

FICHA DE INSCRIÇÃO

Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Titular da Ouvidoria: LEANDRO ALBERTO TORRES RAVACHE

E-mail: _____

Telefones: _____

Contato (pessoa): _____

Município: Rio de Janeiro UF: Rio de Janeiro

Poder: () Executivo () Legislativo () Judiciário ()

Outro Esfera: () Federal () Estadual () Municipal

Categoria:

() a. Fomento à participação e ao controle social pelas populações em situação de vulnerabilidade.

() b. Desenvolvimento de capacidade institucional e melhoria da gestão e das entregas aos usuários de serviços públicos

() c. Promoção de mecanismos de tratamento da denúncia e de proteção ao denunciante de boa-fé.

() Tecnologia, segurança da informação e proteção de dados

Título da prática: Governança Eficaz do Canal de Denúncias para Incremento do Controle Social

1) Descrição da prática (Limite de 4 páginas, sem contar fotos, gráficos): **ver abaixo**

2) Histórico da implementação (Limite de duas páginas): **ver abaixo**

3) Relevância da prática em relação aos critérios do regulamento (Limite de duas páginas): **ver abaixo**

Rio de Janeiro, 31 janeiro de 2022.

LEANDRO ALBERTO
TORRES

RAVACHE:07722945775

Assinado de forma digital por

LEANDRO ALBERTO TORRES

RAVACHE:07722945775

Dados: 2022.01.31 20:40:35 -03'00'

Declaro que tomei conhecimento do Regulamento do V Concurso de Boas Práticas da Rede Nacional de Ouvidorias

LEANDRO ALBERTO
TORRES

RAVACHE:07722945775

Assinado de forma digital por

LEANDRO ALBERTO TORRES

RAVACHE:07722945775

Dados: 2022.01.31 20:41:24 -03'00'

Governança Eficaz do Canal de
Denúncias para Incremento do
Controle Social



Sumário

1. <i>Descrição da Prática e Histórico de Implementação</i>	<u>4</u>
2. <i>Gráficos Comparativos</i>	8
3. <i>Relevância da Prática em relação aos critérios do Regulamento</i>	10

DESCRIÇÃO DA PRÁTICA E HISTÓRICO DE IMPLEMENTAÇÃO

Diante do novo panorama social, em que há uma cobrança constante de atuação esmerada pelos agentes públicos, foram surgindo várias iniciativas, algumas de ordem legal, com o intuito de dar uma satisfação para a população brasileira, muitas das quais estabeleceram a necessidade de se criar mecanismos de prevenção, detecção e combate à fraude no setor público.

Como foram previstas muitas ações, todas elas de alto relevo para que a moralidade administrativa seja observada e preservada, chegou-se a ter a impressão equivocada de que haveria algumas sobreposições. Mas, não, todas essas iniciativas buscam, ao fim e ao cabo, permear a moralidade na atuação de toda a Administração Pública, sendo imperativa uma atuação sistêmica entre as unidades responsáveis por cada uma delas, incluindo Ouvidoria, Comissão de Ética, Comitê de Auditoria, Corregedoria e unidade responsável por desenvolver as políticas de *compliance* e integridade do órgão ou entidade.

A grande dificuldade, sem dúvida alguma, é coordenar todos os esforços, evitando as sobreposições e a possibilidade de se criarem lacunas que prejudicariam os controles. Por isso, o próprio Tribunal de Contas da União, em seu “REFERENCIAL DE COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO”, recomenda um modelo de três linhas de defesa, o qual, nas palavras da própria Corte de Contas, se propõe a designar as responsabilidades em forma de coordenação entre os envolvidos. Nesse sentido, é comum que vários setores sejam responsáveis, de alguma forma, por tratar dos riscos da organização.

Não se pode olvidar, contudo, que a realização de tantas ações consome muitos recursos, tanto humanos quanto financeiros, que poderiam estar sendo empregados em outras atividades da organização, fazendo imperiosa uma otimização dos esforços empreendidos.

Como bem destacado pelo TCU, as instituições devem buscar, permanentemente, que os benefícios de um plano de gestão de risco de fraude e corrupção e os controles implantados dele decorrentes suplantem os seus custos. Por isso, como será melhor destacado abaixo, a Ouvidoria do Sistema BNDES, em parceria com a Comissão de Ética (“CET”) e com o Comitê de Auditoria (“COAUD”) da instituição, buscou fortalecer o seu canal de denúncias, visando capturar as sinergias e otimizar as ações desenvolvidas por cada uma dessas unidades de acordo com suas competências regulamentares, o que julgamos ser uma boa-prática.

O BNDES, sob a liderança de sua Ouvidoria, buscou a coordenação dos esforços das unidades que, por força normativa, estavam aptas a receber denúncias, evitando as sobreposições e a possibilidade de se criarem lacunas que pudessem prejudicar os controles, centralizando as denúncias trazidas ao conhecimento da instituição em um único canal, sem prejuízo das competências regulamentares da CET e do COAUD.

É de suma importância que todos os passos antecedentes à implementação da prática, assim como alguns marcos normativos, sejam devidamente narrados, para a melhor compreensão da sua eficácia.

Nesse sentido, precisamos retornar à Constituição Federal de 1988 (“CF/88”), passando pela década de 1990 e chegando até o ano de 2019, notadamente aos dois últimos anos desse período, senão vejamos.

Na esteira da CF/88, que colocou os valores éticos como um dos fundamentais para a sociedade brasileira, foi cunhado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171/1994, e o Código de Conduta da Alta Administração Federal (2000). Anos mais tarde, o Decreto 6.029/2007, instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Poder Executivo Federal

A partir desse conjunto normativo, foram criadas, para a gestão da ética nos órgãos e

entidades, as Comissões de Ética setoriais, sob a supervisão da Comissão de Ética Pública, tendo-lhes sido incumbido um fundamental papel de prevenção de ocorrência de ilícitos, mas também a função repressora na hipótese de desvios éticos. Para tanto, o legislador, de forma sábia e coerente, concedeu autonomia e independência para a atuação das comissões de ética, possibilitando, dessa forma, que não só os próprios servidores e empregados públicos do órgão ou entidade, mas os cidadãos em geral, no exercício de controle social, possam acessá-las livremente.

Posteriormente, transcorridos alguns anos, com a promulgação da Lei nº 12.846/13 e de seu Decreto regulamentador (Decreto nº 8.420/15), foi instituído um novo instrumento para o combate à fraude e à corrupção, o chamado Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), o que levou aos órgãos e entidades, especialmente as empresas estatais, a uma corrida para implementação de diversos canais de comunicação desses ilícitos.

Em 2016, por sua vez, foi editada a Lei nº 13.303/16, comumente denominada de Lei das Estatais, que previu a necessidade de as entidades por ela abrangidas instituírem canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais. Ademais, estabeleceu, em seu artigo 24, § 2º, que o COAUD da instituição deverá possuir meios para receber denúncias, inclusive sigilosas, internas e externas à empresa pública, em matérias relacionadas ao escopo de suas atividades.

Importante abrir um parêntese para lembrar que o COAUD é um órgão estatutário de natureza obrigatória nas empresas públicas, cuja função precípua é assessorar o Conselho de Administração (“CA”) no que concerne ao exercício das suas funções de auditoria, supervisão e fiscalização, competindo-lhe comunicar ao CA a existência ou as evidências de fraudes.

Feita toda essa retrospectiva legislativa, chegamos aos anos de 2018 e 2019, quando a Ouvidoria verificou a necessidade de adotar ações concretas para fortalecer o canal de denúncias do BNDES. Assim, a primeira medida traçada foi a adesão ao Sistema e-Ouv, hoje hospedado na Plataforma Fala BR, devidamente materializada no dia 30 de agosto de 2019¹

Com essa medida, diferentemente de outras estatais, que optaram por contratar canais externos de denúncias, geridos por empresas de mercado, o Sistema BNDES endereçou todas as preocupações de segurança e independência² sem custos financeiros para tanto, dado que o e-Ouv é ofertado gratuitamente pela Controladoria-Geral da União – CGU.

A partir de então, a Ouvidoria, com o objetivo de fortalecer o controle social e o exercício da democracia participativa, buscou respostas para uma pergunta central, qual seja: como promover uma gestão eficiente dos diversos mecanismos previstos pelo ordenamento jurídico pátrio, com destaque para a atuação autônoma e independente da CET e do COAUD, sem gerar sobreposições e lacunas que favoreçam a impunidade?

Concretamente, a Ouvidoria, após demonstrar para a CET e para o COAUD as vantagens da centralidade de um canal de denúncias e a possibilidade disso ser feito sem prejuízo à autonomia e independência a eles asseguradas pela legislação, procurou

¹ Para tanto, algumas ações precisaram ser endereçadas previamente, dado que o sistema desenvolvido e gerido pela CGU é parametrizado para atender aos órgãos e entidades da Administração no geral, não sendo customizável, ao menos por ora, para aquelas instituições que possuem uma legislação especial de regência das Ouvidorias, como é o caso das instituições financeiras. Assim, por exemplo, o e-Ouv (Plataforma Fala BR) possui como padrão, para fins de controle, o prazo de atendimento de 30 dias para as manifestações, e não de 10 (dez) dias úteis, que devem ser observados por bancos e instituições congêneres que possuem suas atividades reguladas pelo Banco Central do Brasil – BCB.

² Até então, o BNDES utilizava, para registrar suas manifestações de ouvidoria, um formulário web desenvolvido pela própria entidade, que, apesar de ser dotado de todos os requisitos de segurança da informação, poderia, ao menos em tese, ser questionado em razão de sua gestão ser exclusivamente interna.

sensibilizar aos gestores da instituição para instituir o Fala BR como o único meio para o recebimento de denúncias pelo Sistema BNDES.

Como consequência, foi editada uma Ordem de Serviço do Presidente³, que, dentre outras coisas, estabeleceu que o Sistema BNDES, em quaisquer meios de comunicação, deverá informar apenas a Plataforma Fala BR como o canal de recebimento de denúncias, internas e externas ao Sistema BNDES.

Adicionalmente, para preservar as competências e a correta atuação da CET e do COAUD, esse mesmo normativo criou uma governança para que a Ouvidoria e essas unidades possam exercer o seu mister de forma coordenada e sistêmica. Com ele, regulamentou-se a utilização do e-Ouv pelo COAUD, bem como foram criadas condições para que a CET tivesse meios adequados para a realização do recorte ético de denúncias recebidas pela Ouvidoria, basicamente da seguinte forma: a) a Ouvidoria concedeu o perfil de acesso de Observador no e-Ouv para os membros do COAUD e da CET, mediante prévia assinatura de termo de confidencialidade e assunção da obrigação de zelarem pela integridade e disponibilidade das informações acessadas, com preservação dos elementos de identificação dos denunciante; b) obrigação do COAUD e da CET encaminharem imediatamente à Ouvidoria as denúncias eventualmente recebidas diretamente, para fins de registro no canal único; c) elaboração pela Ouvidoria, para ser encaminhado para o COAUD e à CET, de um boletim com periodicidade quinzenal contendo todas as denúncias recebidas no período, as respectivas classificações e os encaminhamentos realizados, sempre com a prévia realização da pseudonimização⁴; d) na hipótese de o cidadão ter feito a comunicação de prática de irregularidade ou ato ilícito de forma inadvertida para as Unidades de Apuração Competentes, previsão expressa para que tais Unidades (CET, COAUD e Corregedoria) preservem a identidade do denunciante, com a proteção ao seu nome, endereço e a quaisquer outros elementos que possam identificá-lo, sem prejuízo da obrigatoriedade (d.1) de providenciarem o envio da(s) denúncia(s) para a Ouvidoria e (d.2) de esclarecerem ao manifestante que a Ouvidoria é o canal competente para o recebimento de relatos de irregularidades; e) possibilidade de o Secretário-Executivo da CET, com base no referido boletim quinzenal, fazer uma checagem por amostragem e avocar para a CET quaisquer das manifestações a ela não encaminhadas, caso considere que há pertinência temática para o seu tratamento na esfera ética, mantidos, contudo, os demais encaminhamentos promovidos pela Ouvidoria.

Assim, a Ouvidoria, sem prejuízo da atividade de análise preliminar para a verificação da verossimilhança das denúncias, passou, por meio de um boletim quinzenal, a informar tempestivamente à CET e para o COAUD as situações supostamente irregulares ou ilícitas trazidas pelos denunciante naquele período, possibilitando àquelas unidades antecipar determinadas questões, concentrar esforços para a rápida resolução de demandas com alto grau de complexidade e a visualizar os riscos de fraude e corrupção a nível de sistema, o que, pretende-se, ajudará o BNDES a, em tese, (i) avaliar o seu risco global e (ii) considerá-lo em seus objetivos de planejamento estratégico.

Com todas essas ações descritas acima, foi possível ao Sistema BNDES otimizar processos para assegurar a apuração mais eficaz de eventuais irregularidades e ilícitos praticados por funcionários e administradores, bem como melhorar a sua comunicação com a sociedade em relação às denúncias que lhes são encaminhadas, na medida em que os cidadãos passaram a não ter mais que ficar escolhendo em quais dos diversos canais do BNDES teriam que registrar suas manifestações, como outrora.

Ou seja, com a boa prática desenvolvida, o BNDES (a) pode aperfeiçoar os seus processos de apuração de irregularidades, com o adequado registro e documentação

³ Trata-se da Ordem de Serviço Presi nº 02/2020, isto é, um normativo interno criado para institucionalizar a governança do canal de denúncias e seus consectários.

⁴ Tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro.

das provas e evidências encaminhadas pela sociedade, o que possibilitou à instituição um olhar sistêmico entre as diversas comunicações de irregularidades que podem ter alguma correlação entre si, (b) criou uma atuação coordenada e integrada entre CET, COAUD e Ouvidoria e, ainda, (c) incrementou seus esforços de incentivo as denúncias por parte dos cidadãos, além de ter gerado a externalidade positiva de fortalecer a sua imagem, decorrente da centralização do seu canal de denúncias em plataforma segura e confiável, gerida por uma entidade com a respeitabilidade da CGU.

A boa prática em comento passou a ganhar maior estabilidade com a ação subsequente da Ouvidoria, consubstanciada na proposta de um novo Regulamento para alterar a sua governança, com sua vinculação direta ao CA, órgão de direcionamento estratégico da instituição.

Com a aprovação pelo CA em julho de 2021, o canal de denúncias do BNDES continuou o seu processo de aprimoramento, agora com a institucionalização de uma política de proteção e de não retaliação ao denunciante de boa-fé.

Atualmente, com tal política, ficou expresso e institucionalizado que o BNDES assegura que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, são livres para efetuar quaisquer tipos de denúncias à Ouvidoria sem receio de retaliação por parte de empregados e administradores do Banco, estando assegurada proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação à manifestação trazida ao conhecimento da Ouvidoria.

Assim, para que o instrumento de denúncias tenha todos os elementos para ser efetivo, dando aos cidadãos a certeza de que podem trazer à entidade as suas suspeitas de irregularidades e de ilícitos envolvendo o BNDES, seus empregados e dirigentes, foi outorgada à Ouvidoria, quando julgar apropriado e depois de ouvir o denunciante, a competência para recomendar ao CA medidas para mitigar queixas razoáveis de uma situação potencialmente configuradora de retaliação, como: (a) a alocação do empregado em outra Unidade; (b) a concessão de uma licença especial; (c) o exercício de direitos contratuais com terceiros, ou qualquer outra medida considerada adequada para mitigar a possibilidade de retaliações e as consequências de atos de retaliações.

Os dados abaixo denotam que, com as medidas de aperfeiçoamento adotadas, os cidadãos passaram a acreditar no canal de denúncias do BNDES, incrementando, assim, o controle social sobre a atuação da instituição. O crescimento expressivo do número de denúncias, após a implementação gradativa da boa prática narrada acima, fazem-nos presumir a eficácia da governança estabelecida para a gestão do canal de comunicação de irregularidades da instituição, uma vez que, com todos os mecanismos estabelecidos e com as salvaguardas fixadas, a quantidade de cidadãos que passaram a relatar suas suspeitas de irregularidades cresceu de forma significativa nos últimos tempos.

Último semestre antes do início da
implementação da boa prática (1)
x
Último semestre após o início da implementação
da boa prática (2)

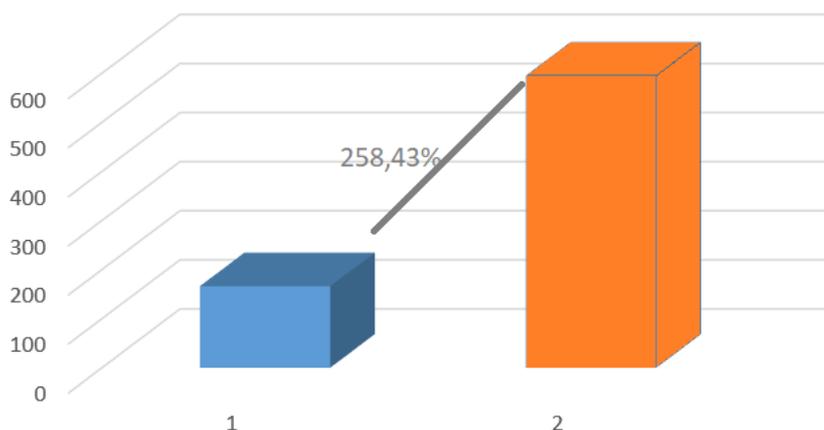


Fig 1: A comparação entre o último semestre após o início da implementação da boa prática com o semestre imediatamente anterior ao início mostra um crescimento de 258,43% nas denúncias trazidas à Ouvidoria do Sistema BNDES.

Últimos 3 semestres antes da OS 2/2020 (1)
x
Últimos 3 semestres após a OS 2/2020 (2)

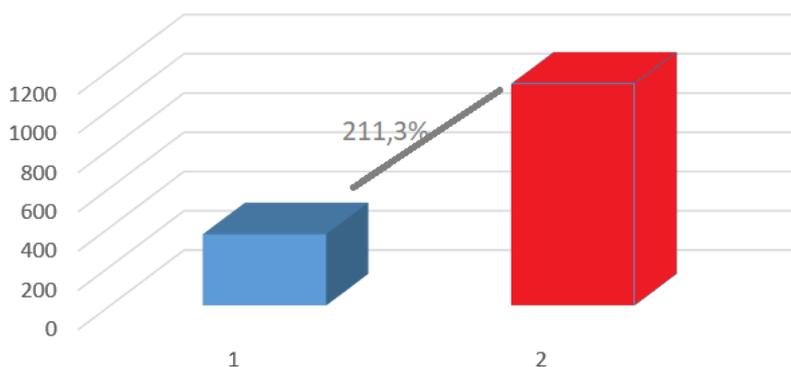


Fig 2: A comparação entre os 3 semestres após a edição da Ordem de Serviço que estabeleceu a nova governança e os 3 semestres imediatamente anteriores mostra um crescimento de 211,3% nas denúncias trazidas à Ouvidoria do Sistema BNDES.

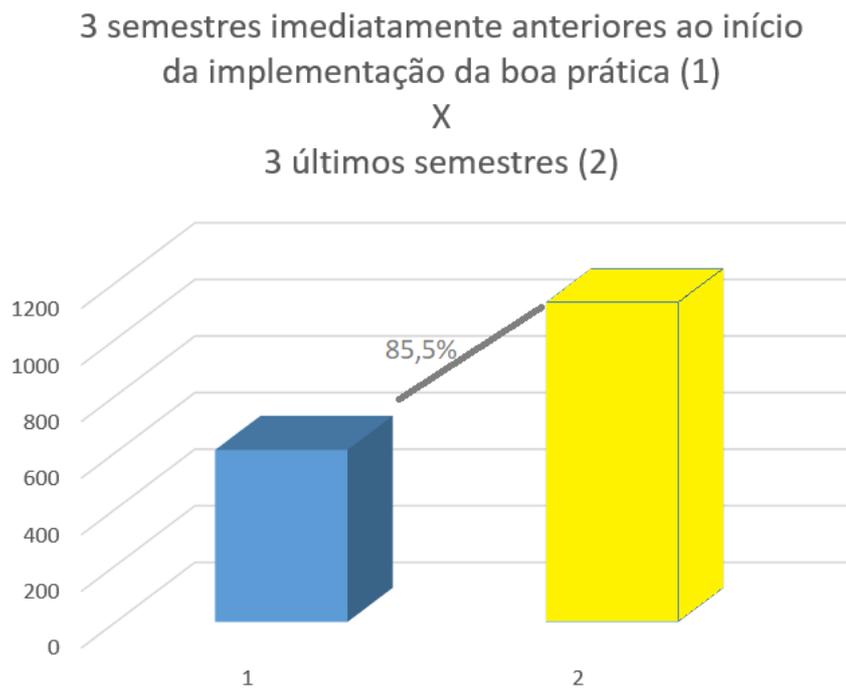


Fig 3: A comparação entre os 3 últimos semestres e os 3 semestres imediatamente anteriores ao início da implementação da boa prática mostra um crescimento de 85,5% nas denúncias trazidas à Ouvidoria do Sistema BNDES.

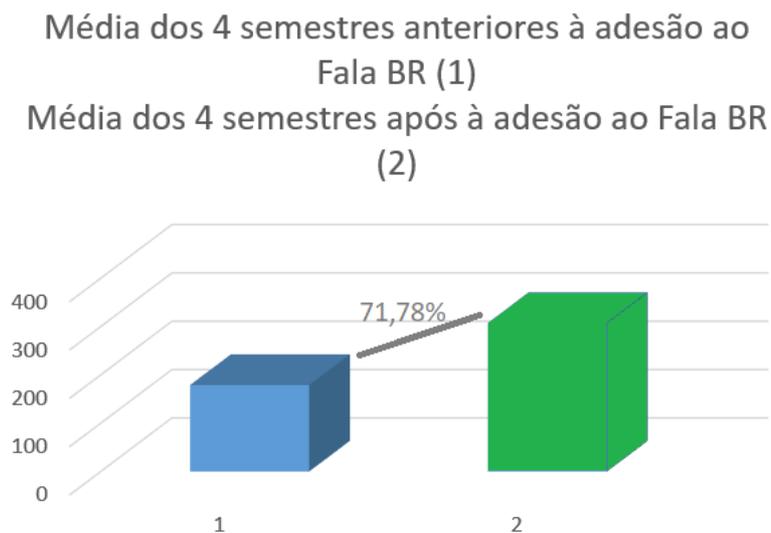


Fig 4: A comparação entre a quantidade média de manifestações dos 4 semestres completos posteriores à adesão ao Fala BR e a média de manifestações dos 4 semestres imediatamente anteriores à adesão ao Fala BR mostra um crescimento de 71,78% nas denúncias trazidas à Ouvidoria do Sistema BNDES.

RELEVÂNCIA DA PRÁTICA EM RELAÇÃO AOS CRITÉRIOS DO REGULAMENTO

Considerando os critérios do regulamento, quais sejam, (i) criatividade e inovação; (ii) custo-benefício; (iii) impactos da iniciativa/contribuição para a efetividade; e (iv) simplicidade e replicabilidade, podemos afirmar que a boa-prática implementada pela Ouvidoria do Sistema BNDES se amolda perfeitamente a todos eles, senão vejamos.

(i) criatividade e inovação: como já destacado, desde a Constituição Federal de 1988, mas principalmente nas últimas décadas, surgiram numerosas iniciativas voltadas à busca constante pela consagração do princípio da moralidade na Administração Pública, dando azo a diversos mecanismos de prevenção, detecção e combate à fraude no setor público.

Como é sabido, foram criados vários meios para que os cidadãos possam, em tese, exercer o controle social, trazendo ao conhecimento da Administração Pública malfeitos, irregularidades e ilícitos relacionados à sua atuação. Mas, ao invés de facilitar o contato estreito com a sociedade, tantos canais podem gerar um afastamento dos cidadãos, dado que eles ficaram com o ônus de definir *a priori* qual desses canais é o mais adequado, de acordo com a natureza da denúncia. Por exemplo, se a denúncia for relacionada a um desvio ético, teria que encaminhar para o canal disponibilizado pela Comissão de Ética, se ela for ligada a fraudes perpetradas por dirigentes estatutários da Instituição, teria que mandá-la para o canal de denúncias do Comitê de Auditoria e, por fim, se a comunicação for de uma irregularidade que configure o cometimento de infração disciplinar por servidor ou empregado público, teria que fazê-la para a Corregedoria ou para a Ouvidoria.

Além de acarretar tal ônus para o cidadão, a criação de tantos mecanismos de recepção de denúncia possui impacto financeiro para os órgãos e entidades, que precisam dotá-los com toda a segurança e os controles necessários para propiciar a confiabilidade no instrumento. Ainda, gera intermináveis debates entre todos as unidades que, por força regulamentar, podem ou devem fazer a recepção de denúncias, notadamente quanto ao limite de suas respectivas competências e quanto à imprescindibilidade ou não de possuírem a gestão direta do canal de comunicação com o cidadão para denúncias relacionadas às suas atribuições.

A boa prática desenvolvida pela Ouvidoria do BNDES, com a centralização do canal de denúncias associada a uma governança que preserva as competências regulamentares de todas as unidades do sistema de integridade, endereça de forma criativa e inovadora todas as circunstâncias acima relatadas, na medida em que (a) possibilitou ao Sistema BNDES otimizar processos para assegurar a apuração mais eficaz de eventuais irregularidades e ilícitos praticados por funcionários e administradores; (b) possibilitou à instituição um olhar sistêmico entre as diversas comunicações de irregularidades que podem ter alguma correlação entre si; e (c) melhorou a comunicação com a sociedade em relação às denúncias que lhes são encaminhadas, pois os cidadãos passaram a não ter mais que ficar escolhendo em quais dos diversos canais do BNDES teriam que registrar suas manifestações, como outrora.

(ii) **custo-benefício:** os benefícios são evidentes, conforme bem destacado na descrição da prática e no item imediatamente acima, sobretudo porque desonerou o cidadão de ter que observar questões *interna corporis* para que possa levar sua denúncia para a Administração Pública, incrementando, assim, a possibilidade do controle social. E isso tudo foi obtido sem nenhum custo administrativo, apenas com a implementação de uma governança eficaz do canal de denúncias da instituição, especialmente considerando que o Fala BR é ofertado aos órgãos e entidades da Administração Pública de forma gratuita, sem a necessidade sequer de alocação de recursos para o desenvolvimento de suas melhorias contínuas. A centralidade do canal de denúncias associada a uma governança simples permite, ao fim e ao cabo, melhorias de processo e o oferecimento de

mecanismos assecuratórios de não retaliação ao denunciante.

(iii) impactos da iniciativa/contribuição para a efetividade: a melhoria de processo resultante da boa prática implementada é notória, com ganhos substantivos decorrente do adequado registro e documentação das provas e evidências encaminhadas pela sociedade. Desde a implementação da prática, tais ações passaram a ser realizadas por uma única equipe especializada, a Ouvidoria, sem gerar a dispersão por várias unidades de documentos que podem ter alguma correlação entre si, o que permite um olhar sistêmico entre as possíveis comunicações de irregularidades trazidas pela sociedade. Além disso, a boa prática propiciou uma atuação coordenada e integrada entre CET, COAUD e Ouvidoria e, ainda, incrementou os esforços do BNDES de incentivo as denúncias por parte dos cidadãos.

Ademais, o boletim quinzenal que a Ouvidoria, por força da nova governança estabelecida com a centralização do canal de denúncias, possibilitou à CET e ao COAUD antecipar determinadas questões, concentrar esforços para a rápida resolução de demandas com alto grau de complexidade e a visualizar os riscos de fraude e corrupção a nível de sistema, o que, pretende-se, ajudará o BNDES a, em tese, (i) avaliar o seu risco global e (ii) considerá-lo em seus objetivos de planejamento estratégico

(iv) simplicidade e replicabilidade: a prática foi implementada tão somente com o esforço de convencimento de unidades da própria entidade, tendo se traduzido em normativos internos apenas para que a governança estabelecida tenha a devida institucionalidade e para resguardar o sigilo das informações recebidas no canal de denúncias. Sem dúvida alguma, é uma governança que, além de muito eficaz, é bastante simples, podendo ser facilmente replicável por quaisquer outros órgãos e entidades.