de informações privilegiadas; (c) atuar de forma preventiva e proativa no monitoramento de conflitos de interesses; (d) manter completo e atualizado o repositório dos documentos relacionados aos projetos de desestatização; e (e) aperfeiçoar o processo de supervisão da qualidade dos estudos desenvolvidos por consultores externos contratados. Foi recomendado, ainda, que o Banco considere sigilosas somente as informações que, no caso concreto e com a devida justificativa, tiverem o condão de impactar, em termos estratégico-mercadológicos, participantes de processos de seleção conduzidos pelo BNDES e/ou o próprio Banco.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|        |   |
|--------|---|
| AED    | Área de Estruturação de Empresas e Desinvestimento            |
| AEP    | Área de Estruturação de Parcerias de Investimentos            |
| AGOV   | Área de Governo e Relacionamento Institucional                |
| AGU    | Advocacia-Geral da União                                      |
| AIC    | Área de Integridade e <i>Compliance</i>                       |
| AIGR   | Área de Integridade e Gestão de Riscos                        |
| APEC   | Área de Gestão de Pessoas e Cultura Organizacional            |
| BNDES  | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social          |
| CAT    | Comissão de Avaliadores Técnicos                              |
| CDEP   | Colegiado de Diretores de Estruturação de Projetos -CDEP      |
| CEP    | Comissão de Ética Pública                                     |
| CEP    | Comitê de Estruturação de Projetos                            |
| CET    | Comissão de Ética do Sistema BNDES                            |
| CGU    | Controladoria-Geral da União                                  |
| CODESA | Companhia Docas do Espírito Santo                             |
| CONJUR | Consultoria Jurídica  |
| GT     | Grupo de Trabalho   |
| IP     | Informação Padronizada  |
| OCDE   | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico     |
| PCA    | Política Corporativa Anticorrupção                            |
| PCBI   | Política Corporativa de Barreiras de Informação               |
| PND    | Programa Nacional de Desestatização                           |
| PPI    | Programa de Parcerias de Investimentos                        |
| RFI    | <i>Request for Information</i>                                |
| RPP    | <i>Request for Proposal</i>                                   |
| SPA    | <i>Santos Port Authority</i>                                  |
| SPPI   | Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos |
| TCU    | Tribunal de Contas da União                                   |

# SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b>   | <b>7</b>  |
| <b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>  | <b>15</b> |
| <b>1. Procedimentos de contratação dos consultores responsáveis pelos levantamentos, avaliações e modelagens dos processos de desestatização</b>  | <b>15</b> |
| <b>1.1 Aplicação abrangente da hipótese de sigilo estratégico-mercadológico às propostas técnicas e comerciais, bem como aos respectivos julgamentos</b>  | <b>17</b> |
| <b>1.2 Fragilidades operacionais identificadas na execução dos projetos pilotos</b>   | <b>26</b> |
| <b>2. O BNDES possui diretrizes sobre a proibição do uso indevido de informações obtidas ao longo dos projetos de desestatização, mas as estruturas internas para a aplicação e o monitoramento dessas diretrizes não estão devidamente implementadas e atuando conforme o previsto</b> | <b>30</b> |
| <b>3. Prevenção e tratamento de conflitos de interesses</b>   | <b>32</b> |
| <b>3.1 Normativos internos, treinamentos e apuração de denúncias</b>  | <b>33</b> |
| <b>3.2 Insuficiência da atuação de instâncias responsáveis pelo acompanhamento da aplicação dos normativos relacionados a conflitos de interesses, especificamente no âmbito do processo de contratação de consultores</b>  | <b>34</b> |
| <b>4. Ferramentas tecnológicas e procedimentos de documentação aplicáveis aos projetos de desestatização conduzidos pelo Banco</b>  | <b>37</b> |
| <b>4.1. Ferramentas tecnológicas que suportam, no âmbito do Banco, o processo de desestatização</b>   | <b>38</b> |
| <b>4.2. Insuficiência da documentação da interlocução ocorrida entre o Banco e os consultores no projeto de desestatização da CODESA</b>  | <b>39</b> |
| <b>RECOMENDAÇÕES</b>  | <b>42</b> |
| <b>CONCLUSÃO</b>  | <b>44</b> |
| <b>ANEXO</b>  | <b>47</b> |
| <b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>   | <b>47</b> |

# INTRODUÇÃO

Neste relatório, são apresentados os resultados de auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União com o objetivo de **avaliar a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social na operacionalização do Programa Nacional de Desestatização, dando foco especial à suficiência (a) da estrutura disponível para a condução do programa e (b) dos procedimentos e controles adotados para garantir que sua implementação ocorra de forma íntegra e eficiente.**

De acordo com o art. 1º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, o PND foi instituído, entre outros, com os seguintes objetivos fundamentais: (a) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; (b) contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; e (c) permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais. No âmbito do citado programa, podem ser objeto de desestatização<sup>1</sup>, entre outros, empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo (art. 2º da Lei nº 9.491/97).

O Conselho Nacional de Desestatização - cujas funções, por força do art. 7º, inciso V, alínea “c”, da Lei nº 13.334/2016, foram absorvidas pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos - tem, entre outras, a atribuição de recomendar, para aprovação do Presidente da República, a inclusão de empresas estatais no PND (art. 6º, inciso I, da Lei nº 9.491/97). Tal inclusão, dessa forma, ocorre somente após a edição de decreto presidencial. Com a entrada da empresa no programa em comento, o BNDES recebe mandato para realizar diversas ações necessárias à execução dos projetos de desestatização.

Segundo o Banco, internamente, tais projetos são divididos nas seguintes etapas: perspectiva, preparação dos estudos, elaboração dos estudos, pós-decisão, pós-leilão e encerramento<sup>2</sup>. Essas etapas foram, simplificada, descritas no quadro a seguir:

**Quadro 1 – Etapas dos projetos de desestatização no âmbito do BNDES**

| Etapa       | Detalhamento   |
|-------------|--|
| Perspectiva | <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="475 1599 1433 1659">• Discussões iniciais, entre o BNDES e o órgão governamental competente, sobre o potencial projeto.</li></ul> |

<sup>1</sup> O BNDES, em seu sítio eletrônico (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>), apresenta o seguinte conceito para desestatização: “venda de ativos ou transferência da prestação de serviços públicos à iniciativa privada”. O Banco entende que a desestatização pode ocorrer de duas formas: (a) privatização: “venda de empresa estatal, com passagem de controle sobre os ativos à iniciativa privada em definitivo”; e (b) concessão: “transferência da prestação do serviço à iniciativa privada por prazo determinado”. A instituição financeira explicita, ainda, que a concessão pode ser: comum, administrativa e patrocinada.

<sup>2</sup> Conforme informado pelo Banco no bojo da Nota AED/SUP nº 005/2020, Nota AEP/SUP nº 008/2020 e Nota AGOV/SUP nº 005/2020.

| Etapa                         | Detalhamento   |
|-------------------------------|--|
|                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geralmente, essa etapa termina quando a empresa estatal é qualificada no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos ou do Programa Nacional de Desestatização.</li> </ul>   |
| <b>Preparação dos estudos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratativas iniciais, entre o BNDES e o órgão governamental competente, sobre o escopo do serviço a ser executado e as condições contratuais do projeto.</li> <li>• Nessa fase, o BNDES costuma iniciar a elaboração da documentação (termo de referência e edital) do processo de seleção dos consultores que analisarão as alternativas de modelagem para a eventual desestatização.</li> <li>• Geralmente, a etapa termina com a inclusão da empresa estatal no Programa Nacional de Desestatização, por meio da edição de Decreto Presidencial.</li> </ul> |
| <b>Elaboração dos estudos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os consultores contratados realizam os estudos técnicos, incluindo as avaliações econômico-financeiras, a serem utilizados para subsidiar a decisão sobre a modelagem da desestatização.</li> <li>• Nesse momento, ocorrem diversas interações entre o BNDES e os consultores contratados.</li> <li>• A etapa, em regra, termina com a entrega dos estudos para o órgão governamental competente.</li> </ul>  |
| <b>Pós-decisão</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• O órgão governamental competente apresenta sua decisão sobre a modelagem de desestatização a ser implementada.</li> <li>• O BNDES inicia, então, as atividades de apoio ao leilão, que envolvem audiência e/ou consulta pública, apresentação do projeto ao TCU, entre outros.</li> <li>• A etapa termina com a publicação do Edital de Leilão.</li> </ul>  |
| <b>Pós-Leilão</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Execução do leilão.</li> <li>• Assinatura dos contratos com os vencedores do leilão, incluindo os eventuais contratos de concessão<sup>3</sup>.</li> </ul>  |
| <b>Encerramento</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de relatórios finais dos projetos.</li> <li>• Realização dos pagamentos finais aos consultores.</li> <li>• O BNDES recebe a remuneração a que faz jus.</li> </ul>  |

Fonte: elaborado pela CGU, a partir de informações constantes na Nota AED/SUP nº 005/2020, Nota AEP/SUP nº 008/2020 e Nota AGOV/SUP nº 005/2020 e em apresentação realizada pelo Banco à CGU em outubro de 2019.

As atividades descritas no quadro anterior são executadas, em especial, pelas seguintes áreas do Banco, as quais têm as principais funções também descritas na sequência<sup>4</sup>:

- **Área de Governo e Relacionamento Institucional - AGOV:** prospecção e gestão de clientes, bem como relacionamento com diversos atores governamentais.

<sup>3</sup> A depender do projeto, pode não haver contrato de concessão a ser assinado, já que, segundo o art. 4º da Lei nº 9.491/97, além de concessão, permissão ou autorização de serviços públicos, as desestatizações podem ser executadas mediante, entre outras, as seguintes modalidades operacionais: (a) alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações; (b) abertura de capital; (c) aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; e (d) dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos.

<sup>4</sup> De acordo com o previsto na Resolução 3.537/2019-BNDES e conforme consignado pelo Banco em apresentação realizada à CGU em outubro de 2019.



- **Área de Estruturação de Empresas e Desinvestimento - AED:** originação e estruturação de projetos de desestatização e desinvestimento, bem como avaliação de empresas.
- **Área de Estruturação de Parcerias de Investimento - AEP:** estruturação de projetos de investimentos, concessões e parcerias público-privadas, bem como apoio ao planejamento setorial e de marcos regulatórios.
- **Departamento Jurídico de Desestatização e Estruturação de Parcerias – AJ2/JUDEP:** assessoramento jurídico às atividades das áreas listadas nos tópicos precedentes.

Além dessas áreas operacionais, convém trazer à baila que os projetos de desestatização conduzidos pelo BNDES passam pelo crivo das seguintes instâncias internas<sup>5</sup>:

- **Comitê de Estruturação de Projetos - CEP:** aprecia a elegibilidade dos projetos, aprovando ou não a sua inclusão na carteira de estruturação do BNDES.
- **Colegiado de Diretores de Estruturação de Projetos - CDEP:** aprova o sumário executivo das modelagens de projetos de estruturação, atuando como instância final de avaliação da estruturação dos projetos coordenados pelo BNDES.
- **Diretoria Executiva do Banco:** aprova, entre outros, (a) o contrato eventualmente firmado com o cliente governamental; (b) o início do processo de contratação de consultores; e (c) o edital de venda do ativo.

Em termos de normatização interna, por sua vez, salienta-se que os projetos de desestatização conduzidos pelo Banco estão sujeitos aos seguintes principais regramentos, os quais amparam parte das análises realizadas pela equipe de auditoria:

#### **Quadro 2 – Principais normas internas do BNDES aplicáveis aos projetos de desestatização**

| <b>Normativo</b>                   | <b>Assunto</b>   |
|------------------------------------|--|
| Estatuto do BNDES                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No art. 10, inciso IX, afirma que o BNDES poderá: “prestar serviços de estruturação de projetos de desestatização relativos a ativos da União ou de outros entes e entidades da Administração Pública”</li> </ul> |
| Resolução DIR nº 3.537/2019-BNDES  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização Interna Básica do BNDES</li> </ul>  |
| Resolução DIR nº 3.466/2019-BNDES  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de Atuação na Desestatização e Estruturação de Projetos</li> </ul>   |
| Resolução DIR nº 3.467/2019-BNDES  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produto BNDES Serviços Estruturação de Projetos</li> </ul>  |
| Resolução DIR nº 3.685 /2020-BNDES | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas e procedimentos para as contratações relativas à estruturação de projetos e de medidas de desestatização</li> </ul>  |
| Resolução DIR nº 3.363/2018-BNDES  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalização, execução e fiscalização dos contratos administrativos firmados pelo Sistema BNDES</li> </ul>  |
| Resolução DIR nº 3.364/2018-BNDES  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competências relativas às contratações administrativas do Sistema BNDES</li> </ul>  |
| Resolução DIR nº 3.564/2018-BNDES  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parâmetros da metodologia para a definição da remuneração do BNDES</li> </ul>   |

<sup>5</sup> Segundo consta na Nota AED/SUP nº 007/2020, Nota AEP/SUP nº 009/2020 e Nota AGOV/SUP nº 006/2020.

| Normativo                         | Assunto   |
|-----------------------------------|---|
| Resolução CA nº 12/2019-BNDES     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Política Corporativa de Barreiras de Informação do Sistema BNDES (PCBI)</li> </ul>   |
| Resolução DIR nº 3.390/2018-BNDES | <ul style="list-style-type: none"> <li>Procedimentos a serem observados pelas Empresas integrantes do Sistema BNDES para o registro, o trâmite e o arquivamento de documentos dos procedimentos referentes às contratações administrativas</li> </ul> |

Fonte: elaborado pela CGU, a partir de informações prestadas pelo BNDES durante a auditoria e retiradas do sítio eletrônico da instituição financeira.

Sobre os normativos arrolados no quadro anterior, faz-se pertinente explicitar que, em 2020, o BNDES alterou o método de seleção dos consultores contratados para realizar os estudos e as avaliações que suportam a tomada de decisão nos projetos de desestatização. Até então, a seleção era realizada por meio de pregão eletrônico. Segundo o Banco, contudo:

(...) diversos problemas foram identificados, comumente, na contratação por meio de pregão eletrônico, incluindo: alta judicialização; limitações nas exigências dos atestados de capacidade técnica, que desfavorece a busca por qualidade dos consultores; custos de transação elevados; dificuldades na análise da exequibilidade das propostas; regime jurídico do contrato administrativo pouco flexível diante do contexto, em que são inexoráveis os riscos políticos e a dinâmica privada do mercado; e a incerteza e a variação da qualidade do consultor (trecho extraído da IP AED/DEPRO3 nº 02/2020)

Diante desse cenário, o BNDES, interpretando o disposto no art. 28, § 3º, da Lei nº 13.303/2016, instituiu procedimento próprio para as contratações relativas à estruturação de projetos e de medidas de desestatização. Tal procedimento foi inicialmente regulamentado no âmbito do Banco pela Resolução DIR nº 3.592/2020-BNDES. Essa norma, no entanto, foi - após compilação de aprendizados auferidos pela instituição financeira por meio da aplicação da norma a projetos pilotos - substituída pela Resolução DIR nº 3.685/2020-BNDES.

Para os fins deste relatório, faz-se pertinente adiantar que, atualmente, o processo de seleção de consultores envolve a formação de um **cadastro de consultores** - “banco de dados que reúne as informações e/ou avaliação de consultores especializados aptos a participar dos procedimentos de contratação” (art. 3º, inciso I, da Resolução DIR nº 3.685/2020-BNDES).

Quando precisa selecionar um consultor para determinado projeto, o Banco, a partir do citado cadastro, envia **solicitações de propostas (Request for proposal - RFP)** a interessados. A RFP - além de ser um documento de convocação para a apresentação de propostas - discorre sobre as especificações técnicas do objeto da contratação, regula o procedimento de seleção que será realizado, estabelece as condições de participação e seleção, e dispõe sobre a minuta de contrato a ser celebrado entre as partes.

De acordo com a Resolução DIR nº 3.685/2020-BNDES, antes de enviar a RFP, o Banco deve encaminhar aos consultores **solicitações de informações (Request for Information - RFI)**, “(...) com o objetivo de colher subsídios para instruir futuros procedimentos de contratação (art. 3º, inciso XIII, da Resolução DIR nº 3.685/2020-BNDES). Esse instrumento (a RFI) é utilizado

para a escolha dos destinatários da RFP<sup>6</sup>, de forma especial, nos casos em que, em razão da especificidade do projeto, o cadastro de consultores não se mostrar suficiente para amparar um processo minimamente competitivo.

Destaca-se que a escolha do consultor a ser contratado pelo BNDES para determinado projeto leva em consideração **aspectos comerciais e técnicos**, tendo o último, em regra, o maior peso<sup>7</sup>. A análise das propostas apresentadas é realizada por uma **Comissão de Avaliadores Técnicos – CAT**, responsável, entre outras atividades, pelos julgamentos, análises técnicas e condução dos procedimentos de seleção. Tal comissão, por exemplo, tem a atribuição de analisar a aderência e relevância das experiências declaradas pelas consultorias concorrentes, à luz do disposto na RFP.

De forma bem sintética, pode-se afirmar que os objetos dos contratos firmados entre o BNDES e as consultorias envolvem um ou mais dos seguintes **serviços** que suportam a tomada de decisão a respeito dos projetos de desestatização: (a) avaliações econômico-financeiras<sup>8</sup>; (b) *due diligences* jurídicas, contábeis, técnico-operacionais, entre outras; (c) estudo de mercado, diagnóstico setorial nacional e internacional, estudo regulatório, proposição de alternativas de parcerias, modelagem da parceria e outros serviços profissionais especializados; e (d) assessor financeiro para a validação da modelagem da parceria, identificação de potenciais parceiros e liderança no processo de atração de parceiros para o setor, se for o caso, e a empresa. Para cada projeto de desestatização e de acordo com a complexidade do caso sob análise, estes serviços são agrupados em contratos, os quais recebem, no âmbito do BNDES, as denominações de **Serviço “A”, Serviço “B”, Serviço “C” e Serviço “D”**.

Feita essa breve contextualização, importa esclarecer que a seguinte questão direcionou a realização da presente auditoria: **o BNDES mantém estruturas e controles suficientes para assegurar que as etapas dos projetos de desestatização sob sua responsabilidade, em especial de empresas estatais federais, ocorram de forma íntegra e eficiente?**

Para responder à citada questão de auditoria, foi analisado se o BNDES:

- a) instituiu procedimentos, aplicáveis à gestão de pessoas, capazes de garantir que - atualmente e à medida que novos projetos de desestatização vão sendo incorporados à carteira do Banco - as áreas responsáveis pela condução dos projetos de desestatização disponham (ou passem a dispor) de **recursos humanos suficientes**, em termos de quantidade, formação e experiência profissional;
- b) adotou procedimentos suficientes para mitigar o **risco de conflito de interesse** envolvendo seus empregados e os consultores contratados no âmbito dos projetos de desestatização;

---

<sup>6</sup> O envio da RFI, portanto, é dispensado quando a RFP é enviada a todos os consultores do cadastro (art. 36, § 4º, da Resolução DIR nº 3.685/2020-BNDES)

<sup>7</sup> Limitado a 70%, segundo o art. 19, § 3º, da Resolução DIR nº 3.685/2020-BNDES.

<sup>8</sup> Em virtude da previsão do art. 31 do Decreto nº 2.594/98, há a necessidade de contratar duas empresas para realizar a avaliação econômico-financeira.

- c) instituiu procedimentos de contratação de consultores capazes de assegurar a mitigação dos riscos de **insuficiência de desempenho dos consultores e de transparência do processo**;
- d) adotou procedimentos suficientes para mitigar o risco de que seus empregados e os consultores envolvidos nos projetos de desestatização **utilizem indevidamente informações privilegiadas**;
- e) instituiu e mantém procedimentos suficientes de **formalização e documentação das atividades** realizadas nos projetos de desestatização;
- f) instituiu e mantém **ferramentas tecnológicas suficientes** para o acompanhamento do andamento das atividades dos projetos de desestatização; e
- g) adotou alçadas e procedimentos de **reporte mínimos** aplicáveis aos projetos de desestatização.

No que concerne ao primeiro aspecto analisado, em que pese a instituição de procedimentos para identificação da necessidade de reforço das equipes que conduzem os processos de desestatização não advir de uma imposição normativa, trata-se de boa prática para mitigação de riscos atrelados (a) à imagem do Banco, (b) ao seu objetivo de se tornar um banco de serviços, a partir da estruturação de projetos, e (c) à consecução do programa de desestatização do governo federal. Considerando a expectativa (existente, pelo menos, à época em que a presente auditoria foi iniciada) de crescimento do portfólio de projetos do Banco, inclusive em virtude de contratos firmados com estados e municípios, a existência de procedimentos de realocação é uma forma de mitigar atrasos nas entregas desses projetos. As verificações incluíram, ainda, especificamente no caso do projeto de desestatização da Companhia Docas do Estado do Espírito Santo (CODESA), a análise da composição - em termos de formação e experiências profissionais - das equipes internas do BNDES responsáveis pelo citado projeto. O caso da CODESA foi escolhido, já que, no início desta auditoria, era um dos projetos em andamento mais avançado.

Quanto ao segundo aspecto, foram mapeados e analisados os normativos, incluindo políticas e códigos de ética aplicáveis, e arranjos (cláusulas de editais e de contratos, por exemplo) instituídos pelo Banco para a mitigação do risco de conflito de interesse no âmbito dos projetos de desestatização. Para balizar a análise foram considerados os seguintes referenciais: a Lei nº 12.813/2013<sup>9</sup>; o Decreto nº 2.594/98, em especial o seu art. 48<sup>10</sup>; e o documento intitulado *A Policy Maker's Guide to Privatisation*<sup>11</sup>, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ressalva-se que não constituiu escopo da presente auditoria a análise da suficiência dos controles instituídos pelo BNDES para mitigar

---

<sup>9</sup> Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12813.htm).

<sup>10</sup> O Decreto nº 2.594, em seu art. 48, prevê que os empregados do BNDES e seus cônjuges e parentes até segundo grau, diretamente ou por intermédio de sociedade sob seu controle, não podem (a) participar das licitações promovidas no âmbito do PND; e (b) adquirir participações societárias ou elementos do ativo patrimonial de sociedades incluídas no PND

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.oecd.org/corporate/a-policy-maker-s-guide-to-privatisation-ea4eff68-en.htm>. Acesso em: 11/03/21.

os eventuais conflitos de interesse existentes entre suas funções de estruturador e, eventualmente, financiador de projetos de desestatização.

Em relação ao terceiro aspecto, a equipe de auditoria analisou:

- a possibilidade jurídica do enquadramento do novo procedimento de contratação de consultores adotado pelo BNDES (estabelecido pela Resolução DIR nº 3.592/2020-BNDES, posteriormente, alterada pela Resolução DIR nº 3.685/2020-BNDES) ao art. 28, § 3º, da Lei nº 13.303/2016;
- a aderência dos dispositivos do novo regulamento aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública;
- a suficiência dos controles instituídos pelo Banco para mitigar os riscos decorrentes da nova forma de contratação;
- as seguintes contratações já realizadas sob a égide do novo procedimento de seleção de consultores, mas, na vigência da então Resolução DIR nº 3.592/2020-BNDES:
  - Estudos relativos ao Setor Postal (“Serviço C”);
  - Contratação de serviços técnicos relacionados à desestatização dos Portos de Santos e de São Sebastião (“Serviço B”); e
  - Contratação de estudos relativos à estruturação de concessões rodoviárias em até 5.348 km de rodovias federais.

Especificamente sobre a possibilidade jurídica de se recorrer ao art. 28, § 3º, da Lei nº 13.303/2016 para sustentar a inaplicabilidade de procedimento licitatório típico às contratações dos consultores responsáveis pelos estudos que subsidiam a tomada de decisão nos projetos de desestatização, a opinião emitida neste relatório leva em consideração posicionamento da Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (Parecer nº 00220/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, em 29/09/2020). Ademais, o documento da OCDE, citado anteriormente, também foi utilizado como parâmetro para a análise realizada sobre os procedimentos adotados pelo Banco para a seleção de consultores.

Sobre o risco de uso indevido de informações privilegiadas, os testes realizados abrangeram, especialmente, o mapeamento e a análise dos procedimentos adotados pelo Banco para atendimento do art. 49<sup>12</sup> do Decreto nº 2.594/98.

No que tange à documentação das atividades realizadas pelas equipes do BNDES, foi avaliado se os procedimentos mantidos pelo Banco permitem (a) a rastreabilidade e a reconstituição do histórico de cada projeto de desestatização; (b) que as informações e documentos sejam acessados apenas por aqueles que têm autorização; e (c) que os órgãos de controle acessem tempestivamente as informações necessárias às suas atividades.

---

<sup>12</sup> De acordo com o art. 49, “é vedado aos servidores que participem dos trabalhos do CND, bem como aos administradores das sociedades e funcionários do Gestor do FND, valer-se de informações sobre o processo de privatização, às quais tenham acesso privilegiado em razão do exercício de seu cargo, relativas a fato ou ato relevante não divulgado ao mercado”. Segundo o parágrafo único do mesmo dispositivo, “os participantes guardarão sigilo sobre as informações relativas a ato ou fato referente aos processos de privatização, até sua divulgação ao público, e não se utilizarão de informações às quais tenham acesso em razão do exercício do cargo, de modo a obter, para si ou para outrem, vantagem de qualquer natureza”.

Foi verificado, ainda, se as ferramentas tecnológicas utilizadas ou em desenvolvimento pelo Banco suportam a execução do processo de desestatização. As seguintes ferramentas foram analisadas<sup>13</sup>:

- **Suite CRM (Módulo Fomento/Serviços):** sistema para registro de ações de fomento e relacionamento do BNDES para as áreas de estruturação de projeto;
- **Redmine (Gestão de Projetos de Desestatização):** sistema para registro de dados básicos, cronograma e andamento dos projetos em estruturação;
- **BNDES Serviços:** sistema interno que integra os projetos em estruturação com demais sistemas do BNDES, como gestão de documentos, ERP (SAP), etc.;
- **Microstrategy:** sistema utilizado para a elaboração de *dashboards* utilizados na gestão da carteira de projetos.

Finalmente, foram avaliadas a participação e a suficiência das informações colocadas à disposição das instâncias decisórias do Banco, no que concerne ao tema desestatização.

A presente auditoria foi realizada em conformidade com o disposto no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa nº 3/2017. Ao longo da execução do trabalho, nenhuma restrição foi imposta à equipe de auditoria.

Além desta **Introdução**, compõem o presente relatório as seguintes seções **Resultados dos Exames**, que contém os apontamentos e os riscos identificados durante a auditoria; **Recomendações**, que discrimina as medidas corretivas e/ou mitigatórias para os apontamentos e os riscos descritos na seção *Resultados dos Exames*; e **Conclusão**, que apresenta, dentro do escopo estabelecido, a resposta da questão de auditoria. As considerações do BNDES a respeito do presente relatório - enviadas por meio da Nota Conjunta AEP/SUP nº 007/2021, AGOV/SUP nº 002/2021, AED/SUP nº 008/2021, AJ2/JUDEP nº 036/2021 e AIC/SUP nº 014/2021 - foram incluídas no **anexo I**. No mesmo anexo, constam as análises realizadas pela equipe de auditoria acerca das considerações apresentadas pelo Banco.

---

<sup>13</sup> As descrições das ferramentas foram extraídas Nota AED/SUP nº 007/2020, Nota AEP/SUP nº 009/2020 e Nota AGOV/SUP nº 006/2020.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Procedimentos de contratação dos consultores responsáveis pelos levantamentos, avaliações e modelagens dos processos de desestatização

Conforme explicitado na introdução deste relatório, por meio da Resolução DIR nº 3.592/2020, a Diretoria do BNDES aprovou regulamento de contratações relativas à estruturação de projetos e de medidas de desestatização. A Resolução tem como referência a Informação Padronizada – IP GT Portaria 187/2019, proposta por Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria PRESI nº 187/2019 — BNDES ("GT 187/2019"), com o objetivo de estudar e propor um novo modelo de contratação, pelo BNDES, de serviços de consultoria para as estruturações de projetos e de medidas de desestatização.

A adoção desse novo modelo de contratação baseou-se nos incisos I e II do § 3º do art. 28 da Lei nº 13.303/2016, que elenca casos em que a aplicação do Capítulo I (que trata do dever de licitar) da Lei das Estatais é dispensada. Em outras palavras, os dispositivos em questão criam hipóteses de inaplicabilidade da licitação.

De acordo com a Informação Padronizada IP nº GT 187/2019, o objetivo do BNDES com a nova sistemática é “alcançar um modelo de contratações mais eficiente para os serviços técnicos especializados relacionados à estruturação de projetos”, de forma a possibilitar “um regime mais flexível do que a legislação de licitações, sobretudo com formas e critérios de julgamento que, sem descuidar dos princípios constitucionais da Administração Pública, tem por fim alcançar a melhor proposta”.

Ou seja, o Banco considera, amparado no art. 28, § 3º, da Lei nº 13.303/2016<sup>14</sup>, a licitação como inaplicável, mas estabelece, por meio de uma resolução interna, um processo de seleção e critérios para a escolha da melhor proposta.

No que se refere à análise acerca da legalidade do procedimento de contratação de consultores consignado na Resolução DIR nº 3.592/2020, o assunto foi submetido à Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Parecer nº 00220/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, em 29/09/2020, com as seguintes conclusões:

a) é juridicamente possível a utilização, pelo BNDES, do artigo 28, parágrafo 3º, **inciso I**, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para considerar inaplicáveis as licitações

---

<sup>14</sup> Art. 28 (...)

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

para contratação de projetos e estudos de consultoria destinados a instrumentalizar operações de desestatização, tais como projetos de engenharia, estudos mercadológicos, avaliações econômico-financeiras e levantamentos jurídicos;

b) não é possível juridicamente a utilização, pelo BNDES, do artigo 28, parágrafo 3º, inciso II, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para o mesmo fim consignado na alínea anterior, pois a contratação pretendida pelo BNDES não se configura como uma oportunidade de negócio;

c) Caso se decida futuramente pela impossibilidade de utilização do artigo 28, parágrafo 3º, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 para os fins desejados pelo BNDES, opinamos ser juridicamente possível enquadrar a contratação de consultorias técnicas no artigo 30, inciso II, de modo a considerar inexigível a licitação. Neste caso, o Regulamento DIR nº 3.592/2020-BNDES somente seria aplicável no que não conflitasse com as disposições da Lei das Estatais aplicáveis à inexigibilidade de licitação;

d) Em qualquer caso, o BNDES deve sempre respeitar os princípios da Administração Pública, como, dentre outros igualmente importantes, a impessoalidade, moralidade e probidade, de modo que o estabelecimento de um processo que garanta o mínimo de isonomia é recomendável e pode ser objeto de análise pela SFC/CGU;

e) Dada a novidade legislativa, caso se admita a inaplicabilidade de licitação, a Resolução e os procedimentos levados a efeito pelo BNDES para garantia de preservação dos princípios constitucionais devem ser objeto de aferição contínua pela Controladoria-Geral da União, dentro do escopo de apoio ao gestor público. Neste ponto, a CGU pode acompanhar os processos realizados, apresentar as sugestões devidas, apontar as oportunidades de melhoramento e eventuais falhas.  
(sem grifo no original)

A implementação do novo modelo de contratação ocorreu por meio dos seguintes projetos pilotos, definidos pela Diretoria do BNDES: i) Concessão de 7200 Km de rodovias federais e do trecho da BR-040 entre Brasília (DF) e Juiz de Fora (MG), ii) Desestatização do Porto de Santos e do Porto de São Sebastião, iii) Desestatização de Serpro e Dataprev, e iv) Desestatização do Setor Postal/Correios.

Posteriormente à execução dos pilotos, a Resolução DIR nº 3.592/2020 foi alterada pela Resolução DIR nº 3.685/2020, de 15/10/2020.

Conforme adiantado na introdução, foram analisados, no âmbito desta auditoria, três projetos pilotos para a contratação de consultores com base na metodologia definida no normativo aplicável à época, a Resolução DIR nº 3.592/2020. Os seguintes projetos foram objeto de verificação na presente auditoria:

- I) Request for Proposal (RFP) nº 01/2020 – AED/BNDES: Contratação de estudos relativos ao SETOR POSTAL (“SERVIÇO C”);
- II) Request for Proposal (RFP) nº 01/2020 – AEP/BNDES: Contratação de serviços técnicos relacionados à desestatização dos Portos de Santos e de São Sebastião (“SERVIÇO B”); e



- III) Request For Proposal (RFP) nº 02/2020 – AEP/BNDES: Contratação de estudos relativos à estruturação de concessões rodoviárias em até 5.348 km de rodovias federais.

O objetivo da análise registrada neste tópico foi avaliar a metodologia utilizada pelo Banco para a escolha dos consultores, verificando se a sistemática adotada se baseia em critérios alinhados aos princípios da Administração Pública e que permitam a escolha eficiente da melhor proposta, sendo, conseqüentemente, capazes de justificar a escolha do contratado.

Nos subitens seguintes, apresentamos os achados de auditoria decorrentes das análises realizadas:

## **1.1 Aplicação abrangente da hipótese de sigilo estratégico-mercadológico às propostas técnicas e comerciais, bem como aos respectivos julgamentos**

### **1.1.1. Da previsão contida no art. 29, § 2º, da Resolução DIR nº 3.685/2020**

No âmbito da nova sistemática de contratação de consultores, o BNDES conferiu, em seus normativos (Resolução DIR nº 3.592/2020, alterada, posteriormente, pela Resolução DIR nº 3.685/2020), tratamento sigiloso às propostas técnicas e comerciais apresentadas pelos participantes dos procedimentos competitivos promovidos pelo Banco, bem como aos julgamentos de tais propostas. A instituição financeira, em resumo, entende que toda essa documentação é alcançada pela hipótese de sigilo estratégico-comercial.

Nesse sentido, inicialmente, o art. 27 da Resolução DIR nº 3.592/2020 estabeleceu sigilo para a documentação dos concorrentes, bem como dos julgamentos realizados pelo BNDES:

Art. 27 A documentação dos concorrentes e os julgamentos serão sigilosos no procedimento, sendo divulgado ao final:

I – as pontuações técnicas perante os seus próprios detentores;

II – a habilitação, a pontuação e o valor global ofertado pelo concorrente vencedor perante todos os concorrentes;

III – a identidade dos participantes, a ser divulgada após a homologação do procedimento. (grifo nosso)

A Resolução DIR nº 3.685/2020, por sua vez, estabeleceu algumas alterações no procedimento, mantendo, todavia, a restrição de acesso a determinadas informações, conforme o art. 29, transcrito a seguir:

Art. 29 Serão divulgados, antes da fase recursal:

I – nos procedimentos cujo critério de julgamento for “técnica e preço”,

a) perante o próprio concorrente: a sua pontuação técnica acompanhada das respectivas justificativas de julgamento da CAT, as suas notas da proposta técnica e da proposta comercial, para fins do recurso previsto no art. 28, inciso I, alínea a, e, a título informativo, a nota média e o desvio padrão de cada quesito das pontuações técnicas; e

b) perante todos os concorrentes: o valor global ofertado pelo concorrente vencedor e a sua habilitação, para fins do recurso previsto no art. 28, inciso I, alínea b.

II – Nos procedimentos cujo critério de julgamento for “menor preço”, perante todos os concorrentes, o valor global ofertado pelo concorrente vencedor e a sua habilitação, para fins do recurso previsto no art. 28, inciso II.

§1º O acesso à documentação de habilitação do concorrente vencedor será franqueado a qualquer interessado, salvo informações protegidas por sigilo empresarial, justificadamente.

§2º Ressalvados os casos previstos neste Regulamento, a documentação de proposta comercial e técnica dos concorrentes e os respectivos julgamentos serão sigilosos, a fim de preservar informações estratégicas mercadológicas dos concorrentes e do BNDES. (grifo nosso)

Observa-se, assim, que a previsão de conferir tratamento sigiloso às propostas técnicas e comerciais apresentadas pelos participantes do processo competitivo conduzido pelo BNDES, e às análises feitas pelo Banco no âmbito do julgamento de tais propostas consta nas versões inicial (art. 27 da Resolução DIR nº 3.592/2020) e revisada (art. 29, § 2º, da Resolução DIR nº 3.685/2020) do normativo que regulamentou a nova sistemática de contratação de consultores pela instituição financeira. Em razão de tal previsão normativa, tais informações, mesmo após a conclusão do processo competitivo, somente podem ser acessadas (a) pelas áreas envolvidas do próprio BNDES, (b) pelos órgãos de controle e (c) pelos participantes do processo de seleção. Ressalva-se que, conforme previsto no art. 29, I, “a” e “b”, da Resolução DIR nº 3.685/2020, os participantes podem acessar apenas as suas próprias avaliações e pontuações, bem como a nota média e o desvio padrão de cada quesito de pontuação técnica, e o valor global ofertado pelo concorrente vencedor.

### **1.1.2. Dos argumentos adotados pelo BNDES para justificar a previsão contida no art. 29, § 2º, da Resolução DIR nº 3.685/2020**

De forma sintética, o Banco, ao longo da auditoria, adotou os seguintes principais argumentos<sup>15</sup> para justificar o disposto no art. 29, § 2º, da Resolução DIR nº 3.685/2020:

- a previsão de divulgação da documentação em comento desestimularia a participação de parte das consultorias em novos procedimentos competitivos conduzidos pelo BNDES;
- a necessidade de sopesar os princípios da eficiência e da publicidade;

---

<sup>15</sup> Esses argumentos constam, em especial, na Nota Conjunta AJ2/JUDEP nº 49/2020, AED/SUP nº 05/2020, AEP/SUP nº 010/2020 e AGOV/SUP nº 07/2020, de 01/07/2020, e na Nota Conjunta AEP/SUP nº 007/2021, AGOV/SUP nº 002/2021, AED/SUP nº 008/2021, AJ2/JUDEP nº 036/2021 e AIC/SUP nº 014/2021, de 10/05/2021.

- o procedimento adotado pelo BNDES está em linha com o adotado, por exemplo, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial;
- a previsão encontra respaldo no art. 173, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e nos artigos 5º, § 1º, e 6, inciso I, do Decreto nº 7.724/2012, bem como nas orientações da própria Controladoria-Geral da União sobre a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011);
- o art. 32, § 1º, inciso IV, da recém aprovada Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) poderia ser, com as devidas ressalvas, utilizado como argumento favorável à possibilidade de a Administração Pública não divulgar informações sigilosas de concorrentes em procedimentos de contratação; e
- os pareceres dos professores doutrinadores contratados atestam a adequação jurídica do dispositivo em debate.

No que concerne ao primeiro argumento, o Banco ponderou que:

(...) sempre recebeu preocupações de empresas que atuam no mercado de estudos técnicos no sentido de que a exposição das informações empresariais detalhadas constantes das propostas bem como a sua avaliação e julgamento por parte do BNDES pudessem lhes representar um prejuízo a reputação e imagem, além de revelar informações sensíveis acerca de suas estratégias e segredos comerciais. A maioria dos serviços prestados no setor privado envolvem dados estratégicos e sigilosos das empresas contratantes, que requerem dos consultores compromisso de confidencialidade. Esse compromisso representa não apenas uma obrigação legal como também uma necessidade para a manutenção da sua credibilidade mercadológica.

O novo modelo de contratação busca também atrair as principais consultorias do mercado que não participam de licitações por discordarem da sua sistemática. Pode-se citar como exemplo as consultorias McKinsey e BCG, Roland Berger dentre outras que figuram entre as mais renomadas do mundo e que se posicionaram expressamente para o BNDES no sentido da não participação em licitações tradicionais. Um fator positivo do novo modelo de contratação visto na própria formação do cadastro de consultores foi a participação dessas consultorias. Vale ressaltar que, mesmo ao longo do procedimento de cadastro, a McKinsey procurou o BNDES mais de uma vez ressaltando a sua preocupação com o fornecimento de informações sigilosas.

É de interesse do BNDES e, conseqüentemente, dos seus clientes titulares dos projetos a serem estruturados, que os consultores mais qualificados do mercado sejam atraídos pelo processo de contratação e se sintam seguros em fornecer informações importantes sobre suas experiências. Espera-se que os concorrentes submetam à análise do BNDES informações detalhadas acerca das metodologias, proprietárias ou não, para execução dos serviços.

Reforça-se que o ambiente mercadológico de consultoria é altamente competitivo, e o conhecimento técnico e as experiências são os grandes ativos das sociedades de consultoria. Como nos processos com julgamento por “técnica e preço” as consultorias são obrigadas a expor seus maiores ativos, é necessário que o BNDES esteja sensível a essa preocupação. Acredita-se que da forma configurada no regulamento o processo de contratação será mais exitoso em captar as melhores experiências do mercado, o que se refletirá em ganhos para os projetos. O regulamento buscou conciliar os vetores da publicidade e da eficiência, assim entendida sob a ótica finalística do projeto, e não apenas da contratação. Por isso,

buscou-se a referência nas licitações ao se assegurar que as informações do concorrente vencedor fossem divulgadas e preservou-se as demais informações, cujo interesse é naturalmente menor, pois dizem respeito a concorrentes que não serão contratados. (excerto extraído da Nota Conjunta AJ2/JUDEP nº 49/2020, AED/SUP nº 05/2020, AEP/SUP nº 010/2020 e AGOV/SUP nº 07/2020, de 01/07/2020)

Quanto ao segundo argumento, o BNDES defendeu que “(...) o Regulamento balanceia o princípio da publicidade com o da eficiência, na medida em que prevê a divulgação, ao final do processo, da documentação relativa ao concorrente vencedor, permitindo com isso a verificação do efetivo atendimento às exigências e do valor global ofertado”<sup>16</sup>. O Banco ainda sugere que a previsão contida no art. 29, § 2º, da Resolução DIR nº 3.685/2020 “(...) se assemelha com a lógica dos pregões eletrônicos, uma vez que a maior atenção naturalmente recai sobre o concorrente que será contratado”<sup>17</sup>.

No que toca ao terceiro argumento, o BNDES explicitou, por meio da Nota Conjunta AEP/SUP nº 007/2021, AGOV/SUP nº 002/2021, AED/SUP nº 008/2021, AJ2/JUDEP nº 036/2021 e AIC/SUP nº 014/2021, de 10/05/ 2021, que, no processo de construção da nova sistemática de construção, realizou *benchmarking* com outros bancos de desenvolvimento. De acordo com o BNDES, ao analisar as regras de contratação adotadas pelo BID e pelo Banco Mundial, observou que: “(...) não divulgam as propostas técnicas e os julgamentos entre todos os concorrentes, tendo o concorrente acesso somente à sua própria nota”<sup>18</sup>. Diante disso, o banco público brasileiro entende que “(...) está alinhado com seus pares ao adotar sistemática de avaliação de consultores que maximiza a obtenção de boas propostas ao conferir segurança para os concorrentes de que suas informações estratégicas e sua inteligência mercadológica estarão protegidas”<sup>19</sup>.

Em relação ao quarto argumento, o Banco, também no bojo da Nota Conjunta AEP/SUP nº 007/2021, AGOV/SUP nº 002/2021, AED/SUP nº 008/2021, AJ2/JUDEP nº 036/2021 e AIC/SUP nº 014/2021, de 10/05/ 2021, explora que:

- o art. 5º, § 1º, do Decreto nº 7.724/2012 trata de forma diferenciada as empresas estatais que atuam em regime de concorrência, materializando, inclusive, dispositivo previsto no art. 173, § 1º, inciso I, da Constituição Federal;
- o art. 6º, inciso I, do mesmo Decreto preserva, entre outras, as hipóteses de sigilo comercial e industrial;
- o art. 29, § 2º, da Resolução DIR nº 3.685/2020 busca preservar informações comerciais e profissionais de terceiros (consultores);
- o Guia de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal (2ª edição), produzido pela CGU, orienta que o acesso à informação pode ser negado

---

<sup>16</sup> Trecho extraído da Nota Conjunta AJ2/JUDEP nº 49/2020, AED/SUP n.º 05/2020, AEP/SUP n.º 010/2020 e AGOV/SUP n.º 07/2020, de 01/07/2020.

<sup>17</sup> Trecho extraído da Nota Conjunta AJ2/JUDEP nº 49/2020, AED/SUP n.º 05/2020, AEP/SUP n.º 010/2020 e AGOV/SUP n.º 07/2020, de 01/07/2020.

<sup>18</sup> Trecho extraído da Nota Conjunta AEP/SUP nº 007/2021, AGOV/SUP nº 002/2021, AED/SUP nº 008/2021, AJ2/JUDEP nº 036/2021 e AIC/SUP nº 014/2021, de 10/05/ 2021.

<sup>19</sup> Trecho extraído da Nota Conjunta AEP/SUP nº 007/2021, AGOV/SUP nº 002/2021, AED/SUP nº 008/2021, AJ2/JUDEP nº 036/2021 e AIC/SUP nº 014/2021, de 10/05/ 2021.

quando se comprova o risco à competitividade ou à estratégia comercial da empresa estatal, ou em casos em que a divulgação de informação sensível possibilite que terceiros se apropriem da “inteligência industrial” de determinada organização, causando prejuízos à livre iniciativa e à ordem econômica.

No que tange ao quinto argumento, o Banco utilizou a previsão contida no art. 32, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 - segundo o qual, nas contratações realizadas na modalidade de diálogo competitivo, “a Administração não poderá revelar a outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento” - para defender que “(...) está positivada no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de a Administração Pública não divulgar informações sigilosas dos concorrentes em procedimentos de contratação”<sup>20</sup>.

Finalmente, o BNDES se utiliza de excertos de pareceres dos professores doutrinadores contratados para reiterar “(...) a adequação jurídica da sistemática da Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES que restringe a divulgação das propostas dos concorrentes à proposta comercial do consultor vencedor”<sup>21</sup>.

### **1.1.3. Da análise da previsão contida no art. 29, § 2º, da Resolução DIR nº 3.685/2020**

Sobre a previsão contida no art. 29, § 2º, da Resolução DIR nº 3.685/2020 e toda a argumentação apresentada pelo BNDES<sup>22</sup>, explicita-se, de início, que - para que a instituição financeira possa selecionar o consultor ou o consórcio de consultores mais adequado para realizar os estudos que darão suporte a determinado processo de desestatização - entre outras, as seguintes informações podem ser requeridas dos participantes do processo competitivo:

- experiências sobre serviços relacionados ao objeto a ser contratado;
- experiências e qualificações da equipe que será alocada ao projeto;
- planos de trabalho, metodologias, tecnologias e *softwares* que serão utilizados na execução dos serviços contratados; e
- entendimento sobre o setor, a empresa, os estudos e os objetivos relacionados ao escopo da contratação.

Diante disso, faz-se mister reconhecer que, no âmbito do processo de seleção conduzido pelo BNDES, os participantes podem ser instados a disponibilizar ao Banco informações capazes de revelar diferenciais de mercado (técnicas ou metodologias, por exemplo). E, de fato, é razoável considerar que a previsão de divulgação dessas informações a concorrentes poderia desincentivar a participação de determinados atores nas seleções realizadas pelo BNDES, impactando o nível de concorrência e, até mesmo, a qualidade dos estudos.

---

<sup>20</sup> Trecho extraído da Nota Conjunta AEP/SUP nº 007/2021, AGOV/SUP nº 002/2021, AED/SUP nº 008/2021, AJ2/JUDEP nº 036/2021 e AIC/SUP nº 014/2021, de 10/05/ 2021.

<sup>21</sup> Trecho extraído da Nota Conjunta AEP/SUP nº 007/2021, AGOV/SUP nº 002/2021, AED/SUP nº 008/2021, AJ2/JUDEP nº 036/2021 e AIC/SUP nº 014/2021, de 10/05/ 2021.

<sup>22</sup> Salienta-se que os quatro últimos argumentos foram apresentados e analisados individualmente no anexo I.

Na mesma toada, há de se observar que o preceito geral da publicidade (previsto no art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.527/2012) comporta exceções, em especial no caso das empresas estatais<sup>23</sup>, desde que comprovado, no caso concreto, por exemplo, o risco à competitividade ou à estratégia comercial dessas organizações. Nesse sentido, o Guia de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal (4ª edição)<sup>24</sup> traz as seguintes orientações:

#### **Sigilo empresarial**

A aplicação da Lei nº 12.527/11, no âmbito das empresas estatais – gênero no qual se inserem as empresas públicas e as sociedades de economia mista (empresas com controle estatal, mas que contam com participação de entes privados) – apresenta particularidades. (...)

Ressalva-se que, excepcionalmente, o acesso à informação poderá ser negado, como quando se comprova o risco à sua competitividade ou sua estratégia comercial, bem como quando existe sigilo legal sobre a informação (bancário, fiscal, judicial etc).

#### **Sigilo das Sociedades Anônimas**

(...) Sendo assim, as informações produzidas por sociedades anônimas podem vir a estar protegidas pelo sigilo da Lei nº 6.404/76. De outro lado, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) estabelece, em sua Instrução Normativa de nº 480/2009, um rol extenso de informações que devem necessariamente ser publicadas.

Sendo assim, deve haver restrição de acesso nas hipóteses em que a divulgação da informação possa trazer riscos à atividade empresarial.

A CGU já decidiu que a lista estabelecida pela CVM (de informações que devem ser disponibilizadas) é meramente exemplificativa. (...)

Ou seja, o fato de uma informação não constar na lista da CVM não significa, por si só, que a informação não pode ser divulgada.

#### **Sigilo decorrente de risco à competitividade e à governança empresarial**

O Decreto nº 7.724/2012, com fundamento no art. 173 da Constituição, previu duas hipóteses em que o risco à competitividade e à governança empresarial pode embasar negativas de acesso à informação. Conforme o artigo 5º do referido Decreto:

*§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua*

---

<sup>23</sup> A Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), em seu art. 86, § 5º, contém previsão de que “os critérios para a definição do que deve ser considerado sigilo estratégico, comercial ou industrial serão estabelecidos em regulamento”. O Decreto nº 8.945/2016, por sua vez, em seu art. 46, § 5º, remeteu o ônus da definição de tais critérios para “decreto específico”. Até o momento, contudo, a normatização não foi editada.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>.

*competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.*

*§ 2º Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.*

Sendo assim, no que diz respeito ao parágrafo 1º, a CGU tem entendido que algumas informações de empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades que atuem em regime de concorrência, podem ser negadas, desde que seja demonstrada a presença de risco à competitividade nessa divulgação.

Já no parágrafo 2º, o objetivo foi proteger informações de empresas privadas (ou mesmo indivíduos empresários) que depositam, em entidades públicas, informações acerca de suas atividades econômicas. (...)

Na análise da aplicabilidade do art. 5º do Decreto nº 7.724/2012, portanto, a CGU tem decidido que deve haver uma análise do caso concreto para decidir se há restrição à regra da publicidade. Deve-se analisar, concretamente, se a disponibilização das informações solicitadas acarretará prejuízo à atividade econômica da empresa. Dessa forma, a mera menção ao art. 5º, §1º, do Decreto nº 7.724/12 não constitui fundamentação suficiente para restringir a publicidade. (sem grifo no original)

Dessa forma, entende-se que, no âmbito do processo de contratação de consultores, o Banco pode receber e utilizar informações de cunho estratégico-mercadológico, as quais - se reveladas - teriam o condão de acarretar prejuízos às organizações que forneceram tais informações e ao próprio BNDES. E, sendo assim, o tratamento sigiloso, porventura, dado a essas informações encontra guarida na legislação nacional.

É preciso ressaltar, contudo, que o eventual tratamento sigiloso deve se limitar às informações de cunho estratégico-mercadológico e ser realizado em cada caso, de modo que seja possível avaliar se a divulgação de tais informações acarretará prejuízo à atividade econômica da empresa ou de terceiros. Ou seja, há de se evitar a aposição genérica e abrangente de sigilo à íntegra de um conjunto de documentos relevantes.

Nessa direção, observa-se que a atual redação do § 2º do art. 29 da Resolução DIR nº 3.685/2020 carece de aperfeiçoamentos ou, no mínimo, deve ser interpretada de forma a garantir que o sigilo seja imposto apenas na parte da documentação que, de fato, esteja suportada pela hipótese de sigilo estratégico-mercadológico. Da forma como atualmente posta, a redação do dispositivo em discussão - em uma interpretação meramente literal - impõe, de forma abrangente e indiscriminada, sigilo a toda documentação relativa às propostas comerciais e técnicas dos concorrentes e aos respectivos julgamentos, o que, na visão da equipe de auditores, poderia abarcar trechos não necessariamente cobertos pela hipótese de sigilo estratégico-mercadológico.

Nessa toada, é importante destacar que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) deixa explícito, em seu art. 7º, § 2º, que, “quando não for autorizado acesso integral à

informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo”. Entende-se que esse é o tratamento correto a ser dado às informações de cunho estratégico-mercadológicas constantes nas propostas comerciais e técnicas apresentadas ao Banco, bem como nos julgamentos realizados pelas equipes da instituição financeira acerca de tais propostas, ainda que seja forçoso reconhecer que, em alguns casos concretos, existe a possibilidade de parte significativa - e, no limite, a totalidade - das informações ser justificadamente coberta pela hipótese de sigilo estratégico-mercadológico.

Além desse ajuste pontual, para o qual foi feita recomendação específica, entende-se importante que o BNDES - à medida em que vá aplicando a nova sistemática de contratação de consultores - busque identificar formas de conferir maior transparência ao processo de seleção de tais agentes, de forma especial no que concerne às razões da escolha realizada.

A transparência na seleção dos consultores é uma boa prática e pode contribuir para a aceitabilidade dos processos de desestatização. Sobre o assunto, o documento *A Policy Maker's Guide to Privatisation*, publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2019, traz as seguintes observações:

#### Transparência em torno da seleção de consultores

A transparência do processo ajuda a garantir que as decisões não sejam arbitrárias e tenham sido baseadas em certas regras e critérios e são aplicadas de maneira justa e aberta. Por esse motivo, um conjunto preciso e claro de regras e procedimentos é definido e seguido. Estabelecimento de regras e processos claros para os leilões, critérios específicos para o processo de avaliação no contexto de licitações, uso de procedimentos abertos na seleção de consultores do setor privado e requisitos rigorosos de publicidade contribuem para a aceitabilidade do processo, certificando-se de que as escolhas não tenham sido conduzidas por interesses e que eles foram alcançados no contexto de condições equitativas. (tradução livre) (sem grifo no original)

Assim, a despeito de ser importante reconhecer que - especificamente no que toca às propostas técnicas e comerciais e às análises realizadas sobre tais propostas - o BNDES precisa levar em consideração os efeitos de eventuais alternativas de incremento de transparência sobre o nível de competitividade dos procedimentos de seleção de consultores, vislumbra-se que, sem tal incremento, dificilmente, ficará claro para a sociedade e, até mesmo, para os próprios participantes da seleção o racional adotado pelo Banco para a escolha de determinada consultoria ou consórcio.

Nessa direção, vale citar que, nos três projetos pilotos analisados durante a auditoria, o critério de julgamento estabelecido foi a combinação de técnica e preço, com pesos de 70% para as propostas técnicas e 30% para as propostas de preço. Os critérios de pontuação aplicáveis às propostas técnicas estão detalhados em cada RFP e consistem, sinteticamente, na atribuição de notas para (a) experiências das empresas concorrentes sobre serviços relacionados aos objetos contratados; (b) as experiências e qualificações da equipe que será alocada aos projetos; (c) os planos de trabalho, metodologias, tecnologias, *softwares* e visão a serem implementados na execução dos serviços contratados; (d) o entendimento demonstrado por cada concorrente sobre o setor, a empresa, os estudos e objetivos



relacionados aos escopo de cada contratação; e (e) a adequação da equipe à execução do projeto. Os critérios estabelecidos em cada processo foram decompostos em diversos tópicos de avaliação.

A aplicação dos critérios de pontuação técnica, conforme explicitado na introdução deste relatório, foi realizada por uma Comissão de Avaliadores Técnicos (CAT) designada para cada processo, com base nas propostas apresentadas e na documentação comprobatória dos itens solicitados. As CATs designadas produziram diversas planilhas auxiliares para o registro e a totalização das notas atribuídas. Nessas planilhas, são registradas as avaliações das CATs, as justificativas para cada pontuação, os descontos realizados e as suas motivações, bem como as opiniões sobre a aderência e a qualidade dos itens apresentados pelos concorrentes em suas propostas.

Portanto, a análise de tais planilhas e dos documentos comprobatórios é imprescindível para se entender a razão pela qual determinada empresa ou consórcio de empresas foi contratada. São nessas planilhas auxiliares que ficam registradas a aplicação dos critérios de avaliação técnica que formaram a nota técnica das propostas, tendo essa nota, como já adiantado, o peso de 70% na pontuação total dos concorrentes. Assim, somente é possível concluir que uma proposta é a melhor entre todas as apresentadas, a partir do acesso às informações que demonstram que tal proposta tem diferenciais frente às demais, considerando os critérios preestabelecidos.

O citado incremento de transparência, na visão da equipe de auditoria, além dos esperados efeitos positivos para a aceitabilidade do correlato projeto de desestatização, adicionaria camadas de controle ao processo de seleção de consultores, ao possibilitar o exercício de autocontrole entre os participantes<sup>25</sup> e do controle social, e a conseqüente mitigação do risco de não detecção de eventual direcionamento na contratação. A despeito dessa expectativa, nesse momento, não foi expedida recomendação específica sobre esse assunto, considerando que, na visão da equipe de auditoria, apenas a partir da consolidação da aplicação da nova sistemática de contratação do BNDES, será possível avaliar, com maior clareza, se a adoção de mecanismos adicionais de transparência em relação às propostas técnicas e comerciais e às

---

<sup>25</sup> Sobre esse argumento, durante a auditoria, o BNDES apresentou o seguinte ponto de vista:

*(...) o interesse de um consultor em saber o juízo feito pelo BNDES em relação ao seu concorrente (no sentido mercadológico sobretudo) não merece prosperar sobre o interesse da sociedade em conferir o maior grau de segurança e qualidade aos projetos em estruturação. Entende-se, naturalmente, a legitimidade do interessado em saber como o BNDES o avaliou, inclusive para possibilitar melhorias nas suas propostas, e isso o regulamento endereçou expressamente.*

*Ademais, considera-se estar também em segundo plano o interesse de um consultor em rebaixar eventual nota que o BNDES concedeu ao seu concorrente, uma vez que não se pode permitir que o ambiente de contratação de um projeto de estruturação seja utilizado para disputas mercadológicas que possam prejudicar o bem social almejado pelo projeto. Repita-se à exaustão que o regulamento não exige que todos os critérios e julgamentos sejam devidamente justificados e estejam adequadamente registrados no procedimento para escrutínio dos controles interno e externo. (excerto extraído da Nota Conjunta AJ2/JUDEP nº 49/2020, AED/SUP nº 05/2020, AEP/SUP nº 010/2020 e AGOV/SUP nº 07/2020, de 01/07/2020)*

análises realizadas sobre tais propostas, de fato, acarretaria efeitos deletérios sobre o nível de competitividade das seleções conduzidas pelo Banco. Entende-se, porém, que a não expedição de recomendação específica não retira do Banco a responsabilidade de buscar formas de avançar na questão.

## **1.2 Fragilidades operacionais identificadas na execução dos projetos pilotos**

A análise dos projetos pilotos evidenciou algumas fragilidades relacionadas à execução do procedimento. Considerando a característica experimental dos projetos, é compreensível que tenham ocorrido lacunas na sua realização. Todavia, tendo em vista a relevância das contratações de consultores para a estruturação dos projetos de desestatização, cumpre registrar os pontos que necessitam de melhorias.

Os procedimentos estabelecidos pelo Banco para contratações relativas à estruturação de projetos devem ser transparentes e permitir a escolha de consultores qualificados. Além disso, devem ser suficientemente claros e adotados pelas equipes responsáveis pela execução dos processos de seleção, garantindo a organização, segurança e rastreabilidade das informações.

As seguintes fragilidades foram identificadas, representando pontos de melhoria para próximos procedimentos de seleção a serem realizados:

### ***a) As informações não estão organizadas sob a forma de um processo***

A documentação relacionada às contratações não está organizada sob a forma de um processo. Não há, portanto, um repositório único e segregado para cada procedimento, assim como não há autuação, com numeração de páginas ou de documentos.

Tal situação implica em riscos para a rastreabilidade dos documentos e decisões do processo, podendo causar impactos nas atividades das linhas de defesa constituídas pelo Banco (Área de *Compliance*/Integridade, Comitês e Colegiados, Auditoria Interna) e dos órgãos de controle.

### ***b) Inexistência de ferramenta para dar suporte ao novo modelo de contratação***

Para a realização dos projetos-pilotos, não havia uma ferramenta para dar suporte à execução dos procedimentos de contratação. Dessa forma, houve a realização de várias tarefas de forma manual, com a utilização de planilhas eletrônicas, configuração de caixas de e-mails por projetos, customização de formulários em sistemas de aplicação de questionários.

Sobre o assunto, a Resolução DIR nº 3592/2020-BNDES estabelecia o seguinte (o art. 40 da Resolução DIR nº 3.685/2020 possui redação similar):

Art. 39 Deverão ser desenvolvidos sistemas de tecnologia da informação para registro dos procedimentos de que trata este Regulamento, assegurado acesso aos órgãos de controle.

Os gestores do Banco, durante a auditoria, apresentaram as seguintes informações, indicando que as ferramentas para o registro das contratações ainda não estavam em funcionamento:

Atualmente está em processo de contratação uma solução de mercado para suportar a “fase externa” do procedimento seletivo. O status atual é justamente o levantamento de requisitos e avaliação dos requisitos de segurança, o que está sendo realizado pelo Departamento da Inteligência da AGOV (DIPGOV/AGOV) junto com a Área de Tecnologia da Informação. Para a fase interna do procedimento de contratação está sendo estruturada pelas mesmas equipes uma adaptação na ferramenta SAP, atualmente utilizada para as contratações por licitação. Para os pilotos, as equipes estruturaram soluções com as ferramentas existentes, configurando caixas de email para o recebimento de parte da documentação e formulário Lime Survey, com as devidas cautelas de acesso e segurança. As propostas comerciais, por seu turno, são recebidas mediante formulário eletrônico disponibilizado aos participantes do processo seletivo, permanecendo indisponíveis para leitura durante a etapa de avaliação das propostas técnicas, sendo abertas pelos membros da CAT somente em momento posterior. A realização das sessões de apresentação das propostas técnicas será feita de forma virtual, com a realização de gravação para manutenção dos registros. Dada a sistemática de acesso às informações comerciais sigilosas já abordada acima, não há previsão de realização de sessão com todos os interessados. Ressalta-se que, ao término dos pilotos e em caso confirmação pela Diretoria do BNDES da utilização da Resolução 3592/2020 para todas as contratações de consultores relativas à estruturação de projetos, as equipes de tecnologia intensificarão os esforços para a construção das soluções que assegurem a rastreabilidade e a segurança das informações. (trecho extraído da Nota Conjunta AJ2/JUDEP nº 49, de 01/07/2020, AED/SUP nº 05, de 01/07/2020, AEP/SUP nº 010, de 01/07/2020 e AGOV/SUP nº 07, de 01/07/2020)

A inexistência de uma ferramenta de suporte para os processos de seleção de consultores aumenta os riscos em relação à segurança e integridade das informações.

### **c) Falhas na formalização de atas**

Na execução dos procedimentos, as decisões das Comissões de Avaliadores Técnicos foram formalizadas por meio de atas de reunião. Todavia, foram identificados casos em que a assinatura dos documentos ocorreu em data posterior às datas de suas emissões, e, também, às datas de comunicação aos concorrentes das decisões adotadas, conforme demonstrado a seguir:

**Quadro 3 - Atas de Reunião RFP 001/2020-AED (Setor Postal)**

| <b>Documento</b>  | <b>Data Documento</b> | <b>Data Assinaturas</b> | <b>Data Comunicação aos concorrentes</b> |
|---|-----------------------|-------------------------|--|
| Ata de Reunião nº 01/2020 (julgamento propostas técnicas)               | 17/07/2020            | 16 e 17/08/2020         | 20/07/2020                               |
| Ata de Reunião nº 03/2020 (versão final planilha pós-recursos)          | 06/08/2020            | 14 a 17/08/2020         | 06/08/2020                               |
| Ata de Reunião nº 04/2020 (julgamento propostas comerciais)             | 06/08/2020            | 14 a 17/08/2020         | 07/08/2020                               |
| Ata de Reunião nº 05/2020 (julgamento propostas comerciais – 2ª rodada) | 11/08/2020            | 12 a 13/08/2020         | 12/08/2020                               |

Fonte: Elaborado pela CGU

#### Quadro 4 – Atas de Reunião RFP 001/2020-AEP (Portos de Santos e São Sebastião)

| Documento   | Data Documento | Data Assinaturas                           | Data Comunicação aos concorrentes |
|---|----------------|--|-----------------------------------|
| Ata de Reunião nº 01/2020 (julgamento propostas técnicas)             | 04/08/2020     | 18 e 19/08/2020                            | 28/07/2020                        |
| Ata de Reunião nº 02/2020 (julgamento dos recursos)                   | 11/08/2020     | 18 e 19/08/2020                            | 12/08/2020                        |
| Decisão SUP/AEP Nº 01/2020 (julgamento dos recursos)                  | 12/08/2020     | 19/08/2020                                 | 12/08/2020                        |
| Ata de Reunião nº 03/2020 (abertura propostas comerciais)             | 12/08/2020     | 18 e 19/08/2020                            | 13/08/2020                        |
| Ata de Reunião nº 04/2020 (abertura propostas comerciais – 2ª rodada) | 17/08/2020     | 24 e 25/08/2020                            | 24/08/2020                        |
| Ata de Reunião nº 05/2020 (julgamento habilitação)                    | 24/08/2020     | 24 e 25/08/2020                            | 24/08/2020                        |
| Ata de Reunião nº 06/2020 (encerramento do processo de seleção)       | 27/08/2020     | Arquivo encaminhado não contém assinaturas | Decisão Diretoria em 27/08/2020   |

Fonte: Elaborado pela CGU

Além do registrado no quadro acima em relação às datas de assinatura das atas, registra-se que a Comissão nomeada para o projeto do setor portuário teve a participação da Diretora de Programa da Secretaria de Transportes da SPPI. Todavia, não há a assinatura da representante do PPI nas atas formalizadas pela Comissão.

As falhas na formalização de documentos também representam riscos à segurança do processo.

#### **d) Definição de metodologias no decorrer do processo**

Nos três projetos-pilotos analisados, verificou-se que algumas premissas e metodologias de avaliação foram definidas no decorrer do processo, após o recebimento das propostas. Podem ser mencionados como exemplos: (a) a realização de avaliações por meio de comparação entre as propostas; (b) a definição de descontos na pontuação em função do número de experiências apresentadas; (c) a consideração ou não de pontuação para projetos em andamento; e (d) a realização de desconto de pontos em função do tempo transcorrido da experiência apresentada.

Na Nota Técnica AED/DEPRO3 nº 016/2020, de 01/10/2020, que tratou da avaliação do processo de seleção para o Serviço C do Projeto-piloto Setor Postal, encontram-se registradas observações que demonstram a situação verificada:

Considerando que o formato escolhido para a contratação de consultores do Projeto Setor Postal é algo inédito no BNDES, não havia um procedimento estabelecido para a análise e pontuação das Propostas Técnicas, para além das disposições da RES DIR nº 3.592/2020 – BNDES. Todo o processo, nas lacunas da referida Resolução, foi sendo construído e testado ao longo dos meses de maio, junho, julho e agosto de 2020, durante a seleção dos participantes, pela Equipe de Análise da

AED/DEPRO3/GEPRO12 (responsável pelo gerenciamento do Projeto Setor Postal no BNDES), CAT, Equipe da AJ2 e Diretoria do BNDES.

Por um lado, é compreensível que, dado o ineditismo da forma de contratação e por se tratar de um projeto piloto, premissas e metodologias sejam construídas ao longo do processo. Por outro, tal situação aumenta os riscos de insucesso do processo e deve ser evitada nas próximas contratações. Os procedimentos para análise e pontuação das propostas devem ser definidos com antecedência à sua aplicação e ser de conhecimento de todos os participantes do processo, propiciando aos concorrentes a elaboração das propostas com as melhores informações.

#### ***e) Participação da Unidade demandante no procedimento de contratação***

Relativamente à RFP nº 001/2020-AED – Contratação para o Setor Postal, verificou-se que a equipe responsável pelo gerenciamento de todo o projeto de desestatização (AED/DEPRO3/GEPRO12) participou ativamente do processo de contratação, executando as seguintes atividades:

- i. Envio das RFPs às empresas selecionadas;
- ii. Envio das respostas aos pedidos de esclarecimentos formulados pelas concorrentes;
- iii. Encaminhamento de solicitação de documentos adicionais aos concorrentes;
- iv. Comunicação aos concorrentes do resultado do processo; e
- v. Organização das reuniões de abertura das propostas comerciais.

Não é possível avaliar se a participação da equipe responsável pelo gerenciamento do projeto (AED/DEPRO3/GEPRO12) limitou-se a um apoio administrativo e operacional, ou se houve alguma influência nas decisões tomadas pela CAT. De qualquer forma, deve ser destacado que a Comissão instituída para avaliação das propostas técnicas deve ter atuação segregada da equipe diretamente interessada na contratação, de forma a se evitar possíveis conflitos de interesse.

Os itens aqui expostos devem ser analisados em seu conjunto, a fim de serem visualizados os riscos existentes à integridade e à segurança dos processos e, então, sempre que necessário, adotadas medidas para sua melhoria. Na opinião da equipe de auditores, o Banco deve (a) realizar ações para aperfeiçoar a organização e a rastreabilidade das informações, (b) tomar os cuidados necessários com a formalização tempestiva de documentos; (c) definir, prévia e exaustivamente, as regras a serem aplicadas no momento das avaliações das propostas; e (d) observar a segregação de funções entre os executores e os interessados na contratação. A implantação de uma ferramenta tecnológica para suporte das contratações e que considere tais premissas, possivelmente, contribuirá para essas adequações.

## **2. O BNDES possui diretrizes sobre a proibição do uso indevido de informações obtidas ao longo dos projetos de desestatização, mas as estruturas internas para a aplicação e o monitoramento dessas diretrizes não estão devidamente implementadas e atuando conforme o previsto**

O art. 49 do Decreto nº 2.594/98 afirma que é vedado, entre outros, aos empregados do BNDES, “(...) valer-se de informações sobre o processo de privatização, às quais tenham acesso privilegiado em razão do exercício de seu cargo, relativas a fato ou ato relevante não divulgado ao mercado”. O parágrafo único do mesmo dispositivo alerta que os empregados do BNDES não poderão se utilizar de “(...) informações às quais tenham acesso em razão do exercício do cargo, de modo a obter, para si ou para outrem, vantagem de qualquer natureza”.

Sendo assim, é desejável que o Banco possua diretrizes claras sobre a proibição do uso indevido de informações obtidas ao longo dos projetos de desestatização e que essas diretrizes sejam aplicáveis a empregados, consultores e representantes do governo federal.

Mais do que ter as diretrizes, deve ocorrer a verificação periódica e constante de seu cumprimento ao longo da execução dos projetos.

Além disso, os editais, contratos e plataformas utilizados pelo Banco devem possuir cláusulas ou controles para mitigar o risco de uso indevido de informações obtidas ao longo dos processos, devendo ser monitorada a efetiva aplicação dessas cláusulas e controles.

Durante a auditoria, verificou-se que as diretrizes relacionadas às salvaguardas aplicáveis ao manuseio e à utilização de informações privilegiadas encontram-se consignadas no Código de Ética do Sistema BNDES (Capítulo III – Das Informações Privilegiadas) e na Política Corporativa de Barreiras de Informação (PCBI) do Sistema BNDES (aprovada pela Resolução CA nº 12/2019-BNDES, de 25/10/2019).

Além do disposto na própria PCBI, as seguintes políticas e normativos internos do Banco tratam do assunto:

- I - Política Corporativa de Segurança da Informação do Sistema BNDES;
- II - Política de Divulgação de Informações do Sistema BNDES;
- III - Política de Atuação em Mercado de Capitais do Sistema BNDES;
- IV - Política de Indicação do Sistema BNDES em Colegiados; e
- V - Política de Atuação na Desestatização e Estruturação de Projetos.

A Política Corporativa de Barreira de Informação estabelece que as barreiras de informação incluirão (a) controles de segregação física; (b) controles de acesso lógico; e (c) monitoramento e controle interno de informações privilegiadas. A PCBI prevê também uma

estrutura específica, denominada Unidade de Controle (*Control Room*), responsável pelo monitoramento e disseminação de informações privilegiadas no âmbito do Sistema BNDES e pelo gerenciamento das barreiras de informação.

O art. 10 da Resolução CA nº 12/2019-BNDES<sup>26</sup> estabelece os papéis e responsabilidades da PCBI. Além das atribuições da Unidade de Controle, são definidas atribuições, entre outros,

---

<sup>26</sup> Art. 10. Compete:

(...)

**III – Ao Diretor de Compliance:**

- a) aprovar critérios para inclusão de informações na Lista de Observação e na Lista de Negociação Restrita pela Unidade de Controle;
- b) avaliar os parâmetros adotados pela Unidade de Controle para a gestão da Lista de Observação e da Lista de Negociação Restrita; e
- c) monitorar o funcionamento da Unidade de Controle e avaliar periodicamente os critérios e precedentes aplicados pela referida unidade.

**IV - A Unidade de Controle (*Control Room*):**

- a) identificar as UAPs do Sistema BNDES que pertencem ao Lado Público com a finalidade de prevenir eventual risco de *Insider Trading*, bem como outras UAPs com restrição de recebimento de Informações Privilegiadas relativas a serviços de estruturação de projetos e de desestatização e, quando for o caso, informá-las de que o Sistema BNDES recebeu Informações Privilegiadas;
- b) monitorar o tratamento e a tramitação de Informações Privilegiadas no Sistema BNDES;
- c) gerir as restrições vigentes nos períodos de vedação em relação a negociação de Valores Mobiliários;
- d) manter registro sobre os Participantes do Sistema BNDES que receberam Informações Privilegiadas no exercício de atividades relacionadas ao Sistema BNDES e registrar a adoção dos procedimentos adequados no caso de acesso acidental a Informação Privilegiada;
- e) avaliar prontamente a materialidade das Informações Privilegiadas recebidas pelos Participantes do Sistema BNDES e das informações sobre as quais residam dúvidas sobre o seu caráter privilegiado encaminhadas pelos Participantes do Sistema BNDES;
- f) manter atualizadas a Lista de Observação e a Lista de Negociação Restrita;
- g) gerir os mecanismos de Transposição de Barreiras de Informação (*Wall Crossing*);
- h) gerir a lista de acesso as salas fisicamente segregadas e a lista de ramais telefônicos gravados do Lado Público;
- i) monitorar, a partir dos registros disponibilizados pela unidade gestora de tecnologia da informação, os registros de ligações telefônicas encaminhadas e recebidas pelos ramais sujeitos ao referido controle, conforme regramento interno;
- j) orientar os Participantes do Sistema BNDES quanto ao cumprimento das responsabilidades previstas nesta PCBI;
- k) reportar-se periodicamente a Diretoria e ao Conselho de Administração;
- l) propor o desenvolvimento e o aprimoramento de procedimentos e de controles relacionados a Barreiras de Informação do Sistema BNDES; e
- m) manter atualizada a PCBI, de forma a garantir que sejam observadas alterações regulatórias/legais, de diretrizes, de instrumentos ou práticas.

(...)

**XI - A Área de Integridade e Gestão de Riscos - AIGR:**

- a) promover a análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias as Barreiras de Informação;
- b) monitorar sistematicamente a implementação das Barreiras de Informação no Sistema BNDES e encaminhar reportes a Alta Administração; e
- c) propor o desenvolvimento e o aprimoramento de procedimentos e de controles relacionados as Barreiras de Informações para o Sistema BNDES.

**XII - A Auditoria Interna:** verificar o cumprimento desta PCBI e das demais normas internas e externas aplicáveis ao assunto e avaliar, periodicamente, o sistema de controles internos do Sistema BNDES relacionados as Barreiras de Informação.

para o Diretor de *Compliance*, a Área de Integridade e Gestão de Riscos (AIGR) e a Auditoria Interna.

No decorrer da auditoria, foram solicitadas informações adicionais a respeito (a) dos critérios para classificação das informações como privilegiadas, especificamente no âmbito dos projetos de desestatização, e (b) da atuação das linhas de defesa, considerando os papéis e responsabilidades previstos na Política.

As informações apresentadas pela Área de Integridade e *Compliance* (Nota SUP/AIC nº 019/2020, de 10/09/2020) indicam que as diretrizes estabelecidas quanto ao uso indevido de informações obtidas ao longo dos projetos de desestatização ainda são incipientes. A Unidade de Controle ainda não foi efetivamente criada, estando atualmente vinculada ao Superintendente da Área de Integridade e *Compliance*. A implantação da área depende, ainda, de resposta de pleito efetuado à Área de Gestão de Pessoas e Cultura Organizacional (APEC), para a criação da unidade e a definição de quantitativo de pessoal. Por conseguinte, tarefas chave para o estabelecimento das barreiras de informação ainda não foram concluídas, tais como o mapeamento do fluxo de informações que circulam no Sistema BNDES e a identificação de unidades que atuam no lado público das barreiras de informação.

Quanto aos controles de acesso lógico, até o momento, a atuação das linhas de defesa tem se limitado à elaboração de recomendações. Tais recomendações não correspondem ao previsto na PCBI, que dispôs sobre a criação de uma estrutura independente (a Unidade de Controle) para gerir e monitorar os controles que devem ser estabelecidos.

As ações de orientação são pontuais, não havendo um programa de treinamento ou um planejamento de comunicação estabelecido para disseminar as previsões da PCBI junto às estruturas do BNDES.

### **3. Prevenção e tratamento de conflitos de interesses**

De acordo com o art. 48 do Decreto nº 2.594/98, é vedado, entre outros, aos empregados do BNDES e respectivos cônjuges e parentes até segundo grau, diretamente ou por intermédio de sociedade sob seu controle: (a) participar das licitações promovidas no âmbito do PND; e (b) adquirir participações societárias ou elementos do ativo patrimonial de sociedades incluídas no PND. Além disso, a Lei nº 12.813/2013 deixa explícito que o conflito de interesse é “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (art. 3º, inciso I). O art. 5º e o art. 6º da citada Lei dispõem sobre situações que podem configurar conflito de interesses, respectivamente, durante ou após o exercício do emprego público. Ademais, o já citado documento da OCDE, *A Policy Maker's Guide to Privatisation*, apresenta boas práticas para mitigação do risco de conflito de interesse, inclusive na seleção de consultores.

Durante a auditoria, foram analisados normativos do BNDES a fim de verificar a ocorrência de dispositivos para prevenção e tratamento de situações de conflitos de interesses, especialmente nos processos de desestatização (seção 3.1). Após análise documental sobre a existência de normativos relativos à prevenção e ao tratamento de situações de conflitos de



interesses, passou-se à verificação sobre a aplicação dos referidos normativos pelas instâncias do BNDES (seção 3.2).

### **3.1 Normativos internos, treinamentos e apuração de denúncias**

O Estatuto Social do BNDES - 2019 traz diretrizes sobre conflitos de interesse de forma geral. Especificamente, em seu parágrafo único do art. 16, determina o dever de abstenção de “discussões e deliberações” dos membros de seu Conselho de Administração em caso de conflito de interesses. O conselheiro deve ainda “fazer consignar, em ata de reunião, a natureza e a extensão de seu interesse.” Essa regra ainda é válida para os membros da Diretoria (art. 20, parágrafo 3º) e do Conselho Fiscal (art. 25, parágrafo 4º). Por fim, o Estatuto ainda atribui à Área de Integridade (art. 37, inciso VIII) o dever de avaliar os controles internos e propor medidas para seu aprimoramento, “de forma a evitar conflitos de interesses e fraudes”.

Já o Código de Ética do BNDES, aprovado em abril de 2016, está aderente ao inciso I, parágrafo 1º, art. 9º da Lei de Estatais, o qual prevê que tal documento deve possuir dispositivo que vise à prevenção de situações de conflitos de interesses. O referido Código de Ética possui capítulo específico e detalhado sobre situações de conflitos de interesses, e trata, ainda, de temas recorrentes, como atividades paralelas (Seção II), participação em empresas (Seção III), transações com valores mobiliários (Seção IV) e hospitalidades, brindes e presentes (Seção V).

Ademais, foram analisados outros normativos específicos.

A Resolução nº 3.363/2018 do BNDES, que trata da aprovação do regulamento de formalização, execução e fiscalização dos contratos administrativos firmados pelo Sistema BNDES, destaca, em seu art. 2º<sup>27</sup>, a necessidade de observância do Código de Ética, da Política Corporativa Anticorrupção - PCA, da Política de Conduta e Integridade e de outras normas, conforme o caso.

A Resolução nº 3.466/2019 do BNDES, a qual trata da Criação da Política de Atuação na Desestatização e Estruturação de Projeto, em seu item 5 (*Compliance*), define o caráter sigiloso dos processos de desestatização coordenados pelo Banco.

Já a Resolução nº 3.537/2019 do BNDES, que trata da organização interna da instituição financeira, em seu Item 3, define a competência da Área de Integridade para avaliar a qualidade dos controles existentes no BNDES e em suas subsidiárias, a definição de responsabilidades, a segregação de funções, os riscos envolvidos e a conformidade dos

---

<sup>27</sup> Resolução 3363 BNDES - 2018

Art. 2. Os contratos administrativos do Sistema BNDES subordinam-se ao estabelecido nesta Resolução e em seus demais normativos, especialmente os relacionados ao Código de Ética, a Política Corporativa Anticorrupção - PCA, a Política de Conduta e Integridade em matéria de licitações e contratos administrativos e a Norma de procedimentos a serem observados em Contratações Administrativas que envolvam a Execução Indireta de Serviços, devendo observância também ao disposto na Lei no 13.303/2016, aos preceitos de direito privado e as diretrizes traçadas pelos órgãos de controle.

processos aos normativos internos e externos, propondo medidas para o seu aprimoramento, de forma a evitar conflitos de interesses e fraudes.

Diante do exposto, entende-se que os normativos do BNDES abordam a prevenção e o tratamento de conflito de interesses.

Em sentido similar, ao longo da auditoria, foi possível verificar, junto ao BNDES, que a Área de Gestão de Pessoas e Cultura Organizacional (APEC)<sup>28</sup> promoveu treinamentos junto aos empregados do Banco afetos ao macroprocesso de Desestatizações. Vale citar o treinamento online sobre o Guia de Conduta e Integridade do BNDES, com participação obrigatória dos empregados; a disponibilização de curso online específico sobre conflito de interesses; e a elaboração de plano de capacitação específico para as áreas afetas à desestatização.

Ademais, verificou-se que a Ouvidoria do BNDES tem recebido e tratado manifestações sobre o tema desestatizações<sup>29</sup>.

### **3.2 Insuficiência da atuação de instâncias responsáveis pelo acompanhamento da aplicação dos normativos relacionados a conflitos de interesses, especificamente no âmbito do processo de contratação de consultores**

Durante a auditoria, foram realizados testes com o objetivo de verificar se o Banco – além da previsão normativa, da capacitação (controle de caráter preventivo) e da apuração de denúncias (controle de caráter repressivo) - instituiu mecanismos capazes de detectar potenciais situações de conflito de interesse. Considerando o atual estágio dos projetos de desestatização, os testes focaram na identificação de potenciais conflitos de interesse atinentes à contratação dos consultores.

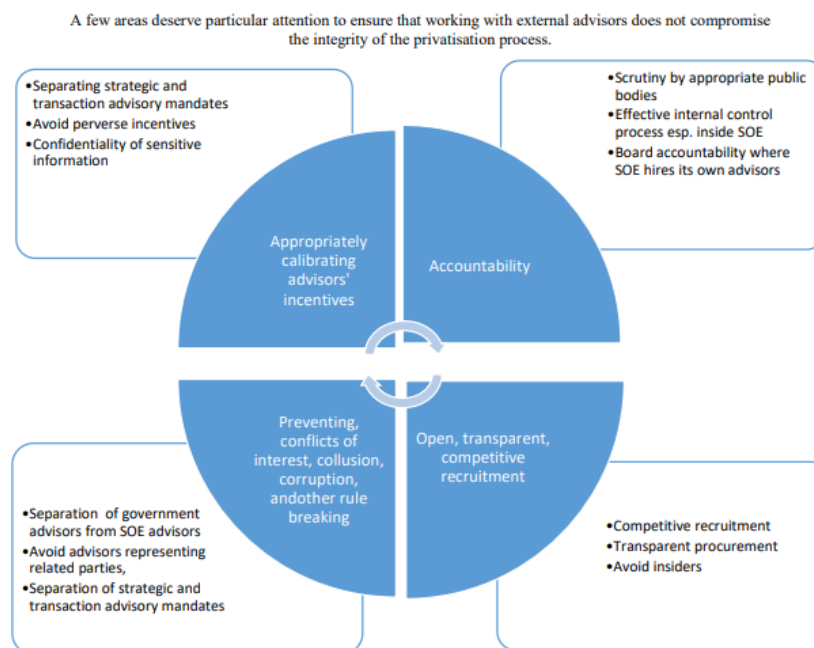
Sobre a temática, vale trazer à baila que o documento *A Policy Maker's Guide to Privatisation*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, aponta medidas a serem tomadas de forma a evitar ou mitigar o risco de integridade no processo de contratação de consultores externos. De acordo com o citado documento: “algumas áreas merecem atenção especial para garantir que o trabalho com consultores externos não comprometa a integridade do processo de privatização” (tradução livre).

---

<sup>28</sup> Nota APEC/SUP nº 009/2020 de 23/09/2020

<sup>29</sup> Nota Ouvidoria nº 002/2020 de 17/09/2020

**Figura 1 - Integridade no processo de privatização e a relação com consultores externos**



Fonte: *A Policy Maker's Guide to Privatisation*, figure 4.2.

Ao longo dos exames, não identificamos que o BNDES adote mecanismos suficientes no sentido de atuar preventiva e proativamente na seleção e no monitoramento de consultores externos, o que dificulta que o Banco mapeie e trate, adequada e tempestivamente, potenciais situações de conflito de interesse. Além disso, de forma geral, observou-se que as instâncias de controle do Banco, por diversos motivos, não vêm atuando de forma prospectiva sobre o tema:

- a) A Área de Integridade e *Compliance* (AIC) não realizou testes relativos ao assunto e não informou haver planejamento para tanto<sup>30</sup>;
- b) A Comissão de Ética do Sistema BNDES (CET/BNDES) informou que processa os pedidos de consulta sobre conflitos de interesse quando submetidos ao seu crivo; e
- c) A Superintendência de Auditoria Interna informou a previsão, em seu planejamento, de duas auditorias com temas afetos à desestatização: DTZ Estruturar Projetos; e DTZ Modelos Operacionais (Desestatização, incluindo Fomento e Leilão). Destacou ainda a previsão de atuação complementar aos trabalhos da Controladoria-Geral da União.

Nessa direção, com o objetivo apenas de apresentar um exemplo em que uma atuação preventiva poderia induzir a criação e a aplicação de controles adicionais visando à mitigação de potencial conflito de interesse, pode-se citar que, no âmbito do processo de desestatização dos Portos de Santos e de São Sebastião, a empresa líder (DTA Engenharia LTDA) do consórcio (DAGNL) selecionado para a realização de estudos e o desenvolvimento de modelagem é

<sup>30</sup> Memo AIC/SUP nº 58/2020 de 24/09/2020

também fornecedora da estatal que administra o Porto de Santos (a Santos *Port Authority* - SPA), em serviço de engenharia, atualmente em execução.

Abaixo, listam-se os contratos (valores, referências, datas, contratante e objeto) em que a DTA Engenharia participa, ainda que apenas como líder de consórcio.

**Tabela 1 - Contratos com participação da DTA., ainda que apenas na condição de consorciada**

| Contratante           | Cliente Final                | Objeto   | Tipo                     | Contrato                     | Data Assinatura | Prazo    | Valor Contratual               |
|-----------------------|------------------------------|--|--------------------------|------------------------------|-----------------|----------|--------------------------------|
| Santos Port Authority | Santos Port Authority        | Obra de Dragagem   | Engenharia               | Pregão eletrônico nº 27/2019 | 09/01/2020      | 24 meses | R\$ 274,70 milhões             |
| BNDES                 | Ministério da Infraestrutura | Consultoria de Desestatização dos Portos de Santos (Santos Port Authority) e São Sebastião | Consórcio de Consultoria | Contrato OCS nº 195/2020     | 11/09/2020      | 18 meses | R\$ 6,56 milhões <sup>31</sup> |

Fonte: Elaborado pela CGU a partir de dados públicos, disponíveis nos sítios eletrônicos do BNDES (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>) e da SPA (<http://www.portodesantos.com.br/>)

Verifica-se que a referida empresa, no papel de líder do consórcio de consultoria externa (valor total de R\$ 6,56 milhões), terá acesso direto e amplo a informações privilegiadas<sup>32</sup> da SPA, ao mesmo tempo em que estará atuando como fornecedora desta em contrato de serviço de dragagem (valor de R\$ 274,70 milhões). Vislumbra-se, nesse caso, o risco de conflito de interesse, podendo a DTA se beneficiar do acesso a informações privilegiadas:

- a) na gestão do contrato de dragagem, por conhecer detalhadamente a estrutura de custos e a estratégia comercial da estatal, colocando esta última em desvantagem em eventual disputa; e
- b) se obter informações sobre possível descontinuidade ou mesmo expansão do projeto de dragagem, o que colocaria a empresa em posição privilegiada em eventual conflito ou licitação, respectivamente.

Há o risco, ainda, de a DTA, por ser parte interessada nos dois contratos citados acima, evoluir de uma situação de conflito de interesse potencial ou aparente para efetivo/real, prejudicando, no limite, o dever de prestação de um serviço profissional, objetivo e imparcial.

O BNDES e a SPA informaram, ao longo da auditoria, que não identificaram conflito de interesses na atuação concomitante da DTA como (a) líder do consórcio responsável pelos estudos que suportarão o processo decisório relativo à eventual desestatização dos Portos de

<sup>31</sup> Valor total do contrato firmado com o consórcio DAGNL.

<sup>32</sup> De acordo com o art. 3º da Lei nº 12.813/2013, considera-se informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.

Santos e de São Sebastião e (b) prestadora de serviços de dragagem para a SPA. O motivo apontado é que o escopo dos referidos contratos seria totalmente distinto e que por isso não haveria conflito.

Contudo, o BNDES informou que tem adotado ações para que, no caso analisado, evite-se a evolução para um conflito de interesses efetivo. Entre as ações citadas pelo Banco, destaca-se a realização de reuniões específicas e individualmente com integrantes do consórcio DAGNL, inclusive a DTA, com o objetivo de “(...) conhecer melhor a sua atuação em serviços de assessoria de outros relacionados, de alguma forma, ao Porto de Santos”.

Ademais, como medidas de cunho mais estruturante, a instituição financeira informou que passará a incluir nos instrumentos jurídicos aplicáveis à contratação dos consultores que atuam sobre os projetos de desestatização, entre outras, as seguintes disposições que dizem respeito à:

(...)

(i) atuação do prestador do serviço voltada para o atendimento do melhor interesse do cliente, que, diante de situações de conflitos, deverá prevalecer;

(ii) transparência, incluindo-se disposição que estabeleça o compromisso do prestador do serviço de informar tempestivamente ao BNDES a ocorrência de possível situação de conflito de interesses e o tratamento dado à mesma;

(iii) limitação quanto ao uso das informações obtidas no âmbito do contrato, devendo ser estabelecido que qualquer informação recebida pelo prestador do serviço no âmbito do contrato somente poderá ser empregada para outra finalidade mediante aquiescência expressa do cliente; e

(iv) adoção, pelo prestador de serviços, de medidas voltadas para evitar a circulação indevida de informações recebidas e, quando for o caso, de segregação de funções.

Com base no exposto, conclui-se que o BNDES precisa - em linha, inclusive, com o já proposto pelo próprio Banco - adotar mecanismos de controle adicionais, de modo a mitigar o risco de integridade no processo de desestatização, atuando de forma preventiva e proativa na seleção e no monitoramento de consultores externos, com a finalidade de detectar de forma tempestiva e tratar adequadamente potenciais conflitos de interesses, decorrentes, por exemplo, de relacionamentos societários ou vínculos contratuais de consultores. Especificamente sobre o caso da DTA, entende-se que o Banco deve manter o adequado monitoramento do contrato com o consórcio em que a citada empresa é líder, de modo a evitar a materialização do risco de conflito de interesses apontado neste relatório.

#### **4. Ferramentas tecnológicas e procedimentos de documentação aplicáveis aos projetos de desestatização conduzidos pelo Banco**

Foi avaliado se o Banco instituiu e mantém ferramentas tecnológicas suficientes para o acompanhamento do andamento das atividades dos projetos de desestatização, bem como se instituiu e mantém procedimentos suficientes de documentação das atividades realizadas

nos projetos de desestatização, tendo, neste caso, a análise sido limitada ao projeto da CODESA.

Cabe destacar que a gestão financeira dos contratos firmados entre o Banco e os consultores responsáveis pela elaboração dos estudos não fez parte do escopo ora analisado.

#### **4.1. Ferramentas tecnológicas que suportam, no âmbito do Banco, o processo de desestatização**

Verificou-se, em princípio, que o Banco adota, pelo menos, 5 (cinco) sistemas para gestão dos projetos de desestatização:

- **Redmine:** gestão de atividades, com controle de etapas e prazos;
- **Microstrategy:** elaboração de painéis de reporte à gestão;
- **BNDES Serviços:** principal repositório para armazenamento da documentação dos projetos;
- **CRM Suite:** registro de ações de fomento e relacionamento do BNDES para as áreas de estruturação de projeto;
- **SAP:** gestão financeira dos contratos administrativos.

O acesso aos sistemas, disponibilizado à equipe de auditoria no decorrer dos trabalhos, permitiu a conclusão de que as ferramentas tecnológicas existentes são suficientes para o controle dos projetos, ressalvando-se, conforme abordado no subitem 1.2 deste relatório, a inexistência de uma ferramenta específica para dar suporte ao novo modelo de contratação de consultores.

No que se refere ao repositório para armazenamento dos documentos relacionados aos projetos de desestatização, registra-se que o Sistema BNDES Serviços foi desenvolvido e implementado no decorrer da presente auditoria. Anteriormente à adoção do citado sistema, os documentos eram arquivados em pastas de rede com restrições de acesso e controlados por meio de planilha, conforme estabelecido no normativo interno “Procedimento de Arquivamento de Documentos da AD<sup>33</sup>.”

Considerando a alteração da sistemática, o normativo de referência se encontra desatualizado, por não prever a utilização de sistema específico para repositório de documentos. Dessa forma, o Banco, ao reconhecer o fato, informou que (a) irá atualizar o referido normativo na medida em que for necessário e (b) as pastas de rede citadas no Procedimento foram substituídas pelo sistema BNDES Serviços<sup>34</sup>. Considera-se, no entanto,

---

<sup>33</sup> Trata-se de normativo interno que orienta sobre procedimentos para arquivamento adequado da documentação referente aos processos de desestatização. Este normativo não possui numeração, porém, foi recebido pela equipe de auditoria em resposta à Solicitação de Auditoria nº04/820808 (Anexo IV da Nota Conjunta da AED, AEP, AGOV de 20 de agosto de 2020).

<sup>34</sup> Conforme Nota AED/SUP nº 021/2020, Nota AEP/SUP nº 021/2020 e Nota AGOV/SUP nº 014/2020, de 06/11/2020

que a manutenção do normativo sem a devida atualização põe em risco a segurança, padronização e eficiência do processo de documentação dos projetos de desestatizações.

Após acesso e testes no Sistema BNDES Serviços, principal repositório de arquivos produzidos na gestão dos processos de desestatização, considera-se que o sistema é apto a arquivar o material produzido e recebido durante a execução dos projetos. Verificou-se, contudo, em outubro/2020, que nem todas as informações estavam devidamente atualizadas no referido sistema, conforme seus módulos<sup>35</sup>.

Em sua maioria, foi verificada a ausência de documentos chave nos projetos, como os contratos com clientes e consultores (Terceiros); e, em outros casos, os estudos produzidos pelos consultores externos. Tal situação implica em fragilidade no critério de tempestividade e rastreabilidade de informações para atuação de instancias de controle do próprio BNDES e externas, como CGU e TCU.

Há que se destacar, finalmente, outra fragilidade que prejudica a sistematização dos projetos de desestatização. Trata-se da gestão da documentação sob um prisma de processo, cuja rastreabilidade, fundamental sob o aspecto da *accountability*, deve se dar por meio de sistema que traga, de forma cronológica, a completude dos documentos produzidos e recebidos durante o projeto, proporcionando uma visão do todo. Dessa forma, nos projetos de desestatização, não há uso de tal sistema.

## **4.2. Insuficiência da documentação da interlocução ocorrida entre o Banco e os consultores no projeto de desestatização da CODESA**

Sobre o projeto de desestatização da CODESA, especialmente com relação à utilização de consultoria externa, foram realizados testes de auditoria, de forma a verificar a suficiência de sua documentação e o suporte de informações e análises tecnicamente embasadas e capazes de justificar as decisões até então tomadas, sendo a atuação do Banco na revisão dos produtos entregues pelos consultores fator crítico.

A equipe de auditoria verificou que as versões dos estudos não estão organizadas de forma sistemática, em formato de processo. Dessa forma, não é possível verificar as principais mudanças ocorridas ao longo do processo, com a devida cronologia inclusive, as motivações para as mudanças e, tampouco, identificar ou evidenciar a atuação do BNDES no processo. Somente foi possível verificar troca de alguns e-mails entre o Banco e os consultores. Por exemplo, no BNDES Serviços, não foram identificadas as versões dos relatórios dos consultores externos e tampouco as análises técnicas revisionais elaboradas pelo BNDES.

---

<sup>35</sup> Dados Básicos, Dados Complementares, Equipe, Cronograma, Contrato com Cliente, Contrato com Terceiros, Documentos, são os módulos do Sistema BNDES Serviços, criado para gerenciamento da documentação dos projetos de Desestatização.

Ainda sobre a documentação, não se verificou o registro, no BNDES Serviços, de algumas análises e planilhas que fundamentam os cálculos e conclusões da consultoria externa nos produtos apresentados<sup>36</sup>.

A etapa final dos estudos é representada pelo Sumário Executivo, elaborado pela equipe técnica do BNDES, o qual compila todos os estudos realizados pela consultoria externa e as considerações finais do banco, para, no caso da CODESA, encaminhamento ao Ministério da Infraestrutura. Esse Sumário possui ficha de avaliação que tem como escopo os estudos entregues pela consultoria externa. Porém, tal ficha foi considerada superficial e inadequada pela equipe de auditoria<sup>37</sup>.

Para que haja uma avaliação eficaz do serviço prestado é necessária a evolução da ficha de avaliação, de forma que esta contemple critérios específicos para cada tipo de relatório entregue (i.e. *due diligence* contábil, *due diligence* jurídico, avaliação previdenciária etc), permitindo a utilização de critérios técnicos e objetivos para cada situação encontrada. Conforme já mencionado, o trabalho de documentação da revisão da qualidade desses produtos apresentou fragilidades não só em sua fase final (Sumário Executivo), mas também ao longo do projeto, durante as entregas das versões dos relatórios<sup>38</sup>.

Ainda, no caso da CODESA, essa ficha indica, por meio de campo de observação, que houve problemas na execução dos serviços, especialmente na qualidade desses produtos. Porém, não está claro quais as deficiências dos estudos e se foram sanadas a contento ou mesmo se alguma sanção contratual foi aplicada aos consultores externos em virtude desse fato.

A documentação de cada etapa do projeto é ponto fundamental na garantia da sua qualidade, por facilitar o processo de revisão, e deve contribuir para uma melhor tomada de decisão. Assim, tem-se o risco de tomada de decisão prejudicial ao projeto por fragilidade na documentação base.

De outro lado, verificou-se, em consulta ao BNDES Serviços, que - ao longo do processo de produção dos estudos por parte dos consultores externos - versões desses estudos foram encaminhadas ao Ministério da Infraestrutura. Este por sua vez produziu documentação<sup>39</sup> que indica sua atuação no sentido de revisar as versões intermediárias, com comentários e definição de requisitos mínimos de qualidade para cada documento.

---

<sup>36</sup> Exemplos de situações em que deveria haver documentação de suporte anexadas, mas que não foram encontradas no BNDES Serviços: a. Item 4.8. (Recálculo) Compromisso Atuarial do Relatório de Avaliação Previdenciária; b. Itens 5.3 e 5.4 Despesas com Saúde do Relatório de Avaliação Previdenciária (projeções para 2019, 2020 e 2021); c. Item Qualidade dos Ativos Líquidos do Relatório de *Due Diligence* Contábil; d. Item 2.2. Identificação dos Principais Fluxos (dados extraídos do Ministério da Economia sobre exportação de grãos) do Relatório – Estudo de Mercado.

<sup>37</sup> São 6 critérios, pouco objetivos, de avaliação do trabalho global dos consultores: 1. Qualidade; 2. Prazo; 3. Qualidade de serviços acessórios; 4. Disponibilidade; 5. Atendimento a solicitações; 6. Comprometimento com o Projeto.

<sup>38</sup> Falta de sistematização em forma de processo, ausência de registro de notas técnicas de avaliações de versões, ausência de padronização de registro de interações com o contratado, reuniões sem atas de registro.

<sup>39</sup> Nota Técnica nº 01/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, Ministério da Infraestrutura, de 05 de janeiro de 2021.



Considerando a atuação do BNDES e a atuação do Ministério da Infraestrutura no processo de supervisão e revisão dos trabalhos da consultoria externa na desestatização da CODESA, identifica-se oportunidade de melhoria no tocante ao BNDES. Verificou-se que o Banco tem atuado no aperfeiçoamento do seu processo de seleção e contratação dos consultores externos. Porém, considerando a documentação analisada, não foram encontradas evidências de um processo sistematizado de monitoramento da qualidade dos estudos encomendados, ao contrário do Ministério da Infraestrutura (cliente do BNDES), para o qual encontrou-se documentação estruturada desse processo.

A situação apontada pode ocasionar deficiências de qualidades nos estudos contratados em outros projetos de desestatização em que o BNDES atua. Especialmente nos casos em que o cliente (entidade pública como governo estadual, prefeitura ou mesmo outros ministérios a nível federal) não possua estrutura suficiente para essa supervisão.

# RECOMENDAÇÕES

1 - Na aplicação do § 2º do art. 29 da Resolução DIR nº 3.685/2020 – BNDES, considerar sigilosas somente as informações que, no caso concreto e com a devida justificativa, tiverem o condão de impactar, em termos estratégico-mercadológicos, participantes de processos de seleção conduzidos pelo BNDES e/ou o próprio Banco. Na próxima revisão da Resolução DIR nº 3.685/2020 – BNDES, incorporar essa diretriz ao normativo em questão.

## **Achado nº 1.1**

2 - Implementar ferramenta tecnológica para dar suporte à execução dos procedimentos de contratação relativos à estruturação de projetos e de medidas de desestatização. Tal ferramenta deverá se constituir em um repositório, organizado e seguro, dos documentos produzidos durante o processo de contratação.

3 - Definir e divulgar - previamente à realização dos processos de seleção de consultorias para a realização de estudos e modelagens de desestatização - as regras aplicáveis à consecução das análises e à atribuição da pontuação para as propostas apresentadas pelos participantes da competição.

## **Achado nº 1.2**

4 - Implementar efetivamente as estruturas internas previstas na Política Corporativa de Barreiras de Informação, para que sejam institucionalizados os controles previstos no normativo interno do Banco.

## **Achado nº 2**

5 - Com o objetivo de mitigar o risco de integridade no processo de desestatização gerido pelo BNDES, atuar de forma preventiva e proativa na seleção e no monitoramento de consultores externos, com a finalidade de detectar e, se for o caso, tratar potenciais conflitos de interesse, decorrentes, entre outros, de relacionamentos societários ou vínculos contratuais mantidos por tais consultores.

## **Achado nº 3.2**

6 - Manter a atualização dos sistemas utilizados nos processos de desestatização, acrescentando, no BNDES Serviços ou no sistema aplicável, os documentos chave de cada projeto, e definindo, de forma clara, como serão arquivadas as interações existentes entre as equipes do BNDES e os consultores externos, inclusive no que concerne ao trâmite de versões preliminares de estudos e suas respectivas análises.

## **Achado nº 4.1**

7 - Aperfeiçoar o processo de supervisão e monitoramento da qualidade dos estudos desenvolvidos por consultores externos contratados, especialmente, definindo (a) requisitos

mínimos de qualidade, baseados em boas práticas de mercado, para cada estudo a ser entregue, e (b) rotinas para que a atuação da equipe técnica possua tempestividade nas correções de desvios de qualidade dos estudos.

**Achado nº 4.2**

## CONCLUSÃO

A partir dos exames realizados e considerando apenas o escopo declarado na introdução deste relatório, **pode-se concluir que, de um modo geral, o BNDES mantém estruturas e controles com o objetivo de assegurar o cumprimento das etapas dos projetos de desestatização sob sua responsabilidade.** Essa conclusão, contudo, **não exige o Banco do dever de avaliar e, se for o caso, corrigir as fragilidades apontadas no presente relatório,** uma vez que estas, se não tratadas, **podem dificultar ou impedir que os projetos de desestatização ocorram de forma íntegra e eficiente.**

Durante a auditoria, foi possível verificar que, em 2019, o Banco adotou medidas no sentido de prover as áreas responsáveis pelos projetos de desestatização com os **recursos humanos** suficientes para atender a demanda, bem como instituiu procedimentos mínimos, ainda que não formalizados, para a identificação de necessidade e, quando for o caso, reforço das equipes que conduzem os citados projetos. Além disso, analisando especificamente o caso da CODESA, entendeu-se que, em seu conjunto, a equipe do Banco responsável pelo projeto tem formação e experiência profissional adequadas à condução dessa desestatização. Em relação aos demais projetos, considerando consultas realizadas ao Sistema “BNDES Serviços” e as diversas interações ocorridas ao longo da auditoria, não foram identificados indícios de deficiência nos aspectos de formação e experiência profissional dos colaboradores do BNDES.

Quanto ao processo de **contratação dos consultores** responsáveis pela realização dos serviços (estudos e avaliações) que sustentarão à tomada de decisão no âmbito dos projetos de desestatização, o que se observou foi que o BNDES - após a realização de análises internas que indicaram as dificuldades de se contratar parte desses serviços por meio de pregão eletrônico – decidiu adotar procedimentos próprios de contratação, os quais foram consignados, inicialmente, na Resolução DIR nº 3.592/2020, e, posteriormente, na Resolução DIR nº 3.685/2020. Sobre esse assunto, cabe reconhecer que o Banco, no processo de alteração da sistemática de contratação, adotou postura prudente, tendo optado por aplicar o novo modelo a projetos pilotos (realizados sob a égide da Resolução DIR nº 3.592/2020) e, a partir da experiência adquirida em tais projetos, aperfeiçoar a normatização interna sobre o assunto (com a edição da Resolução DIR nº 3.685/2020). Além disso, salienta-se que, durante a realização dos pilotos, o BNDES buscou manter contínua interlocução com os órgãos de controle.

Sobre a legalidade dessa nova sistemática de contratação adotada pelo Banco, concluiu-se - após posicionamento emitido pela Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (Parecer nº 00220/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU) - que seria “(...) juridicamente possível a utilização, pelo BNDES, do artigo 28, parágrafo 3º, inciso I, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para considerar inaplicáveis as licitações para contratação de projetos e estudos de consultoria destinados a instrumentalizar operações de desestatização”. Restou consignado, contudo, que a adoção de tal dispositivo legal não afastaria a obrigação de o Banco seguir os princípios da Administração Pública.

Nessa toada, ao avaliar o conteúdo do normativo (Resolução DIR nº 3.685/2020) que regulamenta o novo modelo de contratação de consultores adotado pelo BNDES, verificou-se

que o art. 29, § 2º do citado normativo, impõe, de forma abrangente e indiscriminada, sigilo a toda documentação relativa às propostas comerciais e técnicas dos concorrentes e aos respectivos julgamentos. Sobre esse dispositivo, entendeu-se que o eventual tratamento sigiloso deve se limitar às informações de cunho estratégico-mercadológico e ser realizado em cada caso, de modo que seja possível avaliar se a divulgação de tais informações acarretará prejuízo à atividade econômica da estatal ou de terceiros. Ademais, ponderou-se a importância de o BNDES - à medida em que vá aplicando a nova sistemática de contratação de consultores - busque, sem prejuízo à proteção de informações de cunho estratégico-metodológico, identificar formas de conferir maior transparência ao processo de seleção de tais agentes, de forma especial no que concerne às razões da escolha realizada. Essa ação, na visão da equipe de auditores, tem o condão de impactar positivamente a aceitabilidade da seleção e a legitimidade dos resultados dos projetos de desestatização.

Ainda sobre o processo de contratação de consultores, durante a análise de 3 (três) projetos pilotos (RFP nº 01/2020 – AED/BNDES, RFP nº 01/2020 – AEP/BNDES e RFP nº 02/2020 – AEP/BNDES), observou-se que (a) algumas premissas e metodologias de avaliação das propostas apresentadas pelas consultorias não foram previamente definidas, mas, sim, desenvolvidas após o recebimento de tais propostas; (b) uma insuficiente segregação de funções entre a equipe responsável pelo gerenciamento dos projetos e a Comissão instituída para avaliação das propostas técnicas (especificamente, no caso da RFP nº 01/2020 – AED/BNDES); e (c) não havia um sistema para dar suporte à execução dos procedimentos de contratação.

No que concerne ao tratamento dado pelo Banco ao tema **conflito de interesses**, verificou-se que a instituição financeira aborda o assunto em diversos normativos internos, bem como busca oferecer aos seus colaboradores treinamentos sobre a questão. No entanto, observou-se que a atuação das linhas de defesa na verificação do cumprimento dos dispositivos que versam sobre o assunto é incipiente. Em especial, entendeu-se que o BNDES, com o objetivo de mitigar o risco de integridade no processo de desestatização, precisa atuar de forma preventiva e proativa na seleção e no monitoramento de consultores externos, com a finalidade de detectar e, se for o caso, tratar potenciais conflitos de interesse, decorrentes, entre outros, de relacionamentos societários ou vínculos contratuais mantidos por tais consultores.

Quanto às salvaguardas adotadas pelo Banco em relação ao recebimento, guarda e tramitação de **informações privilegiadas**, foi possível verificar que a instituição financeira possui diretrizes sobre a proibição do uso indevido de informações obtidas ao longo dos projetos de desestatização, bem como inclui dispositivos pertinentes ao tema nos termos de referência e nos contratos firmados com os consultores. Constatou-se, contudo, que as estruturas internas para aplicação e monitoramento dessas diretrizes não estão devidamente implementadas e atuando conforme o previsto.

Em relação à **formalização e à documentação** das atividades realizadas no bojo dos projetos de desestatização, observou-se que o sistema “BNDES Serviços” é o principal repositório de documentos produzidos na gestão dos projetos em questão. Durante a auditoria, contudo, verificou-se, a partir de teste realizado em outubro de 2020, que o sistema não estava devidamente atualizado com os principais documentos dos projetos.

Ainda em relação à formalização e à documentação, a (já relatada) ausência de ferramenta capaz de suportar o processo de contratação de consultores exigiu que o Banco utilizasse, entre outros, planilhas eletrônicas, caixas de e-mails (configuradas por projetos) e formulários customizados para conduzir as seleções. No mais, além de fragilidades pontuais atinentes à formalização de atas das Comissões de Avaliadores Técnicos, restou configurado que as equipes técnicas do Banco não documentam suficientemente as interações realizadas com os consultores com o objetivo de incrementar a qualidade dos produtos entregues.

No que diz respeito às **ferramentas tecnológicas** adotadas pelo BNDES para o acompanhamento do andamento das atividades dos projetos de desestatização, verificou-se que os sistemas existentes são adequados para a execução desse controle, ressaltando-se, conforme já reportado, no que toca à inexistência de uma ferramenta específica para dar suporte ao novo modelo de contratação de consultores.

Finalmente, quanto às **alçadas e aos reportes**, o que se verificou é que estes existem e têm sido respeitados.

Para as fragilidades e os riscos apontados no presente relatório, foram feitas recomendações, as quais têm, entre outros, os seguintes objetivos: (a) incrementar a transparência e conferir maior robustez aos processos de seleção e acompanhamento dos serviços prestados pelos consultores; (b) mitigar riscos de utilização indevida de informação privilegiada e de conflitos de interesses; e (c) aprimorar o processo de formalização e documentação das etapas dos projetos de desestatização. Espera-se, a partir de tais recomendações, aumentar a probabilidade de êxito dos projetos em andamento e vindouros, bem como incrementar a confiança das partes interessadas quanto à atuação do Banco no âmbito das desestatizações.

# ANEXO

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Os gestores do BNDES apresentaram manifestação<sup>40</sup> sobre o teor do Relatório Preliminar, por meio de Nota Conjunta AEP/SUP nº 007/2021, AGOV/SUP nº 002/2021, Nota AED/SUP nº 008/2021, Nota AJ2/JUDEP nº 036/2021 e Nota AIC/SUP nº 014/2021, de 10 de maio de 2021.

### **Achado nº 1.1 Aplicação abrangente da hipótese de sigilo estratégico-mercadológico às propostas técnicas e comerciais, bem como aos respectivos julgamentos**

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

##### **RECOMENDAÇÃO 01**

*Alterar as disposições da Resolução DIR nº 3.685/2020 – BNDES, de modo a restringir o acesso à documentação de proposta comercial e técnica dos concorrentes e aos respectivos julgamentos efetuados pelas Comissões de Avaliação apenas em casos justificadamente classificados como sigilosos.*

Inicialmente, vale lembrar que o aumento da eficiência foi o principal objetivo que o BNDES perseguiu ao promover o aprimoramento do seu modelo de contratação. A qualidade dos consultores que respondem aos procedimentos de contratação e a consistência das suas propostas são fundamentais para atingir esse objetivo.

Nesse contexto, a experiência obtida pelo BNDES em contratações anteriores e durante o processo de transição para o novo modelo demonstra que os consultores, sobretudo os mais qualificados, entendem como fundamental a preservação do sigilo sobre as propostas que oferecem nos procedimentos, sobretudo as técnicas.

A elaboração de propostas é uma inteligência valiosa para as consultorias e sua divulgação causa-lhes prejuízos mercadológicos perante seus concorrentes. Essa sensibilidade também recai sobre o juízo que o BNDES faz sobre as propostas técnicas, pois ele pode ser utilizado como um sinalizador de qualidade (ou falta de) perante clientes. Essas preocupações foram repassadas para o BNDES diversas vezes pelas consultorias mais qualificadas do mercado.

Nessa premissa, o BNDES teve que ajustar seu procedimento de contratação à realidade do mercado para atrair as consultorias mais qualificadas e aumentar a qualidade dos projetos da sua carteira.

---

<sup>40</sup> Esclarece-se que, em sua manifestação, o Banco fez referência aos números das propostas de recomendações constantes na versão preliminar deste relatório, os quais não coincidem necessariamente com os desta versão, já que, após análise do arrazoado apresentado pela instituição financeira, algumas daquelas recomendações não permaneceram no relatório final, tendo, conseqüentemente, as demais sido renumeradas.

Desse exercício saiu a solução disposta na Resolução DIR nº 3685/2020- BNDES que, no nosso entendimento, restringe a publicidade em casos excepcionais e devidamente justificados, em consonância com a diretriz exposta na recomendação.

A seguir, serão expostos os caminhos percorridos e os fundamentos jurídicos que embasam a legalidade da exceção estipulada pelo BNDES.

### **a) Benchmarking**

Dentre os exercícios de gestão que foram realizados destaca-se o estudo das práticas de mercado para a mesma atividade. O *benchmarking* com os bancos de desenvolvimento pares do BNDES envolveu diversos pontos do processo de contratação e adiante será aprofundado o ponto da divulgação das propostas técnicas dos concorrentes e seus respectivos julgamentos.

Nesse ponto, pode-se destacar as diretivas procedimentais do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do Banco Mundial, que regulamentam as contratações de consultores realizadas por aqueles bancos, maiores referências em estruturas de projetos junto com o BNDES. Da análise dos seus regulamentos, extrai-se que os dois bancos de desenvolvimento adotam procedimentos semelhantes e somente divulgam os julgamentos das propostas técnicas para seus respectivos detentores.

Em resumo: o BID e o Banco Mundial não divulgam as propostas técnicas e os julgamentos entre todos os concorrentes, tendo o concorrente acesso somente à sua própria nota. O modelo desses bancos de desenvolvimento é uma referência consagrada de boas práticas internacionais para contratação de consultores, e foi utilizado pelo BNDES para a construção do seu novo modelo de contratação. Assim, verifica-se que o BNDES está alinhado com seus pares ao adotar sistemática de avaliação de consultores que maximiza a obtenção de boas propostas ao conferir segurança para os concorrentes de que suas informações estratégicas e sua inteligência mercadológica estarão protegidas.

### **b) A adequação legal**

A adequação da prática adotada pelo BNDES à sistemática legal estabelecida pela Lei de Acesso à Informação fica evidente pela redação do parágrafo primeiro do Decreto 7.724/2012 (Regulamento da Lei 12.527/2011). Vejamos:

Art. 5º Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Uniao.

§ 1º A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela Uniao que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.



A redação legal materializa a regra estabelecida na Constituição Federal, que estipula para as estatais “a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários” (Art. 173, §1º, II).

Na mesma direção de inaplicabilidade do acesso a informação ao ponto ora em debate está o Art. 6º do mesmo Decreto, que no inciso I estipula:

Art 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:

I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça;

Relembre-se que o ponto em questão é a preservação de informações comerciais e profissionais de terceiros (consultores), o que está expressamente excepcionado no Decreto. A divulgação dessas informações sensíveis pode causar aos consultores prejuízos concorrenciais. O receio desse efeito negativo prejudica as contratações feitas pelo BNDES, pois afasta consultores dos procedimentos e prejudica o fornecimento de informação daqueles que nele comparecem, pois suas experiências são protegidas por acordos de confidencialidade com seus clientes.

Assim, verifica-se que a exceção prevista pelo BNDES no regulamento de contratações está em consonância com o regramento legal da Lei de Acesso à Informação, seja pela disciplina do Art. 5º quanto do Art. 6º. Frise-se que a natureza jurídica das contratações de consultores no âmbito da Resolução DIR nº 3685/2020- BNDES não é de contratação administrativa, mas sim de contratação privada relacionada ao objeto social da empresa, que também recebe a incidência da equiparação constitucional das estatais frente às empresas privadas.

### **c) Guia de aplicação da LAI**

Nos debates relativos à aplicação da Lei de Acesso à Informação deve-se sempre buscar como referência as orientações produzidas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral Da União, órgão institucionalmente competente para monitorar a aplicação da LAI na Administração Pública Federal.

Nesse exercício, buscou-se a leitura do Guia de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal (2ª edição), produzido pela CGU. Na página 71 do referido documento inicia-se o tratamento do sigilo empresarial, e é destacada justamente a mitigação de aplicação da LAI às empresas estatais que atuam em concorrência, nos seguintes termos:

A aplicação da Lei nº 12.527/11, no âmbito das empresas estatais - gênero no qual se inserem as empresas públicas (cujo capital é inteiramente de propriedade do Estado) e as sociedades de economia mista (empresas com controle estatal, mas que contam com participação de entes privados) apresenta particularidades. Trata-se de entidades híbridas, que ora se submetem a um regime jurídico de direito público (no qual se incluiria as obrigações de publicidade decorrentes da LAI), ora se submetem a um regime jurídico de direito privado (regime em que, tal como ocorre com as empresas privadas, não há incidência da obrigação de observar a regra da publicidade estabelecida pela LAI).

(...) Ressalva-se apenas que excepcionalmente o acesso à informação poderá ser negado, como quando se comprova o risco à sua competitividade ou sua estratégia comercial, bem como quando existe sigilo legal sobre a informação (bancário, fiscal, judicial etc).

A questão ora em debate é justamente uma exceção à regra de divulgação integral fundamentada no risco de prejuízo à competitividade do BNDES. Como visto acima, o procedimento do BNDES está em linha com os dos seus pares bancos de desenvolvimento. Dada a sensibilidade dessas informações para as consultorias, a sua divulgação prejudica a atratividade das contratações do BNDES e, com isso, impacta na sua eficiência e competitividade.

Vale lembrar que o procedimento da Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES prima pela publicidade e transparência, sendo o ponto das propostas o único sobre o qual recai a necessidade de imposição de sigilo.

O Guia possui outra orientação que também pode corroborar a legalidade do procedimento adotado pelo BNDES na Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES. Na página 75, o tópico “Sigilo decorrente de risco à competitividade e à governança empresarial”, traz uma diretriz e um exemplo que se aplicam ao caso concreto:

Muitas vezes, empresas (ou mesmo indivíduos empresários) depositam, em entidades públicas, informações acerca de suas atividades econômicas. A Superintendência da Zona Franca de Manaus, por exemplo, como entidade responsável por criar um modelo de desenvolvimento comercial, industrial e agropecuário da região, coleta e armazena informações importantes acerca das mais diversas atividades econômicas locais. Ainda que se trate de informações importantes para que o governo planeje, monitore e avalie as suas políticas nesta área, não se pode considerá-la pública, pois isso acarretaria prejuízos para a competitividade destas empresas. A divulgação de informações sensíveis de certas empresas poderia fazer com que outras se apropriassem da sua inteligência industrial, causando prejuízos à livre iniciativa e à ordem econômica. (grifamos)

As propostas técnicas dos consultores constituem uma inteligência fundamental para sua atuação comercial. Além disso, o juízo que o BNDES faz delas também é sensível na medida em que seus concorrentes podem se utilizar dele para obter vantagens concorrenciais no mercado. Por isso, as consultorias mais qualificadas do mercado têm resistência em participar de procedimentos que as exponha dessa forma, o que não ocorre quando participam das contratações feitas pelos pares do BNDES que fazem estruturação de projetos.

Conforme o caso exposto no Guia, o BNDES recebe as informações dos consultores para exercer suas atividades e deve resguardá-las para que lhes não gere prejuízos comerciais. Caso não o faça, o BNDES será o prejudicado na sua atividade institucional, pois afastará consultores dos seus procedimentos e poderá receber informações incompletas daqueles que optem em participar, pois os consultores não colocarão em risco sua competitividade mercadológica para concorrer em uma contratação específica.

O tópico do Guia é concluído assentando que a CGU entende que deve haver análise do caso concreto para se decidir sobre a sua adequação. Diante do exposto, extrai-se que a exceção

pontual à publicidade feita pela Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES encontra consonância com as orientações contidas no Guia de aplicação da LAI.

#### **d) Paradigma interpretativo na Lei de Licitações - Lei 14.133/2021**

Entende-se valioso trazer para este exercício de hermenêutica sobre o sistema normativo da LAI o paradigma da Lei de Licitações, invocado sob a método da analogia, visto que ela não possui incidência sobre a Resolução DIR nº 3685/2020- BNDES por não ser aplicável às estatais.

Mesmo o método hermenêutico da analogia deve ser aqui aplicado com temperamentos, haja vista que as contratações reguladas pela Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES não possuem natureza jurídica de contratações administrativas, característica daquelas oriundas de licitação. Como já debatido, as contratações ora em debate são relativas à execução do objeto social do BNDES, e, portanto, regem-se integralmente pelas normas de direito privado, conforme o §3º do Art. 28 da Lei das Estatais e com esteio no inciso II do §1º do Art. 173 da Constituição Federal.

Dito isso, o exercício de analogia aqui proposto é válido como referência do que a legislação admite como exceção à regra de publicidade para as contratações administrativas, que naturalmente recebem uma carga maior da incidência do direito público do que as contratações finalísticas das empresas estatais.

Nessa premissa, traz-se a sistemática do diálogo competitivo, nova modalidade de licitação introduzida no ordenamento jurídico pela Lei 14.133/2021. Em relação ao tema em debate, a lei permite que a Administração Pública não divulgue informações sigilosas dos licitantes. Vejamos:

Art. 32. § 1º Na modalidade diálogo competitivo, serão observadas as seguintes disposições:

IV - a Administração não poderá revelar a outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento;

Verifica-se, portanto, que está positivada no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de a Administração Pública não divulgar informações sigilosas dos concorrentes em procedimentos de contratação. Como visto, a positivação é para as contratações administrativas promovidas pela administração direta. Dada a prevalência do direito público nas licitações, essa positivação possui elevado valor jurídico para legitimar tal exceção à regra da publicidade.

Porém, para as contratações finalísticas das empresas estatais é desnecessário haver comando positivo específico para legitimar tal exceção, haja vista a sujeição destas contratações ao direito privado ser expressamente prevista na Lei das Estatais e na Constituição Federal.

Diante dessa disposição expressa sobre o sigilo de informações dos licitantes no diálogo competitivo previsto na lei geral de licitações, entender como ilegítima a sistemática da Resolução DIR nº 3685/2020 BNDES sobre o julgamento das propostas poderia criar uma

incongruência jurídica e uma afronta ao tratamento que a Constituição e a legislação infraconstitucional conferiram às estatais.

#### **e) Pareceres de doutrinadores contratados**

Considerando a complexidade e a sensibilidade institucional da mudança do modelo de contratação, uma das medidas de prudência realizadas pelo BNDES foi a contratação de especialistas para contribuir nesse processo. Foram contratados pareceres de professores renomados, maiores referências do país no tema contratações públicas.

Os juristas aprofundaram todos os principais pontos do regulamento, e, em relação ao ponto especificamente em debate, atestaram a adequação jurídica da sistemática da Resolução DIR nº 3685/2020 BNDES que restringe a divulgação das propostas dos concorrentes à proposta comercial do consultor vencedor.

Nas palavras de um desses professores:

”545. O sigilo quanto à documentação e ao julgamento das propostas dos outros concorrentes não configura infração à publicidade. A dimensão restrita e limitada do processo competitivo afasta a necessidade de acesso de todo e qualquer sujeito.

549. Esse direito está devidamente consagrado pelo Regulamento, que assegura o acesso do concorrente ao julgamento e respectiva fundamentação relativamente à proposta e à documentação. O Regulamento veda o acesso de um concorrente à documentação e julgamento de outro concorrente. A referida vedação configura-se como juridicamente adequada diante da natureza do procedimento competitivo em questão.”

No mesmo sentido, assevera outro professor disse:

”Para evitar esses problemas, e para tornar a competição o mais transparente possível, dispõe o regulamento que haverá a divulgação da “nota média” e do “desvio padrão de cada quesito das pontuações técnicas” (art.29, I, a, do regulamento). Tal mecanismo permite aos proponentes contrastar seu desempenho com o dos demais, de modo que possam compreender, com alto grau de objetividade, as razões pelas quais não foram selecionados - e, reflexamente, os motivos que justificaram a seleção do proponente tal ou qual.

Em síntese, o BNDES respeita sim o princípio da publicidade quando, ponderadas as coisas em face de outros valores jurídicos empresarialmente importantes, adota graus diferentes de divulgação no decorrer do procedimento, de modo que só se tenha acesso a informações sensíveis nas etapas mais avançadas, na medida do possível, diminuindo-se o risco de terceiros oportunistas se apropriarem de segredos da empresa.”

A análise dos consagrados juristas pode servir como mais um elemento que reforça a legitimidade da sistemática de publicidade da Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES que preserva as informações sensíveis dos concorrentes visando a eficiência das contratações do BNDES.

#### **f) Conclusão**

Em conclusão, reforça-se que a Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES tem a publicidade como regra, sendo a exceção quanto às propostas dos concorrentes pontual, justificada e legalmente embasada. Em resumo, vimos que:

a) as propostas técnicas e comerciais dos consultores são parte da sua inteligência empresarial e sua revelação pode causar prejuízos concorrenciais. Esse risco afasta concorrentes e diminui a qualidade das propostas daqueles que comparecem nos procedimentos, o que prejudica a eficiência e a competitividade do BNDES;

b) o benchmarking revela que os pares do BNDES adotam o mesmo procedimento e não abrem as propostas de um concorrente para o outro;

c) a exceção à publicidade adotada pelo BNDES encontra amparo na sistemática legal da LAI, nos termos do § 1º do Art. 5º e inciso I do Art. 6º do Decreto 7.724/2012;

d) O Guia de aplicação da LAI elaborado pela CGU contém orientações que sustentam a legitimidade do procedimento do BNDES;

e) a Lei de Licitações contém disposição expressa que permite à Administração Pública preservar informações sigilosas de licitantes, o que por analogia reforça o cabimento do mesmo procedimento feito por estatal em atividade finalística;

f) foram contratados pareceres de doutrinadores, dentre os maiores especialistas em contratações públicas do país, que emitiram parecer pela legalidade da exceção à publicidade prevista na Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES.

Independentemente do juízo da legalidade da exceção à publicidade prevista na Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES para assegurar a qualidade e a eficiência dos projetos que estrutura, ressalta-se a disposição do BNDES para aprofundar os debates com esta Controladoria com o objetivo de aprimorar os procedimentos e previsões do normativo. As interações institucionais com os órgãos de controle estão sendo fundamentais para que o BNDES avance no aprimoramento do seu novo modelo de contratação.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

De início, cabe sintetizar que, ao longo da auditoria, o Banco enfatizou que a divulgação de propostas técnicas e comerciais apresentadas pelas consultorias, bem como de análises e julgamentos realizados, pelo BNDES, em relação a tais propostas, em tese, poderia (a) impactar negativamente as organizações participantes do processo de contratação, em virtude, por exemplo, de eventual revelação de diferenciais de mercado a potenciais concorrentes; (b) desestimular que tais entidades encaminhem à instituição financeira informações suficientes para que a escolha do Banco recaia sobre a melhor proposta; e (c) desincentivar a participação de tais consultorias nos processos competitivos realizados pelo BNDES. Além disso, o Banco externou preocupação sobre os eventuais efeitos negativos da divulgação das análises, dos julgamentos e da pontuação atribuída pela instituição financeira às propostas apresentadas pelas consultorias. Com base nesses argumentos e recorrendo, ainda, às hipóteses legais de exceção ao princípio da publicidade, o BNDES buscou, no

decorrer da auditoria, defender a opção contida no art. 29, § 2º, da Resolução DIR nº 3.685/2020 – BNDES.

Sobre os argumentos apresentados no parágrafo precedente, entende-se que, de fato, no âmbito do processo de seleção promovido pelo BNDES, as consultorias podem ter que encaminhar ao Banco informações de cunho estratégico-mercadológico, cuja divulgação poderia acarretar prejuízos a essas organizações e/ou impedir/dificultar que a própria instituição financeira estatal atinja o objetivo de contratar uma assessoria qualificada para promover os estudos que suportarão a tomada de decisão em um determinado processo de desestatização. E, nesse sentido, entende-se que a legislação nacional permite que o acesso a esse tipo de informação seja restringido.

Há de se tratar, contudo, tal restrição de acesso como excepcionalidade, devendo ser aplicada apenas à parte da documentação que contém informação cuja revelação tenha o potencial de prejudicar o Banco e/ou seus parceiros comerciais. E esse entendimento encontra guarida (a) no art. 7, § 2º, da Lei nº 12.527/2011, segundo o qual, “quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo”, e (b) no Guia de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal (4ª edição), do qual se extrai a importância da análise do caso concreto para decidir se há restrição à regra da publicidade.

Nessa direção, sopesando os argumentos trazidos pelo BNDES e a ponderação consignada no parágrafo anterior, foram realizados ajustes no achado de auditoria e na correlata recomendação, de modo a deixar claro que, na aplicação do § 2º do art. 29 da Resolução DIR nº 3.685/2020, o Banco deve considerar sigilosas somente as informações que, no caso concreto e com a devida justificativa, tiverem o condão de impactar, em termos estratégico-mercadológicos, participantes de processos de seleção conduzidos pelo BNDES e/ou o próprio Banco.

Além disso, o apontamento de auditoria foi ajustado, para explicitar a importância de o Banco - sem prejuízo à proteção de informações cobertas pela hipótese de sigilo estratégico-mercadológico - buscar, à medida da aplicação a Resolução DIR nº 3.685/2020, identificar formas alternativas de incrementar o nível de transparência dos processos de seleção dos consultores que atuarão nos projetos de desestatização, propiciando à sociedade e aos próprios concorrentes o entendimento do racional adotado, pelo BNDES, para a escolha de determinado parceiro comercial.

Feitas as considerações iniciais, passa-se à análise pontual dos argumentos apresentados pelo BNDES.

#### **a) *Benchmarking***

Sobre o *benchmarking* que o BNDES alega ter realizado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e ao Banco Mundial, considera-se a iniciativa salutar, em que pese ser importante ponderar que as diretrizes de contratação de consultores utilizadas por tais organizações devem ser consideradas com parcimônia, posto que se aplicam em contextos

diversos do caso concreto em análise. De todo o modo, cabe explorar algumas das disposições contidas nos documentos que o BNDES cita em sua manifestação.

Do documento “Solicitação Padrão de Propostas”, do Banco Mundial<sup>41</sup>, destacam-se os seguintes trechos:

18.1 A partir do momento em que as Propostas forem abertas até o momento da outorga do Contrato, o Consultor não deve entrar em contato com o Cliente acerca de qualquer assunto relacionado à sua Proposta Técnica e/ou Financeira. As informações relativas à avaliação das Propostas e às recomendações sobre outorga não serão divulgadas para os Consultores que tenham apresentado as Propostas nem para qualquer outra parte que não esteja oficialmente relacionada com o processo, até a publicação das informações sobre a outorga do Contrato. (grifo nosso) (...)

19.1 A comissão de avaliação do Cliente conduzirá a abertura das Propostas Técnicas na presença dos representantes autorizados dos Consultores da lista curta que decidirem comparecer (pessoalmente ou online, caso essa opção seja oferecida na Folha de Dados). A data, hora e o endereço da abertura estão especificados na Folha de Dados. Os envelopes com a Proposta Financeira permanecerão lacrados e serão guardados em forma segura com um auditor público idôneo ou autoridade independente até serem abertos em conformidade com a Cláusula 23 do IAC. (grifo nosso) (...)

23.1 Depois que a avaliação técnica for concluída e o Banco Mundial tiver emitido sua não objeção (se aplicável), o Cliente notificará os Consultores cujas Propostas tenham sido consideradas inadequadas para a SDP e os TDR ou que não tenham alcançado a pontuação técnica mínima exigida para a qualificação (e fornecerá informação relativa à pontuação técnica geral do Consultor, bem como as pontuações obtidas para cada critério e subcritério) que suas Propostas Financeiras serão devolvidas lacradas após o término do processo de seleção e assinatura do Contrato. O Cliente notificará simultaneamente, por escrito, aqueles Consultores que tenham alcançado a pontuação técnica geral mínima e os informará sobre a data, hora e local da abertura das Propostas Financeiras. A data de abertura deve permitir que os Consultores tenham tempo suficiente para tomar providências para comparecer à abertura. A presença do Consultor na abertura das Propostas Financeiras (pessoalmente ou online se essa opção estiver indicada na Folha de Dados) é opcional e fica a critério do Consultor. (...)

23.2 As Propostas Financeiras serão abertas pela comissão de avaliação do Cliente na presença dos representantes daqueles Consultores cujas propostas tenham alcançado a pontuação técnica mínima. Na abertura, os nomes dos Consultores e as pontuações técnicas gerais, incluindo a pontuação por critério serão lidas em voz alta. As Propostas Financeiras serão então inspecionadas para confirmar que permaneceram lacradas e não abertas. Essas Propostas Financeiras serão então abertas e os preços totais lidos em voz alta e registrados. Serão enviadas cópias do registro a todos os Consultores que enviaram Propostas e ao Banco Mundial. (grifo nosso)

---

<sup>41</sup> <http://documents1.worldbank.org/curated/en/903621468191346688/pdf/96799-WP-PORTUGUESE-Box391455B-PUBLIC-SDP-Outubro-2011-abril-2015.pdf>

Do documento “Políticas para a seleção e contratação de consultores financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento<sup>42</sup>, do BID, destacam-se os seguintes trechos:

2.19. No final do processo, o Mutuário preparará o Relatório de Avaliação Técnica (RAT) da “qualidade” das propostas, inclusive a proposta recomendada, e, no caso de contratos sujeitos a revisão *ex ante*, submetê-lo ao Banco para sua revisão e “não objeção”. O relatório deve explicar os resultados da avaliação e descrever os pontos fortes e fracos das propostas. Todos os registros relativos à avaliação, como a folha de classificação de cada proposta, devem ser mantidos até a conclusão do projeto e sua auditoria.

2.20. Concluída a avaliação de qualidade e emitida a “não objeção” do Banco, deverá o Mutuário informar a pontuação técnica atribuída a cada um dos consultores que enviaram propostas, notificando aqueles consultores cujas propostas não tenham atendido aos requisitos mínimos de qualificação ou não se ajustaram à SP e aos Termos de Referência, e que os envelopes contendo as respectivas propostas de preço serão restituídos sem que sejam abertos, após a assinatura do contrato. O Mutuário, simultaneamente, notificará aos consultores que tenham atingido a pontuação mínima para qualificação a data, hora e local de abertura das propostas de preço. A data de abertura deverá permitir aos consultores tempo suficiente para que tomem as providências necessárias para comparecer à abertura das propostas de preço. As propostas de preço serão abertas em sessão pública, ante os representantes dos consultores que decidirem comparecer (pessoalmente ou on-line). Quando da abertura das propostas, serão lidos em voz alta e registrados (e publicados on-line se as propostas forem enviadas eletronicamente) o nome do consultor, a nota técnica e os preços propostos, e uma cópia desse registro será imediatamente enviada ao Banco. O Mutuário deve também preparar uma ata dessa sessão pública, cuja cópia será enviada prontamente ao Banco e a todos os consultores que tenham apresentado propostas. (...)

2.28. Após a adjudicação do contrato, o Mutuário deverá publicar na versão on-line de UNDB, no site do Banco e, se for o caso, no site oficial do país do Mutuário a seguinte informação: (a) os nomes de todos os consultores que apresentaram propostas; (b) as notas técnicas atribuídas a cada consultor; (c) os preços avaliados de cada consultor; (d) a classificação final dos consultores; (e) o nome do consultor vencedor e o preço; (f) informação sobre beneficiário final do licitante vencedor, se for o caso; e (g) duração e resumo do objeto do contrato. A mesma informação deverá ser enviada a todos os consultores que apresentaram propostas.

2.36 Salvo o disposto nos parágrafos 2.20 e 2.27, a informação relativa à avaliação de propostas e recomendações sobre adjudicação não será divulgada aos consultores que apresentaram as propostas ou outras pessoas não oficialmente vinculadas ao processo até que seja emitida a Notificação da Intenção de Adjudicar o contrato. (grifo nosso)

Os dispositivos acima transcritos permitem inferir que BID e Banco Mundial adotam procedimentos com algumas diferenças em relação ao previsto na Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES, conforme destaques a seguir:

- As informações sobre as avaliações das propostas são mantidas em sigilo até a publicação das informações sobre a outorga do contrato (Banco Mundial) e até que

---

<sup>42</sup> <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=ezshare-1132444900-24606>



seja emitida a Notificação da Intenção de Adjudicar o Contrato (BID). No caso do BNDES, as avaliações são mantidas em sigilo de forma permanente, a fim de preservar informações estratégico-mercadológicas dos concorrentes e do próprio Banco.

- A abertura das propostas técnicas e financeiras são efetuadas na presença dos representantes das empresas participantes do processo seletivo, com a divulgação das pontuações técnicas gerais e da pontuação por critério, no caso do procedimento do Banco Mundial. O procedimento do BID, por sua vez, prevê a abertura das propostas de preço em sessão pública, quando são lidos em voz alta e registrados os nomes dos consultores, as notas técnicas e os preços propostos. Já o BNDES, em seu procedimento, (a) mantém a identidade dos destinatários das RFPs e dos concorrentes sigilosa até o término do procedimento (art. 21, § 4º); (b) dispõe que, a seu critério, pode informar a cada concorrente a sua posição relativa na classificação: das propostas técnicas, das propostas comerciais e das notas finais, bem como a pontuação final dos concorrentes classificados para a rodada final, resguardado sempre o sigilo quanto à identidade dos concorrentes (art. 25, § 6º); (c) prevê divulgar, antes da fase recursal, perante o próprio concorrente, a sua pontuação técnica, as justificativas de julgamento e as suas notas da proposta técnica, bem como a nota média e o desvio padrão de cada quesito das pontuações técnicas (art. 29, I, a); e (d) prevê divulgar, perante todos os concorrentes, o valor global ofertado do vencedor e sua habilitação (art. 29, I, b).
- O Banco Mundial e o BID, preveem, em suas diretrizes, a possibilidade de submissão da avaliação técnica das propostas realizada pelo contratante para a revisão das instituições financeiras. Tem-se, portanto, o estabelecimento de uma camada adicional de controle. No caso do procedimento realizado pelo BNDES, o controle fica restrito aos gestores do próprio Banco (e, obviamente, às instâncias de controle interno e externo).
- O procedimento do BID prevê, após a adjudicação do contrato, que devem ser publicadas as seguintes informações: (a) os nomes de todos os consultores que apresentaram propostas; (b) as notas técnicas atribuídas a cada consultor; (c) os preços avaliados de cada consultor; (d) a classificação final dos consultores; e (e) o nome do consultor vencedor e o preço. O BNDES, por sua vez, divulga informações relacionadas somente ao valor global do concorrente vencedor e à sua habilitação (art. 29, I, b).

Assim, o que se vislumbra, com base em uma comparação superficial das referências compartilhadas pelo próprio BNDES, é que, de fato, há espaço para que o Banco busque formas de ampliar a transparência do processo de seleção de consultores e, conseqüentemente, permitir que a sociedade compreenda as razões para a escolha de determinado fornecedor. Essa reflexão, contudo, precisa ser feita considerando os eventuais impactos do incremento de transparência sobre o nível de competitividade dos processos de seleção conduzidos pelo Banco. Conforme já consignado no achado de auditoria, entende-se que - com a sedimentação da aplicação da nova sistemática de contratação de consultores - o BNDES poderá realizar essa reflexão em melhores bases.

## **b) A adequação legal**

Concorda-se com o argumento do Banco de que as propostas comerciais e técnicas, bem como os respectivos julgamentos, especificamente, na parte que contém informações de cunho estratégico-mercadológico, podem ser enquadradas na exceção ao preceito geral de publicidade previsto na Lei nº 12.527/2011, nos termos do § 1º do Art. 5º e do inciso I do Art. 6º do Decreto nº 7.724/2012. Entende-se, contudo, que o disposto no § 2º do art. 29 da Resolução DIR nº 3.685/2020, ao conferir, de forma abrangente, tratamento sigiloso à integralidade das propostas comerciais e técnicas, e aos julgamentos realizados pelo Banco, extrapola os limites da legislação. E, por isso, foi consignado neste relatório que o dispositivo em discussão precisa ser alterado ou, no mínimo, interpretado de forma menos abrangente do que a extraída de sua análise literal.

Frise-se: não se está defendendo que o Banco desconsidere as hipóteses de sigilo previstas na legislação. Entretanto, entende-se que não se pode presumir, antecipadamente, que todas as informações contidas nas propostas e em seus julgamentos são merecedoras de restrição.

Como bem destacado na manifestação da Unidade, trata-se de informações de terceiros. Pois são esses terceiros, que são interessados em prestar serviços no âmbito dos projetos conduzidos pelo Banco, que devem identificar quais informações devem ser preservadas, com as devidas justificativas. A partir disso, o BNDES deve avaliar a pertinência dessa indicação e verificar alternativas de equilibrar a transparência do processo com a preservação das informações em que foi evidenciada a necessidade de sigilo.

### **c) Guia de aplicação da LAI**

As orientações do Guia<sup>43</sup> de aplicação da LAI elaborado pela CGU, trazidas na manifestação do BNDES, relacionam-se às exceções ao preceito geral de publicidade registradas no subitem anterior. Em sua argumentação, o BNDES indica que o ponto das propostas é o único sobre o qual recai a necessidade de imposição de sigilo. Posteriormente, assevera que a exceção à publicidade feita pela Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES é pontual.

De fato, o achado de auditoria trata apenas do disposto do § 2º do art. 29 da Resolução DIR nº 3685/2020. Nesse sentido, pode-se dizer que a restrição de acesso à informação é pontual.

Ocorre que a restrição de acesso constante no citado dispositivo, referente à documentação de proposta comercial e técnica dos concorrentes e os respectivos julgamentos, é abrangente e relevante para o procedimento de contratação em análise. Não é possível se entender a razão da escolha do contratado e a justificativa de preços para os serviços (principais informações de interesse em um processo de contratação), pois as informações das propostas técnicas e comerciais e os julgamentos realizados não são disponíveis.

---

<sup>43</sup> O Banco utilizou em sua manifestação a 2ª edição do Guia de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal. Em que pese o documento já estar em sua 4ª edição, os trechos citados pelo BNDES não sofreram revisões significativas.

Quanto à conclusão constante do tópico do Guia de que deve haver a análise do caso concreto, entende-se que o procedimento atualmente adotado pelo Banco não atende a essa orientação.

#### **d) Paradigma interpretativo na Lei de Licitações - Lei 14.133/2021**

Primeiramente, cabe registrar a concordância com as ressalvas indicadas pelo BNDES em utilizar a Lei nº 14.133/2021 como parâmetro comparativo. Trata-se de legislação não aplicável ao Banco. Além disso, a modalidade de licitação utilizada na analogia não é exatamente similar à forma de contratação utilizada pela instituição financeira, sendo passível de utilização para objetos e contextos diferentes das situações em análise, conforme se depreende do próprio texto legal.

Art. 6º. (...)

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos; (...)

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:

- a) inovação tecnológica ou técnica;
- b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e
- c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;

II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) a solução técnica mais adequada;
- b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;
- c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;

(...)

§ 1º Na modalidade diálogo competitivo, serão observadas as seguintes disposições:

IV - a Administração não poderá revelar a outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento;

A despeito das ressalvas feitas no parágrafo anterior, entende-se que o art. 32, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021 não é tão amplo quanto o § 2º do art. 29 da Resolução DIR nº 3685/2020. Enquanto aquele dispositivo protege as soluções que os participantes do diálogo apresentarem para atender as necessidades declaradas pela Administração, bem como informações sigilosas de um determinado licitante sem o consentimento deste; o § 2º do art. 29 da norma do Banco confere, de forma abrangente, caráter sigiloso a toda documentação relativa às propostas técnicas e comerciais disponibilizadas pelos concorrentes, bem como aos julgamentos realizados pelo Banco acerca de tais propostas.

Conforme já bastante repisado no âmbito deste relatório, não se discorda da possibilidade de restringir o acesso às informações cobertas por sigilo estratégico-mercadológico, visando à proteção dos concorrentes e do próprio BNDES. O apontamento em discussão, contudo, alerta para inadequabilidade de se aplicar, de forma abrangente e irrestrita, a exceção à regra de publicidade, como proposto no § 2º do art. 29 da Resolução DIR nº 3.685/2020.

#### **e) Pareceres de doutrinadores contratados**

No que concerne aos trechos dos pareceres disponibilizados pelo Banco, com a devida vênia, discorda-se da afirmação de que “a dimensão restrita e limitada do processo competitivo afasta a necessidade de acesso de todo e qualquer sujeito”. O Parecer nº 00220/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, em 29/09/2020, explicita que a aplicação da hipótese contida no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 às contratações realizadas pelo BNDES, não afasta o dever de se “(...) respeitar os princípios da Administração Pública, como, dentre outros igualmente importantes, a impessoalidade, moralidade e probidade”. De igual forma, cumpre ponderar a natureza pública (a) dos recursos utilizados para o pagamento das contratações realizadas, já que os gastos realizados serão ressarcidos pela União<sup>44</sup>, e (b) dos objetos a serem estudados pelas consultorias contratadas, relacionados à desestatização de empresas ou serviços públicos. Assim, ainda que se imprima às contratações albergadas pelo art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 regime diferenciado, deve-se buscar maior aderência aos princípios da Administração. Considerando que as desestatizações são acompanhadas por uma miríade de partes interessadas, às vezes, com objetivos antagônicos, a adoção de uma postura transparente - inclusive, no que toca às razões que levaram à escolha de determinado consultor - auxilia na aceitação de tais processos por tais partes interessadas, conforme orienta o documento *A Policy Maker's Guide to Privatisation*, da OCDE.

Quanto à suficiência da divulgação da “nota média” e do “desvio padrão” de cada quesito, entende-se que tal mecanismo, de fato, auxilia cada concorrente, individualmente, na compreensão de seu desempenho. Contudo, não são suficientes para que os participantes compreendam, com clareza, os motivos pelos quais as demais propostas foram consideradas melhores ou piores do que a sua. Como já registrado, pelo menos, nos projetos analisados durante a auditoria, as notas foram atribuídas pelas Comissões de Avaliadores Técnicos, a partir de comparação entre as propostas participantes. A completa compreensão das notas depende, portanto, de acesso às propostas e aos julgamentos realizados.

---

<sup>44</sup> Decreto nº 10459/2020

## **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

### **RECOMENDAÇÃO 02**

*Implementar sistema para dar suporte à execução dos procedimentos de contratação relativas à estruturação de projetos e de medidas de desestatização. Tal solução deverá se constituir em um repositório, organizado e seguro, dos documentos produzidos durante o processo de contratação*

O BNDES vem envidando esforços no sentido de buscar soluções de processos e tecnologia visando ao apoio das contratações realizadas sob o novo modelo, em linha com a previsão do dever de constituir "sistemas de tecnologia da informação para registro dos procedimentos", assegurado "acesso aos órgãos de controle", conforme disposto no art. 40 da Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES.

Nestesentido, procedeu-se à contratação de solução de *e-sourcing*, que permitisse i) a formação de um cadastro de fornecedores; ii) a solicitação de informações e/ou proposta técnica e/ou comercial a fornecedores e seu recebimento; e (iii) execução de um processo concorrencial de seleção de fornecedores (desde a solicitação de propostas até a habilitação) do referido cadastro.

Assim, no segundo semestre de 2020, analisamos três ferramentas de mercado e a solução Nimbi demonstrou atender ao escopo pretendido. Além disso, ofereceu a melhor proposta financeira e o menor prazo de implantação, quando comparada às outras opções. Deste modo, a Nimbi S.A. foi contratada por dispensa de licitação em razão do valor apresentado pela empresa em 05/08/2020.

Ocorre que, durante os testes feitos na etapa de homologação, foram identificadas insuficiências que desrespeitavam alguns dos requisitos contratados como, por exemplo, a rastreabilidade de acessos (log) de todos os acessos à solução.

Desse modo, ao final de novembro de 2020, o relacionamento com a Nimbi foi suspenso e o contrato firmado já se encontra rescindido.

Vale destacar que, desde então, novas avaliações foram realizadas pelas equipes de negócio e de tecnologia da informação, visando à definição entre desenvolver internamente ou buscar no mercado uma solução que comporte integralmente a operacionalização do processo.

Neste ínterim, continuamos avançando na melhoria dos processos e das soluções provisórias que já vinham sendo adotadas, preservando o atendimento aos níveis de segurança exigidos pelo BNDES.

No que tange às novas medidas, a avaliação técnica e de esforço elaborada pela equipe de TI foi contrastada com as apresentações e simulações em ferramentas de mercado, decidindo-

se pela aquisição de uma ferramenta já desenvolvida, que responderá por grande parte das necessidades do novo processo, mas que precisará ainda de algumas customizações.

Atualmente, estamos na etapa de preparação da licitação com previsão de homologação da contratação até o final de agosto/21. Considerando o prazo de implantação e treinamento, estamos prevendo que serão necessários mais dois ou três meses a partir da contratação para que possamos iniciar efetivamente a utilização das funcionalidades nativas já disponíveis na ferramenta, enquanto avançamos no desenvolvimento das customizações que venham a ser necessárias.

### **RECOMENDAÇÃO 03**

*Definir e divulgar – previamente à realização dos processos de seleção de consultorias para a realização de estudos e modelagens de desestatização – todas as regras aplicáveis à consecução das análises e à atribuição da pontuação para as propostas apresentadas pelos participantes da competição.*

Inicialmente, vale lembrar que a Seção VI do Capítulo II da Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES já contém diversas definições sobre os critérios e procedimentos atinentes ao julgamento das propostas. Além dessas regras gerais, as RFPs dos processos que adotam o critério “técnica e preço” possuem um anexo específico contendo os critérios de pontuação, com requisitos e pontuações, e os direcionadores de julgamento que a CAT deverá adotar para atribuir as notas e as respectivas justificativas.

Vale repisar que todas as notas devem receber justificativas técnicas, que devem ser norteadas pelos direcionadores de julgamento previamente divulgados a todos os concorrentes.

Na condução dos procedimentos de contratação houve debates técnicos sobre o nível de detalhamento desses direcionadores. A conclusão foi que os direcionadores devem ser definidos num ponto ótimo entre a previsibilidade e a liberdade, pois o excesso de qualquer um desses atributos subverte a busca do julgamento justo das propostas.

Isso porque as experiências que os consultores apresentam possuem um elevado grau de complexidade e diversidade, o que dificulta o estabelecimento prévio de critérios matematicamente formatados que reflitam o seu efetivo valor. Como exemplo, pode-se citar a dificuldade de se estabelecer previamente quantos pontos vale determinada experiência baseada no porte de um projeto de saneamento básico. O que vale mais, um projeto com altos valores de investimentos numa capital pouco diversa, ou um projeto com menos investimentos, mas que contemple vários municípios e áreas desiguais? O quanto mais? Qualquer estipulação prévia de escala muito definida irá produzir um julgamento injusto.

A impessoalidade e a justiça nos julgamentos técnicos se consomem em duas etapas: na estipulação prévia dos critérios e no julgamento justificado pela comissão. O produto desses dois exercícios deve ser capaz de deixar clara a justiça do julgamento para quem o analisa. Nessa premissa, alguma margem de liberdade sempre restará para a CAT, o que se entende fundamental para o julgamento justo das propostas. Essa liberdade é exercida de maneira

justificada pela CAT, que fundamenta seus julgamentos específicos e eventuais consensos metodológicos que se mostrem necessários no caso concreto.

A materialização do ponto ótimo de estipulação prévia é elaborada e aprimorada a cada contratação. O novo modelo de contratação é recente no BNDES, sendo esperado, neste contexto, que a experiência permita o aprimoramento desse exercício. Reitera-se, no entanto, que entendemos inevitável e salutar que seja dado algum grau de liberdade para a CAT, e que essa liberdade está sendo devidamente justificada nos julgamentos técnicos.

Com o intuito de atender à recomendação em questão, realizaremos ações de orientação para as equipes técnicas estimulando a estipulação prévia de critérios e direcionadores no maior grau possível e a atribuição de justificativas técnicas objetivas nos julgamentos das propostas apresentadas pelos concorrentes.

#### **RECOMENDAÇÃO 04**

*Adotar medidas para garantir que a atuação da Comissão instituída para avaliação das propostas técnicas que seja desvinculada da equipe diretamente interessada na contratação*

Para a execução do processo de contratação de consultores, os papéis da Comissão de Avaliadores Técnicos (CAT) e da Unidade Demandante (UD) foram definidos, respectivamente, nos arts. 6º e 7º da Resolução DIR nº 3685/2020- BNDES:

Art. 6º Cabe à CAT:

I - conduzir o procedimento competitivo, realizar as análises e respectivas decisões sobre os documentos apresentados pelos participantes, incluindo, mas não se limitando, as propostas técnicas, propostas comerciais, qualificação técnica e econômico-financeira, conforme o caso;

II - elaborar as respostas a questionamentos, bem como a quaisquer incidentes relativos ao respectivo procedimento;

III - submeter a conclusão do procedimento à Superintendência da Unidade Demandante;

IV - praticar os demais atos que lhe forem atribuídos pelo responsável pela Unidade Demandante do Sistema BNDES.

(...) Art. 7º Cabe à Unidade Demandante que propuser o processo seletivo:

I - elaborar as Especificações Técnicas;

II - definir os critérios de participação, habilitação e de julgamento, justificadamente;

III -fornecer o apoio técnico necessário às atividades da CAT e Comissão de Cadastro;

IV - divulgar atos do processo seletivo, bem como prestar todas as informações que vierem a ser solicitadas pelos órgãos judiciais e administrativos;

V - manter arquivo dos processos seletivos;

VI - submeter às unidades competentes as matérias que lhe forem encaminhadas pela CAT;

VII - submeter às unidades competentes a conclusão do procedimento;

VIII - indicar os membros da CAT.

Os papéis da Unidade Demandante e da CAT não se confundem. A UD atua na fase preparatória da contratação, elaborando escopo de contratação e critérios de julgamento. Essas definições passam pela governança do BNDES e, após a aprovação da contratação, o protagonismo do procedimento passa para a CAT. A comissão conduzirá o procedimento de contratação com base no que foi definido pela UD e aprovado pela governança, e o fará de forma autônoma. O regulamento é expresso em garantir a autonomia da CAT:

Art. 6º

§3º As análises e decisões técnicas das Comissões são atribuições próprias exclusivas, **vedada toda e qualquer ingerência no seu mérito ou conteúdo**, assegurada, contudo, a possibilidade de solicitação de esclarecimentos ou complementações por qualquer unidade integrante da governança interna do BNDES. (grifamos)

Outra disposição regulamentar que reforça a autonomia da CAT e sua desvinculação com a UD é a que determina as regras para sua composição, que privilegiam a pluralidade e a independência dos membros:

Art. 4º

§5º Na composição da CAT:

I - deverá haver a participação de profissionais de pelo menos 2 (duas) áreas distintas;

II - é vedada a participação do gestor do futuro contrato, do seu subordinado imediato e do superior imediato;

III - é vedada a participação de mais de um membro da gerência responsável pelo projeto.

A Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES se preocupou em deixar clara a autonomia da CAT e prover os meios para tanto. Inobstante, é inevitável que surjam dúvidas entre os membros da CAT que necessitem ser esclarecidas por técnicos da UD. Essa necessidade pode surgir tanto porque as definições de escopo e critérios foram feitas pela UD ou porque, via de regra, os técnicos com maior conhecimento na matéria a ser julgada estão naturalmente lotados na UD.

Assim, a interlocução entre a CAT e a UD pode ser necessária para que a comissão esclareça uma dúvida técnica para formar seu juízo, mas isso em nada diminui sua autonomia decisória. Essa interlocução técnica foi reconhecida e legitimada no regulamento (Art. 6º, §3º e Art.7º,



III) dado que é inevitável (pois os membros da CAT não têm como dominar todos os assuntos técnicos), necessária (pois sem ela o julgamento da CAT poderia ser equivocado ou injusto) e não impacta em nada na autonomia da CAT.

Essa interação não seria diferente caso as CATs fossem formadas por profissionais com dedicação exclusiva. Isso porque as definições de escopo e critérios continuariam sendo feitas pela UD e o conhecimento técnico setorial continuaria nela concentrado, dadas suas atribuições funcionais.

A dedicação exclusiva em nada contribuiria para a diminuição da troca de informações entre a CAT e a UD, visto que ela é inerente ao processo de contratação. A dedicação exclusiva poderia fazer com que os membros se especializassem mais no processo de contratação em si, mas nunca no conhecimento técnico relativo ao setor do projeto que está sendo contratado.

Reitera-se que incumbe exclusivamente à CAT a condução do processo de contratação e o poder decisório no julgamento das propostas, evitando-se assim a concentração de funções de natureza distinta em um mesmo órgão (Unidade Demandante). A previsão da necessidade de constituição de comissão com diversidade e independência dos membros é justamente um exercício de segregar funções com a Unidade Demandante. A interação prevista no regulamento, no nosso entendimento, não prejudica a autonomia de julgamento da CAT, e é inafastável, independentemente do modelo de formatação de comissão que se adote.

Apenas para corroborar os argumentos aduzidos, colacionamos trecho de parecer contratado pelo Banco, que destacou:

”XIII.2.3 - A dissociação das atribuições

434. A generalidade das atribuições pertinentes à escolha do profissional a ser contratado foi atribuída a órgãos técnicos do Consulente. Mais ainda, houve a dissociação das atribuições de natureza diversa.

435. A concepção da contratação e a escolha dos profissionais para participarem da disputa constituem atribuições de órgão diverso daquele investido da função de realizar o cadastro dos sujeitos passíveis (em princípio) de seleção. Por outro lado, a condução do procedimento e o julgamento do vencedor são de titularidade de outro órgão.

XIII.2.4 - A sistemática de “*checks and balances*”

436. Não é incorreto afirmar que o Regulamento instituiu um sistema de freios e contrapesos, de modo a evitar a preponderância da vontade de indivíduos ou órgãos no tocante à escolha do profissional a ser contratado. Existe uma disciplina que produz o controle recíproco das diversas instâncias internas, reduzindo risco de soluções incompatíveis com a ordem jurídica.”

Em conclusão, reforça-se que a Resolução DIR nº 3685/2020-BNDES observa a segregação de funções, pulverizando-as entre os diversos órgãos internos partícipes do procedimento de contratação (ex: Unidade Demandante, Comissão de Cadastro e Comissão de Avaliadores Técnicos).

Com a finalidade de reforçar tais valores em atendimento à recomendação em questão, serão realizadas ações formais para orientar as equipes técnicas acerca dos escopos e limites de atuação da Unidade Demandante e da Comissão de Avaliadores Técnicos.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

No que concerne à recomendação que endereçou a inexistência de ferramenta para dar suporte ao novo modelo de contratação, o Banco, em sua manifestação, indicou as ações já tomadas e em andamento para solução do fato apontado. Assim, manteve-se a recomendação inicialmente incluída na versão preliminar do relatório, tendo sido realizado apenas um pequeno ajuste textual.

Quanto à recomendação referente à necessidade de definição prévia das regras aplicáveis à consecução das análises e à atribuição da pontuação para as propostas apresentadas pelos participantes dos procedimentos competitivos conduzidos pelo Banco, registra-se a concordância com o seguinte argumento apresentado pelo BNDES em sua manifestação: as CATs devem ter certo grau de liberdade para a realização de seus julgamentos técnicos, conforme as especificidades de cada projeto, registrando devidamente as suas justificativas. Reforçando a ideia contida na recomendação sobre o assunto, a intenção é que os participantes dos processos tenham antecipadamente as melhores informações para elaboração de suas propostas, com o entendimento dos aspectos que serão valorizados nas avaliações técnicas. Nesse sentido, vislumbra-se que a realização de ações de orientação para as equipes técnicas sobre o assunto contribui para o cumprimento da recomendação atinente ao achado.

Quanto à participação da unidade demandante no procedimento de contratação, entende-se que as disposições sobre o assunto da Resolução DIR nº 3685/2020 são adequadas e suficientes. Da mesma forma, considera-se adequada a proposta, apresentada pelo Banco em sua manifestação, de realização de ações para orientação das equipes técnicas acerca dos escopos e limites de atuação das Unidades Demandantes e das CATs. Nesse sentido e considerando o compromisso firmado pelo BNDES, entendeu-se desnecessário manter, em relatório, recomendação específica sobre esse assunto.

**Achado nº 2 O BNDES possui diretrizes sobre a proibição do uso indevido de informações obtidas ao longo dos projetos de desestatização, mas as estruturas internas para a aplicação e o monitoramento dessas diretrizes não estão devidamente implementadas e atuando conforme o previsto**

## **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

### **RECOMENDAÇÃO 05**

*Implementar efetivamente as estruturas internas previstas na Política Corporativa de Barreiras de Informação, para que sejam institucionalizados os controles previstos no normativo interno.*

Embora ainda não criada como estrutura específica na forma prescrita pela Política Corporativa de Barreiras de Informação (PCBI), as atribuições da Unidade de Controle foram inseridas no escopo de atuação da Área de Integridade e Compliance ("AIC"), tendo sido vinculadas diretamente à Superintendência da Área, por meio da Resolução DIR nº 3.605/2020-BNDES, que alterou a Organização Interna Básica do Sistema BNDES, em 21 de fevereiro de 2020 ("OIB").

A AIC tem engendrado intenso esforço para se organizar internamente para desempenhar plenamente o papel de Unidade de Controle a partir da efetivação de sua criação. Nesse sentido, já vem trabalhando em parceria com as áreas integrantes da primeira linha de defesa, na implementação de controles e mecanismos mitigadores de riscos relacionados ao uso indevido de informações privilegiadas dentro do Banco, atuando, ainda que de forma pontual, no atendimento de demandas relacionadas a projetos e operações específicos.

Além disso, está em fase de conclusão o primeiro mapeamento das atividades no BNDES, voltado para identificar as unidades do Sistema BNDES que realizam atividades inerentes ao Lado Público, com a finalidade de realizar diagnóstico sobre as eventuais fragilidades na estrutura organizacional interna e, nesse sentido, se apontar a necessidade de construção de Barreiras de Informação, nos termos das diretrizes instituídas pela PCBI. A expectativa é que este trabalho de mapeamento sirva também para disseminar entre as unidades do BNDES maior conhecimento acerca dos conceitos e das diretrizes trazidas pela Política Corporativa de Barreiras de Informação; além de esclarecer a todos os colaboradores do BNDES, acerca da diretriz de governança, voltada especificamente para a mitigação de riscos referentes à circulação indevida de informações relevantes o que, como consequência, deverá lançar maior destaque à atuação da Unidade de Controle.

No entanto, até a presente data, o BNDES enfrenta restrições organizacionais que impedem que a Unidade de Controle seja criada como uma estrutura específica, nos termos da PCBI.

No presente momento o BNDES possui um pleito de reformulação de seu quadro de funções autorizadas em análise pela SEST, no âmbito de um novo Plano de Funções. Considerando a aprovação da proposta de Plano de Funções pela SEST, cujo horizonte de aprovação é até final de 2021, com implementação faseada nos meses subsequentes, o BNDES terá um novo quantitativo de funções para ser redistribuído entre as Áreas.

Neste contexto, uma vez que esse Plano de Funções seja devidamente autorizado pela SEST, a designação de uma gerência para exercer a função de Unidade de Controle será encaminhada para avaliação da Alta Administração, responsável pela definição da estrutura organizacional frente aos desafios do BNDES.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

A manifestação da unidade examinada corrobora o fato apontado e indica as ações em andamento para a implementação das estruturas previstas na Política Corporativa de Barreiras de Informação. Diante disso, a recomendação sobre o apontamento foi mantida.

### **Achado nº 3.2 Insuficiência da atuação de instâncias responsáveis pelo acompanhamento da aplicação dos normativos relacionados a conflitos de interesses, especificamente no âmbito do processo de contratação de consultores**

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

#### **RECOMENDAÇÃO 06**

*De forma a mitigar o risco de integridade do processo de desestatização gerido pelo BNDES, recomenda-se atuar de forma preventiva e proativa em cada processo de seleção de consultores externos, para fins de detecção de possível relacionamento - entre empresas participantes e entre essas e colaboradores da empresa a ser desestatizada e do BNDES - que possam comprometer a integridade do processo de desestatização.*

É possível que, em determinadas situações específicas, possa ocorrer uma situação de possível conflito de interesses entre as empresas participantes do processo seletivo de consultores e colaboradores da empresa a ser desestatizada e o BNDES.

No entanto, sendo o mercado de prestação deste tipo de serviço enxuto, a exclusão indiscriminada de empresas do processo seletivo poderia levar à menor competitividade no processo. Ao mesmo tempo, é desejável que as empresas demonstrem ampla experiência no setor para a execução dos estudos. A experiência do consultor é obtida por meio de serviços realizado no setor em destaque, e quanto mais próximo do ativo a ser desestatizado, em regra, mais valiosa tende a ser essa experiência. Ou seja, via de regra, as companhias atuantes no setor não devem ser excluídas de participarem do processo seletivo sem que haja uma análise efetiva da existência de conflito naquele caso específico.

A questão pode ser devidamente tratada por meio da criação de mecanismos no processo de contratação que evitem situações de conflitos de interesses (reais, aparentes ou potenciais). Sem prejuízo de outras disposições que poderão ser estabelecidas diante das situações específicas, passarão a ser incluídas nos instrumentos jurídicos dos processos disposições que dizem respeito à:

(i) atuação do prestador do serviço voltada para o atendimento do melhor interesse do cliente, que, diante de situações de conflitos, deverá prevalecer;

(ii) transparência, incluindo-se disposição que estabeleça o compromisso do prestador do serviço de informar tempestivamente ao BNDES a ocorrência de possível situação de conflito de interesses e o tratamento dado à mesma;

(iii) limitação quanto ao uso das informações obtidas no âmbito do contrato, devendo ser estabelecido que qualquer informação recebida pelo prestador do serviço no âmbito do contrato somente poderá ser empregada para outra finalidade mediante aquiescência expressa do cliente; e

(iv) adoção, pelo prestador de serviços, de medidas voltadas para evitar a circulação indevida de informações recebidas e, quando for o caso, de segregação de funções.

## RECOMENDAÇÃO 07

*Especificamente no caso da participação da DTA no consórcio responsável pelos estudos que subsidiarão a tomada de decisão sobre a eventual desestatização dos Portos de Santos e de São Sebastião, instituir e aplicar procedimento de monitoramento adicional sobre tal contrato, de modo a mitigar o potencial conflito de interesse.*

O item 3 do Relatório Preliminar 820808 tratou do tema de prevenção e tratamento de conflitos de interesses. Conforme o relatório, a análise da auditoria nesse tema dividiu-se em duas frentes: (3.1) verificação da ocorrência de dispositivos para prevenção e tratamento de situações de conflitos de interesses, especialmente nos processos de desestatização, e (3.2) verificação da aplicação dos referidos normativos pelas instâncias do BNDES. Como referenciais externos para o trabalho da auditoria nestes temas foram citados:

- o Art. 48 do Decreto nº 2.594/98, que estabelece vedações aos empregados do BNDES e respectivos cônjuges e parentes até segundo grau de (a) participar das licitações promovidas no âmbito do PND; e (b) adquirir participações societárias ou elementos do ativo patrimonial de sociedades incluídas no PND
- a Lei nº 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e,
- o guia da OCDE, *A Policy Maker's Guide to Privatisation*, referência de boas práticas em processos de desestatização.

Em relação aos normativos internos, as referências utilizadas pela auditoria reconhecida foram:

- Estatuto Social do BNDES;
- Código de Ética do BNDES;
- Regulamento de formalização, execução e fiscalização dos contratos administrativos firmados pelo Sistema BNDES (Resolução nº 3.363/2018);
- Política de Atuação na Desestatização e Estruturação de Projeto (Resolução nº 3.466/2019; e,
- Resolução nº 3.537/2019 do BNDES, que trata da organização interna da instituição financeira e define a competência da Área de Integridade para avaliar a qualidade dos controles existentes no BNDES e em suas subsidiárias, a definição de responsabilidades, a segregação de funções, os riscos envolvidos e a conformidade dos processos aos normativos internos e externos, propondo medidas para o seu aprimoramento, de forma a evitar conflitos de interesses e fraudes.

No item 3.2 a auditoria apontou insuficiência da atuação de instâncias responsáveis pelo acompanhamento da aplicação dos normativos relacionados a conflitos de interesses no âmbito do processo de contratação de consultores, tomando como evidência que “no âmbito do processo de desestatização dos Portos de Santos e de São Sebastião, a empresa líder do consórcio vencedor do processo de seleção de consultores externos (DTA Engenharia L TDA é também fornecedora do porto de Santos - Santos Port Authority (SPA) - em serviço de engenharia atualmente em execução”.

Com base no guia *A Policy Maker's Guide to Privatisation*, o relatório preliminar de auditoria apresenta as áreas que merecem atenção especial para garantir que o trabalho com consultores externos não comprometa a integridade do processo de privatização (...)

Dentre as áreas e situações que merecem atenção e foram grifadas constaram: (a) evitar assessores que representem partes relacionadas da empresa a ser desestatizada, visando prevenir conflitos de interesse; e (b) evitar *insiders* do processo de seleção de consultores, o qual deve ser transparente e competitivo.

Ainda, o relatório preliminar apresenta as relações entre três participantes do processo de desestatização: BNDES, Porto de Santos (Santos Port Authority - SPA) e DTA Engenharia. (...)

Em que pese nossa concordância com as referências utilizadas e a importância do estabelecimento de controles e mecanismos para a prevenção de conflito de interesses, em nossa opinião, no exemplo citado de contratação do consórcio DAGNL não é possível constatar a inobservância das duas recomendações do guia citadas no item 6.

A DTA é fornecedora de serviços de dragagem de manutenção para o Porto de Santos, necessária à operação corrente daquela empresa, e fornecedora de serviços técnicos especializados para o BNDES no bojo do projeto de desestatização. Não é possível, portanto, caracterizar a DTA Engenharia como parte relacionada, seja da SPA, seja do BNDES.

Assim como o guia *A Policy Maker's Guide to Privatisation* não conclui que fornecedores são “partes relacionadas” da empresa a ser desestatizada, esse conceito também não está respaldado nos termos dos pronunciamentos contábeis padronizados (IFRS), seja na sua versão internacional (IAS 24 - Related Party Disclosures), seja no contexto brasileiro. De fato, conforme se depreende do item 11.d do Pronunciamento Técnico CPC 05, **fornecedores** estão explicitamente excluídos da definição de partes relacionadas:

*“11. No contexto deste Pronunciamento Técnico, não são partes relacionadas: (cliente, fornecedor, franqueador, concessionário, distribuidor ou agente geral com quem a entidade mantém volume significativo de negócios, meramente em razão da resultante dependência econômica.”*

De fato, as recomendações do guia *A Policy Maker's Guide to Privatisation* apontadas pela equipe de auditoria são pertinentes e sugerem que devem ser evitados consultores que tenham relações societárias com as empresas em processo de desestatização, o que configuraria elevado risco ao processo, mas que não é verificado no exemplo apontado.

Ainda, entendemos não ser possível presumir que, pelo fato de a DTA Engenharia ser contratada como fornecedora de serviços de dragagem no Porto de Santos, resta esta empresa caracterizada como *insider* do processo de contratação de consultorias conduzido pelo BNDES. Isso porque o processo de seleção foi conduzido exclusivamente pelas equipes do BNDES, sem qualquer participação da administração do Porto de Santos.

Em que pese este processo de seleção de consultores ter requisitado e considerado aspectos técnicos, incluindo a experiência dos participantes nas suas respectivas especialidades, a DTA Engenharia não obteve informações privilegiadas do processo seletivo por estar executando serviços de dragagem no porto de Santos.

Naturalmente, os participantes deste processo seletivo possuíam histórico de fornecimento de serviços especializados no setor portuário, fossem eles de engenharia, assessoria jurídica, financeira, entre outros. E desejável ao projeto contar com assessores que detenham conhecimento sobre aspectos técnicos do setor em questão e até mesmo dos ativos específicos a serem estudados.

O consórcio DAGNL, no qual a DTA Engenharia figura como líder, foi selecionado após apresentar a proposta de menor preço dentre as três propostas classificadas para a rodada final do processo seletivo.

Como sugestão para aperfeiçoamento, sugere-se, na Tabela 1 - Contratos com a DTA Engenharia LTDA do relatório preliminar, o ajuste acerca do cliente final da consultoria de desestatização. Em que pese a relevância da SPA ao longo do desenvolvimento dos serviços, o cliente final neste caso é o Ministério de Infraestrutura, sendo os portos organizados de Santos e São Sebastião os objetos do estudo, e a SPA parte integrante deste todo.

Também nesta Tabela 1, é importante citar que os serviços de assessoria são executados pelo consórcio DAGNL, no qual a DTA foi apontada como líder. São cinco as empresas consorciadas, sendo a participação da DTA Engenharia equivalente a 15,58% do total.

As principais atribuições da DTA Engenharia nos estudos de desestatização são relativas à (i) avaliação e realização de inventários da infraestrutura; (ii) estimativas das capacidades portuárias e da necessidade de investimentos a serem executados pela futura concessionária; (iii) elaboração de respectivos orçamentos indicativos destes investimentos; e (iv) avaliação ambiental.

Sob a ótica do contratante da estruturação dos projetos de desestatização, os principais riscos relativos às informações recebidas por força do papel exercido pelos consultores seria o uso das informações ou, em existindo um potencial conflito de interesses, a materialização deste a partir de viés nos estudos desenvolvidos.

Em relação ao primeiro risco, conforme minuta contratual adotada pelo BNDES nos processos de desestatização, todos os executores dos estudos são signatários de termos de confidencialidade, por meio dos quais se comprometem a não utilizar informações obtidas exclusivamente por meio do projeto.

Quanto à segunda hipótese, é necessário acompanhar a execução dos serviços em conjunto com os demais atores da governança do projeto, os quais tem papel fundamental nas diretrizes a serem observadas pelos consultores e na validação dos resultados finais.

Para melhor endereçar a hipótese citada no item 21 acima, além das diretrizes e acompanhamento da execução dos estudos em desenvolvimento pelos consultores do

projeto em tela, o BNDES realizou reuniões específicas e individualmente com alguns integrantes do consórcio DAGNL visando conhecer melhor a sua atuação em serviços de assessoria de outros relacionados, de alguma forma, ao porto de Santos. Especificamente em relação a DTA, esta reunião foi realizada em 03/02/2021.

Numa outra ótica, o relatório preliminar de auditoria tece considerações sobre possíveis vantagens da DTA Engenharia decorrentes do seu duplo papel e acesso a informações:

*“a DTA poderá ter vantagem indevida na gestão do contrato de dragagem, por conhecer detalhadamente a estrutura de custos e estratégia comercial do porto, colocando este último em desvantagem em eventual disputa;*

*a DTA poderá ter informações sobre possível descontinuidade ou mesmo expansão do projeto de dragagem, o que pode gerar vantagem indevida em eventual conflito ou licitação respectivamente.”*

Como informado no relatório de auditoria, o BNDES e a SPA comunicaram que não identificaram o potencial conflito de interesses na contratação da DTA como integrante do consórcio de consultores externos do processo de desestatização enquanto esta empresa detém contrato com a SPA.

De fato, o BNDES entende não existir oportunidade para vantagens indevidas na gestão do contrato de dragagem de manutenção decorrentes diretamente do conhecimento da estrutura de custos ou estratégia comercial da SPA que venha a ser obtida no âmbito dos estudos da desestatização.

Os serviços de dragagem atualmente prestados pela empresa visam à manutenção das condições do canal de acesso ao porto, com duração e escopos definidos, sendo as condições especificadas contratualmente e decorrentes de processo licitatório. As condições contratuais não guardam relação direta com a estrutura de custos da SPA, com sua estratégia comercial ou mesmo com a eventual gestão de um futuro concessionário em Santos.

Além disso, a participação de consultores nos estudos para desestatização não deriva em quaisquer informações sobre descontinuidade dos serviços de dragagem que sejam adicionais àquelas que poderiam ser obtidas pela DTA Engenharia no âmbito da gestão daquele contrato. De fato, é provável que as principais vantagens que esta possuiria em uma nova licitação para serviços de dragagem decorram do conhecimento acumulado na própria execução dos serviços, e não a partir dos estudos do projeto de desestatização. Quanto ao cenário pós-desestatização, o futuro concessionário do porto terá liberdade para contratar serviços de dragagem.

Em complemento, destacamos que a governança dos projetos é complexa, sendo o BNDES e a SPA partes integrantes de um grupo ampliado, o qual conta com a coordenação do Ministério de Infraestrutura e outros órgãos da administração. A participação destes atores em um processo transparente e interativo na condução dos estudos desenvolvidos torna a



governança do projeto mais robusta, funcionando como um adicional para mitigar potenciais conflitos de interesse.



Pelo exposto, entendemos que o exemplo citado no relatório preliminar não caracteriza as hipóteses de conflito de interesse citadas em normativos internos ou externos ao BNDES, ou mesmo a inobservância de recomendações referenciadas no guia da OCDE *A Policy Makers Guide to Privatisation*. Não é possível, a partir deste exemplo, inferir a insuficiência da atuação de instâncias responsáveis pelo acompanhamento da aplicação dos normativos relacionados a conflitos de interesses.

Não obstante, entendemos ser importante a adoção de medidas mitigadoras de situações de potencial conflito de interesse na execução dos projetos, as quais poderão ser implementadas por meio de melhorias contratuais, endereçando grande parte das preocupações que estão materializadas nas duas recomendações sobre este tema que constam do relatório de auditoria:

*“De forma a mitigar o risco de integridade do processo de desestatização gerido pelo BNDES, recomenda-se atuar de forma preventiva e proativa em cada processo de seleção de consultores externos, para fins de detecção de possível relacionamento - entre empresas participantes e entre essas e colaboradores da empresa a ser desestatizada e do BNDES - que possam comprometer a integridade do processo de desestatização.*”

*Especificamente no caso da participação da DTA no consórcio responsável pelos estudos que subsidiarão a tomada de decisão sobre a eventual desestatização dos Portos de Santos e de São Sebastião, instituir e aplicar procedimento de monitoramento adicional sobre tal contrato, de modo a mitigar o potencial conflito de interesse.”*

Como demonstrado no exemplo da contratação do consórcio DAGNL para execução dos estudos para desestatização dos portos organizados de Santos e São Sebastião, a identificação de possíveis relacionamentos entre os consultores e a empresa objeto de desestatização não configura per se uma situação de conflitos de interesse ou de partes relacionadas, não sendo vantajoso excluir de processos seletivos as empresas somente com base nos relacionamentos prévios com a empresa a ser desestatizada.

Em relação à necessidade de mapear relações entre os consultores, de um lado, e colaboradores da empresa a ser desestatizada e/ou do BNDES do outro, entende-se positiva a atuação preventiva. Também nos parece positiva a atuação preventiva para mapeamento de eventuais relações societárias das consultorias candidatas com a empresa a ser desestatizada, nos quais o risco ao processo é evidente e em linha com as recomendações do Guia OCDE.

Em complemento a essas hipóteses, outra forma de endereçar a preocupação materializada na recomendação é (i) dotar os contratos do BNDES de mecanismos para obrigar os consultores contratados a informar ao BNDES suas relações contratuais que possam configurar situações de potencial conflito de interesses, bem como aprimorar as cláusulas que limitam o uso e circulação de informações obtidas exclusivamente no âmbito dos projetos, como comentado em relação à Recomendação 06 do Relatório.

Em relação à recomendação (ii) e por todo o exposto anteriormente, entendemos que não há necessidade de instituir um procedimento de monitoramento adicional e específico sobre a DTA Engenharia. Compete ao BNDES verificar a conformidade e adequação dos estudos produzidos pelo consórcio DAGNL, incluindo a execução dos estudos de acordo com diretrizes emanadas pela governança instituída para desenvolvimento dos projetos.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Primeiramente, é importante informar que, a partir da manifestação do Banco, foram realizados ajustes no achado de auditoria e na primeira recomendação, tendo sido a segunda excluída, pelas razões expostas a seguir.

Em segundo lugar, destaca-se que o apontamento em questão encontra guarida no alerta contido no guia da OCDE, *A Policy Maker's Guide to Privatisation*, segundo o qual “algumas áreas merecem atenção especial para garantir que o trabalho com consultores externos não comprometa a integridade do processo de privatização”. Durante os exames, identificamos que - além de ações normativas, contratuais e de capacitação adotadas pelo BNDES no âmbito do processo de desestatização - havia espaço para que a instituição financeira adotasse postura mais preventiva e proativa na seleção e no monitoramento dos consultores externos, especialmente com o objetivo de identificar e, se for o caso, adotar salvaguardas aplicáveis a situações indicativas de potenciais conflitos de interesses.

Nessa direção, observa-se que, na própria manifestação ao relatório preliminar, o BNDES já se propõe a implementar medidas adicionais, as quais, à primeira vista, vão ao encontro do recomendado neste relatório. Citam-se, por exemplo, as seguintes medidas mencionadas pelo Banco: (a) a imposição da obrigação de o consultor informar tempestivamente ao BNDES a ocorrência de possível situação de conflito de interesses e o tratamento dado à mesma; (b) a adoção, pelo prestador de serviços, de medidas voltadas para evitar a circulação indevida de informações recebidas; (c) o mapeamento de relações entre os consultores, de um lado, e colaboradores da empresa a ser desestatizada e/ou do BNDES do outro; e (d) o mapeamento de eventuais relações societárias das consultorias candidatas com a empresa a ser desestatizada. Entende-se que, a partir desse conjunto de informações, o Banco poderá, em melhores bases, avaliar a necessidade de adotar controles adicionais em determinados

contratos, mitigando a materialização do risco de conflito de interesse nos projetos de desestatização.

Como um terceiro ponto, convém enfatizar que não se vislumbra que, como aventado pelo BNDES, a adoção de medidas visando à redução do risco de integridade, em especial de conflito de interesses, tenha como consequência a exclusão de participantes de processos seletivos conduzidos pelo Banco. O que se busca, de fato, é que a instituição tenha à sua disposição as informações necessárias para identificar tempestivamente e tratar de forma adequada potenciais conflitos de interesse. A eventual exclusão de um determinado concorrente ocorreria apenas em casos extremos, quando a mitigação do conflito de interesse se mostrar impraticável.

Finalmente, no que toca à parte do achado que descreve a atuação da DTA Engenharia como líder do consórcio responsável pelos estudos relativos à desestatização dos Portos de Santos e de São Sebastião e, concomitantemente, prestadora de serviços de dragagem para a estatal (SPA) que administra o Porto de Santos, o Banco ponderou, em sua manifestação, que (a) o termo de confidencialidade constante no contrato firmado com a empresa mitiga o risco de o uso de informações privilegiadas; e (b) o eventual viés dos estudos da desestatização, em decorrência da materialização do potencial conflito de interesse decorrente do duplo papel desempenhado pela DTA, seria identificado e endereçado por meio do acompanhamento dos serviços em conjunto com os demais atores da governança do projeto (aliás, o Banco deixou claro que a multiplicidade de atores envolvidos na governança do projeto auxilia na mitigação de potenciais conflitos de interesse).

Adicionalmente, o BNDES informou que, em adição às medidas já comumente adotadas em projetos de desestatização, realizou reunião com os integrantes do consórcio liderado pela DTA, visando a conhecer a eventual atuação de tais atores em outros serviços de consultoria relacionados ao Porto de Santos. Apesar de ter adotado essa ação adicional, o Banco considera que as informações a que a DTA tem acesso na condição de consultora do processo de desestatização dos Portos de Santos e de São Sebastião não gera qualquer vantagem para a empresa.

Sobre o posicionamento do Banco, registra-se que o objetivo desta parte do apontamento foi chamar a atenção para a necessidade de um monitoramento atento da execução do contrato relativo aos estudos atinentes à desestatização dos Portos de Santos e São Sebastião, tendo em vista a relação comercial da empresa líder do consórcio responsável por tais estudos com a estatal que administra o Porto de Santos. Conforme já explicitado, ao longo da auditoria, o Banco adotou ação adicional no sentido de reunir informações para decidir sobre as eventuais salvaguardas a serem adotadas em relação caso. Entendeu, contudo, que “(...) não há necessidade de instituir um procedimento de monitoramento adicional e específico sobre a DTA Engenharia”.

Considerando que o BNDES já tem ciência dos riscos relativos à situação apontada e de sua competência de “(...) verificar a conformidade e adequação dos estudos produzidos pelo consórcio DAGNL, incluindo a execução dos estudos de acordo com diretrizes emanadas pela governança instituída (...)”, entendeu-se não ser necessário manter recomendação especificamente focada no contrato do Banco com a DAGNL.

## **Achado nº 4.1 Ferramentas tecnológicas que suportam, no âmbito do Banco, o processo de desestatização**

### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

#### **RECOMENDAÇÃO 08**

*Manter a atualização dos sistemas utilizados no processo de desestatizações acrescentando, no BNDES Serviços, documentos chave para cada projeto, como os estudos entregues pelas consultorias externas, inclusive suas versões preliminares e as respectivas análises revisionais elaboradas pelo BNDES, além dos contratos dos projetos.*

Vislumbra-se nessa recomendação uma oportunidade de melhoria. De forma a garantir que seja padronizado o arquivamento, será divulgada lista de documentos chave finais que devem ser arquivados no BNDES Serviços, que inclui, entre outros documentos, os contratos com clientes, versões finais de produtos das consultorias e o sumário executivo aprovado pelo CDEP. Importante destacar que alguns documentos relativos à contratação de consultores, como a IP de homologação do resultado da seleção, são arquivados apenas no SAP. Outros, como contrato e aditivos com os consultores, devem ser arquivados originalmente no SAP, e a exportação para a página de consulta a documentos do BNDES Serviços é realizada de forma automática. Essa transferência de arquivos é invisível ao usuário, que visualiza o link para baixar o documento arquivado via SAP na mesma tabela que os arquivados diretamente pela interface do BNDES Serviços, tão logo a informação com o número de contrato com os consultores seja inserida nesse sistema.

Deverá ser definido ainda processo de controle de arquivamento, que garanta que a listagem mínima de documentos esteja devidamente arquivada.

Em relação às análises revisionais e versões preliminares de estudos, cumpre revisitar a dinâmica da atividade de estruturação de projetos, que envolve avaliação dos estudos técnicos pela equipe responsável antes mesmo das entregas preliminares dos produtos, e continua até a entrega de sua versão final. Ao longo de todo esse processo, a frequência e a dinâmica de alterações e revisões nos documentos em desenvolvimento é muito alta, e o BNDES não procura elaborar novos documentos para registrar as mudanças necessárias em cada versão enviada.

Tais alterações decorrem não só de interações com os consultores externos, mas também com os diversos públicos interessados no projeto, quais sejam as empresas objeto dos estudos, as equipes dos ministérios coordenadores dos processos, eventuais agências reguladoras e outros órgãos com influência no setor e que precisem ser consultados. Nesse formato também atuam outras instituições que desempenham trabalho semelhante, como a International Finance Corporation - IFC, o Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF, dentre outros.

Destaca-se que nos normativos internos referentes à estruturação de projetos de desestatização não é prevista a produção de documentos intermediários formais de análise da modelagem do processo.

Ainda assim, de forma a manter centralizado e rastreável o histórico de contato entre a equipe do BNDES e os demais participantes do projeto, será reforçada junto às equipes a orientação de uso das caixas institucionais de e-mails por projeto. O uso das caixas institucionais de e-mails pode ter sido prejudicado devido à dificuldade de implantação de infraestrutura doméstica adequada durante o início do teletrabalho, em 2020.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Considerando a manifestação apresentada pela instituição financeira, foram feitos ajustes pontuais na recomendação, de modo a deixar claro que - a despeito de o BNDES Serviços ser o principal repositório para armazenamento da documentação dos projetos de desestatização - parte dos documentos podem vir a ser arquivados em outros sistemas mantidos pelo Banco, como o SAP. Além disso, a recomendação foi revisada, para explicitar a necessidade de o Banco definir, de forma clara, como serão arquivadas as interações existentes entre as equipes do BNDES e os consultores, inclusive no que concerne ao trâmite de versões preliminares de estudos e suas respectivas análises. Nesse caso, ao que parece, a opção adotada pelo Banco será o uso das caixas institucionais de e-mails por projeto.

## **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

### **RECOMENDAÇÃO 09**

*Apresentar avaliação feita pelo BNDES para dispensar o uso de sistemas de gestão de processo OPE e GEDNET para o caso dos projetos de desestatização e informar a alternativa adotada para a manutenção da rastreabilidade da documentação dos projetos.*

O sistema OPE foi desenvolvido para dar suporte aos contratos de financiamento do BNDES, permitindo que os dados das operações fossem registrados e salvos em um único ambiente.

Por ser um sistema relacionado com a atividade de crédito, possui especificidades voltadas para esse fim, tais como a exigência de cadastramento de taxa de juros do financiamento ou o prazo total da operação de crédito. Contudo, quando estamos executando a atividade de prestação de serviços de desestatização, tais especificidades não possuem aderência.

Já o GEDNET é o sistema utilizado pelo BNDES para o arquivamento digital dos documentos das operações de crédito. O GEDNET funciona como uma interface para a ferramenta corporativa de Gestão Eletrônica de Documentos (GED) do BNDES, o *IBM Content Manager*, relacionando os documentos armazenados no *IBM Content Manager* às operações de crédito registradas no OPE. Conforme explicado anteriormente, o OPE não é adequado para a atividade de prestação de serviços de desestatização, logo os documentos gerados no âmbito dos projetos de desestatização não podem ser arquivados via GEDNET.

O BNDES Serviços foi desenhado e desenvolvido justamente para atender às especificidades da atividade de prestação de serviços de desestatização, logo as informações a serem recebidas pelo sistema são justamente aquelas presentes nos projetos, tais como: contrato de prestação de serviços, contrato com consultores, etc.

O desenvolvimento do sistema BNDES Serviços já foi pensado para permitir o arquivamento digital de documentos dos projetos de desestatização no GED corporativo (*IBM Content Manager*). Assim como o GEDNET relaciona documentos armazenados no IBM Content Manager às operações de crédito, o BNDES Serviços relaciona documentos armazenados no *IBM Content Manager* aos projetos de desestatização. Dessa forma, tanto os documentos de operações de crédito quanto os documentos de projetos de desestatização encontram-se no mesmo repositório arquivístico (*IBM Content Manager*), porém indexados conforme as especificidades de cada forma de atuação do BNDES.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Considerando que a manifestação da unidade examinada esclarece a questão, a recomendação foi excluída.

### **Achado nº 4.2 Insuficiência da documentação da interlocução ocorrida entre o Banco e os consultores no projeto de desestatização da CODESA**

## **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA**

### **RECOMENDAÇÃO 10**

*Aperfeiçoar o processo de supervisão e monitoramento da qualidade dos estudos desenvolvidos por consultores externos contratados, especialmente, definindo (a) requisitos mínimos de qualidade, baseados em boas práticas de mercado, para cada estudo a ser entregue, e (b) rotinas para que a atuação da equipe técnica possua tempestividade nas correções de desvios de qualidade dos estudos.*

A avaliação da qualidade dos consultores, apresentada formalmente em conjunto com a modelagem do projeto ao CDEP, será aprimorada para que expresse uma avaliação mais detalhada e objetiva do trabalho empreendido.

Como informado nas considerações acerca da Recomendação 08, a atividade de estruturação de projetos envolve um fluxo de informações constante entre consultores externos - BNDES - demais atores, o que implica na atuação da equipe técnica nas correções de desvios de qualidade dos estudos segundo o mesmo fluxo contínuo de interações. Ou seja, por se tratar de relacionamento contínuo, as correções são necessariamente realizadas de forma tempestiva.

O que ocorre é que, de acordo com o maior ou o menor grau de qualidade dos estudos entregues preliminarmente pelos consultores externos, será menor ou maior o grau de esforço e/ou tempo requerido das equipes internas para que os produtos atinjam o padrão de qualidade esperado para a entrega ao cliente.

Serão realizadas ações formais para aprimorar o processo de avaliação da qualidade do trabalho dos consultores.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Em sua manifestação, a unidade examinada não apresenta elementos capazes de justificar a revisão do achado de auditoria, tendo sinalizado que promoverá as melhorias sugeridas para este ponto do relatório.