

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.569/2019-5

Natureza: Acompanhamento

Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal

Representação legal: Fabiana Calvino Marques Pereira (16.226/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. DESINVESTIMENTOS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA). AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E ADERÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS DO BANCO ÀS NORMAS E JURISPRUDÊNCIA DO TCU. INSPEÇÃO REALIZADA. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS/FRAGILIDADES NA SISTEMÁTICA DE DESINVESTIMENTOS DA CAIXA. OITIVA. ANÁLISE DAS RESPOSTAS ÀS OITIVAS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, as instruções da secretaria responsável pela análise da demanda (peças 72 e 89), que contaram com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 73-74 e 90):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de análise da oitiva da Caixa Econômica Federal (Caixa), referente ao acompanhamento dos desinvestimentos da Caixa que teve como objetivo avaliar a governança do processo e a respectiva aderência às normas e à jurisprudência do Tribunal.
2. O Relatório de Acompanhamento está arrolado à peça 35. Para cumprir o objetivo, foi analisada a metodologia utilizada pela Caixa Econômica Federal para as vendas de ativos/empresas de sua propriedade, enquadradas no âmbito do normativo interno OR 163 vrs 003 - sistemática de desinvestimentos.
3. Registra-se que não faz parte do escopo deste trabalho análises específicas de desinvestimentos em casos concretos ou análises de parcerias estratégicas em tese ou em caso concreto. Portanto, não faz parte deste trabalho atividades como: (i) avaliar quaisquer casos específicos de venda de ativos, concretizadas ou em andamento; (ii) examinar impactos econômico-financeiros decorrentes desses eventuais desinvestimentos; (iii) avaliar riscos de negócio relacionados a esses desinvestimentos; (iv) avaliar a sistemática de constituição de parcerias estratégicas; (v) avaliar a atuação da Caixa em processos de desinvestimento na qualidade de gestora/administradora de ativos de terceiros; (vi) avaliar as metodologias/sistemáticas de desinvestimentos adotadas pelas subsidiárias da Caixa.

HISTÓRICO

4. A SecexFinanças iniciou o acompanhamento da evolução dos normativos da Caixa Econômica Federal sobre a sistemática de Desinvestimento em março de 2019, oportunidade em que se autuou o processo administrativo TC 005.111/2019-6.
5. Ato contínuo, a SecexFinanças realizou diligências à Caixa Economia Federal e iniciou o acompanhamento, com a participação em reuniões com os gestores para compreensão dos

normativos e solicitações de informações e documentos a respeito dos planos, estudos e normativos sobre desinvestimentos, que foram tempestivamente atendidos pela Caixa.

6. Ao longo do acompanhamento, a Caixa enviou para a SecexFinanças a primeira versão do normativo específico sobre a matéria: OR 163 vrs 001 – sistemática de Desinvestimento, com vigência de 11/9/2019 (peça 6). Em seguida, após análise da OR 163 vrs 001 pela equipe de auditoria, foram identificadas lacunas processuais, motivo pelo qual se entendeu necessário a realização de inspeção com o objetivo de colher informações e esclarecimentos para a análise completa do processo de desinvestimentos da Caixa Econômica Federal, conforme item 61 do Manual de Acompanhamento (peça 7).

7. No decurso da inspeção, em resposta a questionamentos feitos pela equipe de fiscalização acerca de potenciais fragilidades encontradas na OR 163 vrs 001 (Ofício de Requisição 1-269/2019, peça 15), a Caixa enviou, em 22/11/2019, nova atualização da sistemática de Desinvestimentos, compilada na OR 163 vrs 003, de 19/11/2019 (peça 18).

8. A OR 163 vrs 003 - editada após dois meses da primeira versão da sistemática de Desinvestimento e no interregno do prazo de resposta do Ofício de Requisição do TCU - apresentou alterações em relação ao texto original, razão pela qual a análise do exame técnico da instrução arrolada à peça 35 pautou-se na OR 163 vrs 003 - sistemática de Desinvestimento vigente na Caixa quando da elaboração deste Relatório. Não obstante, a OR 163 vrs 001 foi objeto de análise durante a fiscalização e as potenciais fragilidades identificadas foram objeto de questionamentos por meio do Ofício de Requisição 1-269/2019 (peça 15).

9. Em 26 de agosto de 2020, o Relatório de Acompanhamento (peça 35) foi concluído com a identificação de 8 (oito) fragilidades/oportunidades de melhorias. Em 03 de fevereiro de 2021, o Relator determinou oitiva da Caixa para se manifestar sobre os apontamentos do Relatório, inclusive sobre as consequências práticas de eventual determinação/recomendação por parte desta Corte para adequar os normativos internos visando mitigar as apurações.

10. Dessa forma, passe-se ao resumo das fragilidades identificadas, bem como a análise da oitiva da Caixa.

EXAME TÉCNICO

Fragilidades identificadas no Acompanhamento (peça 35)

11. A instrução de acompanhamento arrolada a peça 35 apresenta, inicialmente, a visão geral do conglomerado Caixa Econômica Federal, bem como as intenções de desinvestimento da estatal (peça 35, p. 2-6).

12. Na sequência, iniciou-se a análise da sistemática de Desinvestimento da Caixa, utilizando como critérios a Lei 13.303 de 2016 e a Lei 6.404 de 1976, a essência do Decreto 9.188 de 2017, os princípios da Administração Pública, além de orientar-se, entre outras referências e Acórdãos do TCU, pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5624 do Supremo Tribunal Federal e o Acórdão 442/2017 – TCU – Plenário, de Relatoria do Min. José Múcio Monteiro, cujo objeto foi a sistemática de Desinvestimento da Petrobras.

13. Para fundamentar as análises, levantou-se o arcabouço jurídico e normativo aplicável a desinvestimentos no âmbito de empresas estatais. Em suma, apurou-se, *in verbis*:

‘Em resumo introdutório, portanto, não obstante a dispensa de licitação aplicável à venda de subsidiárias, remanesce a necessidade de estabelecimento de um rito competitivo que garanta a obediência aos princípios fundamentais da Administração Pública. Cada estatal tem liberdade de elaborar regulamento próprio para tal. No caso da Caixa, tal normativo é a OR 163 vrs 003 – sistemática de Desinvestimento da Caixa Econômica Federal. É esse normativo que pautará o rito de todas as vendas de empresas listadas no portfólio do banco. Tal regulamento interno, portanto, é tanto o principal critério de auditoria utilizado, como também o foco de análise e procedimentos de fiscalização ora realizados. Há de se verificar – antes mesmo da investidura de recursos para avaliação concreta de um determinado desinvestimento – de que forma que a utilização do normativo garante, em termos de governança corporativa, o alinhamento aos valores primordiais da

administração nesses processos.’ (peça 35, p. 8)

14. Dessa forma, o processo de acompanhamento não abordou propriamente ‘irregularidades’, mas riscos decorrentes de insuficiências ou inadequações normativas do rito da Caixa para pautar os desinvestimentos alocados em sua carteira.

15. Nesse contexto, considerando a sistemática de Desinvestimento da Caixa (OR 163), os pontos de verificação da análise juntamente com os critérios utilizados foram:

a) *Os processos decisórios da sistemática preveem fundamentação suficiente para o atendimento ao princípio da motivação, do business judgement rule e os princípios da Administração Pública?*

Como critérios para responder essa questão, utilizaram-se os princípios da motivação e do atendimento do *business judgement rule*, referenciado nos Acórdãos 2.824/2015, 3.052/2016 e 1.839/2018 – TCU – Plenário, combinado com o art. 16, parágrafo único, da Lei 13.303/16 c/c art. 153 da Lei 6.404/76. Destaca-se, também, o art. 37 da Constituição Federal e a Adin 5624 do Supremo Tribunal Federal.

b) *A sistemática prevê alçadas distintas no processo decisório que propiciem segregação de funções críticas, balanceamento de poder e tempestividade da atuação da Alta Administração?*

Como critérios para responder essa questão, utilizaram-se os entendimentos emanados no Acórdão 2.824/2015-TCU Plenário, metodologia COSO-II, metodologia FEL (*Front end Loading*) criado pelo IPA – *Independent Project Analysis*, combinado com a Lei 13.303/2016, art. 6º, além do Referencial Básico de Governança do TCU - 2ª versão 2014, e a essência do Decreto 9.188, de 1º de novembro de 2017.

c) *Sobre a avaliação econômico-financeira, a sistemática prevê: i) avaliação interna do ativo elaborada por equipe não subordinada à área responsável pela alienação; ii) avaliação externa do ativo elaborada de forma independente e sem influência da avaliação interna; iii) metodologia para o cálculo de prêmio para os casos de alienação do controle acionário de empresa; iv) contratação de empresa especializada independente para atestar valor justo da alienação?*

Como critérios para responder essa questão, utilizaram-se os entendimentos emanados nos Acórdãos 442/2017 e Acórdão 1765/2018 – TCU – Plenário e a essência dos procedimentos competitivos para alienações levantadas no Decreto 9.188 de 2017.

d) *A sistemática prevê critérios previamente definidos para contratação de consultores especializados/assessores financeiros/sindicato de bancos?*

Como critérios para responder essa questão, utilizaram-se os entendimentos emanados no Acórdão 1765/2018 – TCU – Plenário, nos princípios da competitividade, transparência e impessoalidade, além da Lei 13.303, art. 30, em especial § 1º c/c § 3º, II e III c/c art. 37 da Constituição Federal.

e) *A sistemática prevê mecanismos para apurar e evitar que haja conflito de interesses entre os assessores externos/sindicato de bancos e potenciais compradores? E entre assessores externos/sindicato de bancos, potenciais compradores e funcionários/executivos Caixa?*

Como critérios para responder essa questão, utilizaram-se os entendimentos emanados no Acórdão 1765/2018 – TCU – Plenário, combinado com a Lei 13.303 de 2016 e Lei 6.404 de 1976 e Lei 12.813 de 2013, além dos princípios da economicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

f) *A etapa em que ocorrerá a seleção de participantes (potenciais compradores) e o julgamento de propostas prevê critérios previamente definidos, com participação de órgãos estatutários e em ambiente controlado para o recebimento das propostas?*

Como critérios para responder essa questão, utilizaram-se os entendimentos emanados no Acórdão 442/2017 – TCU – Plenário combinado com a essência dos procedimentos competitivos para alienações levantadas no Decreto 9.188 de 2017.

g) *A sistemática própria da Caixa foi elaborada com base em metodologia de análise e gestão de riscos?*

Como critérios para responder essa questão, utilizaram-se os entendimentos emanados no Acórdão 442/2017 – TCU – Plenário e 447/2019 – TCU – Plenário, além da Lei 13.303/2016, art. 6º c/c art. 9º.

h) A sistemática considera a publicidade como regra e o sigilo como exceção? Além disso, a sistemática possui classificação pública quanto ao sigilo da norma?

Como critérios para responder essa questão, utilizaram-se a Lei de Acesso à Informação, combinado com os princípios da Administração Pública, em especial o da publicidade e transparência, além dos entendimentos emanados no Acórdão 442/2017 – TCU – Plenário e com o teor da ADIN 5624 do STF.

16. Para apresentar as análises dos pontos de verificação descritos acima, segregaram as fragilidades identificadas dentro de tópicos temáticos, quais sejam:

Tema 1: Motivação e normatização suficiente do Processo Decisório (questão ‘a’);

Tema 2: Segregação de funções críticas, balanceamento de poder e tempestividade da atuação da Alta Administração (questões ‘b’ e ‘c’);

Tema 3: Contratação de consultores especializados/sindicato de bancos (questão ‘d’);

Tema 4: Conflito de Interesses (questão ‘e’);

Tema 5: Processo de seleção de participantes e julgamento de propostas (questão ‘f’);

Tema 6: Gestão de Riscos (questão ‘g’);

Tema 7: Transparência e rastreabilidade (questão ‘h’).

17. No Tema 1 - Motivação e normatização suficiente do Processo Decisório – identificaram 2 (duas) fragilidades: i) processo decisório de escolha da modalidade de desinvestimento incompatível com atendimento ao princípio da motivação e do *business judgement rule*; ii) inexistência de normatização aplicável a desinvestimento em modalidade distinta de oferta pública de ações.

18. Sobre o Tema 2 - Segregação de funções críticas, balanceamento de poder e tempestividade da atuação da Alta Administração – também foram identificadas duas fragilidades: i) decisões de maior relevância e riscos são concentradas em fase avançada do processo, de modo a prejudicar a atuação tempestiva da Alta Administração; ii) Fragilidades na tempestividade e na independência da Avaliação Econômico-Financeira.

19. Em relação ao Tema 3 - Contratação de consultores especializados/sindicato de bancos – foi levantada uma fragilidade: sistemática não trata das especificidades relacionadas à prospecção, seleção e contratação de consultores especializados (assessores financeiros) e/ou sindicato de bancos.

20. No Tema 4 - Conflito de Interesses – identificou-se uma fragilidade: ausência de regras específicas para mitigar potenciais conflitos de interesses.

21. Em relação ao Tema 5 - Processo de seleção de participantes e julgamento de propostas – foi encontrado um limitador nos testes substantivos, uma vez que a sistemática da Caixa trata apenas de processos de desinvestimentos via Oferta Pública de Ações. Dessa forma, entende-se necessário propor a ciência ao Conselho Diretor da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, sobre a necessidade de estabelecer procedimentos robustos para a etapa de recebimento das propostas, prevendo ambiente controlado e com a participação de órgãos estatutários, em coerência com as regras do Decreto 9.188, de 1º de novembro de 2017, em especial as subseções III e IV do procedimento competitivo de alienação, com vistas à adoção de providências internas.

22. Sobre o Tema 6 - Gestão de Riscos – levantou-se uma fragilidade: ausência de procedimentos e controles internos estabelecidos na sistemática, demonstrando que a norma não foi elaborada com base em metodologia de análise e gestão de riscos.

23. E, por fim, em relação ao Tema 7 - Transparência e rastreabilidade – apurou-se uma fragilidade: classificação como sigilosa da sistemática de desinvestimento vai de encontro aos princípios da Administração Pública e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).
24. Pelas conclusões, entendeu-se necessário propor que fosse determinado, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Caixa Econômica Federal, para se manifestar sobre cada uma das fragilidades levantadas e sobre as consequências práticas de eventual recomendação/determinação de adequação dos normativos internos para mitigar as apurações, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a proferir tais decisões.
25. Ainda, na mesma linha da determinação proferida no Acórdão 1.765/2018 – TCU – Plenário, de Relatoria do Min. Aroldo Cedraz, considerando a elevada materialidade e o dinamismo dos processos de desinvestimento no âmbito da Caixa Econômica Federal, também se entende necessário determinar a oitiva da Caixa Econômica Federal para se manifestar sobre a possibilidade e viabilidade de o banco informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos assim que forem aprovados na primeira fase e sobre a situação dos atuais projetos em andamento, com vistas à análise de conveniência e oportunidade para abertura de processos de acompanhamento e/ou fiscalização.
26. O Pronunciamento da Subunidade (peça 36), bem como o Pronunciamento da Unidade (peça 37) foram de acordo com a proposta da unidade técnica.
27. Em 03 de fevereiro de 2021, o Relator Min. Bruno Dantas, proferiu Despacho arrolado à peça 49, o qual anuiu com a proposta da unidade técnica, determinando, *in verbis*:
- ‘38.1. nos termos do art. 157 do Regimento Interno/TCU, determinar a oitiva da Caixa Econômica Federal, para que, no prazo de 15 dias úteis, manifeste-se sobre os apontamentos abaixo, relativos à sua sistemática de desinvestimentos, inclusive sobre as consequências práticas de eventual determinação/recomendação por parte desta Corte para adequar os normativos internos visando mitigar tais apurações:
- 38.1.1. insuficiência do processo decisório de escolha da modalidade de desinvestimento com os princípios da motivação e do *business judgement rule*, além da inexistência de normatização aplicável a desinvestimento em modalidade distinta de oferta pública de ações;
- 38.1.2. decisões de maior relevância e riscos estão concentradas em fase avançada do processo, podendo prejudicar a atuação tempestiva da Alta Administração, além das fragilidades na tempestividade e na independência da Avaliação Econômico-Financeira;
- 38.1.3. inexistência, na sistemática de desinvestimento da Caixa (OR 163), das especificidades relacionadas a prospecção, seleção e contratação de consultores especializados (assessores financeiros) e/ou sindicato de bancos;
- 38.1.4. ausência de regras específicas para mitigar potenciais conflitos de interesses dos agentes envolvidos no processo de desinvestimento, seja dos funcionários/executivos da Caixa, seja dos assessores financeiros (consultores externos) e sindicatos dos bancos;
- 38.1.5. ausência de procedimentos e controles internos estabelecidos na sistemática de desinvestimento (OR 163), demonstrando que a norma não foi elaborada com base em metodologia de análise e gestão de riscos;
- 38.1.6. classificação como sigilosa da sistemática de desinvestimento (OR 163), o que vai de encontro aos princípios da Administração Pública e a Lei 12.527/2011.
- 38.2. determinar, nos termos do art. 157 do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Caixa Econômica Federal, para que se manifeste, no prazo de 15 dias úteis, acerca da possibilidade e viabilidade de informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos, assim que forem aprovados na primeira fase, bem como sobre a situação dos atuais projetos em andamento, com vistas à análise de conveniência e oportunidade para abertura de processos de acompanhamento e/ou fiscalização;
- 38.3. determinar, com fundamento no art. 44 da Resolução-TCU 259/2014, a atuação de apartado, mantida a relatoria, para apuração da representação oferecida pelo Ministério Público junto a esta

Corte (peça 40);

38.4. encaminhar cópia da instrução de peça 35 à Caixa Econômica Federal, a fim de subsidiar as manifestações requeridas.’ (peça 40)

28. Ressalta-se que em relação à proposta de ciência ao Conselho Diretor da Caixa Econômica Federal sobre a necessidade de estabelecer procedimentos robustos para a etapa de recebimento das propostas, prevendo ambiente controlado e com a participação de órgãos estatutários – referente ao Tema 5 do acompanhamento – o Relator entendeu coerente deixar para apreciá-la quando do julgamento de mérito do processo, motivo pelo qual esta proposta será mantida nesta instrução (peça 40, item 36).

29. Neste contexto, passa-se a análise da resposta à oitiva apresentada pela Caixa, arrolada nas peças 53 – 70.

Análise da Oitiva

30. Inicialmente, a Caixa reforçou que a sistemática teria por objetivo disciplinar as normas e orientações aplicáveis aos Projetos de Desinvestimento de Ativos e Empresas do Conglomerado Caixa, como participações societárias estratégicas nas quais a Caixa exerça algum grau de controle, seja por participação minoritária ativa, controle compartilhado, participação majoritária ou controle integral (peça 35, p. 1).

31. Ressaltou que para a elaboração da sistemática, buscou junto ao TCU experiência de outras empresas e orientações que, aplicadas à realidade da Caixa, serviram de modelo para a construção dos instrumentos adotados e, também, enfatizou que vem adotando procedimentos para aprimoramento da norma baseados em boas práticas de mercado, de governança e legislação aplicável à matéria (peça 35, p. 1 – 2).

32. Esclareceu, ainda, que a sistemática de Desinvestimento da Caixa não seria exaustiva, sendo suportada por normas correlatas, conforme mapeamento apresentado na resposta da oitiva que foi elaborado com base na norma vigente, evitando-se, dessa forma, a sobreposição de mandatos e atividades. Assim, para fins de melhor entendimento, as regras e processos que permeiam não somente o processo de Desinvestimento, como os demais negócios realizados pela Caixa, foram chamadas de ‘tangenciais’, tendo seu detalhamento no decorrer da resposta.

33. Na sequência, pronunciou-se sobre as fragilidades apresentadas, conforme apresentação e análise a seguir.

Tema 01 – item 38.1.1 da oitiva - ‘insuficiência do processo decisório de escolha da modalidade de desinvestimento com os princípios da motivação e do business judgement rule, além da inexistência de normatização aplicável a desinvestimento em modalidade distinta de oferta pública de ações (tema 1)

34. O Tema 1 - Motivação e normatização suficiente do processo decisório - está detalhado nos itens 77-96 do Relatório de Acompanhamento (peça 35). Em suma, foi apurada insuficiência do processo decisório sobre a escolha da modalidade de desinvestimento com os princípios da motivação e do *business judgement rule*, uma vez que foi entendido que na sistemática da Caixa inexistia fase preliminar com o objetivo de analisar qual seria a modalidade de desinvestimento mais adequada para um caso concreto, sendo adotando como ‘padrão’ que os desinvestimentos seriam conduzidos via Oferta Pública de Ações.

35. Além disso, em decorrência de a sistemática da Caixa se restringir aos desinvestimentos via Oferta Pública de Ações, inexistiam normas para os desinvestimentos operacionalizados por meio de oferta privada. Dessa forma, caso a Caixa se deparasse com uma situação em que a oferta privada se mostrasse mais adequada, deveria respeitar os trâmites estabelecidos no Decreto nº 9.188 de 2017, com o objetivo de garantir a competitividade, legalidade e transparência da operação, diante da ausência de normativos internos (itens 77-96 da peça 35).

36. Sobre esses apontamentos, a Caixa informou que na Fase 2 da sistemática – Avaliação de Potencial - etapa na qual a Comissão de Desinvestimento seria constituída para avaliar o

potencial da oportunidade de desinvestimento, o voto a ser submetido para deliberação da Alta Administração conteria a definição do modelo a ser adotado, tais como oferta pública, leilão, permuta de ativos, dentre outros (peça 53, p. 3-5).

37. Ressaltou, ainda, que os estudos previstos nesta fase de ‘Avaliação de Potencial’ se pautam nas principais informações estratégicas que precisam de aprofundamento para subsidiar a tomada de decisão segura da Alta Administração, ressaltando que a conclusão poderia direcionar, inclusive, para a não realização do desinvestimento (peça 53, p. 3-5).

38. Não obstante, também entendeu pela necessidade de melhorar o detalhamento sobre as modalidades existentes e respectivos procedimentos a serem adotados. Assim, com o intuito de aprimorar a sistemática de Desinvestimento e implementar soluções aos apontamentos deste Tribunal transcritos na Relatório de Acompanhamento arrolado à peça 35, a Caixa informou que pretende aprovar as seguintes alterações e complementações na MN OR 163 (Anexo I):

a) Inclusão de Modalidades de Desinvestimento:

- IPO (oferta pública) - OR 163 - Apensado A
- Follow-on (oferta pública) - OR 163 - Apensado B
- Oferta Privada de Ações - OR 161 - Apensado A

39. Ainda, ressaltou que ocorrerá a submissão de proposição (voto) ao Conselho Diretor (CD), Conselho de Administração (CA) e Assembleia Geral (AG), contemplando a definição, conforme estudo, da melhor opção de desinvestimento para o Ativo em estudo (peça 53, p. 3 – 4, item 2.1).

40. Em análise, entende-se que a Caixa não se opôs a fragilidade identificada no tema 1 deste acompanhamento e, inclusive, apresentou solução para mitigar o risco. A proposta apresentada alteraria a sistemática para incluir na fase 2, além de outros estudos, também os estudos sobre qual seria a modalidade de desinvestimento adequada ao caso concreto e, a partir da seleção da modalidade – inclusive com submissão da proposta às instâncias de governança superiores - se iniciaria a Fase 3 do desinvestimento, que seguiria os trâmites estabelecidos nos Apensados correspondentes à cada modalidade.

41. Dessa forma, diante do reconhecimento e disposição da Caixa em aprimorar a sistemática no tocante ao Tema 1, entende-se suficiente e cabível recomendar à Caixa que efetivamente adeque os seus normativos internos de modo a incluir, na fase 2, os estudos que demonstrem qual a modalidade de desinvestimento adequada para o caso concreto (por exemplo: IPO, *Follow-on* ou Oferta Privada), bem como a justificativa que embasará a escolha de uma em detrimento de outra, além da submissão da escolha à deliberação das instâncias de governança superiores. Além disso, detalhar os procedimentos, a partir da fase 2, das respectivas modalidades de desinvestimentos.

42. Neste ponto, cabe ressaltar que não fez parte do escopo deste processo analisar a adequação dos novos apensados propostos pela Caixa (isto é, do novo detalhamento das modalidades de desinvestimento diferente da Oferta Pública de Ações). Esta instrução se limitou a analisar a solução dos riscos levantados na análise da OR 163 *vs* 003 e registrados na peça 35.

Tema 2 - item 38.1.2. da Oitiva – ‘decisões de maior relevância e riscos estão concentradas em fase avançada do processo, podendo prejudicar a atuação tempestiva da alta administração, além das fragilidades na tempestividade e na independência da Avaliação Econômico-Financeira’

43. O Tema 2 - Segregação de funções críticas, balanceamento de poder e tempestividade da atuação da Alta Administração – está detalhado nos itens 97-128 do Relatório de Acompanhamento (peça 35). Neste assunto, em extrato, foi identificado que as decisões de maior relevância e riscos estavam concentradas em fase avançada do processo, podendo prejudicar a atuação tempestiva da Alta Administração. Ainda, o rito da sistemática apresentou fragilidades quanto à independência na elaboração da Avaliação Econômico-Financeira, além de estabelecer exigências insuficientes relacionadas à elaboração da Avaliação Econômico-Financeira, como por

exemplo, ausência de metodologia para o cálculo de prêmio em casos de alienação do controle acionário e ausência de contratação de empresa especializada independente para atestar valor justo da alienação.

44. Em síntese, detectou-se que o levantamento de informações mínimas necessárias para a tomada de decisão informada e refletida sobre o desinvestimento e a modalidade ficaram concentradas na segunda e na terceira etapa da fase 3 (chamadas de primeiro e segundo *filings* e *roadshow*). Como consequência, a Alta Administração da Caixa somente tomaria ciência sobre informações relevantes do ativo-alvo em etapa avançada do processo, de modo que qualquer deliberação de ‘não vender’ poderia se revelar custosa para o conglomerado, até mesmo com potenciais danos à imagem da Caixa perante o mercado, o que compromete a possibilidade de atuação tempestiva da Alta Administração.

45. Além disso, observou-se que a elaboração e apresentação dos resultados da Avaliação Econômico-Financeira do ativo são realizadas pelos mesmos agentes responsáveis pela alienação, tanto em nível interno (Suope), quanto em nível de assessoramento (sindicato dos bancos), o que expõe o processo de desinvestimento a potenciais conflitos de interesse (itens 97-128 da peça 35).

46. Em oitava, a Caixa defendeu que a sistemática analisada previa que informações relevantes, como a indicação dos ativos e empresas envolvidas, bem como sua estimativa preliminar de faixa de valores e riscos, eram tratados na Fase 2. Para isso, mencionou o item que traz a indicação de que a estimativa preliminar de faixa de valores seria apresentada por meio de metodologia tradicionalmente utilizada (peça 53, p. 5-14).

47. Dessa forma, defendeu que, apesar de concordar com o entendimento do Tribunal sobre a necessidade de melhorias na norma, a metodologia vigente permitia à Alta Administração avaliar, do ponto de vista estratégico e, considerando os estudos apresentados, se o negócio teria potencial para realizar ou não a oferta do ativo com base na expectativa de recursos a ser monetizado.

48. Apresentou considerações, também, sobre o exemplo apresentado no Relatório de que a sistemática da Caixa possibilitaria, em nível de risco, ocorrer situação em que a distribuição da oferta fosse registrada na CVM e, após, apurasse informações que demonstrassem que os impactos do desinvestimento no plano de Capital da Caixa ou em termos comerciais, fiscais, trabalhistas, societários e contratuais se revelassem desfavoráveis para uma alienação naquele momento, informando que a pretensão da norma seria o contrário. Ou seja, segundo a Caixa, a pretensão da sistemática era de que tais informações fossem levantadas e devidamente deliberadas pelo Conselho Diretor e de Administração da Caixa para, depois de serem aprovadas, prosseguirem para realização de registro na CVM ou, se rejeitadas, permitirem a atuação tempestiva da Alta Administração, interrompendo o processo (peça 53, p. 5-14).

49. Após essas ponderações, permanecendo nas reflexões sobre ‘decisões de maior relevância e riscos estão concentradas em fase avançada do processo’, com o intuito de aprimorar a norma, sobretudo no sentido de atender às recomendações do Tribunal de Contas, foram elaboradas diversas propostas a serem submetidas à aprovação, dentre as quais, destaca-se a proposta de inclusão, na fase 2 da sistemática, do item ‘j’ transcrito a seguir:

‘j) avaliação econômico-financeira, interna e independente, do Ativo objeto do Projeto de Desinvestimento, contendo a estimativa de faixa de valores por meio da metodologia de fluxo de caixa descontado e/ou análise por múltiplos;’ (peça 53, p. 11)

50. Ainda, destacam-se as alterações citadas no item 2.2.8.7 da oitava, que visam clarear quais seriam os responsáveis pela Avaliação Econômico-Financeira, bem como reforçar a independência da Avaliação Econômico-Financeira do processo de Desinvestimento, dentre os quais citamos:

‘Fase 2 - Estruturação e Avaliação da Oportunidade:

3.8.3.5 Cabe à SUPLA realizar Avaliação Econômico-Financeira **Interna** do ativo/empresa objeto da Projeto de Desinvestimento.

3.8.3.5.1 O prazo mínimo necessário para a realização de Avaliação Econômico-Financeira é de 10 dias úteis, que podem ser estendidos, em caso de apresentação de informações/documentação adicionais.

3.8.3.5.2 O início da Avaliação Econômico-Financeira pela SUPLA se dá na data de recebimento das informações solicitadas à UVE, bem como do estudo elaborado pela Consultoria Especializada/Empresa Externa.

3.8.3.6 A Avaliação Econômico-Financeira **Independente**, prevista nesta Fase, assim como a sua atualização, será realizada por Consultoria Especializada/Empresa Externa.’ (Grifou-se) (peça 53, p. 12)

51. Em análise, verifica-se disposição da Caixa em aperfeiçoar a sistemática com objetivo de mitigar os riscos apontados no tema 2 do acompanhamento (itens 97-128 da peça 35).

52. Dessa forma, em continuidade aos apontamentos apresentados na peça 35, entende-se relevante garantir que as propostas de aperfeiçoamento citadas pela Caixa na oitiva efetivamente sejam incluídas na sistemática, com destaque para a inclusão, na fase 2 do processo, da necessidade de Avaliação Econômico-Financeira Interna, realizada por área diversa da envolvida na fase 3, bem como, também, da existência da Avaliação Econômico-Financeira Independente, realizada por empresa externa diversa de qualquer uma das envolvidas na Fase 3 do processo. Além disso, também foi possível perceber a intenção de melhorar o detalhamento da metodologia que será utilizada na Avaliação Econômico-Financeira Interna, com a inclusão do item ‘j’ na norma transcrita acima.

53. Desse modo, diante do reconhecimento e da viabilidade de a Caixa aprimorar a sistemática em relação às apurações apuradas no Tema 2 do acompanhamento, entende-se suficiente e cabível recomendar à Caixa que efetivamente adeque os seus normativos internos de modo a incluir as propostas descritas na oitiva, em especial, garantindo a existência tanto da Avaliação Econômico-Financeira Interna realizada por área diferente da envolvida na fase 3, além da Avaliação Econômico-Financeira Independente, realizada por empresa externa também diferente de qualquer uma das envolvida na fase 3 do processo.

Tema 3 - item 38.1.3. da Oitiva – ‘inexistência, na sistemática de Desinvestimento da Caixa (OR 163), das especificidades relacionadas à prospecção, seleção e contratação de consultores especializados (assessores financeiros) e/ou sindicato de bancos’

54. O Tema 3 - Contratação de consultores especializados e do Sindicato de Bancos – está detalhado nos itens 129-147 do Relatório de Acompanhamento (peça 35). Em suma, apurou-se que a sistemática não trata das especificidades relacionadas à prospecção, seleção e contratação de consultores especializados (assessores financeiros) e/ou sindicato de bancos. Dessa forma, ao afastar da sistemática as etapas de prospecção, seleção e contratação da consultoria técnica especializada e do sindicato dos bancos, a norma fragilizou uma das fases substanciais para garantir a transparência, balanceamento de poder, confiabilidade e integridade do processo de desinvestimento no âmbito da Caixa, uma vez que serão esses agentes os responsáveis em executar os desinvestimentos tanto em termos de estudos técnicos, quanto em termos de execução da distribuição da oferta pública de ações (itens 129-147 da peça 35).

55. Para compreensão da fragilidade, o Relatório observou a inexistência de segregação de função nas etapas de prospecção, seleção e contratação de Consultores Especializados, pois a unidade responsável por demandar a contratação dos consultores (chamado de ‘demandante da contratação’ ou ‘gestor demandante’) acumularia as funções de prospectar os potenciais participantes para convidá-los para o processo de seleção e, ao mesmo tempo, definir os critérios, classificar os participantes e, ainda, escolher o vencedor (peça 35, Tema 3).

56. A Área de Contratações, que seria uma unidade segregada da unidade do ‘gestor demandante’, por sua vez, analisaria apenas a conformidade da operação/elementos necessários levantados pelo gestor demandante. Ou seja, a segregação de função que existe na contratação da Consultora Técnica Especialidade seria a de conferência formal do procedimento, mantendo concentrada em uma única unidade toda a execução da seleção.

57. Além disso, como agravante, foi identificada a ausência de submissão dos critérios, das etapas do processo de seleção e da efetiva contratação à Alta Administração, o que prejudica o dever de diligência dessas instâncias superiores sobre o processo de desinvestimento, visto que a Consultoria Técnica Especializada, após contratada, influenciará diretamente e substancialmente na produção dos estudos e informações que embasarão as tomadas de decisões dessas instâncias.

58. Em oitiva, a Caixa inicialmente se pronunciou em relação à contratação dos consultores especializados, reforçando os esclarecimentos emitidos durante a inspeção de que os ritos de contratação seriam suportados por normas correlatas, e não pela sistemática. Alegou ainda que, diferente do exposto no Relatório de Auditoria (peça 35), existia uma autorização para contratação de consultoria especializada realizada pelo Conselho Diretor da Caixa (peça 53, p. 15).

59. Na sequência, reafirmou que o procedimento licitatório, a competitividade e impessoalidade estariam garantidos pela norma correlata e pela própria natureza da licitação, que permite a participação e disputa de preços por diversos fornecedores que atendam às exigências editalícias. Sobre os participantes, ressaltou que a decisão para autorização sempre seria compartilhada ou colegiada, de forma a envolver diversos atores no processo de análise da contratação, o que visa mitigar ocorrência de atos de corrupção e fraudes, trazer mais segurança às contratações e reduzir os riscos de inconformidade processual uma vez que não estão sujeitas mais à análise de um único responsável, mas de um conjunto de pessoas capacitadas e de diferentes áreas, o que facilita a identificação de possíveis fragilidades (peça 53, p. 15-16).

60. Concluiu que, em síntese, a contratação de consultoria técnica especializada teria as mesmas exigências dos demais objetos, devendo observar o rigor nas contratações sob responsabilidade da SN Contratos (SUCOT)/GN Contratações (GECOT) vinculadas à DE Operações e Contratos (DEOPC), bem como o atendimento de forma irrestrita aos princípios insculpidos na Lei 13.303/2016 (peça 53, p. 15-17).

61. Não obstante, visando aprimorar e esclarecer de forma objetiva e transparente os critérios e procedimentos mínimos que devem ser adotados para a seleção e contratação da Consultoria, a Caixa apresentou readequações de itens da sistemática, além de inserção de orientações específicas para contratação de consultores especializados apresentados no item 2.3.3 da resposta à oitiva arrolada na peça 53, p. 17.

Análise da oitiva referente ao Tema 3

62. Em análise, a resposta da Caixa sobre a fragilidade identificada no Tema 3 consistiu, basicamente, em reafirmar os esclarecimentos emitidos durante a fase de inspeção e já analisado no Relatório de Acompanhamento que resultou na identificação da fragilidade, de modo a permanecer insuficiente para mitigar o risco identificado.

63. Sobre a alegação da Caixa de que, diferente do exposto no Relatório de Auditoria (peça 35), existir sim uma autorização para contratação de consultoria especializada realizada pelo Conselho Diretor, a Caixa confunde a autorização para abertura de processo seletivo, com uma efetiva submissão e aprovação do processo seletivo e da escolha da Consultoria Especializada a esta instância de governança. Uma coisa é autorizar a abertura de processo seletivo, outra coisa é aprovar o processo seletivo em si.

64. Para melhor entendimento da fragilidade apontada no Relatório, a fase 2 da sistemática da Caixa, de fato, prevê que a Resolução do Conselho Diretor que aprovar a continuidade do processo de desinvestimento irá conter uma autorização para a contratação de sindicato de bancos e de consultoria especializada/empresa externa (peça 18, p. 9-10). Esta autorização, portanto, não se confunde com a análise e com a aprovação pelas instâncias superiores da efetiva contratação das empresas externas. Pelo contrário, consiste apenas em permitir que as instâncias inferiores da Caixa prossigam com a estruturação do desinvestimento e, inclusive, iniciem o processo de prospecção e seleção dos agentes externos, se necessário. No entanto, o procedimento de contratação destes agentes externos, bem como a efetiva seleção, fica à margem das instâncias de governança superiores da Caixa. A sistemática não prevê participação do Conselho Diretor na aprovação do processo seletivo e na contratação da empresa externa selecionada – é exatamente esta lacuna que

culminou no risco identificado no Relatório de Acompanhamento – Tema 3

65. Importante ressaltar que este risco se agrava com o fato de a Consultoria Técnica Especializada, quando contratada, corresponder ao agente que irá efetuar estudos técnicos necessários para subsidiar as tomadas de decisões da Alta Administração em relação ao desinvestimento. Dessa forma, o processo de seleção e contratação desses agentes configura-se como uma etapa primordial do próprio processo de desinvestimento, uma vez que essas contratações exercem influência **direta** na estruturação do desinvestimento e na produção dos subsídios para tomada de decisão do CD. Afastar das instâncias superiores de governança, como o CD, a aprovação desta escolha, prejudica substancialmente o dever de diligência da Alta Administração da Caixa no âmbito de processos de desinvestimentos.

66. Dessa forma, após a oitiva, identifica-se que permanece o risco de ausência de segregação de função em relação à prospecção e seleção da Consultoria Técnica Especializada, uma vez que continua no âmbito do mesmo gestor demandante a prospecção de mercado/análise da conveniência e oportunidades/pesquisa de preços/justificativa da contratação, cabendo à outra Área (no caso, Área de Contratações) apenas a análise da conformidade da operação/elementos necessários levantados pelo gestor demandante.

67. Neste contexto, reiteram-se os critérios e as análises apresentadas no Relatório de Acompanhamento, em especial na análise da questão de auditoria *‘se a sistemática previa alçadas distintas no processo decisório que propiciem segregação de funções críticas, balanceamento de poder e tempestividade da atuação da Alta Administração’* – que pode ser verificada em detalhes nos itens 100-127 da peça 35 –, em conjunto com a análise da questão de auditoria *‘se a sistemática previa critérios previamente definidos para contratação de consultores especializados/assessores financeiros/sindicato de bancos?’* – que pode ser verificada em detalhes nos itens 130-146 da peça 35.

68. Na primeira questão citada, o Relatório aprofundou-se nos critérios que embasam a necessidade de segregação de funções no âmbito da sistemática de Desinvestimento – critérios que também devem ser respeitados para a prospecção e seleção dos Consultores Técnicos Especializados, uma vez que esses agentes irão influenciar substancialmente e diretamente o processo de desinvestimento – quais sejam: Acórdão 2.824/2015-TCU Plenário, metodologia COSO-II, metodologia FEL (*Front end Loading*) criado pelo IPA – *Independent Project Analysis*, combinado com a Lei 13.303/2016, art. 6º, além do Referencial Básico de Governança do TCU - 2ª versão 2014, e a essência do Decreto 9.188, de 1º de novembro de 2017.

69. Em acréscimo, podemos citar para a análise da segunda questão *‘se a sistemática previa critérios previamente definidos para contratação de consultores especializados/assessores financeiros/sindicato de bancos?’* - que levanta mais fundamentações, quais sejam: Acórdão 1765/2018 – TCU – Plenário, nos princípios da competitividade, transparência e impessoalidade, além da Lei 13.303, art. 30, em especial § 1º c/c § 3º, II e III c/c art. 37 da Constituição Federal.

70. Dessa forma, será proposto determinar que a Caixa Econômica Federal adequue os normativos internos para garantir que, quando se tratar de procedimentos de contratação de Consultoria Técnica Especializada para atuar no âmbito de processos de desinvestimento, em especial se for deliberado com justificativa pela contratação pela via direta, deve-se prever de forma objetiva e clara a segregação de funções, no mínimo, nas seguintes etapas: i) definição dos critérios de seleção; ii) prospecção de mercado e levantamento dos potenciais participantes; iii) seleção e contratação da consultoria. Ainda, deve prever a submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção à homologação das instâncias de governança superiores, no mínimo, do Conselho Diretor, com fundamento no Acórdão 2.824/2015-TCU Plenário, metodologia COSO-II, metodologia FEL (*Front end Loading*) criado pelo IPA – *Independent Project Analysis*, combinado com a Lei 13.303/2016, art. 6º, além do Referencial Básico de Governança do TCU - 2ª versão 2014, e a essência do Decreto 9.188, de 1º de novembro de 2017, combinado com Acórdão 1765/2018 – TCU – Plenário e nos princípios da competitividade, transparência e impessoalidade, além da Lei 13.303, art. 30, em especial § 1º c/c § 3º, II e III c/c art. 37 da Constituição Federal.

71. Além da prospecção e seleção da Consultoria Técnica Especializada, os processos de desinvestimento podem contar com a figura do ‘Sindicato dos Bancos’. Em relação à seleção e contratação do Sindicato dos Bancos, no Relatório de Acompanhamento, a Caixa descreveu o procedimento de seleção que ocorria por meio do envio de convites aos bancos/agentes financeiros e reuniões presenciais com uma Comissão composta de, no mínimo, 3 (três) pessoas da SUOPE e da Gerência Nacional Produtos de Tesouraria e Mercado de Capitais (GEPTE). Após as reuniões presenciais, a comissão classificaria as instituições e, então, realizaria as contratações (peça 17, p. 21-22).

72. Em oitava, a Caixa apresentou proposta de melhoria na fase de seleção do sindicato dos bancos, informando que na fase 2 do projeto, o Conselho Diretor da Caixa, aprovaria os critérios para a formação do Sindicato de Bancos, bem como a autorização para a formação, indicando inclusive o percentual máximo de remuneração e demais despesas. Ainda na fase 2, o Conselho Diretor aprovaria a formação de uma ‘Comissão de Seleção’, sendo composta por um grupo técnico e um estratégico, cujo objetivo seria selecionar as instituições financeiras e formar o Sindicato de Bancos que conduziram a Oferta Pública de Ações, além de outras melhorias.

73. Esta ‘Comissão de Seleção’ seria formada por um Grupo Operacional - 3 (três) integrantes da SUBIN, sendo possível a participação de outros integrantes indicados, fundamentadamente, pela SUBIN, conforme NS816; e de um Grupo Estratégico - formado minimamente pelos Vice-Presidentes da VIFIC, VICAT, VICOR, UVE e pelos Diretores da DEGOE e da empresa desinvestida. Além disso, na proposta de melhoria da norma, incluíram a condicionante de que a remuneração destinada ao Sindicato de Bancos estaria vinculada ao êxito do Projeto de Desinvestimento (liquidação da oferta) (peça 53, p. 18-20).

74. Dessa forma, em relação ao Sindicato dos Bancos, entende-se suficiente e cabível recomendar à Caixa que efetivamente adequue os seus normativos internos para garantir a participação de um conjunto de agentes de áreas distintas no processo de seleção dos Sindicatos dos Bancos, bem como a aprovação prévia por instâncias de governança superiores dos critérios objetivos, transparentes e impessoais que irão respaldar a seleção, além do percentual máximo de remuneração e demais despesas, bem como a vinculação da remuneração ao êxito do Projeto de Desinvestimento (liquidação da oferta).

Tema 4 - item 38.1.4. da Oitava – ‘ausência de regras específicas para mitigar potenciais conflitos de interesses dos agentes envolvidos no processo de desinvestimento, seja dos funcionários/executivos da Caixa, seja dos assessores financeiros (consultores externos) e sindicatos dos bancos’

75. O Tema 4 - Conflito de Interesses – está detalhado nos itens 148-164 do Relatório de Acompanhamento (peça 35). Em resumo, observou-se ausência de regras específicas que mitiguem os potenciais conflitos de interesses existentes entre os envolvidos com o processo de desinvestimento, seja os executivos/funcionários da Caixa, seja os agentes externos, como os assessores financeiros, sindicato dos bancos ou potenciais compradores.

76. No Relatório, apurou-se que o cenário corporativo da Caixa no âmbito de processos de desinvestimentos seria sensível a conflitos de interesse por ser uma instituição financeira. Explicando melhor, funciona assim: a própria natureza de processos de desinvestimento, em geral, envolve a participação de terceiros contratados que realizam a estruturação da operação, a Avaliação Econômico-Financeira, entre outras etapas. Esses terceiros, em geral, também são outras instituições financeiras. Soma-se o fato de que os interessados pela compra do desinvestimento também serem (provavelmente) instituições financeiras, pois a Caixa, por ser um banco, venderá ativos que atuam no sistema bancário/financeiro. Dessa forma, sinaliza-se o elevado potencial de ocorrência de conflitos de interesse na operação. Não obstante, a sistemática de desinvestimento é omissa quanto aos processos de controle e mitigares de conflito de interesse (itens 148-164 desta instrução).

77. Em oitava, a Caixa destacou que havia normas internas específicas ao assunto, mencionando a Política de Prevenção ao Conflito de Interesses Caixa – PO063 (em processo de aprimoramento), o Código de Ética – RH103, o Código de Conduta – RH 200, além do Programa

de Integridade adotado pela Caixa. Não obstante, de modo a robustecer o Fluxo do Projeto de Desinvestimento, o tema foi inserido na proposta de melhoria, dentre os principais pontos mencionados de melhoria, destacamos: (peça 53, p. 21-23):

- Ambiente controlado para solicitação, recebimento e análise das propostas de contratação do(s) Consultoria Especializada e dos Coordenador(es) da Oferta;
- Gestores do Projeto de Desinvestimento, empregados e dirigentes participantes de qualquer das etapas devem assinar a Declaração de Ausência de Conflito de Interesses, conforme Anexo I, assim como agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada;
- Impedimento de contratação de quaisquer instituições, seja direta ou indiretamente, que tenha mantido relação de trabalho anterior com empregado ou dirigente da Caixa, atuantes no processo de estruturação de operações de desinvestimento, nos últimos 12 meses.
- O contrato firmado com os Consultoria Especializada/Empresa Externa deverá conter disposição para impedir que a Empresa/Instituição que atuou na Fase 2 e suas afiliadas venham a participar da Oferta Pública de Ações.
- Caso sejam identificados fragilidades e potenciais conflitos de interesses que não foram adequadamente mitigados, o assunto deverá ser submetido à avaliação do Comitê de Governança e Integridade, cujo regimento consta no OR123, por parte do gestor do Projeto, como condição para a continuidade de seu desenvolvimento e implementação.

78. Dessa forma, em relação à fragilidade de ausência de regras específicas para mitigar potenciais conflitos de interesses na sistemática, entende-se suficiente e cabível recomendar à Caixa que efetivamente adequue o seu normativo para incluir as propostas de melhoria apontadas na oitiva, de modo a tornar os mecanismos de combate ao conflito de interesse mais claros e robustos no âmbito da sistemática de Desinvestimento.

79. Neste ponto, cabe ressaltar que não fez parte do escopo deste processo analisar a adequação dos normativos internos citados pela Caixa na oitiva e que constituem a política de prevenção de conflitos de interesse do Banco, como por exemplo, a adequação da Declaração de Ausência de Conflito de Interesses, ou o ambiente controlado de solicitação e recebimento das propostas. Esta instrução se limitou a analisar o texto da OR 163 e a solução dos riscos levantados na peça 35.

Tema 5 - Processo de seleção de participantes e julgamento de propostas

80. O Tema 5 - Processo de seleção de participantes e julgamento de propostas – está detalhado nos itens 165-167 do Relatório de Acompanhamento (peça 35). Neste tema, deparou-se com um limitador na aplicação dos testes substantivos previstos, pois como a sistemática estava estruturada de modo a regular, a partir da fase 3, apenas os desinvestimentos operacionalizados via Oferta Pública de Ações, não foi possível aplicar de forma direta análises que seriam adequadas para os casos de Oferta Privada, como por exemplo, verificar como funcionaria o processo de seleção dos participantes, julgamento das propostas, bem como o funcionamento do ambiente controlado do processo.

81. Dessa forma, entendeu-se relevante dar ciência ao Conselho Diretor da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 7ª da Resolução-TCU 265/2014, sobre a necessidade de estabelecer procedimentos robustos para a etapa de recebimento das propostas, prevendo ambiente controlado e com a participação de órgãos estatutários, conforme *benchmarking* nas regras do Decreto 9.188, de 1º de novembro de 2017, em especial as subseções III e IV do procedimento competitivo de alienação, caso ocorram aperfeiçoamentos na sistemática de desinvestimento, com vistas à adoção de providências internas (peça 35, p. 29).

82. O Relator, no despacho arrolado à peça 49, entendeu coerente deixar para apreciá-la quando do julgamento de mérito do processo, momento em que o processo será submetido ao Plenário. Portanto, a proposta de ciência será mantida nesta instrução.

Tema 6 - item 38.1.5. da Oitiva – ‘ausência de procedimentos e controles internos estabelecidos na sistemática de desinvestimento (OR 163), demonstrando que a norma não foi elaborada com base em metodologia de análise e gestão de riscos’

83. O Tema 6 – Gestão de Riscos – está detalhado nos itens 168-180 do Relatório de Acompanhamento (peça 35). Em síntese, apurou-se ausência de procedimentos e controles internos estabelecidos na sistemática, demonstrando que a norma não foi elaborada com base em metodologia de análise e gestão de riscos. Ao analisar se a sistemática da Caixa foi elaborada considerando metodologia de gestão de risco, não foi possível identificar tal mecanismo, uma vez que diversos riscos básicos envolvendo a motivação do processo decisório, segregação de funções críticas e balanceamento de poder, contratação dos assessores e sindicato dos bancos, além dos riscos expostos de conflito de interesse (todos tratados em temas específicos do Relatório) não foram mitigados.

84. Em oitiva, a Caixa informou que na estrutura de gerenciamento de riscos do banco existem dois elementos relevantes: a cultura de riscos e as linhas de defesas. Esclareceu que esses assuntos passaram a ser discutidos com maior profundidade nos últimos anos em todos os níveis da Caixa, aprimorando o processo de gestão de riscos da instituição e destacando a responsabilidade de todos os colaboradores nesse processo. Alinhada à cultura de risco, a Caixa informou que passou a implementar a gestão de riscos baseada no conceito de linhas de defesa. Este modelo, detalhado por meio do normativo interno CR434 – Linhas de Defesa (peça 53, p. 24)

85. Ressaltou que a primeira linha de defesa seria composta por todas as unidades, a segunda linha de defesa seria formada por unidades da VICOR e de outras vice-presidências identificadas e, por fim, a terceira linha seria composta pela Auditoria Interna da Caixa. Dessa forma, quando qualquer estudo sobre eventual operação de desinvestimento fosse iniciado, as unidades gestoras responsáveis por essa operação, no papel de primeira linha de defesa, procederiam, dentre as diversas avaliações necessárias, com a identificação e análise dos principais MN relacionados (peça 53, p. 25)

86. Informou que os estudos são aprofundados na Fase de Estruturação e Avaliação da Oportunidade que se inicia com a instalação da Comissão de Desinvestimento. Os estudos, segundo a Caixa, exigem a participação de unidades de diversas áreas da Caixa, além de as áreas também serem responsáveis por avaliar os riscos da operação nos processos e serviços sob sua gestão (riscos operacionais, risco de estratégia, risco legal, risco de conduta, dentre outros) (peça 53, p. 25-17).

87. Esclareceu ainda que a Comissão de Desinvestimento seria formada por um grupo multidisciplinar, contando com a participação de representantes da área de Riscos e de Controles Internos, *Compliance* e Integridade da instituição, dentre outras. Como unidades especializadas e de segunda linha de defesa, as áreas da VICOR, colaboram na análise dos riscos já identificados pelas unidades de primeira linha de defesa, além de complementar essa análise com demais pontos de atenção que porventura não foram contemplados anteriormente (peça 53, p. 25-17).

88. Ressaltou, também, que quando a operação de desinvestimento apresenta todos os elementos favoráveis para a continuidade, as proposições (votos) a serem apreciadas pelos órgãos da administração da Caixa devem abordar, obrigatoriamente, os riscos dessa proposta na parte de ‘Motivação’. (peça 53, p. 25)

89. Além dos esclarecimentos, a Caixa também apresentou proposta de melhoria na sistemática para evidenciar e reforçar a análise de riscos que deve ser seguida nas operações de desinvestimentos, de modo a inserir normas de gerenciamento de riscos, dentre os quais podem destacar:

- Durante todo o projeto de desinvestimento é realizado o mapeamento dos riscos da operação, conforme a Modalidade de Desinvestimento adotada, assim como dos mitigadores pelos responsáveis pelo monitoramento dos riscos inerentes ao processo.
- A cada etapa é realizada atualização do mapeamento dos riscos identificados na etapa inicial e a validação da efetividade dos mitigadores adotados.

- O mapeamento de riscos, a adoção de mitigadores e os respectivos responsáveis devem constar na proposição a ser submetida à Alta Administração ao final de cada fase. (peça 53, p. 26-27)

90. Dessa forma, em relação à fragilidade identificada na gestão de riscos, entende-se suficiente e cabível recomendar à Caixa que efetivamente adequue o seu normativo para incluir as propostas de melhoria apontadas na oitiva, de modo a tornar os mecanismos de gestão de riscos normatizados, bem como submetidos à Alta Administração.

Tema 7 - item 38.1.6. da Oitiva – ‘classificação como sigilosa da sistemática de Desinvestimento (OR 163), o que vai de encontro aos princípios da Administração Pública e a Lei 12.527/2011’

91. O Tema 7 – Transparência e rastreabilidade – está detalhado nos itens 181-195 do Relatório de Acompanhamento (peça 35). Em suma, observou-se que a classificação quanto ao sigilo da norma contendo a sistemática de Desinvestimento da Caixa (OR 163) consta como sigilosa, o que iria de encontro aos princípios da Administração Pública, em especial da publicidade e transparência, além da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (itens 181-195 desta instrução).

92. A Caixa esclareceu que para possibilitar o tratamento correto dos ativos informacionais e evitar perda, modificação ou divulgação não autorizada, seria obrigatória a classificação da informação na Caixa para toda informação produzida por ela ou sob sua custódia, independentemente do suporte ou da forma utilizada para o seu armazenamento ou transmissão, de forma a permitir a implementação das ações de proteção durante o todo o ciclo de vida da informação (peça 53, p. 27-29).

93. Informou que conforme disposto na Política de Segurança e Informação – PO007: na Caixa as informações são classificadas conforme sua criticidade, sensibilidade e requisitos legais, de modo que as regras para a classificação da informação estariam detalhadas e dispostas no MN OR016 – Tratamento da informação. O objetivo seria assegurar que a informação receba um nível adequado de proteção, considerando requisitos legais, sua sensibilidade e criticidade na empresa, para evitar perda, modificação ou divulgação não autorizada.

94. Assim, informou que as informações na Caixa são classificadas conforme tipo, aplicabilidade, público com acesso autorizado e prazo de restrição de acesso, podendo ser classificadas nas seguintes categorias de sigilo, entre: INTERNO.TODOS; INTERNO.CAIXA; INTERNO.CONFIDENCIAL; EXTERNO.CONFIDENCIAL; EXTERNO.RESTRITO; PESSOAL; PÚBLICO (peça 53, p. 28).

95. Nesse contexto, informou que a OR163 seria uma norma interna da Caixa, classificada como #INTERNO.CAIXA, pois apresenta orientações, regras e procedimentos a serem seguidos pelas unidades da Caixa e seus empregados que participam da implementação de projetos de desinvestimento. Além disso, no formato de norma interna, como foi disponibilizada a esse Tribunal, o documento explicita a organização interna da própria empresa e de certa forma, os desdobramentos da estratégia da Caixa na implementação de projeto de desinvestimento. Por essa razão, o normativo OR 163 versão 003, no formato padrão de norma interna da Caixa, foi encaminhado ao TCU como documento sigiloso de uso restrito ao órgão solicitante.

96. Por fim, ressaltou que os fatos e atos relevantes sobre os projetos implementados por meio da sistemática de Desinvestimento são comunicados ao mercado, conforme estabelecido na norma e regulamentação aplicável (peça 53, p. 27-29).

97. Em análise, entende-se a consideração da Caixa de que a sistemática de Desinvestimento explicita a organização interna do banco e, de certa forma, os desdobramentos da estratégia da Caixa na implementação de projetos de desinvestimentos. No entanto, conforme a análise e fundamentação do Relatório de Acompanhamento, a sistemática representa a norma que substitui o procedimento licitatório e trata de alienação de patrimônio público. Uma vez que no âmbito da Administração Pública todos os procedimentos de alienação de patrimônio público são resguardados pela publicidade, entende-se, portanto, que não seria adequado classificar de forma contrária as sistemáticas de desinvestimento das estatais.

98. Portanto, para respeitar a consideração da Caixa de que a sistemática de Desinvestimento corresponde a uma norma interna e explícita a organização do banco e, ainda, como a Caixa informou, ‘de certa forma, os desdobramentos da estratégia da Caixa na implementação de projetos de desinvestimentos.’, e, ao mesmo tempo, garantir transparência e publicidade ao processo de alienação de ativos via desinvestimento, será proposto recomendar à Caixa que disponibilize no site, de forma pública e, no mínimo, em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, com as etapas e áreas envolvidas, de modo a garantir transparência e publicidade para o procedimento. Além disso, informe quaisquer alterações futuras significativa no processo de desinvestimento e mantenha em seus arquivos o histórico de alteração da sistemática.

Item 38.2 da Oitiva - Encaminhamento de documentos ao TCU

99. No acompanhamento, seguindo a mesma linha da determinação proferida no Acórdão 1.765/2018 – TCU – Plenário, realizou-se oitiva da Caixa Econômica Federal sobre a possibilidade e viabilidade de a Caixa informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos assim que forem aprovados na primeira fase e sobre a situação dos atuais projetos em andamento, com vistas à análise de conveniência e oportunidade para abertura de processos de acompanhamento e/ou fiscalização (item 38.2 da oitiva, peça 49).

100. Em resposta, a Caixa informou que não há qualquer óbice em comunicar a este Tribunal (peça 53, p. 29). Ademais, informou que à época da oitiva encontrava-se em andamento apenas o desinvestimento das Ações da Caixa Seguridade, cujas discussões e análise referentes ao pedido de Oferta Pública foram retomadas neste ano, conforme fatos relevantes publicados em 27/01/2021 e 01/03/2021.

Arquivamento

101. Nos termos do art. 241, II, do Regimento Interno do TCU, o Acompanhamento se presta a avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Segundo o Manual de Acompanhamento do TCU, o acompanhamento, em regra, não deve ultrapassar dois anos.

102. Levando em conta que o principal produto deste Acompanhamento é a melhoria da governança interna dos procedimentos de desinvestimento da Caixa, bem como viabilizar o amplo conhecimento da carteira de desinvestimento, avalia-se que o presente processo, com o encaminhamento sugerido, alcançará a sua finalidade, de modo que também será proposto o arquivamento.

103. Informa-se que existem processos específicos de acompanhamento dos desinvestimentos da Caixa referentes a casos concretos em andamento, em especial: TC 026.456/2020-6 – Caixa Cartões, que está em fase de análise de oitiva, de relatoria do Min. Bruno Dantas; e TC 035.189/2020-7 – Caixa Seguridade – que está em fases preliminares de acompanhamento, também de relatoria do Min. Bruno Dantas.

CONCLUSÃO

104. Este Acompanhamento teve como objetivo avaliar a governança do processo de desinvestimento da Caixa Econômica Federal e a respectiva aderência às normas e à jurisprudência do Tribunal, com foco na análise da OR 163 – sistemática de Desinvestimento da Caixa – e na identificação de fragilidades e riscos com potenciais de melhorias e mitigação.

105. O Relatório de Acompanhamento está arrolado à peça 35. Os resultados das análises resultaram em 8 (oito) oportunidades de melhorias que foram organizados em 7 (sete) temas, quais sejam:

Tema 1: Motivação e normatização suficiente do Processo Decisório;

Tema 2: Segregação de funções críticas, balanceamento de poder e tempestividade da atuação da Alta Administração;

Tema 3: Contratação de consultores especializados/sindicato de bancos;

Tema 4: Conflito de Interesses;

Tema 5: Processo de seleção de participantes e julgamento de propostas;

Tema 6: Gestão de Riscos;

Tema 7: Transparência e rastreabilidade.

106. Nesse contexto, foi proposta oitiva da Caixa para se manifestar sobre as fragilidades identificadas, inclusive sobre as consequências práticas de eventual determinação/recomendação por parte do TCU para adequar os normativos internos visando mitigar as apurações. Dessa forma, esta instrução corresponde à análise da oitiva.

107. Em relação ao Tema 1 - Motivação e normatização suficiente do processo decisório – o Relatório apurou insuficiência do processo decisório sobre a escolha da modalidade de desinvestimento com os princípios da motivação e do *business judgement rule*, uma vez que na sistemática da Caixa inexistia fase preliminar com o objetivo de analisar qual seria a modalidade de desinvestimento mais adequada para um caso concreto, adotando-se como ‘padrão’ que os desinvestimentos serão conduzidos via Oferta Pública de Ações.

108. Em resposta, a Caixa entendeu pela necessidade de melhorar o detalhamento sobre as modalidades existentes e respectivos procedimentos a serem adotados. Assim, com o intuito de aprimorar a sistemática de Desinvestimento e implementar soluções aos apontamentos do Tribunal, informou que pretende aprovar alterações e complementações na MN OR 163, incluindo as seguintes Modalidades de Desinvestimento: IPO (oferta pública); Follow-on (oferta pública) e Oferta Privada de Ações. Para cada modalidade existirá um Apensado com a descrição dos procedimentos.

109. Ainda, ressaltou que ocorrerá a submissão de proposição (voto) ao Conselho Diretor (CD), Conselho de Administração (CA) e Assembleia Geral (AG), contemplando a definição, conforme estudo, da melhor opção de desinvestimento para o Ativo em estudo (Itens 34-42 desta instrução).

110. Dessa forma, diante do reconhecimento e disposição da Caixa em aprimorar a sistemática no tocante ao Tema 1, entende-se suficiente e cabível propor a recomendação à Caixa que efetivamente adeque os seus normativos internos de modo a incluir, na fase 2, os estudos que demonstrem qual a modalidade de desinvestimento adequada para o caso concreto (por exemplo: IPO, *Follow-on* ou Oferta Privada), bem como a justificativa que embasará a escolha de uma em detrimento de outra, além da submissão da escolha à deliberação das instâncias de governança superiores. Além disso, detalhar os procedimentos, a partir da fase 2, das respectivas modalidades de desinvestimentos.

111. Neste ponto, ressaltou-se que não fez parte do escopo deste processo analisar a adequação dos novos Apensados propostos pela Caixa (isto é, do novo detalhamento das modalidades de desinvestimento diferente da Oferta Pública de Ações). Esta instrução se limitou a analisar a solução dos riscos levantados na análise da OR 163 *vs* 003 e registrados na peça 35.

112. Sobre o Tema 2 - Segregação de funções críticas, balanceamento de poder e tempestividade da atuação da Alta Administração – o Relatório havia registrado que as decisões de maior relevância e riscos estão concentradas em fase avançada do processo, podendo prejudicar a atuação tempestiva da Alta Administração. Ainda, o rito da sistemática apresentou fragilidades quanto à independência na elaboração da Avaliação Econômico-Financeira, além de estabelecer exigências insuficientes relacionadas à elaboração da Avaliação Econômico-Financeira, como por exemplo, ausência de metodologia para o cálculo de prêmio em casos de alienação do controle acionário e ausência de contratação de empresa especializada independente para atestar valor justo da alienação.

113. Em oitiva, a Caixa defendeu que, apesar de concordar com o entendimento do Tribunal sobre a necessidade de melhorias na norma, a metodologia vigente permitia à Alta Administração avaliar, do ponto de vista estratégico e, considerando os estudos apresentados, se o negócio teria potencial para realizar ou não a oferta do ativo com base na expectativa de recursos a ser

monetizado, além de realizar outras considerações na oitiva. No entanto, após as considerações, apresentou proposta de aprimoramento da norma, sobretudo no sentido de atender às recomendações do Tribunal de Contas, de modo que podemos destacar a inclusão das avaliações econômico-financeiras interna e independente, além da estimativa de faixa de valores por meio da metodologia de fluxo de caixa descontado e/ou análise por múltiplos. (Itens 43 - 53 desta instrução).

114. Desse modo, diante do reconhecimento e da viabilidade de a Caixa aprimorar a sistemática em relação às apurações relativas ao Tema 2 do acompanhamento, entende-se suficiente e cabível propor a recomendação à Caixa que efetivamente adeque os seus normativos internos de modo a incluir as propostas descritas na oitiva, em especial, garantindo a existência tanto da Avaliação Econômico-Financeira Interna realizada por área diferente da envolvida na fase 3, além da Avaliação Econômico-Financeira Independente, realizada por empresa externa também diferente de qualquer uma das envolvida na fase 3 do processo.

115. O Tema 3 - Contratação de consultores especializados e do Sindicato de Bancos – o Relatório apurou que a sistemática não tratava das especificidades relacionadas à prospecção, seleção e contratação de consultores especializados (assessores financeiros) e/ou sindicato de bancos. Dessa forma, ao afastar da normatização sobre desinvestimento as etapas de prospecção, seleção e contratação da consultoria técnica especializada e do sindicato dos bancos, a sistemática fragilizou uma das fases substanciais para garantir a transparência, balanceamento de poder, confiabilidade e integridade do processo de desinvestimento no âmbito da Caixa, uma vez que serão esses agentes os responsáveis em executar os desinvestimentos tanto em termos de estudos técnicos, quanto em termos de execução da distribuição da oferta pública de ações.

116. Em oitiva, em relação à contratação da consultoria técnica especializada, a Caixa reafirmou os esclarecimentos emitidos durante a fase de inspeção e analisado no Relatório de Acompanhamento, de modo a permanecer insuficiente para mitigar o risco identificado.

117. Para melhor entendimento da fragilidade apontada no Relatório, a fase 2 da sistemática da Caixa, de fato, prevê que a Resolução do Conselho Diretor que aprovar a continuidade do processo de desinvestimento irá conter uma autorização para efetuar a contratação de sindicato de bancos e de consultoria especializada/empresa externa (peça 18, p. 9-10). Esta autorização, portanto, não se confunde com a seleção e com a aprovação pelas instâncias superiores da efetiva contratação das empresas externas. Pelo contrário, consiste apenas em permitir que as instâncias inferiores da Caixa prossigam com a estruturação do desinvestimento e, inclusive, efetuem o processo de prospecção e seleção dos agentes externos, se necessário. No entanto, o procedimento de contratação destes agentes externos, bem como a efetiva seleção, fica à margem das instâncias de governança da Caixa. A sistemática não prevê participação do Conselho Diretor na aprovação do processo seletivo e contratação da empresa externa selecionada – é exatamente esta lacuna que culminou no risco identificado no Relatório de Acompanhamento – Tema 3

118. Além disso, o risco se agrava com o fato de a Consultoria Técnica Especializada, quando contratada, corresponder ao agente que realizará os estudos técnicos necessários para subsidiar as tomadas de decisões da Alta Administração em relação ao desinvestimento. Dessa forma, o processo de seleção e contratação desses agentes configura-se como uma etapa primordial do próprio processo de desinvestimento em si, uma vez que essas contratações exercem influência direta na estruturação do desinvestimento e na produção dos subsídios que serão fornecidos ao CD para tomada de decisão. Afastar das instâncias superiores de governança, como o CD, a aprovação dessa escolha, prejudica substancialmente o dever de diligência da Alta Administração da Caixa no âmbito de processos de desinvestimentos que contem com a participação de Consultorias Técnicas Especializadas.

119. Assim, após a oitiva, identificou-se que remanesce o risco de ausência de segregação de função em relação à prospecção e seleção da Consultoria Técnica Especializada, uma vez que continua no âmbito do mesmo gestor demandante a prospecção de mercado/análise da conveniência e oportunidades/pesquisa de preços/justificativa da contratação, cabendo à outra Área (no caso, Área de Contratações) apenas a análise da conformidade da operação/elementos

necessários levantados pelo gestor demandante (Itens 54 - 70 desta instrução).

120. Nesse contexto, será proposto determinar que a Caixa Econômica Federal adeque os normativos internos para garantir que, quando se tratar de procedimentos de contratação de Consultoria Técnica Especializada para atuar no âmbito de processos de desinvestimento, em especial se for deliberado com justificativa pela contratação pela via direta, deve-se prever de forma objetiva e clara a segregação de funções, no mínimo, nas seguintes etapas: i) definição dos critérios de seleção; ii) prospecção de mercado e levantamento dos potenciais participantes; iv) seleção e contratação da consultoria. Além disso, prever a submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção à homologação das instâncias de governança superiores, no mínimo, do Conselho Diretor, com fundamento no Acórdão 2.824/2015-TCU Plenário, metodologia COSO-II, metodologia FEL (*Front end Loading*) criado pelo IPA – *Independent Project Analysis*, combinado com a Lei 13.303/2016, art. 6º, além do Referencial Básico de Governança do TCU - 2ª versão 2014, e a essência do Decreto 9.188, de 1º de novembro de 2017, combinado com Acórdão 1765/2018 – TCU – Plenário e nos princípios da competitividade, transparência e impessoalidade, além da Lei 13.303/2016, art. 30, em especial § 1º c/c § 3º, II e III c/c art. 37 da Constituição Federal.

121. Em relação à contratação do sindicato dos bancos, a Caixa apresentou proposta de melhoria na fase de seleção do sindicato dos bancos, informando que na fase 2 do projeto, o Conselho Diretor da Caixa, aprovaria os critérios para a formação do Sindicato de Bancos, bem como a a autorizaria, indicando inclusive o percentual máximo de remuneração e demais despesas. Ainda na fase 2, o Conselho Diretor aprovaria a formação de uma ‘Comissão de Seleção’, sendo composta por um grupo técnico e um estratégico, cujo objetivo seria selecionar as instituições financeiras e formar o Sindicato de Bancos que conduziriam a Oferta Pública de Ações, além de outras melhorias. Além disso, na proposta de melhoria da norma, incluíram a condicionante de que a remuneração destinada ao Sindicato de Bancos estaria vinculada ao êxito do Projeto de Desinvestimento (liquidação da oferta) (Itens 71 - 74 desta instrução).

122. Dessa forma, em relação ao Sindicato dos Bancos, entende-se suficiente e cabível propor recomendação à Caixa para que efetivamente adeque os seus normativos internos para garantir a participação de um conjunto de agentes de áreas distintas no processo de seleção dos Sindicatos dos Bancos, bem como a aprovação prévia por instâncias de governança superiores dos critérios objetivos, transparentes e impessoais que irão respaldar a seleção, além do percentual máximo de remuneração e demais despesas, bem como a vinculação da remuneração ao êxito do Projeto de Desinvestimento (liquidação da oferta).

123. Em relação ao Tema 4 - Conflito de Interesses - observou-se ausência de regras específicas que mitiguem os potenciais conflitos de interesses existentes dos envolvidos com o processo de desinvestimento, seja os executivos/funcionários da Caixa, seja os agentes externos, como os assessores financeiros, sindicato dos bancos ou potenciais compradores.

124. Em oitiva, a Caixa destacou que existem normas internas específicas sobre o assunto. Não obstante, de modo a robustecer o fluxo do projeto de desinvestimento, a Caixa também apresentou proposta de melhoria da sistemática para incluir, dentre outros, a normatização de ambiente controlado para solicitação, recebimento e análise das propostas de contratação da Consultoria Especializada e dos Coordenadores da Oferta. Além disso, os gestores do projeto de desinvestimento, empregados e dirigentes participantes de qualquer das etapas devem assinar a Declaração de Ausência de Conflito de Interesses, assim como agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

125. Ainda nesse tema, podemos destacar a proposta de melhoria para normatização do impedimento de contratação de quaisquer instituições, seja direta ou indiretamente, que tenha mantido relação de trabalho anterior com empregado ou dirigente da Caixa, atuantes no processo de estruturação de operações de desinvestimento, nos últimos 12 meses; e a normatização de que o contrato firmado com a Consultoria Especializada/Empresa Externa deverá conter disposição para impedir que a Empresa/Instituição que atuou na Fase 2 e suas afiliadas venham a participar da Oferta Pública de Ações (Itens 75 - 79 desta instrução).

126. Dessa forma, em relação à fragilidade de ausência de regras específicas para mitigar potenciais conflitos de interesses na sistemática, entende-se suficiente e cabível propor recomendação à Caixa para que efetivamente adeque o seu normativo para incluir as propostas de melhoria apontadas na oitiva, de modo a tornar os mecanismos de combate ao conflito de interesse mais claros e robustos no âmbito da sistemática de Desinvestimento.

127. Neste tema, cabe ressaltar que não fez parte do escopo deste processo analisar a adequação dos normativos internos citados pela Caixa na oitiva e que compõe a política de prevenção de conflitos de interesse do Banco, como por exemplo, a adequação da Declaração de Ausência de Conflito de Interesses, ou o ambiente controlado de solicitação e recebimento das propostas. Esta instrução se limitou a analisar o texto da OR 163 e a solução dos riscos levantados na peça 35.

128. Em relação ao Tema 5 - processo de seleção de participantes e julgamento de propostas - o Relator, no despacho arrolado à peça 49, entendeu coerente deixar para apreciá-la quando do julgamento de mérito, momento em que o processo será submetido ao Plenário. Portanto, a proposta de ciência contida no Relatório será mantida nesta instrução (Itens 80 - 82 desta instrução).

129. Sobre o Tema 6 - Gestão de Riscos – o Relatório apontou ausência de procedimentos e controles internos estabelecidos na sistemática, demonstrando que a norma não foi elaborada com base em metodologia de análise e gestão de riscos.

130. Em oitiva, a Caixa informou que passou a implementar a gestão de riscos baseada no conceito de linhas de defesa. Ressaltou que a primeira linha de defesa seria composta por todas as unidades, a segunda linha de defesa seria formada por unidades da VICOR e de outras vice-presidências identificadas e, por fim, a terceira linha seria composta pela Auditoria Interna da Caixa. Informou, também, que os estudos de riscos eram aprofundados na Fase de Estruturação e Avaliação da Oportunidade que se inicia com a instalação da Comissão de Desinvestimento e que exigem a participação de unidades de diversas áreas da Caixa.

131. Além disso, apresentou proposta de melhorias na norma para inserir regulamentação sobre gerenciamento de riscos, entre as destacou: i) durante todo o projeto de desinvestimento será realizado o mapeamento dos riscos da operação, conforme a modalidade de desinvestimento adotada, assim como dos mitigadores pelos responsáveis pelo monitoramento dos riscos inerentes ao processo; ii) a cada etapa será realizada atualização do mapeamento dos riscos identificados na etapa inicial e a validação da efetividade dos mitigadores adotados; iii) o mapeamento de riscos, a adoção de mitigadores e os respectivos responsáveis devem constar na proposição a ser submetida à Alta Administração ao final de cada fase. (peça 53, p. 26-27) (Itens 83 - 98 desta instrução).

132. Dessa forma, em relação à fragilidade identificada na gestão de riscos, entende-se suficiente e cabível propor recomendação à Caixa para que efetivamente adeque o seu normativo para incluir as propostas de melhoria apontadas na oitiva, de modo a tornar os mecanismos de gestão de riscos normatizados, bem como submetidos à Alta Administração.

133. Em relação ao Tema 7 – Transparência e rastreabilidade – o Relatório observou que a classificação quanto ao sigilo da norma contendo a sistemática de Desinvestimento da Caixa (OR 163) consta como sigilosa, o que iria de encontro aos princípios da Administração Pública, em especial publicidade e transparência, além da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação.

134. A Caixa esclareceu que a OR163 seria uma norma interna da Caixa, classificada como #INTERNO.CAIXA, pois apresenta orientações, regras e procedimentos a serem seguidos pelas unidades da Caixa e seus empregados que participam da implementação de projetos de desinvestimento.

135. Além disso, no formato de norma interna, como foi disponibilizada a este Tribunal, o documento explicitaria a organização interna da própria empresa e, de certa forma, os desdobramentos da estratégia da Caixa na implementação de projeto de desinvestimento. Por essa razão, o normativo OR 163 versão 003, no formato padrão de norma interna da Caixa, foi encaminhado ao TCU como documento sigiloso de uso restrito ao órgão solicitante. Não obstante,

ressaltou que os fatos e atos relevantes sobre os projetos implementados por meio da sistemática de Desinvestimento são comunicados ao mercado, conforme estabelecido na norma e regulamentação aplicável.

136. Dessa forma, para respeitar a consideração da Caixa de que a sistemática de Desinvestimento corresponde a uma norma interna e explícita a organização do banco e os desdobramentos da estratégia na implementação de projetos de desinvestimentos, e, ao mesmo tempo, garantir transparência e publicidade ao processo de alienação de ativos via desinvestimento, será proposto recomendar à Caixa que disponibilize no site, de forma pública e, no mínimo, em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, com as etapas e áreas envolvidas, de modo a garantir transparência e publicidade para o procedimento. Além disso, informe quaisquer alterações futuras significativa no processo de desinvestimento e mantenha em seus arquivos o histórico de alteração da sistemática (itens 91 – 98 desta instrução).

137. Por fim, em relação à oitiva sobre a possibilidade e viabilidade de a Caixa informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos assim que forem aprovados na primeira fase e sobre a situação dos atuais projetos em andamento, com vistas à análise de conveniência e oportunidade para abertura de processos de acompanhamento e/ou fiscalização, a Caixa informou que não há qualquer óbice em comunicar a este Tribunal (peça 53, p. 29), de modo que será proposto recomendar o encaminhamento das informações (itens 99 – 100 desta instrução).

138. Levando em conta que o principal produto deste Acompanhamento é a melhoria da governança interna dos procedimentos de desinvestimento da Caixa, bem como viabilizar o amplo conhecimento da carteira de desinvestimento, avalia-se que o presente processo, com o encaminhamento sugerido, alcançará a sua finalidade, de modo que também será proposto o arquivamento (itens 101 – 103 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

139. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência ao Conselho Diretor da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a necessidade de se estabelecer procedimentos robustos para a etapa de recebimento das propostas, prevendo ambiente controlado e com a participação de órgãos estatutários, em coerência com as regras do Decreto 9.188, de 1º de novembro de 2017, em especial as subseções III e IV do procedimento competitivo de alienação, com vistas à adoção de providências internas;

b) determinar à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno/TCU e do art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 45 dias úteis, a contar da ciência, adeque a sistemática de Desinvestimento ou normativo correlato para garantir que, quando se tratar de procedimentos de contratação de Consultoria Técnica Especializada para atuar no âmbito de processos de desinvestimento, em especial se for deliberado com justificativa pela contratação pela via direta, estabeleça de forma objetiva e clara a segregação de funções, no mínimo, nas seguintes etapas: i) definição dos critérios de seleção; ii) prospecção de mercado e levantamento dos potenciais participantes; iv) seleção e contratação da consultoria. Além disso, estabeleça a submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção à homologação das instâncias de governança superiores, no mínimo, do Conselho Diretor, com fundamento no Acórdão 2.824/2015-TCU Plenário, metodologia COSO-II, metodologia FEL (*Front end Loading*) criado pelo IPA – *Independent Project Analysis*, combinado com a Lei 13.303/2016, art. 6º, além do Referencial Básico de Governança do TCU - 2ª versão 2014, e a essência do Decreto 9.188, de 1º de novembro de 2017, combinado com Acórdão 1765/2018 – TCU – Plenário e nos princípios da competitividade, transparência e impessoalidade, além da Lei 13.303, art. 30, em especial § 1º c/c § 3º, II e III c/c art. 37 da Constituição Federal.

c) recomendar à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno/TCU e do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que efetivamente adeque os seus normativos internos, em especial a sistemática de Desinvestimento, com base na resposta à oitiva, para:

c.1) incluir, na fase 2, os estudos que demonstrem qual a modalidade de desinvestimento adequada

para o caso concreto (por exemplo: IPO, Follow-on ou Oferta Privada), bem como a justificativa que embasará a escolha de uma em detrimento de outra, além da submissão da escolha à deliberação das instâncias de governança superiores. Além disso, detalhar os procedimentos, a partir da fase 2, das respectivas modalidades de desinvestimentos (Tema 1);

c.2) garantir a existência da Avaliação Econômico-Financeira Interna realizada por área diferente da envolvida na fase 3, e, também, da Avaliação Econômico-Financeira Independente, realizada por empresa externa diferente de qualquer uma das envolvida na fase 3 do processo (Tema 2).

c.3) garantir a participação de um conjunto de agentes de áreas distintas no processo de seleção dos Sindicatos dos Bancos, bem como a aprovação prévia por instâncias de governança superiores dos critérios objetivos, transparentes e impessoais que irão respaldar a seleção, além do percentual máximo de remuneração e demais despesas, bem como a vinculação da remuneração ao êxito do Projeto de Desinvestimento (liquidação da oferta) (Tema 3).

c.4) tornar os mecanismos de combate ao conflito de interesse mais claros e robustos no âmbito da sistemática de Desinvestimento, além de incluir os mecanismos de gestão de riscos na sistemática, bem como a submissão à Alta Administração (Temas 4 e 6);

c.5) disponibilizar no site, de forma pública e, no mínimo e em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, com as etapas e áreas envolvidas, de modo a garantir transparência e publicidade para o procedimento. Além disso, informar quaisquer alterações futuras significativa no processo de desinvestimento e manter em seus arquivos o histórico de alteração da sistemática (Tema 7).

c.6) informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos assim que forem aprovados na primeira fase e sobre a situação dos atuais projetos em andamento, com vistas à análise de conveniência e oportunidade para abertura de processos de acompanhamento e/ou fiscalização.

d) arquivar o presente acompanhamento;

e) encaminhar cópia da presente instrução, Voto e Acórdão à Caixa Econômica Federal.”

2. Quando os autos estavam em meu gabinete, a Caixa Econômica Federal acostou documentação referente ao aprimoramento das sistemáticas de desinvestimento e parceira estratégica do conglomerado (peças 78-83), razão pela qual determinei a restituição do processo à unidade instrutora para que verificasse em que medida a atualização dos normativos tinha o condão de modificar o encaminhamento proposto.

3. Transcrevo a seguir, com os devidos ajustes, o novo exame técnico, conclusão e proposta de encaminhamento a cargo da SecexFinanças (peça 89), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peça 90):

“EXAME TÉCNICO

13. Na peça 78 a Caixa informa que atualizou as normas relativas à sistemática de desinvestimento (OR 163) e às parcerias estratégicas (OR 161). As alterações foram aprovadas pelo Conselho Diretor, conforme Resolução 8680/2021, de 26/5/2021, e pelo Conselho de Administração, conforme Resolução 1055/2021, de 30/6/2021. As normas aprovadas são as seguintes:

a) OR163 004 – sistemática de Desinvestimento (peça 81);

b) OR163 004A - sistemática de Desinvestimento - *Initial Public Offering* – IPO (peça 82);

c) OR163 004B - sistemática de Desinvestimento - Oferta Pública de Ações - *Follow On* (peça 83);

d) OR161 002 - sistemática Parceria Estratégica - Conglomerado Caixa (peça 79);

e) OR161 002A - sistemática de Desinvestimento em Parceria Estratégica - Oferta Privada de Ações (peça 80).

14. Transcreve-se abaixo o encaminhamento proposto na instrução na peça 72:

a) dar ciência ao Conselho Diretor da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 9^a, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a necessidade de se estabelecer procedimentos robustos para a etapa de recebimento das propostas, prevendo ambiente controlado e com a participação de órgãos estatutários, em coerência com as regras do Decreto 9.188, de 1^o de novembro de 2017, em especial as subseções III e IV do procedimento competitivo de alienação, com vistas à adoção de providências internas;

b) determinar à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno/TCU e do art. 4^a, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 45 dias úteis, a contar da ciência, adequa a sistemática de Desinvestimento ou normativo correlato para garantir que, quando se tratar de procedimentos de contratação de Consultoria Técnica Especializada para atuar no âmbito de processos de desinvestimento, em especial se for deliberado com justificativa pela contratação pela via direta, estabeleça de forma objetiva e clara a segregação de funções, no mínimo, nas seguintes etapas: i) definição dos critérios de seleção; ii) prospecção de mercado e levantamento dos potenciais participantes; iv) seleção e contratação da consultoria. Além disso, estabeleça a submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção à homologação das instâncias de governança superiores, no mínimo, do Conselho Diretor, com fundamento no Acórdão 2.824/2015-TCU Plenário, metodologia COSO-II, metodologia FEL (*Front end Loading*) criado pelo IPA – *Independent Project Analysis*, combinado com a Lei 13.303/2016, art. 6^o, além do Referencial Básico de Governança do TCU - 2^a versão 2014, e a essência do Decreto 9.188, de 1^o de novembro de 2017, combinado com Acórdão 1765/2018 – TCU – Plenário e nos princípios da competitividade, transparência e impessoalidade, além da Lei 13.303, art. 30, em especial § 1^o c/c § 3^o, II e III c/c art. 37 da Constituição Federal.

c) recomendar à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno/TCU e do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que efetivamente adequa os seus normativos internos, em especial a sistemática de Desinvestimento, com base na resposta à oitava, para:

c.1) incluir, na fase 2, os estudos que demonstrem qual a modalidade de desinvestimento adequada para o caso concreto (por exemplo: IPO, Follow-on ou Oferta Privada), bem como a justificativa que embasará a escolha de uma em detrimento de outra, além da submissão da escolha à deliberação das instâncias de governança superiores. Além disso, detalhar os procedimentos, a partir da fase 2, das respectivas modalidades de desinvestimentos (Tema 1);

c.2) garantir a existência da Avaliação Econômico-Financeira Interna realizada por área diferente da envolvida na fase 3, e, também, da Avaliação Econômico-Financeira Independente, realizada por empresa externa diferente de qualquer uma das envolvida na fase 3 do processo (Tema 2).

c.3) garantir a participação de um conjunto de agentes de áreas distintas no processo de seleção dos Sindicatos dos Bancos, bem como a aprovação prévia por instâncias de governança superiores dos critérios objetivos, transparentes e impessoais que irão respaldar a seleção, além do percentual máximo de remuneração e demais despesas, bem como a vinculação da remuneração ao êxito do Projeto de Desinvestimento (liquidação da oferta) (Tema 3).

c.4) tornar os mecanismos de combate ao conflito de interesse mais claros e robustos no âmbito da sistemática de Desinvestimento, além de incluir os mecanismos de gestão de riscos na sistemática, bem como a submissão à Alta Administração (Temas 4 e 6);

c.5) disponibilizar no site, de forma pública e, no mínimo e em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, com as etapas e áreas envolvidas, de modo a garantir transparência e publicidade para o procedimento. Além disso, informar quaisquer alterações futuras significativa no processo de desinvestimento e manter em seus arquivos o histórico de alteração da sistemática (Tema 7).

c.6) informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos assim que forem aprovados na primeira fase e sobre a situação dos atuais projetos em andamento, com vistas à análise de conveniência e oportunidade para abertura de processos de acompanhamento e/ou fiscalização.

d) arquivar o presente acompanhamento;

e) encaminhar cópia da presente instrução, Voto e Acórdão à Caixa Econômica Federal.

15. No que se refere à necessidade de se estabelecer procedimentos robustos para a etapa de recebimento das propostas, prevendo ambiente controlado e com a participação de órgãos estatutários, objeto da proposta de ciência ao Conselho Diretor da Caixa constante na alínea 'a', foi incluído o item 3.6.2, alínea 'a', onde ficou estabelecida a necessidade de um ambiente controlado para solicitação, recebimento e análise das propostas de contratação da consultoria especializada e dos coordenadores da oferta. Embora não conste nesse item de forma expressa a participação de órgãos estatutários, **entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de ciência.**

16. No que se refere à proposta de determinação constante na alínea 'b', de adequação da sistemática de desinvestimento ou normativo correlato para garantir que, quando se tratar de procedimentos de contratação de Consultoria Técnica Especializada para atuar no âmbito de processos de desinvestimento, se estabeleça de forma objetiva e clara a segregação de funções, verifica-se que foi incluído na OR 163 004 o título 'consultoria especializada/empresa externa'. Ademais, consta no item 3.6.2 e 3.6.2.1 da OR citada (no título 'conflito de interesse'):

3.6.2 São adotados os seguintes parâmetros e procedimentos para tratamento de potenciais conflitos de interesses:

a) Segregação de áreas envolvidas no processo, considerando:

(...)

Fase 2: eventuais contratações ocorridas devem observar a segregação entre a área demandante e a unidade contratante; segregação das unidades que conduzem o processo daquelas que exigem

(...)

Ambiente controlado para solicitação, recebimento e análise das propostas de contratação do(s) Consultoria Especializada e dos Coordenador(es) da Oferta;

(...)

3.6.2.1 O contrato firmado com a Consultoria Especializada/Empresa Externa deverá conter disposição para impedir que a Empresa/Instituição que atuou na Fase 2 e suas afiliadas venham a participar da Oferta Pública de Ações.

a. Considerando a previsão constante do item 3.6.2, alínea 'a', **entende-se não ser mais necessária a expedição da determinação.**

17.No que se refere à outra proposta de determinação constante na alínea 'b', de submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção à homologação das instâncias de governança superiores, no mínimo, do Conselho Diretor, verifica-se que nos itens 3.8.3.7 a 3.8.3.7.2 da OR 163 004 estão previstos diversos procedimentos que deverão ser aprovados pela alta administração, no mínimo pelo Conselho Diretor, entre os quais consta a autorização para contratação de Consultoria e outros prestadores de serviços, a aprovação da formação da comissão de seleção de sindicato de bancos, a aprovação dos critérios de seleção do sindicato de bancos, e no caso de oferta privada, critérios objetivos mínimos que deverão ser considerados na prospecção e seleção de potenciais compradores e a indicação para contratação de Consultoria Especializada/Empresa Externa. Vê-se ainda que no item 3.9.4 constam critérios mínimos a serem observados na prospecção e seleção das potenciais empresas prestadoras do serviço de consultoria

a. Embora a norma estabeleça, em relação à consultoria especializada, a autorização pelo Conselho Diretor para a contratação da consultoria e a exigência de critérios mínimos, não consta de forma expressa a submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção da consultoria especializada à homologação do Conselho Diretor. Consequentemente, **entende-se que deve ser mantida a determinação.**

18. No que se refere à recomendação constante na alínea 'c.1', de adequação dos normativos internos, em especial da sistemática de desinvestimento, para incluir, na fase 2, os

estudos que demonstrem qual a modalidade de desinvestimento adequada para o caso concreto (por exemplo: IPO, *Follow-on* ou Oferta Privada), bem como a justificativa que embasará a escolha de uma em detrimento de outra, além da submissão da escolha à deliberação das instâncias de governança superiores, foi incluído na OR 163 004 o título ‘modalidades de desinvestimento’, sendo que consta nos itens 3.3.1, 3.3.2, 3.8.3.2, 3.8.3.4, alínea ‘d’, e 3.8.3.7, alínea ‘a’ da OR 163 004 o seguinte:

3.3.1 São duas as Modalidades de Desinvestimento: Oferta Pública ou Oferta Privada de Ações.

3.3.2 A definição da Modalidade de Desinvestimento mais adequada decorre do resultado do estudo realizado na Fase 2 - Estruturação e Avaliação da Oportunidade.

(...)

3.8.3.2 A Comissão de Desinvestimento, em conjunto com a UVE, é responsável por conduzir os estudos da estruturação e avaliação da oportunidade de desinvestimento, a serem consolidados no Relatório Técnico, devendo necessariamente ser assessorada por Consultoria Especializada/Empresa Externa.

(...)

3.8.3.4 Nesta fase devem ser elaborados necessariamente:

(...)

d) apresentação das vantagens e desvantagens das Modalidades de Desinvestimento e recomendação pela Modalidade mais adequada para o ativo.

(...)

3.8.3.7 Com base nos documentos elaborados, a Proposição a ser apreciada pela AG, CA e CD deve constar:

a) aprovação da Modalidade de Desinvestimento mais adequada para o ativo, baseada nos estudos da Comissão – CD, CA e AG;

a. Ante a inclusão na OR 163 004 dos itens transcritos acima, **entende-se não ser mais necessária a expedição da recomendação.**

19. No que se refere à outra recomendação constante na alínea ‘c.1’, de adequação dos normativos internos, em especial da sistemática de desinvestimento, para detalhar os procedimentos, a partir da fase 2, das respectivas modalidades de desinvestimentos, foi incluído na OR 163 004 o item ‘modalidades de desinvestimento’, bem como foram elaboradas as OR 163 004A, 163 004B e 161 002A tratando respectivamente sobre as modalidades de IPO, *Follow-on* e Oferta Privada de Ações. Tendo sido elaboradas normas específicas para cada modalidade de desinvestimento, **entende-se não ser mais necessária a expedição da recomendação.**

20. No que se refere à recomendação constante na alínea ‘c.2’, de adequação dos normativos internos, em especial da sistemática de desinvestimento, para garantir a existência da Avaliação Econômico-Financeira Interna realizada por área diferente da envolvida na fase 3, e, também, da Avaliação Econômico-Financeira Independente, realizada por empresa externa diferente de qualquer uma das envolvidas na fase 3 do processo, consta no item 3.8.3.4, alínea ‘i’, que na fase de estruturação e avaliação da oportunidade (fase 2) deve ser elaborada necessariamente ‘avaliação econômico-financeira, interna e independente, do ativo objeto do projeto de desinvestimento, contendo a estimativa de faixa de valores por meio da metodologia de fluxo de caixa descontado e/ou análise por múltiplos’.

a. Especificamente quanto à realização da avaliação por empresa externa diferente de qualquer uma das envolvidas na fase 3, consta no item 3.8.3.6 que ‘a Avaliação Econômico-Financeira Independente, prevista nesta Fase, assim como a sua atualização, quando for o caso, será realizada por Consultoria Especializada/Empresa Externa’ e consta no item 3.6.2.1 que ‘o contrato firmado com a Consultoria Especializada/Empresa Externa deverá conter disposição para impedir que a Empresa/Instituição que atuou na Fase 2 e suas afiliadas venham a participar da Oferta Pública de

Ações'. Finalmente, consta no item 3.9.4, *caput* e alínea 'h', que 'a prospecção e a seleção dos potenciais empresas prestadoras do serviço ficará a cargo da UVE, sendo observados, minimamente, os seguintes critérios: (...) h) Verificação, dentre as empresas prospectadas, da proposta que seja mais vantajosa para a CAIXA, inclusive no que tange ao ciclo de vida completo do objeto'.

b. Tendo a Caixa realizado a alteração da norma nos termos em que ela havia informado na peça 53, p. 11, conforme item 3.8.3.4, alínea 'i', **entende-se não ser mais necessária a expedição da recomendação.**

21. No que se refere à recomendação constante na alínea 'c.3', de adequação dos normativos internos, em especial da sistemática de desinvestimento, para garantir a participação de um conjunto de agentes de áreas distintas no processo de seleção dos sindicatos dos bancos, bem como a aprovação prévia por instâncias de governança superiores dos critérios objetivos, transparentes e impessoais que irão respaldar a seleção, além do percentual máximo de remuneração e demais despesas, bem como a vinculação da remuneração ao êxito do Projeto de Desinvestimento (liquidação da oferta), foram incluídos na OR 163 004 os itens 3.8.3.4.1, 3.8.3.7, 3.8.7.1 e 3.10.5 transcritos abaixo:

3.8.3.4.1 No caso de recomendação pela Modalidade de Desinvestimento Oferta Pública de Ações, os estudos deverão ser complementados para abranger:

a) os critérios para a seleção das instituições financeiras que irão compor o Sindicato de Bancos, seguem o rito da NS816, nos estudos realizados pela Comissão, que devem atender, no mínimo, os requisitos de objetividade, transparência, imparcialidade, qualificação técnica e experiência de mercado;

b) indicação dos membros que irão compor a Comissão de Seleção do Sindicato de Bancos, caso recomendada a Oferta Pública de Ações.

(...)

3.8.3.7 Com base nos documentos elaborados, a Proposição a ser apreciada pela AG, CA e CD deve constar:

(...)

3.8.3.7.1 Para o caso de Oferta Pública, deverá constar ainda:

a) autorização para formação do Sindicato de Bancos;

b) aprovação da Formação da Comissão de Seleção de Sindicato de Bancos - CD;

c) aprovação dos critérios de seleção do Sindicato de Bancos – CD;

(...)

3.10.5 A remuneração destinada ao sindicato de bancos constituído para o projeto é condicionada ao êxito do Projeto de Desinvestimento (liquidação da oferta).

a. Ademais, consta no título 'Definições' a conceituação da 'Comissão de Seleção do Sindicato de Bancos' como 'comissão constituída por aprovação do CD, composta por um grupo técnico e um estratégico, cujo objetivo é selecionar as instituições financeiras e formar o Sindicato de Bancos que conduzirá a Oferta Pública de Ações', composição que é detalhada no item 3.10.3 da OR 163 004. Finalmente, nos itens 3.2.4 e 4.1.4.1 da OR 163 004A ficou estabelecido que o Conselho Diretor deveria aprovar a contratação do sindicato de bancos e o percentual máximo a título de remuneração e o montante das despesas.

b. Considerando a inclusão nas OR 163 004 e 163004A dos itens mencionados, **entende-se não ser mais necessária a expedição da recomendação.**

22. No que se refere à recomendação constante na alínea 'c.4', de adequação dos normativos internos, em especial da sistemática de desinvestimento, para tornar os mecanismos de combate ao conflito de interesse mais claros e robustos no âmbito da sistemática de

desinvestimento, além de incluir os mecanismos de gestão de riscos na sistemática, bem como a submissão à alta administração, foram incluídos na OR 163 004 os títulos ‘gerenciamento de riscos’ e ‘conflito de interesse’, tendo sido ainda incluído no Anexo I da norma uma ‘Declaração de ausência de conflito de interesses’ e no item ‘Definições’ a conceituação da expressão ‘Conflito de Interesse’. Ademais, consta no item 3.5.4.1 que ‘o mapeamento de riscos, a adoção de mitigadores e as respectivas áreas responsáveis devem constar na proposição a ser submetida à Alta Administração ao final de cada fase’. Ante a inclusão na OR 163 004 dos títulos e do item mencionados, **entende-se não ser mais necessária a expedição da recomendação.**

23. No que se refere à recomendação constante na alínea ‘c.5’, de adequação dos normativos internos, em especial da sistemática de desinvestimento, para disponibilizar no *site*, de forma pública e, no mínimo e em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, com as etapas e áreas envolvidas, de modo a garantir transparência e publicidade para o procedimento e além disso, informar quaisquer alterações futuras significativas no processo de desinvestimento e manter em seus arquivos o histórico de alteração da sistemática, não se encontrou nas peças 78 a 83 menção relacionada a tal recomendação. Consequentemente, **entende-se que deve ser mantida a recomendação.**

24. No que se refere à recomendação constante na alínea ‘c.6’, de adequação dos normativos internos, em especial da sistemática de desinvestimento, para informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos assim que forem aprovados na primeira fase e sobre a situação dos atuais projetos em andamento, informa-se que a Caixa já está adotando a prática de informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos, por meio de reuniões com a SecexFinanças com o uso da plataforma *Microsoft Teams*. Considerando que a Caixa já vem adotando a prática que seria recomendada, **entende-se não ser mais necessária a expedição da recomendação.**

CONCLUSÃO

25. Tendo a Caixa alterado normas ou elaborado novas normas buscando atender previamente às propostas de ciência, de determinação e de recomendação (ainda que as propostas da unidade técnica não tivessem sido analisadas pelo Tribunal e, portanto, não houvesse sido expedida ciência, determinação e recomendação à Caixa), constata-se que a maioria das propostas foi atendida pela Caixa, não sendo mais necessário portanto a expedição de ciência, determinação ou recomendação em relação a elas (itens 16, 17, 19 a 23 e 25).

26. Em relação à proposta de determinação para submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção da consultoria especializada à homologação do Conselho Diretor, e em relação à proposta de recomendação para disponibilizar no *site*, de forma pública e, no mínimo e em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, com as etapas e áreas envolvidas, de modo a garantir transparência e publicidade para o procedimento e além disso, informar quaisquer alterações futuras significativas no processo de desinvestimento e manter em seus arquivos o histórico de alteração da sistemática, considera-se que as alterações nas normas efetuadas pela Caixa não foram suficientes para atender à ação proposta, mantendo-se portanto a proposta de determinação e a proposta de recomendação efetuada anteriormente na peça 72 (itens 18 e 24).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno/TCU e do art. 4^a, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 45 dias úteis, a contar da ciência, adequa a sistemática de desinvestimento ou normativo correlato para garantir que, quando se tratar de procedimentos de contratação de consultoria técnica especializada para atuar no âmbito de processos de desinvestimento, em especial se for deliberado com justificativa pela contratação pela via direta, estabeleça a submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção à homologação das instâncias de governança superiores, no mínimo, do Conselho Diretor, com fundamento no Acórdão 2.824/2015-TCU Plenário, metodologia COSO-II, metodologia FEL (*Front end Loading*) criado pelo IPA – *Independent Project Analysis*, combinado com a Lei

13.303/2016, art. 6º, além do Referencial Básico de Governança do TCU - 2ª versão 2014, e a essência do Decreto 9.188, de 1º de novembro de 2017, combinado com Acórdão 1.765/2018 – TCU – Plenário e nos princípios da competitividade, transparência e impessoalidade, além da Lei 13.303, art. 30, em especial § 1º c/c § 3º, II e III c/c art. 37 da Constituição Federal;

b) recomendar à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno/TCU e do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

b.1) disponibilizar no *site* da Caixa, de forma pública e, no mínimo e em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, com as etapas e áreas envolvidas, de modo a garantir transparência e publicidade para o procedimento;

b.2) informar no *site* da Caixa quaisquer alterações futuras significativa no processo de desinvestimento e manter em seus arquivos o histórico de alteração da sistemática de desinvestimento;

c) dar ciência à Caixa Econômica Federal do acórdão que vier a ser proferido, informando que o relatório e o voto que fundamentarem a deliberação a ser adotada poderão ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

d) arquivar o presente acompanhamento.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Acompanhamento dos desinvestimentos da Caixa Econômica Federal (Caixa) com o objetivo de avaliar a governança do processo e a respectiva aderência às normas e à jurisprudência do Tribunal.

2. Inicialmente, registro que o presente processo tem por objetivo a análise da metodologia utilizada pela Caixa para as vendas de ativos/empresas de sua propriedade, enquadradas no âmbito do normativo interno OR 163 – Sistemática de Desinvestimentos (que já se encontra em sua 6ª versão).

3. Assim sendo, as alienações específicas previstas ou em curso no âmbito da Caixa, bem como os desinvestimentos de ativos de propriedade de terceiros e as transações caracterizadas como parcerias estratégicas, mesmo que envolvam parcialmente a transferência de ativos, por possuírem governança própria, não compõem o escopo do presente processo.

4. A rigor, esta fiscalização seria realizada com base em informações colhidas em sistemas informatizados ou em diligências. Contudo, no decorrer dos trabalhos, notadamente em face da identificação de lacunas processuais na análise da primeira versão da OR 163, foi necessário realizar inspeção com o objetivo de colher informações e esclarecimentos para a análise completa do processo de desinvestimentos da Caixa, conforme item 61 do Manual de Acompanhamento desta Corte.

5. Em princípio, cabe ressaltar que a regra para as alienações de ativos de bancos públicos é a dispensa de licitação, em observância ao art. 29, inciso XVIII da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias:

“Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...)

XVIII - na compra e venda de ações, de títulos de crédito e de dívida e de bens que produzam ou comercializem.”

6. Embora em tais operações as estatais não estejam adstritas aos exatos ritos do processo licitatório, é fundamental que a alienação de ativos de tamanha relevância no cenário nacional, mormente pela materialidade dos recursos públicos envolvidos nas operações, observe os princípios norteadores da Administração Pública.

7. Assim, o presente trabalho tem como abordagem principal a análise dos aspectos substanciais da sistemática de desinvestimentos adotada pela Caixa Econômica Federal, com a identificação dos riscos e eventuais necessidades de melhoria no processo, em linha com as decisões do Tribunal de Contas da União (a exemplo do Acórdão 442/2017-TCU-Plenário) e do Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade 5624), bem como com as normas legais, especialmente o Decreto 9.188/2017, que, por sua vez, regulamenta a Lei 13.303/2016 e estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a adoção de regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista.

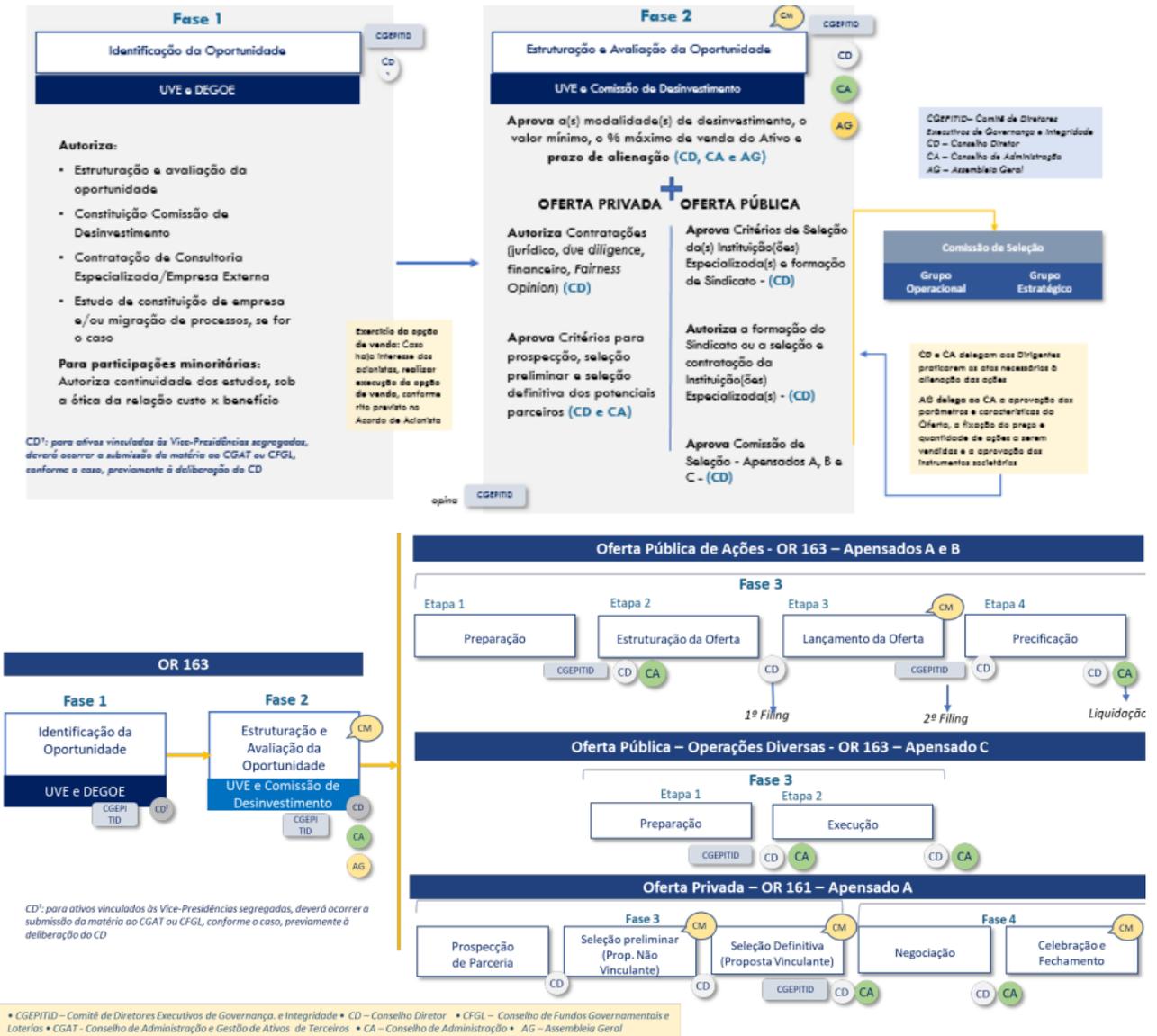
8. Em que pese o rito delineado no mencionado decreto estar restrito às sociedades de economia mista, pertinente a conclusão pela sua aplicabilidade às empresas públicas, pautada pela factibilidade e consistência no alinhamento aos princípios fundamentais da Administração Pública, e por isso utilizado como critério por parte da unidade instrutora neste acompanhamento.

9. Como bem resumido pela SecexFinanças:

“(…) não obstante a dispensa de licitação aplicável à venda de subsidiárias, remanesce a necessidade de estabelecimento de um rito competitivo que garanta a obediência aos princípios

fundamentais da administração pública. Cada estatal tem liberdade de elaborar regulamento próprio para tal. No caso da Caixa, tal normativo é a OR 163 vrs 003 – Sistemática de Desinvestimento da Caixa Econômica Federal. É esse normativo que pautará o rito de todas as vendas de empresas listadas no portfólio do banco. Tal regulamento interno, portanto, é tanto o principal critério de auditoria utilizado, como também o foco de análise e procedimentos de fiscalização ora realizados. Há de se verificar – antes mesmo da investidura de recursos para avaliação concreta de um determinado desinvestimento – de que forma que a utilização do normativo garante, em termos de governança corporativa, o alinhamento aos valores primordiais da administração nesses processos.”

10. O esquema a seguir resume o fluxo do processo de desinvestimento previsto na 6ª versão da OR 163 (peça 93):



11. Sendo assim, para consecução do objetivo do trabalho, a unidade instrutora procurou estruturar os principais riscos do processo, a fim de avaliar de que modo e em que extensão o mencionado normativo da Caixa é adequado e suficiente para a mitigação das ameaças substanciais à irrestrita observância dos princípios fundamentais da administração pública aplicáveis à sistemática.

12. Nesse contexto, inicialmente foram identificados oito potenciais riscos/fragilidades, relativos a sete tópicos temáticos, quais sejam: (i) motivação e normatização suficiente do processo decisório; (ii) segregação de funções críticas, balanceamento de poder e tempestividade da atuação da alta administração; (iii) contratação de consultores especializados/sindicato de bancos; (iv) conflito de

interesses; (v) processo de seleção de participantes e julgamento de propostas; (vi) gestão de riscos; (vii) transparência e rastreabilidade.

13. Como resultado do exame técnico empreendido, a unidade instrutora acenou com proposta de oitiva da Caixa para que esclarecesse as diversas supostas fragilidades da sistemática de desinvestimentos em participações societárias e se manifestasse sobre as consequências práticas de eventual deliberação por parte do TCU para adequação dos normativos internos com vistas a corrigir tais falhas.

14. Ademais, a SecexFinanças propôs oitiva da empresa pública para que se manifestasse acerca da possibilidade e viabilidade de prestar informações ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos, logo que forem aprovados na primeira fase, além da situação dos atuais projetos em andamento, com vistas à análise de conveniência e oportunidade de abertura de processos de acompanhamento e/ou fiscalização.

15. Por fim, a secretaria especializada submeteu proposta de ciência ao Conselho Diretor da Caixa acerca da necessidade de instituição de procedimentos robustos para a etapa de recebimento das propostas, com a previsão de ambiente controlado e com a participação de órgãos estatutários, em coerência com as regras do Decreto 9.188/2017, em especial as subseções III e IV do procedimento competitivo de alienação, com vistas à adoção de providências internas.

16. Mediante despacho à peça 49, acatei as propostas da unidade instrutora de oitiva da Caixa para esclarecimentos concernentes a cada uma das fragilidades levantadas, a seguir listadas, bem como sobre as consequências práticas de eventual recomendação de adequação de seu normativo interno para corrigir as falhas, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a proferir tal recomendação:

16.1. insuficiência do processo decisório de escolha da modalidade de desinvestimento com os princípios da motivação e do *business judgement rule*, além da inexistência de normatização aplicável a desinvestimento em modalidade distinta de oferta pública de ações;

16.2. decisões de maior relevância e riscos estão concentradas em fase avançada do processo, podendo prejudicar a atuação tempestiva da alta administração, além das fragilidades na tempestividade e na independência da Avaliação Econômico-Financeira;

16.3. inexistência, na sistemática de desinvestimento da Caixa (OR 163), das especificidades relacionadas a prospecção, seleção e contratação de consultores especializados (assessores financeiros) e/ou sindicato de bancos;

16.4. ausência de regras específicas para mitigar potenciais conflitos de interesses dos agentes envolvidos no processo de desinvestimento, seja dos funcionários/executivos da Caixa, seja dos assessores financeiros (consultores externos) e sindicatos dos bancos;

16.5. ausência de procedimentos e controles internos estabelecidos na sistemática de desinvestimento (OR 163), demonstrando que a norma não foi elaborada com base em metodologia de análise e gestão de riscos;

16.6. classificação como sigilosa de sistemática de desinvestimento (OR 163), o que vai de encontro aos princípios da administração pública e à Lei 12.527/2011.

17. Ademais, quanto à proposta de ciência ao Conselho Diretor da Caixa Econômica Federal acerca da necessidade de estabelecer procedimentos robustos para a etapa de recebimento das propostas, entendi coerente deixar para apreciá-la na presente fase processual, momento no qual submeto o pleito à apreciação do Plenário deste Tribunal.

18. Da mesma forma, determinei a oitiva da Caixa Econômica Federal, para que se manifestasse acerca da possibilidade e viabilidade de informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos, assim que forem aprovados na primeira fase, bem como sobre a situação dos atuais

projetos em andamento, com vistas à análise de conveniência e oportunidade para abertura de processos de acompanhamento e/ou fiscalização.

19. Recebida a resposta à oitiva da Caixa, a secretaria realizou a sua análise segregada nos tópicos temáticos referentes às fragilidades encontradas, acenando com propostas de recomendações (seis) e determinações (duas), todas elas relacionadas à adequação de normativos internos da Caixa, notadamente a sistemática de desinvestimentos, positivada por meio do OR 163 (3ª versão, à época das análises), com o objetivo de aprimoramento da governança interna dos procedimentos de desinvestimento da Caixa.

20. Quando os autos estavam em meu gabinete, a Caixa Econômica Federal acostou documentação referente ao aprimoramento das sistemáticas de desinvestimento e parceira estratégica do conglomerado – em especial a 4ª versão do OR 163 (peças 78-83) –, razão pela qual determinei a restituição do processo à unidade instrutora para que verificasse em que medida a atualização dos normativos tinha o condão de modificar o encaminhamento proposto.

21. Em nova análise de mérito, a unidade instrutora conclui pela desnecessidade de expedição de cinco das seis recomendações, bem como de uma das duas determinações antes propostas, tendo em vista que a mencionada alteração e/ou elaboração de novas normas internas por parte da Caixa gerou produto apto ao atendimento de parte significativa das lacunas antes suscitadas.

22. Contudo, remanesce proposta de determinação para submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção da consultoria especializada à homologação do Conselho Diretor, uma vez que, nos normativos não consta de forma expressa tal chancela do referido colegiado, muito embora a norma estabeleça a autorização pelo Conselho Diretor para a contratação da consultoria e a exigência de critérios mínimos.

23. Por fim, a unidade instrutora propõe manter a recomendação para adequação dos normativos internos, com o fito de disponibilizar no *site*, de forma pública e, no mínimo e em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, bem como quaisquer alterações futuras significativas, haja vista não ter sido encontrada menção relacionada a esse ponto nos novos documentos trazidos pela Caixa.

24. Manifesto minha concordância quase integral com a percuciente análise empreendida pela secretaria especializada, transcrita no relatório precedente, a qual tratou apropriadamente as respostas da Caixa aos potenciais riscos identificados na sistemática examinada, razão pela qual incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir, no que não contrariarem as seguintes breves considerações a respeito dos pontos que reputo mais significativos no processo.

25. Com efeito, destaco a atenção despendida pela Caixa na observância dos apontamentos presentes na manifestação da SecexFinanças, mesmo antes do julgamento por parte do Plenário desta Corte, o que demonstra real empenho pelo aperfeiçoamento e pelas melhores práticas de governança e resultaram em mudanças concretas na sistemática adotada pela empresa pública.

26. Não há dúvidas de que as sucessivas revisões da OR 163 e consequentes adições dos apensados OR 163 A, OR 163 B e OR 163 C (IPO, *Follow On* e Operações Diversas, respectivamente), trouxeram significativos avanços, em linha com os objetivos do banco de agregar maior compreensibilidade e individualização normativa de cada um dos diversos processos que compõem uma operação societária.

27. Sendo assim, os esforços empreendidos pela Caixa, sobretudo a elaboração de normas específicas para cada modalidade de desinvestimento, solucionaram uma das principais lacunas identificada neste acompanhamento, qual seja a ausência de etapa preliminar na sistemática que anteviesse um estudo sobre qual seria a modalidade de desinvestimento mais adequada para os projetos, em linha com os princípios da motivação e do *business judgement rule*, além da inexistência de normatização aplicável a desinvestimento em modalidade distinta de oferta pública de ações.

28. Outro ponto de ênfase é o cumprimento, por parte da Caixa, da proposta de melhoria na sistemática para evidenciar e reforçar a análise de riscos que deve ser seguida nas operações de desinvestimentos, tendo a vista a inserção de remissão específica ao gerenciamento de riscos na OR 163 (subitem 3.5), notadamente fazendo referência ao conceito de linhas de defesa, o qual foi detalhado em normativo interno à parte (CR 434 – Linhas de Defesa, peça 53, p. 24).

29. Do mesmo modo, os mecanismos de combate ao conflito de interesse ficaram mais claros e robustos no âmbito da sistemática de desinvestimento com a inclusão, nas versões mais recentes da OR 163, de subitem e anexo específicos para o tema (subitem 3.6 e Anexo I), prevendo inclusive a submissão das fragilidades e potenciais conflitos de interesses que não foram adequadamente mitigados à avaliação do Comitê de Diretores Executivos de Governança e Integridade da entidade.

30. Outrossim, consta no item 3.5.4.1 da OR 163 que “*o mapeamento de riscos, a adoção de mitigadores e as respectivas áreas responsáveis devem constar na proposição a ser submetida à Alta Administração ao final de cada fase*”. Tais inclusões tornam desnecessária a recomendação antes proposta pela unidade instrutora quanto à gestão de riscos e conflitos de interesse no âmbito da sistemática de desinvestimentos da Caixa.

31. Por sua vez, acato a proposta de recomendação à Caixa para que disponibilize no *site*, de forma pública e, no mínimo, em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, com as etapas e áreas envolvidas, de modo a garantir transparência e publicidade para o procedimento.

32. Coerente a argumentação da Caixa quanto ao sigilo da OR 163, tendo em vista a sua natureza de norma interna, a qual revela a organização interna da própria empresa e, de certa forma, os desdobramentos da estratégia do banco na implementação de projetos de desinvestimento. Não obstante, os contornos públicos dos procedimentos de alienação em análise demandam a publicidade dos atos, visto que a sistemática representa a norma que substitui o procedimento licitatório.

33. Sendo assim, entendo que a referida adequação dos normativos internos para disponibilização, na *internet*, do funcionamento do procedimento de alienação, garante a transparência e publicidade necessárias ao processo de alienação de ativos via desinvestimento. Necessário se faz também que a Caixa informe quaisquer alterações futuras significativas no processo e mantenha em seus arquivos o histórico de alterações da sistemática.

34. Ademais, especificamente sobre o Tema 3 – inexistência de especificidades relacionadas à prospecção, seleção e contratação de consultores especializados (assessores financeiros) e/ou sindicato de bancos – foi notória a evolução dos normativos da Caixa para o estabelecimento objetivo e claro da segregação de funções nesse procedimento, incluindo a prevenção de conflitos de interesses.

35. De fato, a adição, na quarta versão da OR 163, de capítulo específico para “consultoria especializada/empresa externa”, além dos subitens insertos na seção reservada ao tratamento dos potenciais conflitos de interesses, fez com que a unidade instrutora, em sua segunda manifestação, concluísse pela desnecessidade de qualquer deliberação a respeito de segregação de funções no âmbito da contratação de Consultoria Técnica Especializada.

36. No entanto, conforme já adiantei neste Voto, a unidade instrutora entende necessário determinar à Caixa que adeque seus normativos para que conste a submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção da consultoria especializada à homologação do Conselho Diretor, uma vez que, nos normativos examinados não consta de forma expressa tal chancela do referido colegiado, muito embora a norma estabeleça a autorização pelo Conselho Diretor para a contratação da consultoria e a exigência de critérios mínimos.

37. Registro que, estando os autos em meu gabinete, sobreveio comunicação da Caixa – Ofício 0035/2021/DEGOE –, por meio do qual encaminha ao TCU nova atualização da OR 163 (6ª versão). Dentre as principais alterações da norma, destaco a inclusão do Apensado C – Sistemática de Desinvestimento Oferta Pública de Ações – Operações Diversas –, bem como a inclusão da

expressão “Instituição Especializada” para substituir os Sindicatos de Bancos, além de ajustes de redação para melhor entendimento sobre a atuação da Comissão de Desinvestimento e da Consultoria Especializada/Empresa Externa.

38. Muito embora seja clara a constante evolução nos normativos, estou de acordo com a unidade instrutora de que ainda remanesce a ausência de menção expressa à submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção da consultoria especializada à homologação do Conselho Diretor.

39. A despeito de tal conclusão, considero suficiente recomendar à Caixa o referido ajuste em seus regulamentos, em linha com o art. 2º, III c/c art. 11, da Resolução TCU 315/2020, uma vez que se está diante de mais uma oportunidade de aperfeiçoamento da sistemática no âmbito da empresa pública. Registro, por oportuno, que o art. 7º, III, da referida Resolução é claro no sentido de que não devem ser formuladas determinações para implementação de mecanismos de controle interno, governança e gestão, exceto os exigidos por lei ou norma e que demandem implantação imediata.

40. De fato, como se está diante de um caso em que a Caixa já estabeleceu a autorização pelo Conselho Diretor para a contratação da consultoria especializada e a exigência de critérios mínimos para tal, entendo bastante que esta Corte recomende a mencionada adequação na OR 163.

41. Por derradeiro, quanto à recomendação a respeito dos novos projetos de desinvestimentos ou parcerias estratégicas, a informação de que a Caixa já está adotando a prática de informar ao TCU sobre novos projetos de desinvestimentos, por meio de reuniões com a SecexFinanças com o uso da plataforma Microsoft *Teams*, é suficiente para atender, por ora, as demandas desta Corte por informações tempestivas acerca das operações conduzidas pelo Banco.

42. Todavia, reforço a imprescindibilidade do seguimento desse *modus operandi* de abastecimento contínuo de informações acerca dos casos concretos vindouros, a fim de garantir a tempestividade da atuação desta Corte.

43. Com efeito, isso propiciará a coleta cada vez mais robusta de elementos técnicos que irão corroborar os aprimoramentos normativos já realizados, bem como ensejar novos ajustes, caso necessário.

44. Quanto aos demais pontos da oitiva, valho-me dos argumentos e das conclusões apresentados pela unidade instrutora e constantes do Relatório que precede este Voto, por dever de síntese.

45. Assim sendo, em que pese as duas recomendações que remanesceram após as atualizações dos normativos, considero exitosas as providências elencadas pela entidade, as quais resultaram em mudanças concretas na sistemática adotada pela Caixa, tendo como foco o aperfeiçoamento de aspectos de governança sobre as principais operações avaliadas, o que denota atingimento dos objetivos deste acompanhamento.

46. Por fim, acolho a proposta da unidade instrutora (peça 94) de conceder acesso das peças 85 e seguintes do presente processo à Caixa Econômica Federal.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de fevereiro de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 365/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.569/2019-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças).
8. Representação legal: Fabiana Calvino Marques Pereira (16.226/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização, na modalidade acompanhamento, dos desinvestimentos da Caixa Econômica Federal (Caixa), com o fito de avaliar a boa governança dos processos, bem como a aderência às normas e à jurisprudência desta Corte de Contas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 289, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. recomendar à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno/TCU e do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 que:

9.1.1. adeque a sistemática de desinvestimento ou normativo correlato para garantir que, quando se tratar de procedimentos de contratação de consultoria técnica especializada para atuar no âmbito de processos de desinvestimento, em especial se for deliberado com justificativa pela contratação pela via direta, estabeleça a submissão dos critérios utilizados e do processo de prospecção e seleção à homologação das instâncias de governança superiores, no mínimo, do Conselho Diretor;

9.1.2. informe no *site* da Caixa, de forma pública e, no mínimo e em linhas gerais, como funciona o processo de desinvestimento, com as etapas e áreas envolvidas, de modo a garantir transparência e publicidade para o procedimento;

9.1.3. informe no *site* da Caixa quaisquer alterações futuras no processo de desinvestimento e mantenha em seus arquivos o histórico de alterações nesse processo;

9.2. autorizar o fornecimento de vista e cópia das peças 85 e seguintes dos presentes autos à Caixa Econômica Federal;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Caixa Econômica Federal;

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 7/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/2/2022 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0365-07/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral