

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 033.696/2015-2.

Natureza: Monitoramento.

Entidade: Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ANÁLISE DO CONTEÚDO DO MANUAL DE SPE DA ELETROBRAS. NECESSIDADE DE MELHOR DISCIPLINAMENTO DE ALGUNS PROCEDIMENTOS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. APENSAMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro - SecexEstataisRJ (peça 10), que contou com a concordância do corpo diretivo daquela Secretaria (peça 11), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

### 1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do cumprimento da seguinte determinação relacionada à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) exarada pelo TCU à SecexEstataisRJ por intermédio do item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário (TC 021.932/2014-0):

9.4. determinar a SecexEstatais que:

9.4.1. aprofunde a análise do “Manual de SPEs” elaborado pela Eletrobras (peças 78 e 79) em confronto com os achados desta auditoria, a fim de verificar se ainda existem matérias que não foram contempladas, informando, em 90 dias, ao relator da matéria as conclusões a que chegou (...).

### 2. HISTÓRICO

2.1. O Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário (TC 021.932/2014-0) decorre de auditoria de natureza operacional cujo escopo foi avaliar os instrumentos e mecanismos de planejamento, gestão e controle utilizados por Furnas Centrais Elétricas S.A. (Furnas), subsidiária da Eletrobras, para garantir o alcance dos objetivos e dos resultados dos empreendimentos estruturados sob a forma de sociedades de propósito específico (SPE). Conforme consta no item 6 do voto do Ministro-Relator, os achados de auditoria consignados pela equipe de fiscalização podem ser assim sintetizados:

- a) inexistência de orientação geral com diretrizes e normas formalizadas sobre gestão de SPE emanada pela controladora (Eletrobras);
- b) ausência de política ou norma formalmente instituída sobre o processo de seleção de parceiros para as SPE;
- c) insuficiência de regras sobre os processos de seleção e avaliação de desempenho dos representantes de Furnas nas SPE (conselheiros de administração e fiscais);
- d) fragilidade das estruturas internas de governança corporativa no âmbito das SPE;
- e) falta de regulamentação e controle para os casos de SPE em que os sócios de Furnas atuam também como fornecedores; e
- f) acentuada perda de rentabilidade em projetos associados a SPE.

2.2. Ao final da auditoria, a equipe consignou a seguinte proposta de encaminhamento, em que sugeriu a expedição de diversas determinações e recomendações a Furnas (peça 4, p. 58-60):

12.1.1. **Determinar**, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, a Furnas que:

12.1.1.1. regularize, no prazo de noventa dias, a situação das designações de representantes da estatal nas SPE (conselhos de administração e fiscal), que atualmente não contam com deliberação/aprovação por parte do Conselho de Administração de Furnas e/ou com aprovação por parte da Eletrobras **holding**, em obediência ao disposto no inciso VII do art. 21 do Estatuto de Furnas;

12.1.1.2. apresente, no prazo de noventa dias, com base no princípio da eficiência estatuído no **caput** do art. 37 da Constituição da República de 1988, plano de ação em que conste a descrição detalhada das providências a serem adotadas para o desenvolvimento dos sistemas informatizados relacionados ao processo de acompanhamento e controle do desempenho das sociedades de propósito específico de que participe, com a descrição dos produtos a serem gerados e implementados, assim como das etapas, atividades, responsáveis e recursos a serem utilizados (cronograma detalhado);

12.1.1.3. apresente ao TCU, no prazo de noventa dias após a constituição das onze sociedades de propósito específico das quais a estatal detém o controle definido no art. 116 da Lei 6.404/1976, bem como de quaisquer outras que existam ou venham a existir, as informações necessárias (tais como, mas não limitadas a: CNPJ, ato de criação, deliberações que autorizaram a criação, estatuto social e rol de administradores) sobre os referidos empreendimentos, a fim de que sejam adotadas, no âmbito da Corte de Contas, as providências cabíveis, dentre elas, a inclusão, se for o caso, de tais entidades na decisão normativa anual que elenca as unidades jurisdicionadas que devem prestar contas, nos termos do inciso II do art. 71 da Constituição da República;

12.1.2. **Recomendar**, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, a Furnas que:

12.1.2.1. elabore e implemente, por intermédio de seu Conselho de Administração, de sua Diretoria Executiva e/ou de seu Comitê de Novos Negócios, política ou norma formal, através de ato administrativo próprio (resolução, instrução normativa, regulamento, manual, portaria ou congêneres), destinada a regular a forma pela qual o processo de seleção de parceiros para SPE deve ser conduzido, com a especificação de diretrizes e orientações gerais sobre, no mínimo: responsabilidades e níveis de competência do processo; etapas a serem seguidas; requisitos de qualificação técnica, econômico-financeira, jurídica e operacional; documentos a serem apresentados pelos proponentes; natureza e definições sobre os critérios a serem usados para a avaliação de interessados; faixas possíveis de pesos a serem atribuídos aos diferentes critérios; prazos a serem seguidos; procedimentos a serem observados; formas de publicação de resultados (para o caso de informações não confidenciais); procedimentos a serem seguidos em casos excepcionais em que seja necessária maior agilidade e flexibilidade;

12.1.2.2. elabore e implemente, por intermédio de seu Conselho de Administração, de sua Diretoria Executiva e/ou de seu Comitê de Novos Negócios, políticas ou normas internas sobre o processo de seleção, indicação, avaliação de desempenho e capacitação de representantes (conselheiros) de Furnas em SPE, versando sobre, no mínimo, os seguintes assuntos: (i) procedimentos, prazos e responsabilidades das etapas dos processos de seleção e indicação dos representantes; (ii) definição da natureza dos critérios técnicos a serem observados no processo de seleção dos representantes; (iii) definição das características e competências desejáveis ou necessárias para os conselheiros representantes de Furnas; (iv) especificação do limite máximo de número de SPE em que um mesmo representante pode atuar; (v) definição sobre a qualificação mínima necessária; (vi) regras sobre a percepção de remuneração e/ou vantagens no exercício dessas funções; (vii) regras sobre impedimentos e restrições à atuação como conselheiro em SPE; (viii) mecanismos de controle e acompanhamento do desempenho dos representantes em SPE; (ix) planos e regras sobre capacitação dos representantes de Furnas em SPE; (x) forma e casos de assistência jurídica a ser prestada aos representantes de Furnas nas SPE; (xi) situações excepcionais (...);

12.1.2.3. elabore plano de ação e oriente seus representantes nas SPE (conselheiros de

administração) em que ainda não haja conselho fiscal a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do conselho fiscal, de forma permanente, em linha com o disposto no art. 161 da Lei 6.404/1976 e com a recomendação contida no item 5.2 do Código das Melhores Práticas de Governança do IBGC;

12.1.2.4. estabeleça, por meio de política ou norma, a diretriz de que os acordos de acionistas prevejam que as futuras SPE, a partir de determinados níveis de materialidade, risco e relevância, a serem definidos pela própria estatal, contem, em suas estruturas internas de governança, com comitê de auditoria, permanente ou não, conforme recomendado pelo item 2.30 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;

12.1.2.5. elabore plano de ação e oriente seus representantes nas SPE (conselheiros de administração) em que ainda não haja comitê de auditoria, e que estejam enquadradas em critérios de materialidade, risco e relevância, a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do comitê de auditoria, de forma permanente ou não, em linha com a recomendação contida no item 2.30 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;

12.1.2.6. elabore plano de ação e oriente seus representantes nas SPE (conselheiros de administração) em que ainda não tenham sido instituídos códigos de ética/conduta e/ou normas/políticas sobre contratação de bens e serviços, e que estejam enquadradas em critérios de materialidade, risco e relevância, a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instituição de tais instrumentos, em linha com a recomendação contida no item 6.1 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, bem como para contribuir com a gestão dos riscos e o sistema de controles internos, conforme itens 2.3.1 e 3.6 do mesmo documento;

12.1.2.7. com base em seu direito de fiscalizar as sociedades das quais participa (inciso III, art. 109, da Lei 6.404/1976), (i) elabore regulamentação interna sobre mecanismos de controle a serem exercidos por Furnas nos casos de SPE em que sócios também atuam como fornecedores; (ii) adote, nos casos das SPE em que sócios atuam ou tenham atuado como fornecedores de bens e serviços, medidas concretas de identificação e mitigação de riscos, incluindo, dentre outras, a promoção de verificações, fiscalizações e auditorias nos contratos eventualmente firmados, abrangendo o exame de seus valores e a compatibilidade com os preços de mercado, de suas condições, acréscimos e aditivos, além da regularidade de sua execução físico-financeira;

12.1.2.8. avalie a oportunidade, a conveniência e a viabilidade de estabelecer nos acordos de acionistas dos empreendimentos dos quais participe, novos ou já existentes, a previsão de que os planos de negócio das SPE sejam revisados em bases periódicas (além das atualizações decorrentes de situações específicas como acontece atualmente);

12.1.2.9. avalie a oportunidade, a conveniência e a viabilidade de estabelecer nos seus procedimentos internos e em seus sistemas informatizados a aplicação de uma modelagem padronizada de projeção de fluxo de caixa e de cálculo de TIR e outros indicadores para o acompanhamento de forma regular e sistemática dos empreendimentos, com bases temporais e macroeconômicas compatíveis entre si;

12.1.2.10. inclua no planejamento anual de sua unidade de Auditoria Interna ações específicas que visem a verificar as causas que deram ensejo à deterioração das taxas de rentabilidade estimadas dos negócios executados por meio de SPE, examinando casos concretos a serem selecionados com base em critérios de materialidade, riscos e relevância; (...)

2.3. Em geral, o Ministro-Relator acolheu em seu Voto o encaminhamento da equipe de fiscalização. Entretanto, teceu observações sobre alguns itens da proposta de encaminhamento contida no relatório de auditoria, conforme excerto a seguir (peça 3, p. 14-16):

126. (...) a unidade técnica propôs recomendar à Furnas que elaborasse e implementasse, por meio de ato administrativo próprio, política ou norma formal destinada a regular a forma pela qual o processo de seleção de parceiros para SPE deve ser conduzido (item 12.1.2.1 da instrução precedente), bem como determinação no sentido de que a mencionada estatal apresentasse plano

de ação contendo a descrição detalhada das providências a serem adotadas para o desenvolvimento dos sistemas informatizados relacionados ao processo de acompanhamento e controle do desempenho das sociedades de propósito específico de que participe (item 12.1.1.2 da instrução precedente).

127. Consoante apontado no parágrafo 22 deste voto, em abril deste ano, ou seja, após a conclusão dos trabalhos da SecexEstatais, a Eletrobras instituiu o “Manual de SPEs”, cuja cópia foi juntada às peças 78 e 79 destes autos. (...)

(...) 128. A elaboração deste Manual pela Eletrobras, ao menos em análise perfunctória, vem ao encontro das necessidades apontadas pela equipe de fiscalização. O documento engloba, entre outros, os seguintes capítulos: a) critérios para a escolha pela **holding** da empresa Eletrobras a participar do leilão; b) critérios de escolha do sócio preferencial para compor sociedade; c) modelo padrão de acordo de acionistas; d) cláusula de princípio e controles de negócios; e) critérios para valor de venda da participação; f) modelo padrão para planos de negócios; e g) relatórios de acompanhamento (...).

129. Dessa forma, entendo que os itens 12.1.1.2 e 12.1.2.1 da instrução precedente perderam o objeto.

130. Também merecem o mesmo desfecho os itens 12.1.2.3, 12.1.2.4, 12.1.2.5, 12.1.2.8 e 12.1.2.9. O primeiro trata da criação de conselhos fiscais; o segundo e o terceiro, da instalação de comitê de auditoria; o terceiro, da revisão do plano de negócios; e o último do cálculo da taxa interna de retorno.

131. Isso porque o Manual trata especificamente destes assuntos. (...)

(...) 134. Assim sendo, entendo que, em relação aos assuntos que foram disciplinadas pelo “Manual de SPEs” elaborado pela Eletrobras, as recomendações e determinações acima mencionadas não devem persistir. No entanto, cumpre determinar à SecexEstatais que aprofunde a análise do referido Manual em confronto com os achados desta auditoria, a fim de verificar se ainda existem matérias que não foram contempladas. Insta, também, determinar que a unidade técnica monitore a implementação das medidas constantes naquele normativo, para verificar se as regras nele estabelecidas serão realmente colocadas em prática.

2.4. Em síntese, deixaram de ser formuladas no Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário a determinação proposta no item 12.1.1.2 e as recomendações consignadas nos itens 12.1.2.1, 12.1.2.3, 12.1.2.4, 12.1.2.5, 12.1.2.8 e 12.1.2.9 do Relatório (peça 4, p. 58-60), uma vez que após a conclusão da auditoria a Eletrobras apresentou a versão de seu novo “Manual de SPEs”, em que estariam sendo devidamente tratados os assuntos que eram objeto das propostas da equipe de fiscalização.

2.5. Entretanto, de forma a certificar-se de que realmente o “Manual de SPEs” confere o tratamento adequado aos achados consignados pela equipe de fiscalização, o TCU determinou, através do item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, que a SecexEstataisRJ “aprofunde a análise do ‘Manual de SPEs’ elaborado pela Eletrobras em confronto com os achados da auditoria, a fim de verificar se ainda existem matérias que não foram contempladas, informando, em noventa dias, ao relator da matéria as conclusões a que chegou”.

2.6. Além disso, também foi determinado através do item 9.4.2 da referida deliberação que a SecexEstataisRJ “monitore a implementação das medidas constantes no mencionado Manual, para verificar se as regras nele estabelecidas serão realmente colocadas em prática, bem como as determinações e recomendações contidas neste Acórdão”.

2.7. Por outro lado, foram aceitas pelo Tribunal as sugestões dos itens 12.1.1.1, 12.1.1.3, 12.1.2.2, 12.1.2.6, 12.1.2.7 e 12.1.2.10 do Relatório (peça 4, p. 58-60), que foram incorporadas respectivamente nos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.1.3 e 9.2.3 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, e que deverão ser objeto de monitoramento específico, para o qual já foi autuado o TC 027.623/2015-7.

### 3. OBJETIVOS DA PRESENTE INSTRUÇÃO

3.1. Com base no histórico delineado na seção anterior, a presente instrução tem como objetivo dar cumprimento ao item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, verificando se o “Manual de SPEs” instituído pela Eletrobras abrange de maneira adequada as matérias tratadas nos achados da auditoria operacional (TC 021.932/2014-0), para os quais haviam sido formuladas a determinação e as recomendações constantes dos itens 12.1.1.2, 12.1.2.1, 12.1.2.3, 12.1.2.4, 12.1.2.5, 12.1.2.8 e 12.1.2.9 do Relatório (peça 4, p. 58-60), transcritos no parágrafo 2.2 acima.

3.2. É importante mencionar que o atendimento ao item 9.4.2 da deliberação será efetuado em oportunidade posterior através do TC 027.623/2015-7, em conjunto com o monitoramento das demais determinações e recomendações proferidas pelo Tribunal (itens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.1.3 e 9.2.3 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário). A decisão de realizar nesta primeira etapa apenas o atendimento ao item 9.4.1 decorre do prazo estabelecido na própria determinação e da necessidade de se estabelecer um sequenciamento lógico das ações de controle externo.

## **4. EXAME TÉCNICO**

### **4.1. Considerações Iniciais**

4.1.1. Conforme apontado no Voto do Ministro-Relator, depois de concluída a auditoria de natureza operacional (TC 021.932/2014-0) e antes da prolação do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, a Eletrobras apresentou o Manual de SPEs – versão 1.0, de abril de 2015 (peças 78 e 79 do TC 021.932/2014-0), que constitui o objeto da presente análise. Tendo em vista o lapso temporal decorrido, encaminhou-se, no curso da presente instrução, mensagem eletrônica à Eletrobras solicitando-lhe informações sobre a ocorrência de eventuais mudanças e/ou atualizações no referido Manual.

4.1.2. Em resposta, a Eletrobras informou (peça 5) que, até o momento, não houve atualização ou mudanças no Manual, havendo, contudo, previsão de que isso ocorra ainda no primeiro trimestre de 2016. A estatal encaminhou a versão válida do “Manual de SPEs” (peça 7), a deliberação do Conselho de Administração e a Resolução da Diretoria Executiva que o aprovaram (peça 6), assim como um documento adicional referente à “Política de Representantes em SPE” (peças 8 e 9), de dezembro de 2015, que trata de “estabelecer princípios e diretrizes para seleção, indicação, avaliação e capacitação para atuação de representantes em órgãos de governança em Sociedades de Propósito Específico – SPEs, nas quais participam em seu capital social, de forma majoritária ou minoritária, visando à defesa dos interesses dos acionistas”.

4.1.3. Assim, tendo em vista os objetivos do presente trabalho, dever-se-á utilizar como base para a presente análise a versão do “Manual de SPEs” encaminhada pela Eletrobras (peça 7) e, também, a referida “Política de Representantes em SPE” elaborada em dezembro de 2015 (peça 9).

### **4.2. Descrição geral do Manual de SPEs da Eletrobras**

4.2.1. Com relação ao Manual de SPE, importa observar que “contém as principais atividades e práticas para o desenvolvimento de parcerias em SPEs que agreguem valor para as empresas Eletrobras e aperfeiçoem o seu modelo de gestão” (peça 7, p. 4). O documento apresenta o diagrama esquemático da chamada cadeia de valor, que descreve os processos de “Desenvolvimento de Novos Negócios” e “Gestão do Desempenho de SPEs” (peça 7, p. 5).

4.2.2. No que se refere ao “Desenvolvimento de Novos Negócios”, encontram-se descritos os seguintes subprocessos: (i) gestão do portfólio de projetos empresariais; (ii) formulação estratégica da modalidade societária do negócio; (iii) avaliação integrada do negócio; (iv) incorporação do negócio por leilões de governo (peça 7, p. 5).

4.2.3. Por sua vez, a “Gestão do Desempenho de SPEs” encontra-se dividida em: (i) gestão de desempenho de SPEs em fase pré-operacional; (ii) gestão do desempenho de SPEs em fase operacional (peça 7, p. 5).

4.2.4. Os produtos já desenvolvidos pela Eletrobras cujos conteúdos encontram-se no manual são (peça 7, p. 16):

- Diretrizes para a escolha de um empreendimento dentre o portfólio em cada empresa

Eletrobras (Política de Investimentos de Negócios em SPE);

- Critérios para a escolha pela **holding** da empresa Eletrobras a participar do leilão;
- Critérios de escolha do sócio preferencial para compor sociedade;
- Modelo de termo de compromisso;
- Modelo de acordo de acionistas;
- Cláusula de princípios e controles de negócios;
- Critérios para valor de venda da participação;
- Modelo de estatuto social;
- Modelo para planos de negócios;
- Garantias;
- Relatórios de acompanhamentos de SPE;
- Ferramentas de acompanhamento físico-financeiro para suporte à gestão de SPE (SAE e SGT);
- Ferramentas de gerenciamento eletrônico de documentos e do fluxo de trabalho.

4.2.5. É importante mencionar que, através da deliberação DEL-049/2015, de 29/4/2015, o Conselho de Administração da Eletrobras determinou que todas as diretorias da Eletrobras, em suas respectivas áreas de atuação, utilizem o Manual de SPEs no desenvolvimento de novos negócios e na gestão de desempenho das SPEs (peça 6, p. 1). Além disso, da referida deliberação constou: (i) determinação para que a Presidência da **holding** enviasse o Manual de SPEs aos Diretores-Presidentes das empresas Eletrobras para que seja utilizado nos processos que operacionalizam o desenvolvimento de novos negócios e na gestão do desempenho de SPEs; e (ii) recomendação à Presidência da Eletrobras que promova junto aos conselhos de administração e diretorias executivas das empresas Eletrobras a apresentação do Manual de SPEs.

4.2.6. Assim, observa-se que, de acordo com os referidos documentos, o Manual de SPEs vem sendo implementado em todo o Sistema Eletrobras, incluindo Furnas, empresa na qual foi executada a auditoria operacional que deu origem ao presente processo.

4.2.7. Nesse contexto, os diversos itens do Manual de SPEs serão analisados em confronto com os achados decorrentes da auditoria de natureza operacional (TC 021.932/2014-0), em especial daqueles relacionados aos itens 12.1.2.1, 12.1.2.3, 12.1.2.4, 12.1.2.5, 12.1.2.8 e 12.1.2.9 do Relatório (peça 4, p. 58-60), na forma determinada pelo item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário.

### 4.3. Descrição geral da Política de Representantes em SPE da Eletrobras :

4.3.1. Através da RES-645/2015 (peças 8, p. 1), de 1º/12/2015, a Diretoria-Executiva da Eletrobras aprovou a “Política de Representantes em SPE”, que trata de “estabelecer princípios e diretrizes para seleção, indicação, avaliação e capacitação para atuação de representantes em órgãos de governança em Sociedades de Propósito Específico – SPEs, nas quais participam em seu capital social, de forma majoritária ou minoritária, visando à defesa dos interesses dos acionistas”.

4.3.2. A referida Política estabelece os princípios básicos de governança corporativa a serem observados (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa). Além disso, define que as empresas Eletrobras devem elaborar e implementar normas internas sobre os processos de seleção, indicação, avaliação de desempenho e capacitação de seus representantes em órgãos de governança de SPE. São definidas, ainda, uma série de diretrizes, tais como (peça 9, p. 5-8):

- Seleção dos representantes: (i) definição da natureza dos critérios técnicos a serem observados; (ii) critérios necessários e/ou desejáveis para a seleção dos representantes; (iii) situações de impedimentos e restrições à atuação dos representantes; (iv) limite máximo de

número de conselhos de SPE em que um mesmo representante pode atuar;

- Indicação de Representantes: (i) regras sobre os limites de remuneração e/ou vantagens no exercício dessas funções; (ii) prazo máximo de participação e recondução de seus representantes;

- Avaliação de desempenho de Representantes: (i) mecanismos de controle e acompanhamento do desempenho dos representantes em SPE;

- Capacitação de Representantes: (i) assuntos que deverão ser priorizados; (ii) forma e casos de assistência jurídica a ser prestada a representantes;

4.3.3. Por fim, importa ressaltar que a Política também define as responsabilidades dos representantes em SPE (peça 9, p. 8-9).

#### **4.4. Análise referente ao assunto que deu ensejo à proposta de determinação do item 12.1.1.2 do Relatório (desenvolvimento dos sistemas informatizados relacionados ao processo de acompanhamento e controle do desempenho das SPE)**

4.4.1. No curso da auditoria operacional (TC 021.932/2014-0) que deu ensejo ao presente processo, observou-se que, a despeito de diversos esforços e providências adotadas por Furnas para incrementar seus sistemas informatizados de acompanhamento e controle de sua carteira de participações em SPE, ainda existiam importantes falhas e fragilidades nas ferramentas utilizadas (peça 4, p. 40-43).

4.4.2. Por exemplo, uma consultoria contratada por Furnas chegou a concluir que “é perceptível que o problema apresentado pela carência dos sistemas informatizados é extremamente grave, onde é necessária uma ação imediata e se nada for feito, com o crescimento previstos de SPE, a condição irá piorar a curto prazo” (peça 4, p. 41).

4.4.3. No curso da auditoria operacional (TC 021.932/2014-0), os gestores da Superintendência de Gestão de Negócios e de Participações de Furnas apresentaram o planejamento geral de desenvolvimento e as características e objetivos dos sistemas que estavam sendo idealizados e desenvolvidos para dar suporte aos processos de acompanhamento e controle do desempenho das SPE de Furnas. Em síntese, havia três ferramentas sendo idealizadas:

1. Sistema de Supervisão e Publicação: Sistema de gestão das informações para supervisão de SPE, **workflow** e publicação de informações para Conselheiros indicados por Furnas, Diretoria de Furnas e áreas específicas de Furnas.
2. Planilha Cálculo Financeiro: Ferramenta computacional para cálculo da projeção financeira e acompanhamento da sua realização.
- 3 Sistema Análise de Carteira: Sistema de consolidação e apoio à análise da carteira de empreendimentos.

4.4.4. Entretanto, foi concluído na auditoria, realizada no segundo semestre de 2014, que embora houvesse trabalho em andamento para o desenvolvimento e implementação do ‘Sistema de Supervisão e Publicação’, destinado a contribuir com o gerenciamento das informações necessárias ao acompanhamento e controle do desempenho das SPE, abrangendo, inclusive, os indicadores operacionais e financeiros dessas entidades, tal sistema ainda não se encontrava implementado, persistindo a situação retratada pela equipe de levantamento em 2012 e, posteriormente, pela consultoria contratada por Furnas no primeiro semestre de 2014 (peça 4, p. 42).

4.4.5. No que se referia aos sistemas ‘Planilha Cálculo Financeiro’ e ‘Sistema de Análise de Carteira’, que, segundo Furnas, também estavam sendo idealizados para apoiar o processo de acompanhamento e controle das SPE, foi possível constatar naquela ocasião que ainda não haviam sido desenvolvidos e implementados.

4.4.6. Assim, concluiu-se que os sistemas informatizados disponíveis em Furnas ainda apresentavam baixo grau de maturidade, servindo primordialmente como repositórios de informações, dos quais era possível extrair apenas alguns poucos dados sobre os empreendimentos, tais como informações gerais sobre as SPE, dados relativos às demonstrações contábeis e alguns

indicadores alimentados manualmente em planilha (peça 4, p. 43).

4.4.7. A auditoria concluiu também que essa situação tem como consequências negativas, entre outras: baixa integração entre as diversas áreas envolvidas no processo; maior probabilidade de inconsistências nos dados e informações constantes dos sistemas e planilhas; necessidade de retrabalhos de alimentação de dados nos sistemas e planilhas; impossibilidade de se realizar análises integradas de sensibilidade relacionadas a variáveis e indicadores; impossibilidade de se promover análises e projeções integradas e padronizadas sobre os fluxos de caixa e rentabilidade dos empreendimentos; ausência de informações confiáveis e tempestivas para auxílio ao processo de tomada de decisão; maiores prazos necessários à coleta de informações necessárias à supervisão das SPE.

4.4.8. Nesse contexto, entendeu-se pertinente naquela auditoria propor que fosse formulada determinação a Furnas no sentido de que, com base no princípio da eficiência estatuído no **caput** do art. 37 da Constituição da República, apresentasse, no prazo de noventa dias, plano de ação em que constasse a descrição detalhada das providências a serem adotadas para o desenvolvimento dos sistemas informatizados relacionados ao processo de acompanhamento e controle do desempenho das sociedades de propósito específico de que participe, com a descrição dos produtos a serem gerados e implementados, assim como das etapas, atividades, responsáveis e recursos a serem utilizados (cronograma detalhado).

4.4.9. Entretanto, tendo em vista a apresentação pela Eletrobras do Manual de SPE após a conclusão da auditoria operacional, o Ministro-Relator entendeu desnecessário, naquele momento, proferir a determinação proposta, observando que seria medida mais adequada determinar à SecexEstataisRJ que verificasse se tal matéria já estava sendo tratada no referido Manual (item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário).

4.4.10. Assim, a presente análise tem como finalidade verificar se o conteúdo do Manual de SPE da Eletrobras engloba os itens necessários ao tratamento do achado (desenvolvimento dos sistemas informatizados relacionados ao processo de acompanhamento e controle do desempenho das SPE).

4.4.11. Da leitura do Manual de SPE observa-se que (peça 7, p. 12):

“(…) as empresas Eletrobras utilizam ferramentas com foco no acompanhamento físico-financeiro de seus empreendimentos próprios ou em parceria:

- (i) o Sistema de Acompanhamento de Empreendimentos – SAE, utilizado para gestão de informações de empreendimentos em Geração; e
- (ii) o Sistema de Gestão de Empreendimentos – SGE, utilizado para gestão de informações de empreendimentos em Transmissão, em fase de implantação nas empresas Eletrobras.

Cada empresa Eletrobras deverá inserir na ferramenta adequada as informações dos empreendimentos em implantação de sua responsabilidade”.

4.4.12. Assim, como se observa a partir do Manual, existem dois sistemas informatizados que constituem as ferramentas de acompanhamento físico-financeiro para suporte à gestão das SPE do Sistema Eletrobras: (i) o Sistema de Acompanhamento de Empreendimentos (SAE), para geração; e (ii) o Sistema de Gestão de Empreendimentos (SGE), para transmissão.

4.4.13. De acordo com as informações que constam no Manual de SPE, o SAE e o SGE apresentam as seguintes características gerais (peça 7, p. 83):



Temas e características	SAE (em implantação)	SGT (em implantação)
<b>Acesso</b>		
Disponível internet	Sim.	Sim (em implantação).
Acesso por dispositivo móvel	Sim (por navegador).	Sim (por navegador).
Perfil de acesso	Por empresa Eletrobras.	por empresa Eletrobras ou empreendimento.
Perfil de liberação e aprovação da informação	Não.	Sim com fluxo de aprovação de informação.
Módulos	Módulo único para cadastro e relatórios	1. Módulo de gestão de empreendimento 2. Módulo de relatórios
<b>Empreendimento</b>		
Cadastro básico	Identificação, tipo, características, localização entre outras.	Identificação, tipo, características, localização, referências de ato legal e ANEEL, coordenadas geográficas, entre outras.
Participação acionária	Sócio, CNPJ, participação inicial e atual.	Informação da participação atual, sem a participação inicial.
Investimento	Custo previsto, revisado e realizado.	Custo previsto, revisado e realizado (com visão sintetizada das ocorrências de ajustes).
Marcos	Marco, datas prevista, revisada e realizada.	Data de início de cada fase do empreendimento.
Obras	Não possui.	Sim (cronograma macro com pesos e dependências).
TIR	Sim (com referência mensal).	Sim. Junto com resultado econômico-financeiro.
Anexo de documentos	Sim (tipo, ano de referência e documento).	É possível no módulo de relatórios, mas não ficou claro.
Informações de conselheiros e diretores	Sim (cargo, órgão, nome, telefone e e-mail).	Não possui.
<b>Acompanhamento</b>		
Físico	Mensal, com visão anual, sem detalhamento.	Mensal, com detalhamento do produto/marco em que o avanço encontra-se, e consolidação analítica.
Financeiro	Mensal, com visão anual, sem detalhamento.	Mensal, com detalhamento do tipo do custo e consolidação analítica.
Recursos de investimento	Anual, por fonte de recurso.	Mensal, por fonte de recurso.
Resultado	Anual por item informado.	Mensal por item informado.
Comentários e observações	Possibilita o controle mensal.	Possibilita o controle mensal através de pontos de atenção.

4.4.14. No que se refere aos relatórios emitidos pelos sistemas, o Manual de SPE apresenta o seguinte quadro que descreve as opções disponíveis (peça 7, p. 84):

Relatórios		
Listagem	Resumo gerencial.	Resumo de empreendimentos no relatório do PAC.
Gráficos / Dashboards	<ol style="list-style-type: none"> <li>Situação do empreendimento (prazo e realização);</li> <li>Acompanhamento físico acumulado (Curva S);</li> <li>Participação acionária;</li> <li>Fontes de recursos;</li> <li>Recursos Previstos;</li> <li>Recursos realizados;</li> <li>Recursos Realizados x Previstos;</li> <li>Receita Operacional Bruta;</li> <li>Receita Operacional Líquida;</li> <li>Despesas operacionais e líquidas;</li> <li>EBITDA;</li> <li>Lucro Líquido;</li> <li>Fluxo de caixa;</li> <li>Dividendos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Visão geral do empreendimento;</li> <li>Cronograma do empreendimento;</li> <li>Curva S;</li> <li>Dias de atraso;</li> <li>Detalhes do investimento;</li> <li>Acompanhamento econômico-financeiro;</li> <li>Acompanhamento de fontes de recurso;</li> <li>Análises comparativas;</li> <li>Evolução físico-financeira;</li> <li>Comparativo temporal de investimentos;</li> <li>Comparativo entre fontes de recursos e investimentos;</li> <li>Variação física x variação financeira;</li> <li>Descasamento Físico x Financeiro;</li> <li>Relatórios PAC.</li> </ol>
Tipo dos relatórios	Fixos (relatórios com formatos definidos alimentados por informações atualizadas pelas empresas).	<i>Dashboards</i> fixos (relatórios compostos com formatos definidos alimentados por informações atualizadas pelas empresas).
Exportação de dados	Arquivo PDF do gráfico visualizado.	Documento formatado para o PAC.
<b>Outras características</b>		
Preenchimento das informações	Manual.	Manual ou automatizado, possibilitando o envio das informações de acompanhamento mensal do projeto, pelas empresas responsáveis.

4.4.15. Assim, como se observa, os sistemas SAE e SGE disponibilizados e utilizados pela Eletrobras e suas subsidiárias como ferramentas de acompanhamento físico-financeiro para suportar a gestão das parcerias constitui um avanço, já que se trata de um repositório central de informações que são prestadas pelas empresas Eletrobras sobre suas SPE. As informações depositadas pelas subsidiárias acerca de suas respectivas SPE no SAE e no SGE permitem que a **holding** mantenha acompanhamento dos empreendimentos de todo o grupo.

4.4.16. Entretanto, tais sistemas não dispõem de várias das funcionalidades que foram identificadas como essenciais na auditoria realizada em Furnas. Por exemplo, não é possível realizar cálculos de TIR para os empreendimentos (o SAE e o SGE apenas permitem o cadastramento da TIR calculada), não é possível estimar os fluxos de caixa dos empreendimentos, não é possível efetuar análises de sensibilidade em relação a alterações nas variáveis de projeto (data de entrada em operação, aumentos de custos, etc.).

4.4.17. Nesse sentido, os problemas constatados em Furnas e descritos no relatório de auditoria

operacional (peça 4, p. 40-43) ainda parecem persistir, não tendo sido completa e satisfatoriamente abordados no Manual de SPE da Eletrobras. Para melhor entendimento da questão, importa transcrever o seguinte excerto do relatório de auditoria, em que foram explicitadas as necessidades relativas aos sistemas informatizados de apoio à gestão das SPE em Furnas (peça 4, p. 40-43):

8.3.11. De acordo com as informações colhidas em reunião havida com representantes da SP.N, o sistema ‘Planilha Cálculo Financeiro’ terá como ideia central servir como ferramenta de apoio à decisão, permitindo que sejam padronizadas (tanto quanto possível) as modelagens de fluxo de caixa dos empreendimentos e o cálculo de indicadores (como a TIR, por exemplo), de forma que a DN possa contar com a possibilidade de realizar análises de sensibilidade em relação à alteração de variáveis, projetar rentabilidades para diferentes cenários possíveis, fazer estimativas relacionadas a fluxos de caixa e outros indicadores financeiros e operacionais.

8.3.12. Atualmente, a modelagem de fluxo de caixa dos empreendimentos é feita, por ocasião dos leilões, por empresas contratadas por Furnas (**advisors**), que, a partir de parâmetros, premissas e variáveis definidas em conjunto pela estatal e seus parceiros, fazem as estimativas sobre os fluxos de receitas e despesas e sobre os resultados do empreendimento. A partir de tais estimativas são projetados os indicadores que balizam o Plano de Negócios, entre eles a Taxa Interna de Retorno (TIR), principal indicador de rentabilidade usado por Furnas.

8.3.13. Ocorre que cada empreendimento tem seu próprio modelo financeiro (geralmente em planilha), desenvolvido por um **advisor** diferente, o que denota falta de padronização e dificuldade para que Furnas execute posteriores simulações e atualizações das modelagens, a partir de novas condições de negócios. Além disso, tais modelos e planilhas ficam disponíveis apenas para a área financeira de Furnas. Cada vez que a DN precisa analisar eventuais impactos na TIR decorrentes de alterações de variáveis ou de acontecimentos (por exemplo, atrasos de entrada em operação), é necessário solicitar à área financeira que efetue tais simulações. Esse processo, muitas vezes, é lento e dificulta o dinamismo necessário à tomada de decisões.

8.3.14. Portanto, verifica-se que, atualmente, a Diretoria de Novos Negócios e Participações não conta com sistema informatizado integrado que lhe permita promover, de forma dinâmica e eficiente, análises e projeções relacionadas aos modelos de fluxo de caixa e, conseqüentemente, aos indicadores operacionais e financeiros dos empreendimentos. Os sistemas utilizados (e, inclusive, o que atualmente está em desenvolvimento – ‘Supervisão e Publicação das SPE’) têm o objetivo único de armazenar (servir como repositório) ou, no máximo, promover cálculos de indicadores a partir de informações oriundas de demonstrações contábeis das SPE incluídas no sistema.

8.3.15. No que se refere ao sistema de ‘Análise da Carteira’, a situação é a mesma: ainda não se encontra em desenvolvimento e não foi apresentado cronograma detalhado de desenvolvimento.

4.4.18. Como é possível perceber, as ferramentas utilizadas por Furnas, assim como o SAE e o SGE descritos no Manual de SPE, constituem apenas repositórios de dados para emissão de relatórios de acompanhamento, não sendo ferramentas dinâmicas de apoio à decisão. Muitos dos indicadores operacionais e financeiros ainda são calculados e gerenciados em planilhas isoladas, com posterior armazenamento em sistemas, como o SAE e o SGE, que servem apenas como repositórios de dados e geradores de relatórios.

4.4.19. É importante enfatizar que, como já registrado no relatório de auditoria, o desenvolvimento de adequadas ferramentas e sistemas informatizados é imprescindível para garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade do processo de acompanhamento e controle das SPE. O volume de investimentos realizados através de parcerias tem crescido de forma substancial e as perspectivas futuras (inclusive de curto prazo) são de que os valores continuem a aumentar significativamente. Portanto, a complexidade do processo de acompanhamento e supervisão das SPE, cada vez com um volume maior de informações e de pessoas e entidades envolvidas, torna necessário que sejam desenvolvidos tempestivamente sistemas informatizados robustos, dinâmicos e consistentes, capazes de receber, armazenar, tratar e gerar as informações que devem balizar o processo de tomada de decisões.

4.4.20. Há que se destacar que eventual morosidade no desenvolvimento desses sistemas poderá comprometer a capacidade do Sistema Eletrobras de promover o adequado acompanhamento e controle do desempenho das SPE, com potenciais prejuízos para os objetivos operacionais e de rentabilidade.

4.4.21. Entretanto, deve-se reconhecer que já transcorreu extenso lapso temporal entre a execução da auditoria operacional em Furnas e a presente instrução. Portanto, a situação de desenvolvimento e utilização de sistemas específicos em Furnas (e, também, nas outras subsidiárias da Eletrobras) pode já estar em estágio diferente ao da ocasião da fiscalização. Além disso, como informado pela Eletrobras, há previsão de que o Manual de SPE sofra atualização ainda em 2016, podendo ser incluída alguma nova diretriz relacionada à utilização de sistemas nos processos de gestão das participações em SPE.

4.4.22. Destaca-se, ainda, que resta pendente de verificação o atendimento integral por Furnas das recomendações exaradas através dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.954/2013-TCU-Plenário, que estão diretamente relacionadas ao tema objeto da presente análise:

9.1. recomendar a Furnas, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que elabore:

9.1.1 metodologia consistente para o acompanhamento periódico do desempenho das SPEs, por meio de indicadores adequados, que contemple os aspectos operacionais e financeiros dos respectivos empreendimentos;

9.1.2 relatório gerencial atualizado, com informações padronizadas, que contemple prazos, valores, indicadores de **performance**, atividades desenvolvidas, situação societária, entre outras informações, de forma a orientar ações de controle da estatal nas SPEs;

4.4.23. O monitoramento das referidas recomendações poderá revelar avanços na utilização por Furnas (e do Sistema Eletrobras) de sistemas informatizados dinâmicos e capazes de auxiliar de forma efetiva nos processos de decisão, controle e acompanhamento relacionados às participações em SPE.

4.4.24. Nesse contexto, entende-se desnecessário propor desde já a formulação de determinações ou recomendações específicas no âmbito do presente processo, cabendo, contudo, consignar que a continuação do monitoramento do atendimento por parte de Furnas às recomendações constantes dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.954/2013-TCU-Plenário deverá ser realizada em conjunto com o monitoramento dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, ocasião em que se poderá verificar com maior nível de detalhamento a situação de utilização de sistemas informatizados para suporte aos processos de SPE no âmbito da Eletrobras e, especialmente, de Furnas.

#### **4.5. Análise referente ao assunto que deu ensejo à proposta de recomendação do item 12.1.2.1 do Relatório (ausência de política ou norma formalmente instituída sobre o processo de seleção de parceiros)**

4.5.1. Conforme apontado no Relatório do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, no que se refere aos procedimentos de seleção de parceiros para SPE, não existem em Furnas mecanismos e instrumentos normativos gerais e formalizados que garantam níveis adequados de controle e transparência e que definam, por exemplo, níveis de competência, atribuições de responsabilidades, etapas e prazos a serem seguidos, critérios para avaliação de interessados, pesos a serem atribuídos aos critérios e formas de publicação de resultados (peça 4, p. 17).

4.5.2. Vale ressaltar que o Relatório de Auditoria destacou, a respeito de tal questão, que “a inexistência de diretrizes e parâmetros gerais (principalmente no que diz respeito à definição da natureza e dos pesos atribuídos aos critérios de avaliação dos interessados), pode não garantir níveis adequados de transparência, controle, objetividade, impessoalidade e formalidade, necessários à administração de uma companhia do porte e da natureza de Furnas”.

4.5.3. Nesse contexto, a equipe de auditoria havia proposto (item 12.1.2.1 do Relatório, peça 4, p. 59-60) que fosse formulada recomendação à Furnas para que elaborasse e implementasse política ou norma formal, através de ato administrativo próprio (resolução, instrução normativa,

regulamento, manual, portaria ou congênere) para regular a forma pela qual o processo de seleção de parceiros para SPE deve ser conduzido, com a especificação de diretrizes e orientações gerais sobre, no mínimo: responsabilidades e níveis de competência do processo; etapas a serem seguidas; requisitos de qualificação técnica, econômico-financeira, jurídica e operacional; documentos a serem apresentados pelos proponentes; natureza e definições sobre os critérios a serem usados para a avaliação de interessados; faixas possíveis de pesos a serem atribuídos aos diferentes critérios; prazos a serem seguidos; procedimentos a serem observados; formas de publicação de resultados; procedimentos a serem seguidos em casos excepcionais em que seja necessária maior agilidade e flexibilidade.

4.5.4. Entretanto, tendo em vista a apresentação pela Eletrobras do Manual de SPE após a conclusão da auditoria operacional, o Ministro-Relator entendeu desnecessário, naquele momento, proferir a recomendação proposta, observando que seria medida mais adequada determinar à SecexEstataisRJ que verificasse se tal matéria já estava sendo tratada no referido Manual (item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário).

4.5.5. Assim, a presente análise tem como finalidade verificar se o conteúdo do Manual de SPE da Eletrobras engloba os itens necessários ao tratamento do achado. Para o alcance de tal objetivo, deverão ser comparadas as matérias abordadas no Manual de SPE da estatal com os diversos aspectos que, de acordo com o Relatório de Auditoria (item 12.1.2.1, peça 4, p. 58-59), deveriam estar regulados em norma própria de Furnas e/ou do Sistema Eletrobras acerca do processo de seleção de parceiros.

4.5.6. Da análise efetuada, importa apresentar a seguinte tabela esquemática, que sintetiza as conclusões da comparação:

<b>Proposta de Recomendação (item 12.1.2.1 – peça 4, p. 58-59)</b>	<b>Manual de SPEs (peça 7)</b>	<b>Análise</b>
Responsabilidades e níveis de competência do processo de seleção de parceiros para SPE	Não consta detalhamento no Manual de SPE das áreas/setores responsáveis, assim como dos níveis de competência, relativos ao processo de seleção de parceiros. O documento apresenta apenas diretrizes gerais (ver páginas 23 a 24 do Manual de SPEs), estabelecendo que “a nota técnica de seleção e escolha de parceiros deverá ser avaliada pela Diretoria Executiva da empresa e encaminhada à <i>holding</i> , visando sua análise e recomendação para o Conselho de Administração da Eletrobras” (peça 7, p. 24).	A princípio, não é necessário que o Manual de SPE do Sistema Eletrobras detalhe minuciosamente todos esses aspectos de responsabilidades e níveis de competência, uma vez que se destina a apresentar diretrizes e orientações gerais. Contudo, normas próprias e específicas dentro de cada uma das empresas do grupo Eletrobras devem detalhar as responsabilidades e os níveis de competência de seus processos de seleção de parceiros.
Etapas a serem seguidas no processo de seleção de parceiros para SPE	Não consta detalhamento no Manual de SPE das etapas a serem seguidas no processo de seleção de parceiros. O documento apenas define que “as empresas Eletrobras devem elaborar <u>nota técnica</u> evidenciando a seleção e escolha de parceiros, entre aqueles que responderam aos <u>processos de chamada</u>	Como se observa, o Manual de SPE especifica apenas de forma sintética as etapas principais do processo de seleção de parceiros (chamada pública, elaboração de nota técnica, aprovação de alçada

Proposta de Recomendação (item 12.1.2.1 – peça 4, p. 58-59)	Manual de SPEs (peça 7)	Análise
	<p><u>pública</u>, que leve em consideração os critérios definidos neste Manual, com <u>aprovação da alçada competente em cada empresa</u>”. (peça 7, p. 23). Além disso, “a nota técnica de seleção e escolha de parceiros deverá ser avaliada pela Diretoria Executiva da empresa e encaminhada à <i>holding</i>, visando sua análise e recomendação para o Conselho de Administração da Eletrobras” (peça 7, p. 24).</p>	<p>competente na empresa, e análise pelo Conselho de Administração da <i>holding</i>). Assim, é necessário que em cada uma das empresas do grupo Eletrobras existam normas internas específicas e detalhadas acerca das etapas a serem seguidas na seleção de seus parceiros para SPE.</p>
<p>Requisitos de qualificação técnica, econômico-financeira, jurídica e operacional dos interessados em formar parcerias em SPE</p>	<p>O Manual de SPE define (peça 7, p. 23) que os parceiros deverão ser escolhidos observando critérios mínimos de qualificação compreendendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>capacidade financeira</u> de cumprir os objetivos do projeto, com medida por indicadores de solvência;</li> <li>- <u>capacidade de oferecer garantias</u> para financiadores (...);</li> <li>- <u>capacidade técnica e histórica</u> de atuação no mercado em geral e como concessionário de serviço público ou produtor independente de energia elétrica;</li> <li>- <u>idoneidade e princípios éticos</u> da empresa e seus responsáveis;</li> <li>- <u>relacionamento adequado e conceito superior</u> no mercado de capitais;</li> <li>- <u>práticas avançadas de governança corporativa</u>;</li> <li>- <u>certidões de adimplência de caráter geral</u> (União, estados e municípios).</li> </ul>	<p>O Manual de SPE oferece diretrizes gerais e orientações acerca da natureza dos requisitos de qualificação dos interessados em formar parcerias. Entretanto, é necessário que em cada uma das empresas do grupo Eletrobras existam normas específicas e detalhadas acerca da forma como esses requisitos devem ser definidos, verificados e dimensionados.</p>
<p>Natureza e definições sobre os critérios a serem usados para a avaliação de interessados</p>	<p>O Manual de SPE define os seguintes critérios que devem ser usados para a seleção do parceiro (peça 7, p. 23):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Financeiro</u>: considera a capacidade destas empresas de arcar com os investimentos e garantias exigidos pelo negócio;</li> <li>- <u>Estratégico</u>: considera a motivação das empresas Eletrobras na escolha subjetiva dos parceiros (proibição de EPCista, diversificação de riscos de não concentrar todas as parcerias com um mesmo sócio, histórico de boas parcerias, etc.)</li> </ul>	<p>O Manual de SPE oferece diretrizes gerais e orientações acerca da natureza dos critérios a serem usados para a avaliação de interessados. Entretanto, é necessário que em cada uma das empresas do grupo Eletrobras existam normas específicas e detalhadas acerca da forma como esses critérios devem ser definidos, verificados, dimensionados e comparados.</p>
<p>Faixas possíveis de pesos a serem atribuídos aos</p>	<p>Não estabelecidos no Manual de SPE.</p>	<p>Não é necessário que o Manual de SPE do Sistema Eletrobras entre nesse nível</p>

Proposta de Recomendação (item 12.1.2.1 – peça 4, p. 58-59)	Manual de SPEs (peça 7)	Análise
diferentes critérios; prazos a serem seguidos; procedimentos a serem observados; formas de publicação de resultados; procedimentos a serem seguidos em casos excepcionais em que seja necessária maior agilidade e flexibilidade.		de detalhamento para todos esses aspectos do processo de seleção de parceiros. Entretanto, normas internas e específicas dentro de cada uma das empresas do grupo Eletrobras devem estabelecer regras e padrões claros e objetivos acerca de todos esses elementos relativos aos procedimentos de escolha dos sócios em SPE.

4.5.7. É importante mencionar, ainda, as seguintes diretrizes gerais traçadas no Manual de SPE que devem ser observadas pelas empresas do Sistema Eletrobras na seleção de parceiros:

- Os parceiros preferenciais para desenvolvimento de projetos de investimentos com as empresas Eletrobras e parceria em SPE devem ser aqueles que possibilitem uma expansão sustentável das empresas (BNDES, BNDESPar, concessionárias de geração e transmissão, fundos de pensão, fundos de **private equity**, etc.) (peça 7, p. 23);
- As empresas Eletrobras devem restringir parceiros que tenham vínculos societários com empresas supridoras de material ou serviços de qualquer natureza vinculada ao projeto (peça 7, p. 23);
- Um diferencial na escolha dos parceiros refere-se àqueles com governança corporativa diferenciada, com ações negociadas em bolsas de valores nacionais e internacionais, de forma a seguir **disclosure** e **compliance** semelhantes aos da Eletrobras, conforme exigências da **Securities Exchange Commission** (US GAAP, Formulário 20F, outros) e da Lei Sarbanes-Oxley (peça 7, p. 23);
- Não deve ser considerada, para efeito de seleção e qualificação dos parceiros, a rentabilidade do investimento inferior àquela estabelecida pela Administração da Eletrobras para o projeto de investimento (peça 7, p. 23);
- Na seleção de parcerias, e na gestão das SPE que forem formadas, todos os parceiros e sócios devem observar integralmente as leis e regulamentos anticorrupção aplicáveis (peça 7, p. 24);
- No processo de escolha de parceiros e sócios é uma condição obrigatória que o parceiro ou sócio tenha adesão, respeito e assuma compromissos de não violar ou causar riscos ao Programa de **Compliance**;

4.5.8. Assim, como se observa, o Manual de SPE da Eletrobras, enquanto documento que tem o objetivo de traçar diretrizes e orientações gerais sobre como devem ser executados os procedimentos de seleção de parceiros no âmbito do grupo empresarial, encontra-se adequadamente estruturado.

4.5.9. Contudo, tendo em vista que tal manual apresenta apenas diretrizes e orientações gerais, a análise empreendida (ver tabela do item 4.5.6 acima) demonstra que há necessidade de que as empresas do grupo Eletrobras (subsidiárias e a própria **holding**, que participam em SPE) implementem, a partir das orientações gerais, normas próprias e específicas, com maior nível de detalhamento, de forma a garantir adequados níveis de transparência, objetividade e controle no processo de escolha dos parceiros a constituírem SPE.

4.5.10. Nesse sentido, é oportuno observar que, embora o Manual de SPE tenha suprido uma lacuna relativa à anterior inexistência de orientações gerais sobre os processos de seleção de

parceiros no âmbito do Sistema Eletrobras, as principais conclusões retratadas no Achado 1.1 do Relatório (peça 4, p. 17-20), relativas à forma pela qual Furnas seleciona seus sócios, seguem válidas e merecedoras de atenção por parte do TCU.

4.5.11. Por exemplo, no que se refere ao estabelecimento de responsabilidades e níveis de competência do processo, bem como à definição de prazos, etapas e procedimentos a serem seguidos, importa transcrever as seguintes conclusões apostas no relatório de auditoria, que não foram tratadas de forma específica, detalhada e adequada pelo Manual de SPE:

4.3.6. De fato, a documentação encaminhada por Furnas demonstra que o CA [Conselho de Administração] efetivamente vem deliberando sobre a escolha dos parceiros de forma prévia à participação nos leilões. Entretanto, essa deliberação ocorre apenas ao final do processo de seleção, após já definidos os critérios de avaliação dos interessados e após a realização da atribuição de pontos e após a referida avaliação.

4.3.7. Enfatize-se que os critérios e premissas elaborados pela DN para nortear o processo de seleção dos parceiros não são previamente analisados e/ou aprovados pela Diretoria Executiva (DE) e/ou o Conselho de Administração (CA). Nem se baseiam em normas ou políticas formais prévia e formalmente instituídas.

4.3.8. Tendo em vista que esses critérios são parâmetros essenciais a balizarem todo o processo, entende-se que se revestem de importância significativa, merecendo a devida apreciação por parte das instâncias de governança apropriadas, de forma a minimizar eventuais riscos decorrentes da falta de segregação de funções (a mesma área – DN – que estabelece os critérios de seleção é a mesma que verifica o atendimento por parte dos potenciais parceiros – pré-seleção – e que faz a proposta de seleção final a ser submetida à alta administração, e que, posteriormente, é responsável pela supervisão/gestão do desempenho das SPE).

(...)

4.3.11. (...) importa realçar que a utilização ou não de um determinado critério, ou a atribuição de um peso maior ou menor, pode ter impactos significativos no resultado dos processos de seleção de parceiros, podendo levar a resultados completamente diferentes. Portanto, tal procedimento (definição dos critérios de seleção e seus respectivos pesos) é extremamente sensível e crítico, devendo ser objeto de elevada atenção por parte das estruturas de governança de Furnas, com definições prévias ao início dos processos de seleção.

4.5.12. Ainda no que se refere às etapas a serem seguidas e aos procedimentos a serem adotados no processo de seleção de parceiros, importa transcrever a seguinte observação aposta no relatório de auditoria:

4.3.14. Além disso, é oportuno observar que nos Relatórios de Seleção de Parceiros, em geral, também não consta o detalhamento das notas atribuídas aos interessados para cada um dos critérios estratégicos avaliados. Adicionalmente, não é possível verificar, a partir dos Relatórios de Seleção de Parceiros, os motivos pelos quais determinado interessado recebeu ou não uma determinada pontuação, uma vez que não constam as respostas apresentadas pelos interessados em relação às Solicitações de Informações Adicionais, que fundamentam as notas atribuídas aos critérios.

4.3.15. Dessa forma, essas questões relacionadas à definição dos critérios, à especificação do peso de cada um deles e à atribuição da pontuação aos proponentes reduzem significativamente a transparência do processo de seleção de parceiros

4.5.13. Como se observa, o manual de SPE não apresenta o nível de detalhamento adequado para solucionar os problemas apontados pela auditoria de natureza operacional no processo de seleção de parceiros. Dessa forma, entende-se necessário que, a partir das orientações gerais constantes do referido documento, cada uma das empresas Eletrobras elabore norma própria, com maior nível de detalhamento dos procedimentos a serem adotados, acerca do processo de seleção de parceiros.

4.5.14. Assim, entende-se pertinente **recomendar** à Eletrobras que oriente suas subsidiárias que participam em SPE a elaborarem e a implementarem normas formais e detalhadas, através de atos

administrativos próprios (resolução, instrução normativa, regulamento, manual, portaria ou congêneres), para regular a forma pela qual o processo de seleção de parceiros para SPE deve ser conduzido, com a especificação de regras sobre, no mínimo: responsabilidades e níveis de competência do processo; etapas a serem seguidas; requisitos de qualificação técnica, econômico-financeira, jurídica e operacional; documentos a serem apresentados pelos proponentes; natureza e definições sobre os critérios a serem usados para a avaliação de interessados; faixas possíveis de pesos a serem atribuídos aos diferentes critérios; prazos a serem seguidos; procedimentos a serem observados; formas de publicação de resultados; procedimentos a serem seguidos em casos excepcionais em que seja necessária maior agilidade e flexibilidade.

#### **4.6. Análise referente ao assunto que deu ensejo à proposta de recomendação do item 12.1.2.3 do Relatório (ausência de conselho fiscal em SPE)**

4.6.1. Conforme apontado no relatório de auditoria operacional, foi constatada a insuficiência das estruturas de governança nas SPE (peça 4, p. 30-33). No caso específico dos conselhos fiscais, foi constatada sua ausência em um número expressivo de SPE: 24,3% do total das SPE constantes da amostra analisada não contavam com conselho fiscal instituído.

4.6.2. Tal situação afronta o comando inscrito no art. 161 da Lei 6.404/1976, que define que “a companhia terá um conselho fiscal e o estatuto disporá sobre seu funcionamento, de modo permanente ou nos exercícios sociais em que for instalado a pedido de acionistas”. Também está em dissonância com as recomendações constantes do Código de Melhores Práticas de Governança (CMPGC) do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que define, em seu item 5.1, que “o Conselho Fiscal é parte integrante do sistema de governança das organizações brasileiras”, podendo ser permanente ou não, conforme disposto no estatuto.

4.6.3. Assim, ao fim da auditoria havia sido formulada proposta de recomendação a Furnas no sentido de que elaborasse plano de ação e orientasse seus representantes em SPE (conselheiros de administração) nas quais ainda não houvesse conselho fiscal a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do conselho fiscal, de forma permanente, em linha com o disposto no art. 161 da Lei 6.404/1976 e com a recomendação contida no item 5.2 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.

4.6.4. Entretanto, tendo em vista a apresentação pela Eletrobras do Manual de SPE após a conclusão da auditoria operacional, o Ministro-Relator entendeu desnecessário, naquele momento, proferir a recomendação proposta, observando que seria medida mais adequada determinar à SecexEstataisRJ que verificasse se tal matéria já estava sendo adequadamente tratada no referido Manual (item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário).

4.6.5. Assim, a presente análise tem como finalidade verificar se o conteúdo do Manual de SPE da Eletrobras engloba os itens necessários ao tratamento do achado (instalação de conselhos fiscais nas SPE em que ainda não haja sido instituídos).

4.6.6. Da análise efetuada, pode-se observar que diversos elementos do Manual de SPE estabelecem que as novas parcerias a serem firmadas no âmbito da Eletrobras (subsidiárias e **holding**) devem prever a instalação de conselhos fiscais. Por exemplo, importa destacar os seguintes trechos do “Modelo de Estatuto Social (adaptado para a realidade das SPE)” (peça 7, p. 62-72):

#### (...) CAPÍTULO II: REGRAS GERAIS DOS ÓRGÃOS ESTATUTÁRIOS

##### 1. Caracterização

A empresa XXX terá Assembleia Geral e os seguintes órgãos estatutários:

I – Conselho de Administração;

II – Diretoria Executiva; e

III – Conselho Fiscal (...)

4.6.7. O Capítulo VI do Modelo de Estatuto Social de SPE (peça 7, p. 69-70) estabelece que o



Conselho Fiscal será órgão permanente de fiscalização, de atuação colegiada e individual. Define também regras de composição, mandato, vacância, reuniões e competências.

4.6.8. Entretanto, o Manual de SPE não orienta nem detalha ações específicas a serem tomadas pelas empresas do Grupo Eletrobras para os casos de SPE que já tenham sido constituídas e que ainda não contem com conselhos fiscais (como, por exemplo, os casos identificados no relatório de auditoria).

4.6.9. Assim, embora a questão já esteja sendo efetivamente tratada no Manual de SPE, entende-se necessário que sejam adotadas medidas pela estatal no sentido de tratar os casos das SPE que foram constituídas sem conselho fiscal antes da instituição do referido manual, cabendo **recomendar** à Eletrobras que, em conjunto com suas subsidiárias, elabore plano de ação e oriente seus representantes nas SPE (conselheiros de administração) em que ainda não haja conselho fiscal a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do conselho fiscal, de forma permanente, em linha com o disposto no art. 161 da Lei 6.404/1976 e com a recomendação contida no item 5.2 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.

#### **4.7. Análise referente ao assunto que deu ensejo às propostas de recomendações dos itens 12.1.2.4 e 12.1.2.5 do Relatório (instituição de comitês de auditoria nas SPE)**

4.7.1. Conforme apontado no relatório de auditoria operacional, foi constatada a insuficiência das estruturas de governança nas SPE (peça 4, p. 30-33). No caso específico dos comitês de auditoria, foi verificado não haver sido instituído em nenhuma das SPE de Furnas.

4.7.2. É importante observar que a inexistência de Comitês de Auditoria no âmbito das SPE encontra-se em desalinho com as recomendações do Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa (CMPGC) do IBGC. Especificamente em Furnas, onde foi realizada a auditoria operacional (TC 021.932/2014-0) que deu origem ao presente processo, a situação ainda é agravada ante a inexistência de unidades de auditoria interna (existe em apenas um caso de SPE) e da ausência de conselho fiscal em grande número de SPE (por exemplo, das dez maiores SPE, 40% não tem conselho fiscal).

4.7.3. Assim, foi formulada proposta de recomendação à Furnas no sentido de que estabelecesse, por meio de política interna, norma ou determinação geral, a diretriz de que os acordos de acionistas prevejam que as futuras SPE, a partir de determinados níveis de materialidade, risco e relevância, a serem definidos pela própria estatal, contem, em suas estruturas de governança, com comitê de auditoria, permanente ou não, conforme recomendado pelo Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.

4.7.4. Além disso, para os casos de SPE já constituídas nas quais ainda não haja comitê de auditoria e que estejam enquadradas em critérios de materialidade, risco e relevância, foi proposta recomendação a Furnas no sentido de que elaborasse plano de ação e orientasse seus representantes (conselheiros de administração) a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do comitê de auditoria, de forma permanente ou não, em linha com a recomendação contida no item 2.30 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.

4.7.5. Entretanto, tendo em vista a apresentação pela Eletrobras do Manual de SPE após a conclusão da auditoria operacional, o Ministro-Relator entendeu desnecessário, naquele momento, proferir as recomendações propostas, observando que seria medida mais adequada determinar à SecexEstataisRJ que verificasse se tal matéria já estava sendo adequadamente tratada no referido Manual (item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário).

4.7.6. Assim, a presente análise tem como finalidade verificar se o conteúdo do Manual de SPE da Eletrobras engloba os itens necessários ao tratamento do achado (instalação de comitês de auditoria nas SPE).

4.7.7. Da análise efetuada, pode-se observar que diversos elementos do Manual de SPE efetivamente estabelecem que as novas parcerias a serem firmadas no âmbito da Eletrobras

(subsidiárias e **holding**) devem prever a instalação de comitês de auditoria. Por exemplo, o Manual de SPE prevê que (peça 7, p. 56):

(...) defende-se a necessidade de previsão em acordo de acionistas de uma cláusula de ‘princípios e controles de negócios’ (além das cláusulas óbvias de representação em conselhos e até mesmo em diretoria), que permita que quaisquer sócios (controladores ou minoritários), tanto da SPE como das empresas controladoras ao longo da cadeia de controle, possam obter informações diretamente à SPE, no que tange particularmente a:

(...) 3. Compromisso de contratação de auditores independentes e compartilhamento tempestivo com os sócios de demonstrações financeiras em IFRS e pareceres anuais e trimestrais;

(...) 5. Adoção de área de auditoria interna e comitê de auditoria (quando aplicável, de acordo com o tamanho da SPE) com indicação do seu presidente por parte de um dos sócios; (...)

4.7.8. Importa destacar, também, os seguintes trechos da “Cláusula de Princípios e Controles” do “Modelo Padrão de Acordo de Acionistas de SPE” (peça 7, p. 57-60):

(...) CLÁUSULA XXX

#### PRINCÍPIOS E CONTROLES DE NEGÓCIOS

(...) XX.3. Os sócios devem orientar a Companhia que:

(...) XVI – a Companhia implemente uma Auditoria Interna e um Comitê de Auditoria”

4.7.9. Por fim, acrescenta-se que o Capítulo VIII do Modelo Padrão de Estatuto Social de SPE (peça 7, p. 71) estabelece que a sociedade deverá dispor de unidade de auditoria interna, vinculada ao Conselho de Administração, a quem deverá se reportar diretamente.

4.7.10. Assim, observa-se que realmente o Manual de SPE da Eletrobras apresenta avanços no que se refere à adequação das estruturas de governança internas das SPE, especialmente quanto à instituição de comitês de auditoria. Entretanto, convém anotar que todos esses dispositivos do Manual de SPE dizem respeito à instituição de comitês de auditoria nas parcerias futuras, ou seja, aquelas que ainda serão constituídas. No que se refere às SPE já existentes que ainda não contam com comitês de auditoria, não há menção no referido manual.

4.7.11. Assim, tendo em vista que a matéria não está sendo completamente abordada no Manual de SPE, entende-se pertinente **recomendar** à Eletrobras que, em conjunto com suas subsidiárias, elabore plano de ação e oriente seus representantes em SPE (conselheiros de administração) nas quais ainda não haja comitê de auditoria e que estejam enquadradas em critérios de materialidade, risco e relevância a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do comitê de auditoria, de forma permanente ou não, em linha com a recomendação contida no item 2.30 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.

#### **4.8. Análise referente ao assunto que deu ensejo às propostas de recomendação dos itens 12.1.2.8 e 12.1.2.9 do Relatório (revisão dos planos de negócios em bases periódicas e modelagem padronizada de projeção de fluxo de caixa e de cálculo de TIR)**

4.8.1. Conforme apontado no relatório de auditoria operacional, o principal parâmetro/indicador utilizado por Furnas para balizar suas decisões de investimentos (por exemplo, decisões sobre participação ou não em leilões da Aneel e sobre lances a serem ofertados) é a Taxa Interna de Retorno (TIR) dos empreendimentos. Furnas tem adotado, como critério de decisão e como parâmetro para acompanhamento da rentabilidade dos empreendimentos, a TIR calculada na ocasião do leilão e, posteriormente, atualizada a partir de mudanças nos cenários, premissas e variáveis relacionadas aos negócios durante as fases de implantação e operação (peça 4, p. 45-48).

4.8.2. Para melhor descrição sobre a forma de utilização da TIR por Furnas no que se refere ao acompanhamento da rentabilidade das SPE importa transcrever o seguinte excerto do relatório de auditoria (peça 4, p. 45-48):

8.5.3. É nesse contexto que a TIR vem sendo usada por Furnas como critério para tomada de

decisão e parâmetro para acompanhamento da rentabilidade de seus empreendimentos, a partir da comparação com a taxa de atratividade mínima (custo de capital próprio) definida pela Eletrobras.

(...)

8.5.7. O valor da TIR referente a uma SPE fica consignado na versão original de seu Plano de Negócios (PN0) elaborado por Furnas e seus parceiros, e aprovado nas instâncias próprias de governança da própria SPE, logo após a realização do leilão. É esse indicador de rentabilidade que servirá de base e parâmetro para o monitoramento ao longo do ciclo de vida do empreendimento. Daí decorre a importância dos indicadores de ‘desvio da TIR (SPE)’ e ‘desvio da TIR (carteira)’. (...)

4.8.3. Assim, como se observa, o controle e acompanhamento dos indicadores de ‘desvio de TIR’ (TIR atual – TIR original) dos empreendimentos em SPE de Furnas assumem fundamental importância na busca da concretização dos resultados e da rentabilidade almejada com a participação em projetos.

4.8.4. Entretanto, foi constatado na auditoria operacional que existe em Furnas uma grande variabilidade nas datas relativas à última atualização vigente dos planos de negócios das SPE. Ou seja, ao administrar sua carteira de participações em SPE e ao calcular os ‘desvios de TIR’, Furnas está utilizando indicadores de TIR que foram calculados/atualizados em épocas diferentes para cada um dos empreendimentos, a partir de premissas e variáveis díspares, prejudicando os atributos de comparabilidade, atualidade, consistência e confiabilidade desses indicadores.

4.8.5. Por exemplo, conforme anotado no relatório de auditoria (peça 4, p. 46), a “TIR Mais Atual” usada no ‘desvio da TIR’ do empreendimento Enerpeixe foi calculada em 1/10/2006. Por sua vez, a do empreendimento Baguari foi estimada em 29/5/2008, ao passo que a do empreendimento Retiro Baixo em 15/10/2009. Os empreendimentos do complexo Brasventos têm a sua TIR calculada em agosto de 2014. Ou seja, há grande variabilidade das datas de cálculo dos valores de “TIR Mais Atual”, usados para estimar o ‘desvio de TIR’.

4.8.6. Para melhor descrição da situação encontrada em relação à ausência de uniformidade das datas de cálculo da TIR e à falta de atualização periódica dos planos de negócios, importa transcrever o seguinte excerto do relatório de auditoria (peça 4, p. 45-48):

8.5.8. Furnas apresentou planilha contendo os valores da TIR dos planos de negócio originais (PN0) de cada empreendimento (SPE), assim como os valores referentes à TIR constantes na última atualização dos planos de negócio (“revisões”). E apresentou, também, o cálculo do desvio da TIR para cada SPE e para a carteira de empreendimentos.

8.5.9. Entretanto, da planilha apresentada, observa-se que existe grande variabilidade nas datas relativas à última atualização vigente dos planos de negócios das SPE. Ou seja, os indicadores de desvio de TIR apresentados por Furnas consideram como “TIR Mais Atual”, na realidade, a TIR calculada na última revisão do plano de negócios da SPE, cujos valores foram estimados em distintos momentos para cada uma das SPE.

(...)

8.5.11. Ocorre que as projeções de fluxos de caixa e as demonstrações de resultado que dão base para o cálculo da “TIR Mais Atual” são fortemente impactados por fatores do próprio negócio (SPE) e do ambiente de mercado (macroeconomia, taxas de inflação, juros, etc.) que podem sofrer grandes variações com o passar do tempo. Portanto, considerando que as datas de cálculo dos valores de “TIR Mais Atual” não são padronizadas e que há grande variabilidade, constata-se que há atualmente o risco de que estejam sendo consideradas premissas, cenários e variáveis possivelmente desatualizados e inconsistentes entre si.

8.5.12. A atualidade, a comparabilidade, a confiabilidade e a consistência dos indicadores de desvio de TIR pode restar, dessa forma, prejudicada, em face da não atualização uniforme e/ou periódica da TIR. Na planilha apresentada por Furnas, cinco empreendimentos tiveram sua última revisão de TIR há mais de cinco anos, e treze entre três e cinco anos.

8.5.13. É importante mencionar que a TIR projetada para um determinado empreendimento somente é atualizada por ocasião da revisão de seu respectivo plano de negócios (PN). (...)

(...)

8.5.16. Assim, observa-se que, em linhas gerais, ocorre a atualização do PN apenas quando se verifica que houve um descolamento quanto aos dados previstos e realizados, não havendo um critério de atualização periódica. Outra situação que enseja a atualização do PN é quando se constata que há necessidade de aportes não previstos originalmente no PN (peça 12, p. 40).

(...)

8.5.21. Assim, a fim de conferir maior confiabilidade, comparabilidade, consistência e atualização dos valores referentes aos indicadores de ‘desvio de TIR’, entende-se que seriam necessárias providências por parte de Furnas no sentido de diminuir o alto grau de variabilidade das datas correspondentes à última atualização dos planos de negócio das SPE.

(...)

8.5.26. Portanto, entende-se pertinente propor que seja formulada recomendação a Furnas no sentido de que avalie a oportunidade, a conveniência e a viabilidade de estabelecer nos acordos de acionistas dos empreendimentos dos quais participe, novos ou já existentes, a previsão de que os planos de negócio das SPE sejam revisados em bases periódicas (além das atualizações decorrentes de situações específicas como acontece atualmente, tais como aumentos de investimentos, aumentos de **equity**, prorrogação de prazos de entrada em operação, entre outras), de forma a minimizar a variabilidade das datas de atualização dos diferentes valores de TIR dos empreendimentos e a conferir maior confiabilidade, comparabilidade, atualidade e consistência aos indicadores de ‘desvio de TIR (SPE)’ e ‘desvio de TIR (carteira)’, bem como a todos os demais indicadores que constam nos planos de negócios.

8.5.27. Adicionalmente, tendo em vista as informações colhidas no curso da auditoria, bem como os comentários de Furnas apresentados em relação à versão preliminar deste relatório, entende-se pertinente propor que seja formulada recomendação no sentido de que a estatal avalie a oportunidade, a conveniência e a viabilidade de estabelecer nos seus procedimentos internos e em seus sistemas informatizados a aplicação de uma modelagem padronizada de projeção de fluxo de caixa e de cálculo de TIR para o acompanhamento de forma regular e sistemática dos empreendimentos, com bases temporais e macroeconômicas compatíveis entre si.

4.8.7. Entretanto, tendo em vista a apresentação pela Eletrobras do Manual de SPE após a conclusão da auditoria operacional, o Ministro-Relator entendeu desnecessário, naquele momento, proferir as recomendações propostas, observando que seria medida mais adequada determinar à SecexEstataisRJ que verificasse se tal matéria já estava sendo adequadamente tratada no referido Manual (item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário).

4.8.8. Assim, a presente análise tem como finalidade verificar se o conteúdo do Manual de SPE da Eletrobras engloba os itens necessários ao tratamento do achado (revisão dos planos de negócios em bases periódicas e modelagem padronizada de projeção de fluxo de caixa e de cálculo de TIR).

4.8.9. Da análise efetuada, pode-se observar que alguns elementos do Manual de SPE apontam para a necessidade de que os planos de negócio das SPE (e, conseqüentemente, a TIR dos empreendimentos) sejam atualizados, o que converge com as conclusões da auditoria. Por exemplo, na tabela de “Subprocessos relacionados à gestão do desempenho de SPE”, consta que nas fases pré-operacional e operacional das SPE deve ser promovida a atualização do plano de negócios em relação ao plano original. Consta também o comentário de que “o monitoramento da rentabilidade necessita da constante atualização do plano de negócios do empreendimento” (peça 7, p. 13-15). Por sua vez, no capítulo referente ao “Modelo para Planos de Negócios” consta que (peça 7, p. 73):

“As empresas Eletrobras devem seguir criteriosamente a itemização de plano de negócio determinada pela **holding** e ajustar a versão que será encaminhada em até 30 dias após a realização do leilão para que reflita o cenário vitorioso no certame e que o mesmo deve ser

atualizado com periodicidade máxima de 1 ano e ser encaminhado à Eletrobras sempre que houver solicitação para:

- Garantia da Eletrobras em favor das SPEs nas quais as Controladas detêm participação; e
- Anuência da Eletrobras para a prestação de garantia da Controlada em favor das SPEs.”

4.8.10. Há que se ressaltar, também, que o Manual de SPE traz diversos modelos de ‘relatórios de acompanhamento de obras das SPE’ (peça 7, p. 77-82). Em todos esses modelos consta uma seção específica sobre rentabilidade, na qual devem constar informações da ‘TIR Leilão’ e da ‘TIR Atual’ para o empreendimento em questão, assim como um campo específico para que se apresentem “comentários para a alteração da TIR do projeto” (peça 7, p. 77-82).

4.8.11. Assim, considerando que (i) há no Manual de SPE da Eletrobras orientação específica no sentido de que o plano de negócios (PN) deve seguir criteriosamente a itemização determinada pela **holding**; (ii) os PN, que contêm os cálculos de TIR estimada para os empreendimentos, deverão ser atualizados com periodicidade máxima de um ano; e (iii) nos termos do item 9.4.2 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário será feito oportunamente o monitoramento da implementação das medidas constantes no mencionado Manual para verificar se as regras nele estabelecidas estão realmente sendo colocadas em prática; entende-se desnecessário tecer neste momento propostas adicionais de determinações e/ou recomendações acerca do assunto em tela.

## 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1. Diante do exposto, submete-se o processo à consideração superior, propondo:

5.1.1. considerar como **cumprida** a determinação contida no item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário;

5.1.2. **recomendar**, com fulcro no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) que avalie a conveniência e a oportunidade de:

5.1.2.1. orientar suas subsidiárias que participam em SPE a elaborarem e a implementarem normas formais e detalhadas, através de atos administrativos próprios (resolução, instrução normativa, regulamento, manual, portaria ou congêneres), para regular a forma pela qual o processo de seleção de parceiros para SPE deve ser conduzido, com a especificação de regras sobre, no mínimo: responsabilidades e níveis de competência do processo; etapas a serem seguidas; requisitos de qualificação técnica, econômico-financeira, jurídica e operacional; documentos a serem apresentados pelos proponentes; natureza e definições sobre os critérios a serem usados para a avaliação de interessados; faixas possíveis de pesos a serem atribuídos aos diferentes critérios; prazos a serem seguidos; procedimentos a serem observados; formas de publicação de resultados; procedimentos a serem seguidos em casos excepcionais em que seja necessária maior agilidade e flexibilidade (item 4.5.14);

5.1.2.2. elaborar, em conjunto com suas subsidiárias, plano de ação e oriente seus representantes nas SPE (conselheiros de administração) em que ainda não haja conselho fiscal a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do conselho fiscal, de forma permanente, em linha com o disposto no art. 161 da Lei 6.404/1976 e com a recomendação contida no item 5.2 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (item 4.6.9);

5.1.2.3. elaborar, em conjunto com suas subsidiárias, plano de ação e oriente seus representantes em SPE (conselheiros de administração) nas quais ainda não haja comitê de auditoria e que estejam enquadradas em critérios de materialidade, risco e relevância a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do comitê de auditoria, de forma permanente ou não, em linha com a recomendação contida no item 2.30 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (item 4.7.11).

5.1.3. **determinar** à Eletrobras que apresente, no próximo Relatório de Gestão, em capítulo específico, as medidas porventura adotadas em relação as recomendações tratadas nos itens

anteriores;

5.1.4. **determinar** à SecexEstataisRJ que monitore a implementação das recomendações constantes dos itens anteriores no âmbito do processo de prestação de contas anual da Eletrobrás;

5.1.5. **encerrar** o presente processo, **apensando-o** ao TC 021.932/2014-0.

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de monitoramento da determinação contida no item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 021.932/2014-0, a seguir reproduzida:

9.4. determinar a SecexEstatais que:

9.4.1. aprofunde a análise do “Manual de SPEs” elaborado pela Eletrobras (peças 78 e 79) em confronto com os achados desta auditoria, a fim de verificar se ainda existem matérias que não foram contempladas, informando, em 90 dias, ao relator da matéria as conclusões a que chegou;

2. O referido acórdão foi o resultado da apreciação de auditoria operacional conduzida pela Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ) em Furnas Centrais Elétricas S.A., com o objetivo de avaliar os instrumentos e mecanismos de planejamento, gestão e controle utilizados pela estatal para garantir o alcance dos objetivos e dos resultados dos empreendimentos estruturados sob a forma de sociedades de propósito específico (SPE).

3. Os achados de auditoria consignados pela equipe de fiscalização podem ser assim sintetizados:

- a) inexistência de orientação geral com diretrizes e normas formalizadas sobre gestão de SPE emanada pela controladora (Eletrobras);
- b) ausência de política ou norma formalmente instituída sobre o processo de seleção de parceiros para as SPE;
- c) insuficiência de regras sobre os processos de seleção e avaliação de desempenho dos representantes de Furnas nas SPE (conselheiros de administração e fiscais);
- d) fragilidade das estruturas internas de governança corporativa no âmbito das SPE;
- e) falta de regulamentação e controle para os casos de SPE em que os sócios de Furnas atuam também como fornecedores; e
- f) acentuada perda de rentabilidade em projetos associados a SPE.

4. No voto que encaminhou aquela decisão, registrei que, após a conclusão da auditoria, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) publicou seu Manual de SPE (peças 78 e 79), o qual engloba, entre outros, os seguintes capítulos: a) critérios para a escolha pela **holding** da empresa Eletrobras a participar do leilão; b) critérios de escolha do sócio preferencial para compor sociedade; c) modelo padrão de acordo de acionistas; d) cláusula de princípio e controles de negócios; e) critérios para valor de venda da participação; f) modelo padrão para planos de negócios; e g) relatórios de acompanhamento.

5. Com isso, considerei que parte das necessidades identificadas pela equipe de fiscalização havia sido suprida mediante a edição do manual, restando, no entanto, aprofundar sua análise em confronto com os achados da auditoria, a fim de verificar se ainda existem matérias que não foram contempladas. Julguei oportuno, também, determinar que a unidade técnica acompanhe a implementação das medidas constantes naquele normativo, para verificar se as regras nele estabelecidas serão realmente colocadas em prática.

6. Nesta ocasião, aprecia-se apenas a análise promovida pela SecexEstataisRJ quanto à adequação do conteúdo do Manual das SPE, deixando-se para momento posterior, no âmbito do TC 027.623/2015-7, a avaliação da efetiva implementação daquele normativo, em conjunto com o monitoramento das demais determinações e recomendações contidas no Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário.

7. No relatório da auditoria realizada em Furnas, a SecexEstataisRJ havia registrado a necessidade de que a estatal desenvolvesse sistemas informatizados relacionados ao processo de acompanhamento e controle do desempenho das SPE de que participa.
8. Após analisar o Manual das SPE, a unidade técnica concluiu que os sistemas utilizados pela Eletrobras e suas subsidiárias como ferramentas de acompanhamento físico-financeiro para suportar a gestão das parcerias constituem um avanço, já que as informações neles depositadas pelas subsidiárias acerca das respectivas SPE permitem que a **holding** mantenha acompanhamento dos empreendimentos de todo o grupo.
9. Entretanto, tais sistemas não dispõem de várias das funcionalidades que foram identificadas como essenciais na auditoria, como ferramentas para cálculo de taxa interna de retorno (TIR), estimativa de fluxos de caixa dos empreendimentos e análises de sensibilidade em relação a alterações nas variáveis de projeto.
10. Portanto, vê-se que essa fragilidade não foi integralmente sanada com a edição do Manual de SPE. Por outro lado, a SecexEstataisRJ informa que a matéria é conexa à do Acórdão 2.954/2013-TCU-Plenário (TC 033.652/2011-2), pendente de verificação de cumprimento, o que me leva a concordar com a proposta de que as recomendações constantes dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do referido **decisum** sejam monitoradas em conjunto com as dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, ocasião em que se poderá verificar com maior nível de detalhamento a situação de utilização de sistemas informatizados para suporte aos processos de SPE no âmbito da Eletrobras e, em especial, de Furnas.
11. Outro ponto registrado pela unidade técnica quando da auditoria operacional foi a ausência de política ou norma formalmente instituída sobre o processo de seleção de parceiros para a formação das SPE.
12. Nesta etapa processual, ficou consignado que o manual não apresenta o nível de detalhamento adequado quanto a esse ponto, fazendo-se oportuno, então, recomendar à Eletrobras que oriente suas subsidiárias que participam em SPE a elaborarem e a implementarem normas próprias e detalhadas no que tange ao processo de seleção de parceiros.
13. A auditoria operacional detectou, também, a inexistência de conselho fiscal e de comitê de auditoria nas SPE das quais Furnas participa, o que contraria princípios básicos de boa governança corporativa.
14. O Manual de SPE disciplina adequadamente a matéria, ao estabelecer que as novas parcerias firmadas no âmbito da Eletrobras e de suas subsidiárias devem prever a instalação de conselhos fiscais e comitês de auditoria.
15. Quanto às parcerias constituídas anteriormente à vigência do manual, acolho a proposta da SecexEstataisRJ no sentido de recomendar à Eletrobras que, em conjunto com suas subsidiárias, elabore plano de ação e oriente seus representantes nas SPE a solicitarem aos presidentes dos respectivos conselhos de administração a convocação de assembleia geral para a instalação de conselho fiscal e de comitê de auditoria.
16. Por fim, a unidade técnica buscou avaliar se o Manual de SPE supriu a lacuna existente, referente à ausência de revisão periódica dos planos de negócios e de modelagem padronizada de projeção de fluxo de caixa e de cálculo de TIR. A conclusão foi a seguinte:

Assim, considerando que (i) há no Manual de SPE da Eletrobras orientação específica no sentido de que o plano de negócios (PN) deve seguir criteriosamente a itemização determinada pela **holding**; (ii) os PN, que contêm os cálculos de TIR estimada para os empreendimentos, deverão ser atualizados com periodicidade máxima de um ano; e (iii) nos termos do item 9.4.2 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário será feito oportunamente o monitoramento da implementação das medidas constantes no mencionado Manual para verificar se as regras nele estabelecidas estão



realmente sendo colocadas em prática; entende-se desnecessário tecer neste momento propostas adicionais de determinações e/ou recomendações acerca do assunto em tela.

17. Considero adequadas as análises promovidas pela SecexEstataisRJ, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Com essas considerações, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de agosto de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2063/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.696/2015-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento da determinação contida no item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário;

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

9.1. considerar cumprida a determinação contida no item 9.4.1 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário;

9.2. recomendar, com fulcro no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) que:

9.2.1. oriente suas subsidiárias que participam em SPE a elaborarem e a implementarem normas formais e detalhadas, mediante atos administrativos próprios (resolução, instrução normativa, regulamento, manual, portaria ou congêneres), para regular a forma pela qual o processo de seleção de parceiros para SPE deve ser conduzido, com a especificação de regras sobre, no mínimo: responsabilidades e níveis de competência do processo; etapas a serem seguidas; requisitos de qualificação técnica, econômico-financeira, jurídica e operacional; documentos a serem apresentados pelos proponentes; natureza e definições sobre os critérios a serem usados para a avaliação de interessados; faixas possíveis de pesos a serem atribuídos aos diferentes critérios; prazos a serem seguidos; procedimentos a serem observados; formas de publicação de resultados; e procedimentos a serem seguidos em casos excepcionais em que seja necessária maior agilidade e flexibilidade;

9.2.2. elabore, em conjunto com suas subsidiárias, plano de ação e oriente seus representantes nas SPE (conselheiros de administração) em que ainda não haja conselho fiscal a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do conselho fiscal, de forma permanente, em linha com o disposto no art. 161 da Lei 6.404/1976 e com a recomendação contida no item 5.2 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;

9.2.3. elabore, em conjunto com suas subsidiárias, plano de ação e oriente seus representantes nas SPE (conselheiros de administração) nas quais ainda não haja comitê de auditoria e que estejam enquadradas em critérios de materialidade, risco e relevância a solicitarem ao presidente do respectivo conselho de administração a convocação de assembleia geral para a instalação do comitê de auditoria, de forma permanente ou não, em linha com a recomendação contida no item 2.30 do Código das Melhores Práticas de Governança do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;

9.3. determinar à Eletrobras que apresente, no próximo Relatório de Gestão, em capítulo específico, as medidas adotadas em relação às recomendações tratadas nos itens anteriores;

9.4. determinar à SecexEstataisRJ que monitore a implementação das recomendações constantes dos itens anteriores no âmbito do processo de prestação de contas anual da Eletrobras;

9.5. encerrar o presente processo, apensando-o ao TC 021.932/2014-0.

10. Ata nº 31/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/8/2016 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2063-31/16-P.
13. Especificação do quorum:
  - 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
  - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral