

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 023.736/2014-3.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades: Companhia Hidroelétrica do São Francisco.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. COMPANHIA HIDROELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO. FALTA DE MOTIVAÇÃO PARA NOVOS INVESTIMENTOS. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE RISCOS. DEFICIÊNCIA NO ACOMPANHAMENTO DE NEGÓCIOS EM SOCIEDADES DE PROPÓSITO ESPECÍFICO. AUSÊNCIA DE NORMA PARA SELEÇÃO DE PARCEIROS. POSSÍVEL CONFLITO DE INTERESSE EM CASOS DE SÓCIOS-FORNECEDORES. PERDA DE RENTABILIDADE NOS NEGÓCIOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CRIAÇÃO DE APARTADO PARA TRATAR PONTOS ESPECÍFICOS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada na Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), decorrente de Despacho do Ministro José Jorge exarado no TC-019.429/2014-2, com a finalidade de avaliar a gestão das obras de geração e de transmissão da Companhia. O trabalho envolveu a apuração de três macroprocessos: (i) processo decisório de entrada em novos negócios; (ii) gestão das obras de empreendimentos corporativos; e (iii) gestão de participações em Sociedades de Propósito Específico (SPE).

2. Reproduzo, com as abreviações e os ajustes de forma que reputo adequados, o relatório final elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (Seinfra-Elétrica), o qual contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade (peças 102-104):

1. INTRODUÇÃO

1.1. Identificação simplificada do objeto de auditoria

1. A presente auditoria teve como objeto atividades associadas à gestão das obras de geração e de transmissão da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf). Foram analisados três macroprocessos relacionados à gestão de obras: (1) o processo decisório de entrada em novos negócios; (2) a gestão das obras de empreendimentos corporativos (aqueles imobilizados no ativo permanente da empresa); (3) e a gestão de participações, ou seja, gestão da Chesf sobre as Sociedades de Propósito Específico (SPEs) em que é acionista.

1.2. Antecedentes

2. Nos últimos anos, fiscalizações efetuadas pelas unidades técnicas do TCU apontaram problemas relacionados à gestão de contratos de infraestrutura do setor elétrico, tanto em obras de geração de energia elétrica, quanto nas de transmissão. A seguir, arrolam-se as principais fiscalizações na Chesf, empreendidas por unidades técnicas do TCU, e que, de algum modo, se relacionam com aspectos de gestão de obras.
3. No ano de 2012, o TCU realizou auditoria de conformidade nos contratos do Parque Eólico de Casa Nova, empreendimento com capacidade nominal de geração de 180MW localizado no Estado da Bahia (TC 007.173/2012-1, Acórdão 1.231/2014-TCU-Plenário). Também nesse mesmo ano, foi fiscalizado o contrato de execução das subestações Extremoz II, João Câmara, e dos vãos de entrada de linha das subestações Açú II, Mossoró II e Paraíso, empreendimentos que permitiriam o escoamento de energia proveniente de usinas eólicas instaladas no Estado do Rio Grande do Norte (TC 007.176/2012-0, Acórdão 4.573/2014-TCU-2ª Câmara).
4. Os relatórios desses dois processos apontaram problemas relacionados a atrasos no cronograma de implantação dos empreendimentos, ao adiantamento de pagamento sem apresentação de garantias contratuais, ausência de termos aditivos formalizando alterações contratuais e a inadequações nos orçamentos dos contratos.
5. Ainda em 2012, o TCU realizou amplo levantamento na Chesf (TC 002.537/2012-5, Acórdão 3.340/2013-TCU-Plenário), tendo por objetivo conhecer a organização e o funcionamento da entidade, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade de realizar futuras fiscalizações.
6. O relatório do levantamento apresentou uma visão geral da entidade, contemplando informações sobre normativos, estrutura, planejamento estratégico e situação dos controles internos, especificamente quanto ao ambiente interno e às atividades de controle. Os principais riscos identificados referiram-se ao macroprocesso de Gestão de Suprimento e estavam relacionados a dificuldades enfrentadas na gestão de fornecedores e às deficiências na gestão de pessoal, o que suscitou propostas de realização de auditorias operacionais nessas duas atividades.
7. Em 2013, foi realizada auditoria operacional (TC 029.387/2013-2), apreciada pelo Acórdão 2.316/2014-TCU-Plenário, na qual relataram que os prazos estabelecidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para a conclusão de empreendimentos do setor elétrico, objetos dos leilões realizados pela agência, não vêm sendo cumpridos pelas concessionárias, fato que tem gerado um descompasso entre as obras de transmissão e de geração de energia. Algumas das obras de transmissão com expressivo atraso, apontadas naquele processo, estavam sob responsabilidade da Chesf, tais como as decorrentes dos Contratos de Concessão 19 e 20/2010, 10/2011 e 19/2012, relativos à linhas de transmissão e subestações na região nordeste.
8. Também em 2013, o Congresso Nacional, por meio da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, solicitou a este Egrégio Tribunal que realizasse auditoria nos processos e contratos de implantação de parques de energia eólica localizados na Bahia, no Rio Grande do Norte e do Ceará (TC 017.421/2013-6, Acórdão 1.616/2014-TCU-Plenário), demonstrando a preocupação do parlamento com o desperdício de energia nos parques eólicos da região nordeste. Ao apreciar o trabalho, o TCU concluiu que:

As razões que culminaram nos atrasos entre a geração e a transmissão das usinas eólicas no Nordeste envolvem erro no planejamento, demora na obtenção de licenças nos órgãos ambientais, falta de regulamentação da Lei Complementar 140/2011, demora da Aneel em expedir Declaração de Utilidade Pública e atraso sistêmico da Chesf em executar as obras de transmissão com celeridade. (Grifos acrescidos).
9. Em 2014, o cenário de expressivos atrasos em obras da Companhia motivou a realização de auditoria de conformidade (TC 019.948/2014-0, Acórdão 3.493/2014-TCU-Plenário) nas obras decorrentes do Leilão 3/2012-Aneel, compostas por linhas de transmissão e subestações nos Estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia.
10. Esse trabalho apontou uma série de causas para os recorrentes atrasos no cronograma de implantação das obras da Chesf, entre as quais destacam-se: (i) a morosidade do processo de

obtenção de licenciamento ambiental, junto aos órgãos ambientais; (ii) a morosidade do processo de obtenção de licenciamento junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); (iii) as dificuldades no processo de regularização fundiária; (iv) as dificuldades na obtenção de Declaração de Utilidade Pública junto à Aneel; e (v) a insuficiência dos prazos estabelecidos pela Aneel para implantação dos empreendimentos frente à complexidade desses processos de licenciamento ambiental/arqueológico e de regularização fundiária.

11. As consequências desse cenário de atrasos são bastante prejudiciais para o setor elétrico brasileiro, atingindo:

(a) empreendedores, pois certamente implicam alterações nas equações econômico-financeiras de contratos firmados com fornecedores e com o poder concedente, importando, em última análise, redução da taxa interna de retorno (TIR) dos projetos;

(b) novos investidores, vez que o cenário de incertezas, especialmente no tocante ao processo de licenciamento ambiental e arqueológico, afugenta a realização de novos investimentos; e

(c) consumidores, que arcam com tarifas mais elevadas frente à indisponibilidade das fontes de energia nos prazos definidos no planejamento setorial.

12. Além disso, no caso da Chesf, outras consequências têm sido observadas, como o pagamento de multas à Aneel e a sucessiva inabilitação técnica da empresa, desde 2013, para participar dos leilões de transmissão promovidos pela agência.

13. Ante o exposto, e tendo em vista a expressiva participação da Chesf em empreendimentos de geração e transmissão, bem como os problemas que a ela têm sido imputados, entendeu-se oportuna a realização de uma ação de fiscalização na Companhia, na modalidade auditoria operacional, a qual é decorrente da deliberação constante do Despacho de 14/8/2014 do Min. José Jorge (TC-019.429/2014-2).

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

14. Além das supracitadas causas para os atrasos em obras do setor elétrico, as quais, por vezes, fogem ao controle dos empreendedores (causas externas), como as dificuldades nos processos de licenciamento ambiental, arqueológico e desapropriação fundiária, outra parte do problema pode estar associada aos aspectos de gestão das obras (causas internas).

15. Nesse sentido, em vez de atuar isoladamente em uma obra da Chesf, decidiu-se atuar por meio de trabalho de escopo mais amplo com o objetivo de realizar um diagnóstico sistêmico da gestão de obras da Companhia. Assim, buscou-se compreender e avaliar, por meio dos controles internos da Estatal, o processo de gestão de obras corporativas da empresa, bem como a ação da Estatal sobre os empreendimentos geridos por Sociedades de Propósito Específico (SPEs) nos quais ela possui participação.

16. Para a realização desse diagnóstico, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Questões de auditoria

- 1) Os controles internos sobre a decisão de implantação de empreendimentos são adequados para garantir, com razoável segurança, o alinhamento dessas decisões ao Plano Estratégico da Empresa?
- 2) Os controles internos da Chesf sobre a implantação de empreendimentos corporativos são adequados para garantir, com razoável segurança, o alcance dos resultados esperados pela empresa?
- 3) Os controles internos da Chesf sobre a implantação de empreendimentos geridos por Sociedades de Propósito Específico (SPEs) são adequados para garantir, com razoável segurança, o alcance dos resultados esperados pela estatal?

17. Portanto, foram priorizados três eixos de análise: (1) o processo decisório de entrada em novos negócios; (2) a gestão da Chesf sobre os empreendimentos corporativos; e (3) a atuação da Chesf sobre empreendimentos geridos por SPEs com participação da Estatal. Com essa análise, pretende-se buscar identificar oportunidades de melhoria do desempenho da gestão de obras na Companhia, contribuindo para o incremento da qualidade e da eficiência das obras públicas, de modo especial por meio da indução na Administração Pública da adoção de boas práticas de gestão de projetos.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

26. As informações apresentadas nesse capítulo, quando não advindas diretamente do Relatório de Gestão do Exercício 2013 – Chesf (peça 63) e do Relatório da Administração 2013 – Chesf (peça 64), decorrem diretamente de respostas encaminhadas pela Chesf aos ofícios de requisição expedidos pela equipe de auditoria.

2.1. Investimentos em obras de geração e transmissão

27. A Chesf, subsidiária da Eletrobras, é uma sociedade de economia mista, cuja constituição, sob a forma de sociedade anônima, foi autorizada por meio do Decreto-Lei 8.031, de 3/10/1945. A Companhia tem como atividades principais a geração e a transmissão de energia elétrica, com a missão de: “Produzir, transmitir e comercializar energia elétrica com qualidade, de forma rentável e sustentável”, conforme descreve o Manual de Organização da Chesf (peça 43, p. 5).

28. Para cumprir sua missão, a Companhia realiza investimentos em empreendimentos de geração e de transmissão, sendo parte deles implementados apenas pela Chesf, os chamados empreendimentos corporativos (aqueles imobilizados no ativo permanente da empresa) e parte por meio de Sociedades de Propósito Específico (SPE), nas quais a Estatal se associa a parceiros, deixando, via de regra, o controle societário nas mãos de parceiros privados – mais de 50% do capital votante (tratados como inversões financeiras, nos termos do art. 12, §5º, da Lei 4320/1964).

29. No contexto do setor elétrico brasileiro, as SPE surgem, usualmente, de consórcios formados por empresas que possuem o intuito de participar dos leilões de geração e transmissão da Aneel. Em caso de êxito no certame, antes de firmarem o contrato de concessão com o poder concedente, esses consórcios constituem uma nova sociedade com personalidade jurídica própria, a SPE, com o propósito específico de implantar e gerir o objeto leiloado.

30. A vantagem da criação de uma SPE está associada, principalmente, à obtenção de financiamentos estruturados sob a forma de **Project Finance**, um tipo de engenharia financeira na qual a operação de crédito é suportada pelo fluxo de caixa do projeto, ou seja, as receitas e os ativos desse projeto servem como garantia para o financiamento. Normalmente, na fase pré-operacional (fase caracterizada por grandes investimentos), em que os riscos do projeto são maiores, são solicitadas garantias corporativas dos sócios empreendedores por parte da instituição financiadora do projeto, já que, via de regra, o capital integralizado da SPE no início de suas atividades é baixo e ainda não há receitas que cubram as despesas do financiamento.

31. Entre os principais normativos aos quais as SPE estão submetidas, destacam-se a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações) e a Lei 8.987/1995 (Lei Geral das Concessões).

32. No caso de SPE com participação da Administração Pública, via de regra, a estrutura acionária é majoritariamente privada, ou seja, o capital investido é, em sua maioria, originário dos parceiros privados. Assim, uma outra vantagem, normalmente apontada pelos gestores públicos, para a constituição de SPE é o ganho de agilidade nas contratações, posto que, com maioria de capital privado, essas SPE não se sujeitam à Lei 8.666/1993. Contudo, cumpre observar que isso não as isenta da ação do controle externo exercido pelo TCU, nos termos do art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992, haja vista a existência de recursos públicos aportados na sociedade.

33. Visando demonstrar a relevância das inversões financeiras em SPE frente aos investimentos corporativos da Chesf, buscou-se estabelecer um paralelo entre essas duas despesas considerando-se empreendimentos finalísticos de geração e transmissão no período de 2009 a 2015.

34. Na Tabela 1 e na Figura 1, apresenta-se a evolução dos investimentos da Chesf para o período de 2009 a 2015 em empreendimentos de geração e transmissão, com dados obtidos dos balanços de investimento da Companhia para período informado (Peça 102, p. 90-94). Note-se que se tratam de dados realizados para o período de 2009 a 2013 e previsões para 2014 e 2015, vez que a execução da auditoria se deu antes da consolidação dos dados de 2014.

Tabela 1 - Evolução dos investimentos da Chesf em empreendimentos de geração e transmissão no período de 2009 a 2015							
Ano	Realizados					Previstos	
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valor investido (em R\$ milhões)	930	1.078	1.742	2.004	2.603	3.600	2.803



35. Observando-se os dados apresentados na Tabela 1, representados também na Figura 1, nota-se que os investimentos da Chesf em novos negócios cresceram anualmente de 2009 até 2014. No ano de 2015 a previsão é inferior a de 2014, mantendo-se, no entanto, num patamar elevado, superior aos valores realizados em anos anteriores a 2014.

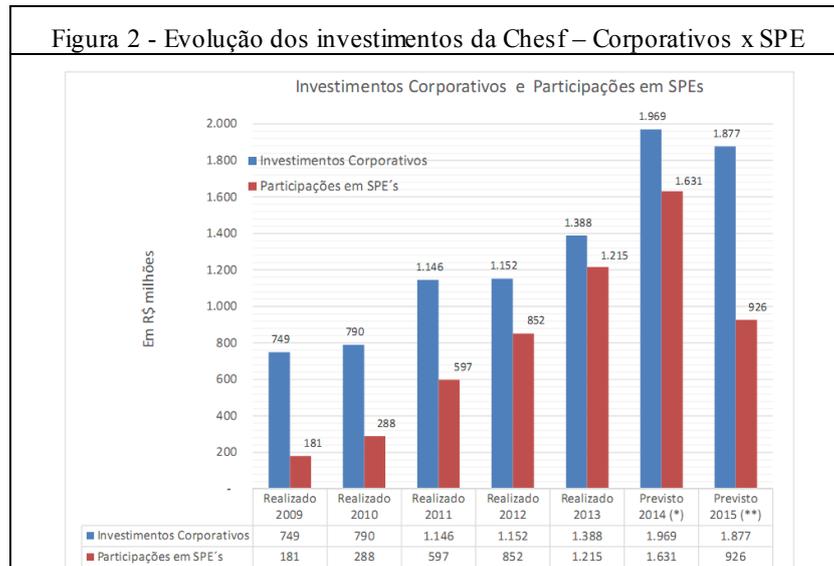
36. Esse recuo no nível de investimento em 2015 pode ser visto como um reflexo da Lei 12.783/2013 (decorrente da Medida Provisória 579/2012), que cuidou da antecipação da renovação das concessões de geração e de transmissão de energia elétrica vincendas em 2015. A MP-579, como ficou conhecida a referida medida, teve como objetivo a redução dos custos de energia elétrica para os consumidores cativos e garantiu às concessionárias a exploração dos contratos renovados por mais 30 anos, porém gerou forte impacto nas receitas das empresas que aderiram à prorrogação dos contratos, já que passaram a ser remuneradas, basicamente, pelos custos de operação e manutenção dos empreendimentos.

37. Além da redução nos investimentos, observou-se, também, que o novo patamar de receitas operacionais tem exigido da Chesf a adoção de outras medidas para redução de despesas, como o corte de 50% no orçamento de treinamentos (peça 63, p. 88) e o Plano de Incentivo ao Desligamento Voluntário (PIDV) em 2013, que resultou na adesão de 1.354 empregados (peça 63, p. 10), uma redução de cerca de 25% no quadro de funcionários efetivos da companhia.

38. Contudo, embora os impactos da MP-579 tenham sido sentidos pela Companhia, nota-se, pela Tabela 1, que sua previsão de investimentos permanece alta. Os valores da referida tabela podem ser divididos em duas parcelas: investimentos corporativos e participações em SPE. Nesse sentido, na Figura 2 apresenta-se a decomposição dos dados de investimentos do período de 2009 a 2015 indicados na Tabela 1 e na Figura 1.

39. Analisando-se o gráfico, observa-se um forte crescimento dos investimentos da Chesf em SPEs. Note-se, por exemplo, que em 2009 as participações em SPEs (R\$ 181 milhões) representavam 19% do total de investimentos da Companhia (R\$ 930 milhões). Já em 2013, último ano com valor consolidado até o momento da auditoria, os investimentos em SPEs (R\$ 1,215

bilhões) já passaram a representar 47% do montante investido pela Chesf em novos negócios (R\$ 2,603 bilhões).



40. Observe-se, ainda, que a previsão da Companhia para 2014 era de aplicar R\$ 1,631 bilhão em SPEs, e em 2015, R\$ 926 milhões, o que demonstra a grande materialidade dessas inversões financeiras. (...)

2.2. Investimentos em empreendimentos corporativos

42. Quanto aos empreendimentos corporativos, relacionados às atividades de geração e transmissão de energia elétrica, a Chesf conta com 14 hidrelétricas e 1 termelétrica, perfazendo uma potência instalada de 10.615 MW, conforme apresenta-se na Tabela 11 (Apêndice X).

43. Na atividade de transmissão o sistema é composto por 111 subestações e 19.344 quilômetros de linhas de alta tensão (peça 64, p. 6).

44. Considerando-se que o setor elétrico passou por diversas transformações ao longo dos últimos trinta anos e que grande parte dos empreendimentos corporativos elencados acima foram construídos em outro contexto regulatório, buscou-se cingir a análise da gestão de obras da Chesf aos empreendimentos implantados nos últimos seis anos, período de 2009 a 2014, bem como aquelas que ainda estão em fase de implantação.

45. Nesse sentido, apresenta-se, no Apêndice IV do presente relatório, um panorama geral das obras corporativas de geração e transmissão da Chesf. Observe-se que, no geral, as obras encontram-se com consideráveis variações de prazo e de custo em relação às estimativas iniciais.

46. De acordo com a Chesf, as principais causas de atrasos e dificuldades enfrentadas pela Companhia no tocante à implantação dos empreendimentos são os prazos dos processos de licenciamento ambiental e regularização fundiária, frente aos limites de tempo estabelecidos pela Aneel, conforme descreve a resposta ao Ofício 001-587/2014-TCU/SecobEnergia, de 19/9/2014 (peça 41, p. 3-4):

Para a obtenção de cada uma das licenças ambientais (LP, LI e LO) há um conjunto de requisitos a serem satisfeitos, uns legais, outros circunstanciais. Esses requisitos criam uma imprevisibilidade de conclusão do rito de autorização, com o conseqüente impacto na execução das obras. Uma primeira dificuldade é a quantidade de agentes envolvidos no processo de licenciamento: Ibama e órgãos ambientais estaduais, ICMBio, Iphan, Funai, Fundação Cultural Palmares, Inbra, DNPM, prefeituras, Capitania dos Portos, etc.

Em relação aos prazos, a Aneel nos leilões de transmissão considerava em média, um total de 20 meses para a implantação dos empreendimentos e esse prazo não era condizente com a

realidade observada nos processos de licenciamento ambiental. Hoje a Aneel está considerando prazos bem maiores.

Alguns outros fatores que contribuem para os atrasos:

- Deficiência na estrutura dos órgãos licenciadores para o atendimento a grande demanda para o licenciamento ambiental;
- Descontinuidade das análises dos processos de licenciamento ambiental em função de troca de equipe técnica dos órgãos licenciadores;
- Diferentes procedimentos adotados pelos órgãos licenciadores ambientais.

As dificuldades no processo de regularização fundiária são: aquisição de terreno de subestação, autorizações de passagens e estabelecimento de faixas de servidão para linhas de transmissão.

47. Essa informação pôde ser confirmada pela SeinfraElétrica, em recente auditoria que avaliou a conformidade das obras decorrentes do Leilão 3/2012-Aneel, as quais eram compostas por linhas de transmissão e subestações nos Estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia (TC 019.948/2014-0). Nesse trabalho (Acórdão 3.493/2014-TCU-Plenário), foi apontada a insuficiência dos prazos estabelecidos pela Aneel frente à complexidade dos processos de licenciamento ambiental, de regularização fundiária e de licenciamento junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) como a principal causa para os recorrentes atrasos no cronograma de implantação de obras do setor elétrico. Situação semelhante também foi apontada no TC 029.387/2013-2, no qual se avaliou o descompasso na conclusão de obras de geração e transmissão.

48. Além das causas externas apontadas, foram levantadas, por meio da pesquisa eletrônica realizada nesta auditoria, causas internas para ocorrência de atrasos na implantação de empreendimentos corporativos da Chesf. Os resultados dessa pesquisa podem ser analisados em sua completude no documento intitulado “Relatório da Pesquisa sobre Gestão de Obras na Chesf” (peça 78). Os respondentes, principais envolvidos com gestão de obras da empresa, poderiam escolher entre 12 causas previamente elencadas, sem limite do número de respostas, além de poder indicar, por extenso, outras causas que julgassem relevantes.

49. Segundo apontado pela pesquisa, a principal causa interna é a sobrecarga de atividades desenvolvidas simultaneamente pelos gestores (61,8% das respostas), conforme gráfico seguinte (Figura 3). Outras causas importantes apontadas foram o planejamento deficiente realizado pela empresa (49,1%), o prazo definido no cronograma da obra não condizente com o prazo previsto no edital da Aneel (49,1%), a falta de pessoal técnico (47,3%) e as deficiências de projetos executivos (45,5%) e de projetos básicos (41,8%).

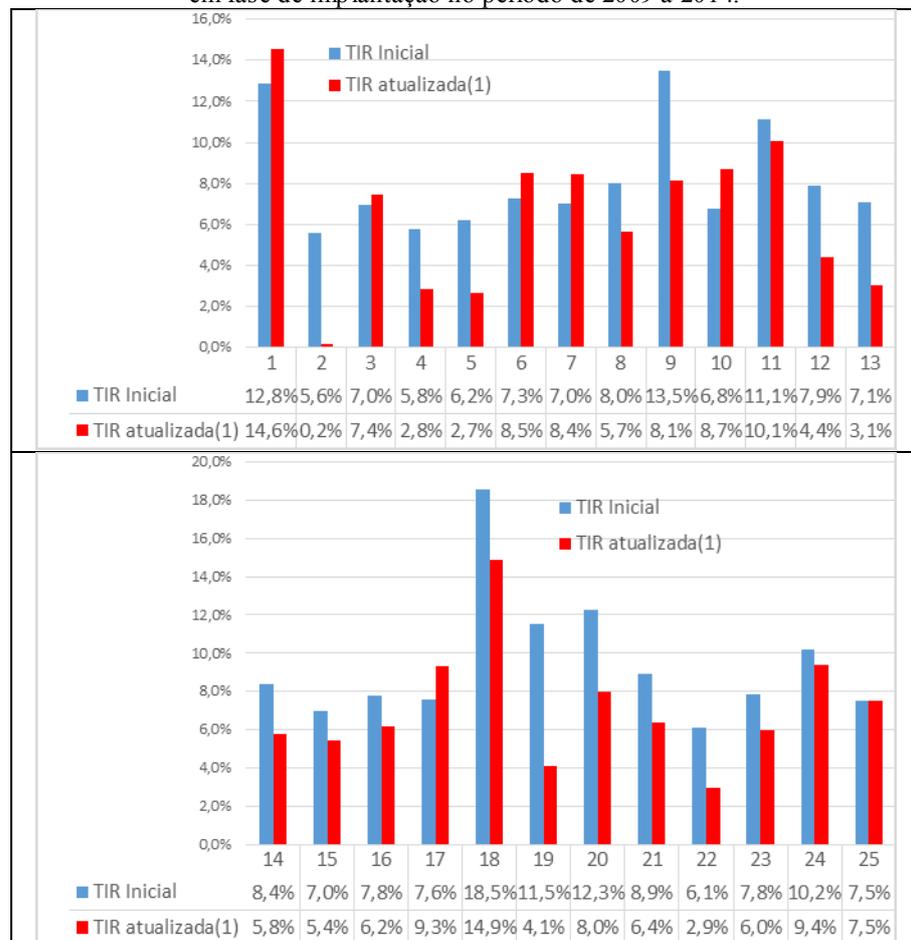
50. Ao final deste trabalho, foram propostas recomendações à Chesf para elaboração de plano de ação voltado ao aprimoramento de sua metodologia e normativos referentes a gestão de obras, levando-se em conta, a percepção dos seus principais colaboradores, colhida por meio da pesquisa eletrônica realizada (peça 78).

51. A seguir, por meio da Tabela 2, combinada com os gráficos da Figura 4, apresenta-se breve cenário do desempenho dos empreendimentos corporativos da Chesf, por meio do cotejo entre a Taxa Interna de Retorno (TIR) inicial, resultante do leilão da Aneel, e a última TIR calculada pela Chesf (atualizada em novembro/2014).

	Empreendimento
1	LT 230 kV Milagres/Coremas
2	LT 230 kV Funil/ Itapebi C3
3	LT 230 kV Picos / Tauá II C1; LT 230 kV Paraíso / Açú II C2
4	LT 230 kV Ibicoara / Brumado II C1
5	LT 230 kV Jardim/ Penedo C1
6	LT 230 kV Eunápolis / Teixeira de Freitas II C1
7	Suape II - Suape III

8	Lt 230 kV Pau Ferro / Santa Rita II C1; LT 230 kV Paulo A fonso III / Zebú II C1/C2; SE Santa Rita II, SE Natal III; SE Zebú II
9	SE Polo
10	Camaçari IV
11	LT 230 kV Rio Largo II / Penedo C1
12	LT 230 kV Paraíso / Açú II C3; LT 230 kV Açú II / Mossoró II C2; SE Extremoz II - João Câmara II
13	LT 230 kV Sobral III / Acaraú II C2
14	LT Igaporã II / Lapa II
15	LT 230 kV Morro do Chapéu II / Irecê C1
16	LT 230 kV Paraíso / Lagoa Nova II C1; LT 230 kV Piripiri / Sobral II C1
17	LT 500 kV Camaçari IV / Sapeaçu C1; LT 230 kV Sapeaçu / Santo Antônio de Jesus C4
18	LT 230 kV Teresina II / Teresina III C1/C2
19	Jardim-Nossa Senhora do Socorro
20	Camaçari IV-Pirajá
21	UEE Casa Nova I
22	Mossoró II-Mossoró IV
23	Igaporã II-Igaporã III
24	SE Mirueira; SE Jaboatão
25	UEE Casa Nova II; UEE Casa Nova III ⁽²⁾

Figura 4 - TIR inicial x TIR atual dos empreendimentos corporativos da Chesf em fase de implantação no período de 2009 a 2014.



Fonte: Dados extraídos do Anexo II da resposta ao Ofício de Requisição 003-587/2014-TCU/SecobEnergia, Novembro/2014 (peça 46).

52. Os empreendimentos foram inseridos no gráfico considerando-se o início da respectiva implantação, a partir do mais antigo, LT 230 kV Milagres/Coremas (mar/2005) para o mais recente UEEs Casa Nova II e III (implantação não iniciada). Observe-se que 75% dos empreendimentos corporativos em implantação apresentaram redução da TIR, enquanto 25% apresentaram aumento dessa taxa de desempenho.

53. Em fiscalizações recentes do Tribunal têm-se registrado problemas recorrentes na execução de contratos de infraestrutura da estatal, principalmente atrasos no cronograma de implantação de obras, que influenciam sobremaneira o aumento dos custos e redução da TIR previstos inicialmente, como visto nos gráficos da Figura 4.

54. Como exemplo dos mencionados efeitos já consolidados, podemos citar praticamente todas as obras corporativas da empresa realizadas entre 2009 e 2014 (encerradas ou em execução neste período), tais como a LT 230 kV Funil/Itapebi C3 (488% de atraso, 142% de elevação de custos, variação da TIR em -96,6%) e a LT 230 kV Jardim/Penedo C1 (500% de atraso, 71,1% de elevação de custos, variação da TIR em -57,4%), conforme dados da estatal (peça 46, p. 2-3).

(...)

2.3. Participações em Sociedades de Propósito Específico

56. Somados aos empreendimentos corporativos de geração e de transmissão, a Chesf possuía, até setembro de 2014, participações em 52 Sociedades de Propósito Específico distribuídas da seguinte forma: 4 de geração hidrelétrica, 40 de geração eólica, 7 de transmissão e 1 de construção (destinada a construir as obras da SPE Manaus Transmissora de Energia).

57. Atualmente, o controle acionário das SPE em que a Chesf participa pertence a parceiros privados. No Apêndice V, apresenta-se a estrutura acionária de cada uma das 52 sociedades, possibilitando visualizar quem são os atuais parceiros da estatal na condução dos empreendimentos.

58. Já no Apêndice VI, apresenta-se um panorama geral das obras geridas por SPE com participação da Chesf, incluindo dados sobre o prazo e custo das obras. Nota-se que o cenário de variações expressivas de prazo e de custo das obras, em relação às estimativas iniciais, não é exclusividade dos empreendimentos corporativos, ao contrário, também se mostram frequentes nos empreendimentos geridos por SPE.

59. Na sequência, apresenta-se no Apêndice VII um cenário do desempenho dos empreendimentos geridos por SPE em que a Chesf possui participação, por meio do cotejo entre a Taxa Interna de Retorno (TIR) inicial, resultante do leilão da Aneel, e a última TIR calculada pela Chesf. Note-se que os empreendimentos foram divididos em dois grupos, geração e transmissão, de modo que se pudesse verificar o comportamento da TIR de negócios semelhantes.

60. Sete das dezesseis SPE de Geração, o que corresponde a 44%, tiveram a TIR reduzida ao longo da execução. No caso das SPE de Transmissão esse valor é ainda mais alto, seis dos sete empreendimentos, o que corresponde a 86%, tiveram a TIR reduzida ao longo da execução.

61. Note-se, ainda, que o valor indicado como “TIR atual” corresponde ao último valor calculado pela Chesf, e que em alguns casos esse dado não é atualizado há quase dois anos, o que, por si só, já demonstra intempestividade no acompanhamento do desempenho financeiro de SPE.

3. ACHADOS DA AUDITORIA (Relacionados ao processo decisório)

3.1. Decisões da alta administração sem motivação expressa e não suportadas por pareceres técnicos para realização de investimentos

62. Analisando-se os processos administrativos de novos negócios de geração e transmissão, e considerando-se, ainda, as respostas aos ofícios de requisição, bem como as reuniões realizadas com representantes da Chesf, constatou-se a inexistência de pareceres técnicos que suportem às decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da Chesf quanto à realização de investimentos em novos empreendimentos.

63. Durante a execução da auditoria, buscou-se analisar a documentação presente em processos administrativos da Chesf para verificar como as decisões de entrada em novos empreendimentos são tecnicamente fundamentadas e registradas.
64. Inicialmente foram solicitados os autos administrativos pré-leilão dos seguintes empreendimentos: Manaus Transmissora de Energia – Leilão 4/2008-Aneel; LT Paraíso/Açu – Leilão 6/2010-Aneel; SEs Jabotão e Mirueira – Leilão 3/2012-Aneel; LT Jardim/Nossa Senhora do Socorro; LT 230kV Milagres/Coremas; LT 230kV Funil/Itapebi C3; LT 230kV Jardim/Penedo C1; LT 230kV Picos/Tauá II C1; LT 230kV Açu II/Mossoró II C2; LT 230kV Eunápolis/Teixeira de Freitas II C1; ETN – Extremoz Transmissora do Nordeste; TDG - Transmissora Delmiro Gouveia; Mossoró II / Mossoró IV; UHE Jirau; UHE Dardanelos; e Complexo Eólico VamCruz.
65. Em minucioso exame da documentação apresentada pela Chesf, não foram encontrados elementos probatórios das análises realizadas pela Companhia, em especial, não se constatou a existência de relatórios ou pareceres técnicos que dessem suporte às decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração de autorização à participação da empresa nos respectivos leilões. Ao contrário, nos autos administrativos constavam apenas cópias das decisões que autorizaram a participação da empresa nesses leilões, sem quaisquer motivações (peça 65).
66. Diante da inexistência de registros da fundamentação das decisões adotadas pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da Companhia nos autos administrativos pré-leilão, solicitou-se (peça 23) cópia eletrônica dos relatórios e/ou pareceres técnicos prévios (relativos aos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, bem como análises de riscos) que deram suporte às decisões favoráveis à participação da Chesf nos leilões concernentes às obras mencionadas anteriormente.
67. Diante da requisição dessas informações, a Diretoria de Engenharia da Chesf solicitou reunião com a equipe de auditoria, via teleconferência, para tratar do conteúdo do ofício. Na ocasião, o Diretor de Engenharia explicou que as decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração quanto à participação da Chesf nos leilões da Aneel são tomadas em reuniões, nas quais os membros são subsidiados oralmente para discussão dos assuntos tratados, não havendo, portanto, registros na forma de relatórios ou pareceres técnicos prévios que dessem suporte a essas decisões. Desse modo, explicou que ficam registrados nos autos administrativos apenas as deliberações que autorizaram a participação da empresa nos leilões e não as razões técnicas e econômico-financeiras que subsidiaram essas decisões, conforme exemplos trazidos à peça 65.
68. Alegou, ainda, que no caso de projetos estruturantes, como os das UHE Jirau e Belo Monte, nos quais a Chesf possui participação acionária, as decisões de participar do leilão são tomadas no âmbito da holding (Eletrobras). Foi o que ocorreu nos casos dessas duas usinas hidrelétricas, bem como no leilão da UHE Santo Antônio, nos quais houve determinação da Eletrobras, orientada pelo governo federal, para que as controladas do grupo buscassem parcerias para disputarem entre si a concessão desses aproveitamentos hidrelétricos.
69. Assim, ante a ausência de registros, a Diretoria de Engenharia informou que (peças 52-57) não seria possível apresentar relatórios ou pareceres técnicos que deram suporte a decisão da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da Chesf, contudo, junto com as cópias das deliberações adotadas, poderiam ser apresentadas, por escrito, descrições de como foram os processos decisórios para entrada em cada um dos empreendimentos para os quais foram solicitadas as motivações. Observe-se, pelo conteúdo apresentado, que fica evidente a ausência de formalização dos estudos realizados em um documento para suporte às decisões superiores.
70. De modo semelhante, a equipe de auditoria solicitou à Eletrobras (peças 24 e 32) relatórios e/ou pareceres técnicos prévios, relativos aos estudos de viabilidade, bem como análises de risco, que deram suporte à decisão favorável da Holding (Diretoria e Conselho) à participação da Chesf nos leilões de empreendimentos estruturantes, como UHE Jirau; Manaus Transmissora de Energia; TDG – Transmissora Delmiro Gouveia; ETN – Extremoz Transmissora do Nordeste; UHE Dardanelos; Integração Elétrica do Madeira; UHE Sinop e UHE Belo Monte – já que nos casos de obras estruturantes, segundo a Chesf, a decisão caberia à holding.

71. Corroborando a informação apresentada pela Chesf, de que não há registros de pareceres e relatórios subsidiando as decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração quanto à participação nos leilões, a Eletrobras também apresentou cópias das deliberações desprovidas de motivação, cingindo-se a informar como se deu o processo decisório, nos termos a seguir:

CTA-CA-89/2014, item “c” do Ofício 8-587/2014-TCU/SecobEnergia (peça 58, p. 6):

Conforme já mencionado, a Eletrobras, no que concerne às aprovações para a participação das empresas nos leilões, manifesta sua anuência ao interesse da empresa solicitante em concorrer ao certame, tendo em consideração fatores tais como a localização do empreendimento, se o empreendimento é estratégico para aquela determinada empresa, dentre outros, bem como a análise dos relatórios complementares que acompanham o Edital da Aneel pertinente ao empreendimento, regra geral denominados R1, R2, R3 e R4, e de estudos técnicos e econômicos da EPE e do ONS para transmissão; e dos estudos técnicos e minutas de contratos de compra e venda de energia disponibilizados pela Aneel junto ao Edital, no que se refere a geração.

Destacamos, mais uma vez, que a decisão final de participação no leilão somente ocorre às vésperas do certame, levando-se em conta as características de cada empreendimento.

CTA-CA-89/2014, item “c” Ofício 13-587/2014-TCU/SecobEnergia (peça 62, p. 6-7):

A autorização para as Empresas do Sistema Eletrobras participarem do Leilão Aneel 6/2009 (AHE Belo Monte) foi concedida por meio da Res-359/2010 da Eletrobras e da Deliberação 091/2010 do Conselho de Administração da Eletrobras. (...)

O AHE Belo Monte foi estudado pelo Sistema Eletrobras por mais de trinta anos, o qual foi, ainda, responsável pela entrega do EVTE. (...)

Deste modo, já havia um profundo conhecimento do Sistema Eletrobras acerca deste empreendimento quando da realização do Leilão Aneel 6/2009. Assim, os estudos que serviram de base para a aprovação da participação foram, basicamente, o próprio EVTE e o Estudo da EPE, com o cálculo da garantia física da UHE Belo Monte.

Nada obstante, a questão financeira ter sido objeto de amplo debate técnico antes do leilão, em razão da estratégia e da necessidade de confidencialidade na definição dos "lances para o leilão", optou-se por não haver formalização de documentos técnicos nos respectivos processos decisórios internos a respeito.

72. Conforme transcrito acima, no caso da UHE Belo Monte, a Eletrobras foi bastante incisiva quanto à ausência de motivação, informando que “optou-se por não haver formalização de documentos técnicos nos respectivos processos decisórios internos a respeito”, corroborando, assim, a posição apresentada pela Chesf sobre ausência de registros das informações que subsidiam as decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração.

73. De acordo com informação prestada pela Diretoria de Engenharia da Chesf, a estatal não tem por regra o registro da motivação dessas decisões por se tratar de informações sigilosas, de cunho comercial, a serem utilizadas de forma competitiva nos leilões da Aneel.

74. Justificar a ausência de motivação em razão da existência de sigilo não é razoável, posto que existem diversos meios apropriados e previstos em instrumentos legais para o tratamento de informações sigilosas, motivo pelo qual tal argumento não merece prosperar.

75. Os autos administrativos devem ser completos e acessíveis ao controle interno e externo, não sendo, portanto, razoável que se tenha que examinar toda a documentação e realizar reuniões com gestores para entender os motivos das decisões adotadas.

76. Ademais, em atenção aos princípios da transparência e da moralidade, bem como às boas práticas de governança no setor público, os atos administrativos, via de regra, devem ser motivados, especialmente quando se trata da utilização de recursos públicos, como é o caso das decisões que acarretam investimentos milionários em obras, sejam elas geridas pela Chesf ou por SPE nas quais a estatal detém participações. Ressalte-se que, considerando-se apenas a Chesf,

tratam-se de recursos que somados alcançam a ordem de dois a três bilhões de reais por ano, conforme apresentado na Tabela 1.

77. O registro e a apresentação de relatórios e pareceres técnicos e econômico-financeiros circunstanciados permitem que as instâncias superiores da Companhia avaliem de forma crítica as conclusões elaboradas pelas áreas da empresa. Afinal, sem saber como essas áreas procederam suas análises nos casos concretos, a autorização da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração para a entrada em novos negócios se torna mero ato pro forma.

78. Por essas razões, propõe-se determinar à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração da Chesf que, em futuras deliberações sobre a entrada em novos negócios de geração e de transmissão, incluam nos autos administrativos a motivação técnica e econômico-financeira das decisões adotadas, em atenção ao princípio da transparência, dando o devido tratamento sigiloso ao que for necessário, nos termos do art. 6º da Lei 12.527/2011, e, para efeito de comprovação do cumprimento dessa determinação, encaminhem ao TCU, no prazo de 10 dias após a próxima deliberação de entrada em novo empreendimento, cópia dessa documentação.

79. Além disso, propõe-se determinar à Eletrobras, na condição de holding, que normatize e oriente suas subsidiárias a procederem de modo semelhante ao determinado à Chesf, e, para efeito de comprovação do cumprimento dessa determinação, encaminhe ao TCU, no prazo de 30 dias, cópia dos normativos e orientações adotados.

3.2. Ausência de análise de riscos previamente à tomada de decisão para realização de novos investimentos

80. A inexistência de registro formal de análise técnica que dê suporte à tomada de decisão da estatal não significa, de imediato, que tal procedimento inexista. Verificou-se, por meio de entrevistas com os gestores (já que os estudos não são formalizados e sistematizados), e pelas respostas encaminhadas pela Chesf (peças 52-57), que há, de algum modo, análises promovidas pelas áreas técnicas de forma a dar suporte às decisões da diretoria. Contudo, verificou-se que esses estudos, além de não merecerem a formalização adequada para serem submetidos a apreciação da alta administração, conforme relatado no achado precedente, ainda carecem de vários pontos de melhoria, como se verá a seguir.

81. Constatou-se que as análises realizadas no âmbito das áreas técnicas da Companhia (superintendências) não levam em consideração análises de riscos capazes de: i) identificar eventos (sócio ambientais; econômicos; financeiros; técnicos de engenharia, p. ex.) que possam impactar negativamente o atingimento dos objetivos do empreendimento; ii) identificar medidas que possam eliminar ou mitigar aqueles eventos e avaliar seus custos e benefícios, para, então, decidir.

82. A realização sistemática de análises de riscos, anteriormente à decisão de entrada em novos negócios, contribui para o planejamento de ações de mitigação, de contingência e, até mesmo, revelar eventos de riscos para os quais as respostas possíveis seriam insuficientes para assegurar o sucesso dos projetos de implementação de empreendimentos.

83. A utilização de métodos de análise de risco em processos decisórios é prática amplamente difundida no meio corporativo, podendo ser encontradas referências a sua utilização em diversas publicações que registram boas práticas gerenciais, como o Guia PMBOK (Guia do Conhecimento do Gerenciamento de Projetos), documento produzido e mantido pelo Project Management Institute (PMI); o Enterprise Risk Management – Integrated Framework (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada), conhecido como Coso ERM ou Coso II; e o Guia Intosai Gov 9130 (Guia de Padrões de Controle Interno para o Setor Público), elaborado com base no Coso II.

84. O Guia PMBOK, por exemplo, preconiza que o gerenciamento dos riscos de um projeto deve consistir das seguintes etapas: planejamento do gerenciamento dos riscos; identificação dos riscos; realização de análises quantitativas e qualitativas dos riscos; planejamento das respostas aos riscos; e controle dos riscos.

85. De forma semelhante, o Coso II e o Intosai Gov 9130 indicam a necessidade de gerenciar os riscos corporativos, mediante as fases de: identificação de riscos; avaliação dos riscos; elaboração de respostas aos riscos; realização de atividades de controle.
86. Tendo em vista que o Guia PMBOK, o Coso II e a Instosai Gov 9130 são referenciais internacionalmente aceitos quando se trata gerenciamento de projetos e gerenciamento de riscos, decidiu-se utilizá-los como critério de auditoria para avaliar a gestão de obras na Chesf, especialmente no que se refere a decisão de entrada em novos negócios.
87. Assim, diante da importância da análise estruturada de riscos estabelecida pelos referenciais, e com o intuito de compreender como são estruturadas as análises técnica e econômico-financeiras anteriormente à decisão “go/no-go”, foram realizadas reuniões com as seguintes áreas técnicas da empresa: Superintendência de Planejamento da Expansão; Superintendência de Projetos e Construção de Transmissão (SPT); Superintendência de Projetos e Construção de Geração (SPG), as três ligadas à Diretoria de Engenharia e Construção (DE); e também com a Superintendência de Planejamento Econômico-Financeiro (SPF), ligada à Diretoria Econômico-Financeira (DF).
88. Como resultado dessas reuniões, constatou-se que a atual metodologia de prospecção de novos negócios na Chesf não considera análises dos riscos envolvidos no negócio, contemplando a identificação e a avaliação dos riscos, bem como plano de respostas e atividades de controle, nos termos previstos nos referenciais adotados como critério (PMBOK, Coso II e Intosai Gov 9130).
89. Contudo, as áreas técnicas da empresa reconhecem a necessidade de estruturar a metodologia de suporte ao processo decisório, dotando-a de análises de riscos robustas. Nesse sentido, a Companhia contratou, junto à empresa UpSide Finanças Corporativas Ltda, a elaboração de uma metodologia de suporte a decisão de implantação de novos negócios intitulada “Mecanismo para Avaliação, Seleção e Gestão de um Portfólio de Novos Empreendimentos” (peça 50, p. 170-234).
90. De acordo com o relatório da UpSide, de janeiro de 2013, para elaborar o Mecanismo para Avaliação, Seleção e Gestão de um Portfólio de Novos Empreendimentos para a Chesf, foi desenvolvido um Portfólio Teórico Analítico, alimentado por um Modelo Econômico-Financeiro que comporta vários projetos para o cálculo da rentabilidade de cada Empreendimento analisado, conforme o Método do Fluxo de Caixa Descontado (peça 50, p. 179).
91. A mensuração de rentabilidade dos projetos e do Portfólio seria feita por meio da Taxa Interna de Retorno (TIR) e do Valor Presente Líquido (VPL) de cada um dos Fluxos de Caixa Descontados. Para o cálculo do VPL, o Modelo utilizaria um método de desconto variável mensal usando o Capital Asset Pricing Model (CAPM), ou Modelo de Precificação de Ativo de Capital, de acordo com o Beta alavancado no período e com a Análise de Riscos de cada projeto.
92. Para a análise dos riscos seriam delimitadas 13 categorias de riscos possíveis para projetos de Geração e 7 categorias de riscos para projetos de Transmissão. São elas: (i) Risco Fundiário; (ii) Risco Macroeconômico; (iii) Risco de Mercado (Oferta, Demanda e Preço); (iv) Risco Hidrológico e Geração de Energia; (v) Risco de Geração de Energia; (vi) Risco de Crédito de Carbono; (vii) Risco Ambiental; (viii) Risco Societário; (ix) Risco de Funding; (x) Risco Operacional; (xi) Risco de Construção; (xii) Risco de Commodities; e (xiii) Risco de Combustível.
93. Cada risco seria, então, dividido em condições que permitissem auferir, através de critérios objetivos, o peso que possui nos projetos analisados. A metodologia desenvolvida para a análise de riscos utilizaria o Analytic Hierarchy Process (AHP), ou Método de Análise Hierárquica, técnica estruturada para organização e análise de decisões complexas. Seu objetivo primário é a determinação da relevância que cada tipo de risco possui dentro do espectro geral de riscos. Após tal determinação, seria possível classificar as características de cada risco. Assim, seria possível a apuração do risco inerente a cada projeto, de modo que as decisões da Companhia sobre a entrada em novos negócios estivessem suportadas por um mecanismo decisório robusto.
94. Entretanto, de acordo com informações levantadas nas áreas técnicas da estatal, em que pese o “Mecanismo para Avaliação, Seleção e Gestão de um Portfólio de Novos Empreendimentos” ter sido concluído pela UpSide, o projeto não foi utilizado. Contudo, ele vem sendo adaptado pela Superintendência de Planejamento da Expansão para futura utilização pela Companhia.

95. Verificou-se que a referida superintendência tem adotado ações no sentido de se implantar um novo processo de suporte às decisões da Diretoria de Engenharia e Construção e, conseqüentemente, das instâncias superiores (Diretoria Executiva e Conselho de Administração), contemplando análises de riscos em empreendimentos escolhidos em um portfólio previamente selecionado.
96. De acordo com aquela unidade, o mecanismo elaborado pela UpSide Finanças Corporativas seria utilizado como base para a elaboração desse novo processo de suporte a decisão, sendo que a metodologia da UpSide seria adaptada à realidade da Companhia, resultando em um modelo simplificado, mais adequado às necessidades da estatal. No entanto, como a Chesf não vem participando de novos leilões desde 2013, o novo modelo de suporte à tomada de decisão ainda não foi plenamente implementado na Companhia, embora já se tenha criado, em caráter experimental, um portfólio de empreendimentos (peça 50, p. 235-260).
97. Uma vez acabado, o novo processo de decisão deverá produzir informações técnicas suficientes e necessárias à decisão de participar ou não de novos empreendimentos.
98. Observa-se, assim, que a adoção dessa nova metodologia vai ao encontro das boas práticas de governança no setor público. Conforme o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU-2014), as organizações devem possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão (peça 66, p. 14).
99. Ademais, a inclusão da análise de riscos na metodologia da Chesf para a tomada de decisão de entrada em novos empreendimentos estaria em linha com a Política de Gestão de Riscos das Empresas Eletrobras, cujo objetivo é, dentre outros, “incorporar a visão de riscos à tomada de decisões estratégicas, em conformidade com as melhores práticas de mercado” (peça 67, p. 184).
100. Não obstante essa boa prática proposta pela superintendência estar em concordância com as melhores práticas de governança no setor público, observou-se que sua implementação não se mostra prioritária para a alta administração da Chesf, uma vez que não existe política nítida na empresa que evidencie as regras a serem aplicadas a esse novo mecanismo de apoio à tomada de decisão, delimitando, por exemplo, quem o utilizará, como o utilizará e quando será realmente implantando esse novo mecanismo.
101. Diante do cenário exposto e de acordo com os levantamentos realizados nesta auditoria, concluiu-se que a falta de análise dos riscos envolvidos no negócio na atual metodologia decisória é causada, principalmente, pela ausência de regras claras e definidas sobre o suporte ao processo decisório, ou seja, pela falta de patrocínio da alta administração da empresa aos mecanismos de avaliação, seleção e gestão de um portfólio de novos negócios.
102. Entende-se, portanto, que além da citada base metodológica, normativos institucionais deveriam definir claramente as regras de como deverão ser produzidas as informações técnicas para a tomada de decisão e de como tais informações deverão ser utilizadas pelas diretorias da Chesf no processo decisório de participação em novos negócios.
103. Os riscos e efeitos decorrentes da manutenção da situação encontrada na Chesf podem implicar a execução de projetos de implementação de novos empreendimentos com atrasos e/ou com aumentos dos custos inicialmente previstos.
104. Observe-se que existem vários projetos no portfólio da Chesf com atrasos nos cronogramas de implementação e/ou com custos estimados revisados para valores maiores, conforme mostram os Apêndice IV e VI. Muito embora não se possa concluir, de pronto, que tais variações de prazo e custo estejam diretamente associadas à insuficiência da metodologia de tomada de decisão da Chesf, a utilização de mecanismos robustos de Análise de Riscos pode contribuir para evitar ou ajudar a gerenciar ocorrências que possam conduzir às situações indesejáveis na implementação de projetos, como variações em prazos e custos das obras.
105. Ressalte-se que revisões de prazos e/ou de custos (orçamentos) têm efeito direto na taxa interna de retorno (TIR) estimada, o que pode torná-la inferior à taxa mínima de atratividade do empreendimento definida pela Eletrobras. Assim, a viabilidade econômico-financeira, prevista

quando da concepção do empreendimento, pode ser perdida, quer seja por atrasos ou por revisões no orçamento inicial do projeto. O resultado, nesses casos, é a implantação de empreendimentos economicamente inviáveis, com assunção dos prejuízos por parte da Companhia.

106. Além disso, em decorrência de atrasos na implantação e operação de empreendimentos, a empresa pode ser alvo de sanções administrativas aplicadas por órgãos regulatórios, como multas e impedimento de participar de novos leilões. Como é de conhecimento público, nos últimos leilões promovidos pela Aneel, a Chesf esteve impossibilitada de participar, corporativamente, devido a atrasos e sanções aplicadas em seus projetos, conforme Despacho 4158/2014-Aneel (peça 68).

107. Observe-se, ainda, que de acordo com a Chesf (peça 68, p. 8-10), os treze empreendimentos que possuem autos de infração transitados em julgado no âmbito administrativo da Aneel somam quantia da ordem de R\$ 24 milhões em multas aplicadas à Companhia.

108. Outro efeito danoso dessa situação é o prejuízo à eficácia e transparência do processo decisório de escolha dos empreendimentos em que a Chesf irá participar, o que pode afetar negativamente a sua imagem junto à sociedade e aos seus acionistas, bem como aos acionistas da Eletrobras, que detém 99,5781% das ações da Chesf (peça 64, p. 7).

109. Ante todo o exposto e tendo em vista a existência de ações dentro da empresa dirigidas ao suporte à decisão de entrada em novos negócios, como a criação do “Mecanismo para Avaliação, Seleção e Gestão de um Portfólio de Novos Empreendimentos” elaborado pela UpSide Finanças Corporativas Ltda., e de um projeto nessa mesma linha que vem sendo desenvolvido pela Superintendência de Planejamento da Expansão, os quais, no entanto, não se encontram devidamente regulamentadas dentro da Companhia, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que, no prazo de 30 dias, apresente ao TCU um plano de ação que aponte, no mínimo: (i) as medidas a serem adotadas para institucionalização e normatização de ferramentas de avaliação de riscos para suporte à tomada de decisão para entrada em novos empreendimentos, indicando, também, como os estudos e análises de riscos deverão ser registrados e utilizados pelas Diretorias e pelo Conselho de Administração da empresa; (ii) os responsáveis por essas ações; (iii) o cronograma para a implementação dessas ações; (iv) os benefícios esperados com a implementação dessas ações.

110. Propõe-se, ainda, recomendar à Chesf que contemple nos normativos a serem criados a obrigatoriedade da utilização dessa nova metodologia previamente à decisão de implantação de novos empreendimentos, bem como do seu registro por meio de relatórios e pareceres técnicos que suportem as decisões a serem tomadas pelas instâncias superiores, como forma de melhoria da governança na empresa, nos termos preconizados no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, TCU-2014 (peça 66, p. 14).

111. Ademais, recomenda-se que essa metodologia de suporte à decisão seja provida de ferramentas robustas de análises de riscos, de modo que esses riscos possam ser devidamente gerenciados nos termos previstos no PMBOK (capítulo 11), no Coso II e na Intosai Gov 9130.

3.3. Investimentos em projetos com Taxa Interna de Retorno inicial inferior à Taxa Mínima de Atratividade

112. Ainda sobre o processo decisório de entrada em novos negócios, em um caso concreto (Complexo Eólico Vamcruz) constatou-se que a Chesf entrou no negócio com a viabilidade econômico-financeira sabidamente prejudicada, posto que a TIR inicial era menor que a Taxa Mínima de Atratividade.

113. A partir de informações encaminhadas pela Chesf (peças 46-49 e 51), combinadas com os comentários do gestor sobre o relatório preliminar de auditoria (peça 98), observa-se que: (a) os empreendimentos de transmissão geridos por SPE tiveram TIR iniciais acima da taxa mínima de atratividade da Eletrobras; e (b) dos empreendimentos de geração geridos por SPE, apenas o Complexo Eólico Vamcruz apresentou TIR inicial significativamente menor que a taxa mínima de atratividade. Tal ocorrência evidencia falha no processo decisório.

114. Tal falha se mostra ainda mais relevante ante as constatações expostas nos achados precedentes, quais sejam: (i) inexistência de pareceres técnicos de suporte às decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da Chesf quanto à entrada em novos empreendimentos; e (ii) insuficiência da metodologia adotada pela Companhia para a tomada de decisão de entrada em novos negócios, que não considera análises de riscos compatíveis com o porte das implementações de novos negócios que a empresa tem participado.

115. Na manifestação preliminar dos gestores (peças 98 e 99) acerca do relatório preliminar de auditoria, esclareceu-se que a TIR mínima da Eletrobras é uma referência de rentabilidade, admitindo-se pequenas variações desde que aliadas a outros fatores, como empreendimentos estratégicos ou demandas estruturantes. Contudo, no caso do Complexo Eólico Vamcruz, observou-se que essa diferença é significativa: TIR inicial de 6,53% frente à TIR de referência de 9,47% (peça 98, p. 4), não restando evidente o motivo de tal diferença.

116. Dessa forma, propõe-se autorizar, com fundamento no inciso V, art. 250 do Regimento Interno do TCU e com base nos princípios da ampla defesa e do contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, a realização de oitiva da Chesf e da Eletrobras no sentido de que apresentem os motivos que conduziram, no caso concreto, à decisão de entrada no empreendimento Complexo Eólico Vamcruz cuja viabilidade econômico-financeira era sabidamente prejudicada, posto que a TIR inicial era significativamente menor que a Taxa Mínima de Atratividade, conforme destacado acima.

3. ACHADOS DE AUDITORIA (Relacionados à gestão de SPE)

117. No que tange aos investimentos em geração e transmissão, a Chesf possui participações em Sociedades de Propósito Específico (SPE), nas quais, usualmente, figura como sócia minoritária. No presente trabalho buscou-se avaliar as atividades da Chesf associadas ao processo de gestão dessas participações.

118. Observando os dados apresentados no Apêndice VI, verificou-se que grande parte dos empreendimentos geridos por SPE também enfrentam problemas de atrasos, aumentos de custo e reduções na taxa interna de retorno. Assim, buscou-se analisar como se dá a gestão dessas participações no âmbito da Chesf. No Apêndice VIII apresenta-se o mapa do macroprocesso “Gestão de Participações”, conforme apresentação da unidade adjunta à Presidência da Companhia.

119. Verificou-se que as práticas de governança adotadas pela Chesf na gestão de participações mostram-se insuficientes para garantir, com razoável segurança, o alcance dos resultados esperados pela estatal, em razão das seguintes constatações: (i) ausência de normativos que orientem o acompanhamento do desempenho físico-financeiro das SPE na fase pré-operacional; (ii) limitado acompanhamento físico-financeiro das SPE na fase pré-operacional; (iii) limitações à transparência das informações relacionadas às SPE; (iv) contratação de partes relacionadas aos sócios da SPE; (v) ausência de conselhos fiscais em SPE e de manual de orientação sobre a atuação dos conselheiros fiscais; (vi) fragilidades no manual de orientação dos conselheiros de administração de SPE representantes da Chesf; (vii) incompatibilidade entre a estrutura responsável pela gestão de participações em SPE e as responsabilidades a ela atribuídas.

3.4. Ausência de normativos que orientem o acompanhamento do desempenho físico-financeiro das SPE na fase pré-operacional

120. Verificou-se que o macroprocesso “Gestão de Participações” (Apêndice VIII) carece de normativos internos que delineiem e formalizem os processos, subprocessos e atividades que o compõe. Um desses subprocessos é o “acompanhamento do desempenho físico-financeiro das SPE na fase pré-operacional”.

121. Conforme destacado no mapa do Apêndice VIII, o macroprocesso Gestão de Participações é formado por cinco processos: (1) Formalização da SPE; (2) Instrução e Encaminhamento dos processos de governança da SPE; (3) Acompanhamento do desempenho da SPE; (4) Monitoramento societário-financeiro de participações; e (5) Análise estratégica de participações acionárias.

122. A técnica “mapeamento de processos” permite que os níveis estratégicos, táticos e operacionais da empresa possam visualizar claramente cada atividade de um processo, com a respectiva definição de responsáveis por sua execução. Nessa esteira, a ferramenta permite ao gestor identificar riscos e oportunidades de melhorias, contribuindo para o aprimoramento da performance do negócio.

123. Um passo natural após o mapeamento de um novo processo, como é o caso daqueles associados à “Gestão de Participações”, é a sua regulamentação, o que na Chesf se dá por meio de Resoluções Normativas (nível estratégico) e Instruções Normativas (nível operacional).

124. Observou-se que a equipe adjunta da Presidência da Chesf, em conjunto com a sua Superintendência de Tecnologia da Informação da (STI), elaborou mapeamento, e a Companhia regulamentou, apenas um desses cinco processos, qual seja: “(2) Instrução e Encaminhamento dos processos de governança da SPE” (peça 48, P. 112-117).

125. Embora haja intenção de que os outros quatro processos sejam completamente mapeados e regulamentados, conforme informou a equipe adjunta da Presidência, isso ainda não havia se verificado na prática. Assim, a Chesf praticamente não possui normativos que regulamentem a Gestão de Participações. Observe-se que a própria normatização do processo “Instrução e Encaminhamento dos processos de governança da SPE” (único mapeado) se deu durante a fase execução desta auditoria, em 1/12/2014, por meio da IN-AS.08.002 (peça 69). Os demais processos relacionados à Gestão de Participações permanecem sem regulamentação que os formalize, de lineie suas atividades e estabeleça os responsáveis por sua execução.

126. Verificou-se que uma das causas dessa constatação é a falta de estrutura da equipe adjunta à Presidência, principal responsável pela gestão de participações na estatal, assunto que será tratado em achado à parte, no tópico 3.10 do presente relatório.

127. Assim, ante as limitações constatadas na Chesf, relativas a ausência de regulamentação dos processos de Gestão de Participações, em especial, o de acompanhamento dos empreendimentos na fase pré-operacional, antes de emitir qualquer proposta de encaminhamento à estatal, solicitou-se à Eletrobras (peça 32), na condição de holding, as normas e orientações internas direcionadas às subsidiárias em relação às Sociedades de Propósito Específico, tendo em vista que o problema pode estar presente em todas as empresas do Sistema Eletrobras.

128. Em resposta (peça 62), transcrita a seguir, a Eletrobras informou que foi criado um Grupo de Trabalho para a definição de um Modelo Unificado para as SPEs:

Releva notar, inicialmente, que os processos internos das empresas estão em continuo aperfeiçoamento, de modo a buscar melhor atender as demandas do setor Elétrico, a transparência da gestão e o retorno dos investimentos.

Diante da relevância do tema referente às Sociedades de Propósito Específico – SPEs e diante da complexidade em termos de governança que o assunto suscita, tem havido, por parte da holding, uma preocupação em criar orientações e parâmetros para o alinhamento estratégico que busquem melhorias na governança, viabilize a expansão de energia, garanta um retorno adequado do investimento e melhore o desempenho.

Neste contexto, a Diretoria da Eletrobras criou, por meio da Res-447/2013 (anexo), um Grupo de Trabalho para a definição de um Modelo Unificado para as SPEs tanto da holding, quanto de suas controladas.

Em 19 de maio de 2014, a Eletrobras, por intermédio da REs- 292/2014, aprovou o plano de ação proposto pelo Grupo de Trabalho para Gestão das SPEs. Em 23/12/2014, foi aprovado a Res 826/2014, aprovando a estrutura do Manual para gestão das Sociedades de Propósitos Específicos - SPEs. (Grifos acrescidos)

129. Nesse sentido, a iniciativa da holding, vai ao encontro das necessidades suscitadas diante das constatações levantadas pela equipe de auditoria, já que trata-se de um Modelo Unificado para todo o Sistema Eletrobras.

130. Contudo, como os documentos apresentados pela Eletrobras, entre eles a síntese do plano de trabalho (peça 62, p. 52-59), não detalham os termos da atuação desse grupo de trabalho.

131. Assim, ante o exposto propõe-se encaminhar determinação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Eletrobras para que:

(i) no prazo de 15 dias, apresente ao TCU plano de trabalho do aludido Grupo de Trabalho;

(ii) ao fim dos estudos desse GT, encaminhe ao TCU um plano de ação que contenha, no mínimo: (a) as ações e deliberações a serem implementadas em razão dos estudos; (b) os responsáveis por essas ações; (c) o cronograma para a implementação dessas ações; e (d) os indicadores que serão utilizados para avaliar a implementação dessas ações;

(iii) no prazo de 15 dias após a conclusão dos normativos e manuais resultantes desse trabalho, encaminhe cópia dessa documentação ao TCU.

3.5. Limitado acompanhamento físico-financeiro das SPE na fase pré-operacional

132. Entre os cinco processos relacionados à Gestão de Participações, um em especial chamou a atenção por contemplar subprocesso e atividades relacionadas à gestão de obras, tema da presente auditoria. Trata-se do subprocesso “Acompanhamento físico-financeiro na fase pré-operacional” do empreendimento, ou seja, na fase de execução das obras, associado ao processo “Acompanhamento do desempenho da SPE”.

133. Nota-se que, em princípio, na fase pré-operacional, a Diretoria de Engenharia e Construção (DE) seria responsável pelo acompanhamento físico do empreendimento, enquanto a Diretoria Econômico-Financeira (DF) responderia pelo acompanhamento financeiro.

134. Além de não existir regulamentação sobre esse acompanhamento, conforme destacado no achado anterior, constatou-se que, atualmente, o único indicador de desempenho “acompanhado” pela DF é a Taxa Interna de Retorno do empreendimento (TIR). Contudo, conforme informado por essa diretoria, a estatal recalcula a TIR em apenas duas situações: após o recebimento dos demonstrativos financeiros da SPE (ao término do exercício) ou após uma alteração de capital autorizado (quando a SPE exige uma subscrição de capital acima do limite autorizado).

135. Algo semelhante ocorre no “acompanhamento” realizado pela DE, que também não é regulamentado e tem se limitado, praticamente, ao levantamento de percentuais de implantação física do empreendimento por meio de informações que devem ser obrigatoriamente repassadas pelas SPE à Aneel (peça 48, p. 20-71). Assim, não há acompanhamento in loco do empreendimento por parte da Chesf com determinada periodicidade para verificar como anda a obra e comparar com as informações que estão sendo prestadas pelas SPE.

136. O principal efeito decorrente da situação encontrada é o risco de o acompanhamento físico-financeiro realizado pela Chesf se tornar intempestivo quanto à possibilidade de intervenções para correção de rumos, principalmente quanto a atrasos e aumento de custos na fase pré-operacional das SPEs, porquanto, nos moldes da atual atuação, a capacidade de acompanhamento é bastante limitada, o que certamente prejudica a Gestão de Participações.

137. A situação encontrada pôde ser evidenciada ao serem solicitados o valor atual da TIR de cada um dos empreendimentos geridos por SPE, de modo a compará-lo ao valor inicialmente concebido. Nos dados encaminhados pela Chesf, constatou-se a existência de empreendimentos cuja TIR não é atualizada há quase dois anos, o que demonstra que o risco da falta de tempestividade no acompanhamento do desempenho financeiro das SPE já se mostra materializado.

138. Outra evidência da limitação do acompanhamento efetuado pela Chesf pôde ser verificada na resposta encaminhada pela empresa (peça 79) ao ofício de requisição, na qual solicitavam-se informações básicas sobre contratos firmados pelas SPE (nome das empresas contratadas por cada SPE e respectivos valores dos contratos). A Chesf não detinha tais informações, e teve que solicitá-las por meio de cartas às SPE (peça 79, CD com itens sigilosos), demonstrando não haver um acompanhamento cuidadoso por parte da companhia para com suas SPE.

139. Um acompanhamento tempestivo por parte da Estatal, implicaria, no mínimo, o conhecimento de cada contrato da SPE e o estabelecimento de contínua comparação entre o desempenho real e o planejado, análise das variações, avaliação de tendências para efetuar melhorias no processo, avaliação de possíveis alternativas e recomendação de ações corretivas adequadas. Com isso, poder-se-ia monitorar o progresso do empreendimento buscando garantir que os objetivos fossem alcançados, em especial os de prazo e de custo (objetivos físico-financeiros). Contudo, a situação encontrada é outra.

140. Dessa forma, considerando a existência de um grupo de estudo que padronizará o modelo de SPE no âmbito do Sistema Eletrobras, conforme destacado no achado precedente, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Eletrobras que, na uniformização do modelo de SPE, também padronize o acompanhamento físico-financeiro das SPE, especialmente na fase pré-operacional, delineando as atividades e estabelecendo os responsáveis por sua execução, bem como os produtos que deverão ser gerados nesse acompanhamento.

141. Considerando, ainda, a relevância do tema, até que seja estabelecido um padrão pela Eletrobras, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que apresente ao TCU, no prazo de 30 dias, um plano de ação que aponte, no mínimo: (i) as ações a serem adotadas pela companhia para institucionalização e normatização dos processos relacionados ao acompanhamento físico-financeiro das SPE, de modo a formalizá-los, delineando suas atividades e estabelecendo os responsáveis por sua execução, bem como os produtos que deverão ser gerados; (ii) os responsáveis pela implementação dessas ações; (iii) o cronograma para a implementação dessas ações; (iv) os benefícios esperados com a implementação dessas ações.

3.6. Limitações à transparência das informações relacionadas às SPE

142. Buscou-se verificar como era formalizado o acesso às informações para a Chesf, vez que a ausência, no acordo de acionista, de cláusula de acesso irrestrito às informações técnicas e financeiras da SPE poderia limitar, de forma indevida, a atuação da Estatal na gestão de suas participações.

143. Assim, a equipe solicitou, entre outros documentos, as minutas padronizadas de “acordo de acionistas” e de “estatuto de SPE”. Em resposta, a título de modelos padronizados, a Chesf encaminhou cópia do acordo de acionistas e do estatuto da SPE Interligação Elétrica Garanhuns S/A – IEG-SA (peça 61, p. 22-61).

144. Observou-se que a cláusula décima segunda do aludido acordo garante aos acionistas o direito de solicitar e obter qualquer informação a respeito dos negócios da SPE (peça 61, p. 38). Contudo, não se observou o mesmo cuidado em relação ao acesso de órgãos de fiscalização e controle a esses mesmos dados. Uma cláusula nesse sentido é boa prática de governança implementada pelo parceiro público nas SPE por ele estruturadas e estaria alinhada ao princípio da transparência que se espera da Administração Pública.

145. É importante notar que as inversões financeiras em SPE não se tratam de mera compra de ações de empresas de mercado, ao contrário, via de regra, é a Estatal quem faz a prospecção do negócio e busca os parceiros privados, no intuito de estruturar a SPE. Portanto, essas aplicações competem diretamente com os recursos destinados aos empreendimentos corporativos, inclusive sendo contemplados na mesma ordem de grandeza, embora sejam controlados e acompanhados de maneira diametralmente oposta.

146. Observou-se, ainda, que a ausência de acompanhamento físico dos empreendimentos geridos por SPE, aliada ao aumento da proporção das aplicações em SPE frente aos empreendimentos corporativos, potencializa risco de a Estatal perder parte de sua capacidade técnica de conhecimento do negócio, já que na Gestão de Participações a empresa passa a atuar com um viés mais financeiro do que técnico. Note-se, por exemplo, que todos os empreendimentos de Geração da Chesf em implantação são implementados por SPE, com exceção da Usina Eólica de Casa Nova, obra atualmente paralisada, problema que é tratado no TC 007.173/2012-1.

147. Observou-se que, embora haja nos acordos de acionistas a previsão de acesso ilimitado às informações das SPE para a Estatal, na prática, as equipes técnicas das áreas de geração e de transmissão não tem atuado efetivamente no acompanhamento desses empreendimentos, justamente em razão da Chesf atuar com um viés financeiro nas SPE.

148. Nessa linha, estudo contratado junto à Fundação José Bonifácio, ligada à Universidade Federal do Rio de Janeiro, conduzido pelo Grupo de Estudos do Setor Elétrico (Gesel/UFRJ), com dados contábeis e tributários das empresas Eletrobras, Chesf, Furnas, Eletrosul e Eletronorte, bem como dados financeiros não confidenciais relativos às principais participações em SPE dessas empresas, concluiu que a opção em investir em SPE faz com que subsidiárias da Eletrobras percam o foco operacional, que os investimentos em participações se misturem aos fluxos de caixa operacionais e que o retorno sobre o capital investido fique cada vez mais difícil de medir.

149. Uma síntese da análise elaborada pelo Gesel fez parte do relatório DF-185/2009, da Diretoria Financeira e de Relações com Investidores da Eletrobras (DF), de 25/8/2009, juntamente com a RES-815/2009, de 25/8/2009, da Diretoria Executiva e a DEL-116/2009 do Conselho de Administração da Eletrobras, de 28/8/2009 (peça 58, p. 4-17). No aludido estudo é apresentada uma análise dos investimentos do Sistema Eletrobras com base em dois pilares: tributário e societário/governança corporativa. Diante da relevância do tema abordado, optou-se por transcrever parte da síntese elaborada pela DF/Eletrobras:

2.2 Aspectos societários e de governança.

Segundo o estudo, o modelo de negócios no qual a controlada participa da SPE faz com que essas empresas operadoras tornem-se holdings financeiras. Assim, as atividades operacionais passam a conviver lado a lado com a atividade de holding financeira, o que resulta em uma perda de foco do negócio.

Participação societária é uma atividade eminentemente de controladoras financeiras e investidores institucionais. Os grandes grupos empresariais, normalmente, segregam suas atividades operacionais das de participação acionária. Isto torna o organograma dos conglomerados mais transparentes para o mercado.

A persistir o atual modelo de negócios adotado pelo Sistema Eletrobras, a tendência é que em alguns anos, a atividade de holding financeira passe a ser mais relevante do que as atividades operacionais das empresas controladas.

Ao se confirmar esta tendência, o foco estratégico das controladas seria alterado, o que traz implicações sobre o modelo de gestão destas empresas, inclusive com relação a seus quadros de pessoal.

O estudo aponta, ainda, a dificuldade de entendimento das Demonstrações Financeiras da Eletrobras, fato que é agravado com a atual estratégia de participação em SPEs adotada pela Eletrobras, conforme transcrito na sequência:

“É consenso no mercado que os demonstrativos financeiros da Eletrobras são complexos e pouco transparentes. Mesmo analistas financeiros especializados no setor elétrico encontram dificuldade em analisar a empresa através dos dados financeiros públicos e em antecipar seu resultado - e isto inclui o autor desse estudo. (...)

Vários fatores contribuem para a falta de transparência dos demonstrativos financeiros da Eletrobras. Em primeiro lugar, a holding mistura funções empresariais com funções setoriais e de apoio ao governo (CCC, Proinfra, RGR, CDE). E o balanço da empresa não poderia deixar de refletir essa dupla função: tanto o ativo e o passivo são inflados por valores relacionados a funções de governo que em nada contribuem para o resultado da atividade empresarial da empresa.

A adoção da estratégia da holding de prover funding para as controladas através de dívidas é um segundo fator a contribuir para a opacidade dos balanços. Essa estratégia faz com que tanto o lucro como os fluxos de caixa do sistema se concentrem na holding, que, como vimos acima tem demonstrativos financeiros difíceis de avaliar. Por outro lado, quem lê os

demonstrativos das controladas vê-se diante de empresas com alto grau de endividamento, com capacidade de investimento limitada, que têm programas de investimento incompatíveis com a geração de caixa operacional e que, no limite, podem ter dificuldade para honrar as dívidas existentes. Esta visão não corresponde absolutamente com a realidade do Sistema Eletrobras. O Sistema Eletrobras tem um fluxo de caixa expressivo e grande capacidade de mobilização de capital via empréstimos.

Um terceiro fator que contribui para dificultar a leitura dos demonstrativos financeiros da controlada é a opção do Sistema Eletrobras de realizar investimentos em participações minoritárias em novos projetos através das controladas. Ora, investimentos em participações minoritárias são atividades típicas de holdings e não de empresas operacionais.

Ocorre que as técnicas financeiras usadas para avaliar empresas focadas em atividades operacionais são diferentes das técnicas utilizadas para avaliar holdings de participações. A avaliação de holdings de participações é feita em função do valor dos ativos investidos, que têm que ser analisados individualmente. Já em empresas operacionais são avaliadas através de estimativas para a evolução do EBITDA ao longo do tempo. Os analistas avaliam um novo investimento pelo impacto projetado no EBITDA. Se o impacto for compatível com a taxa de atratividade da atividade investida, ele será considerado bom. O uso desta técnica para avaliar as controladas da Eletrobras fatalmente levará à conclusão de que elas realizam péssimos investimentos. Isto por que os investimentos em participações minoritárias não alteram o EBITDA. O EBITDA depende da receita da empresa e a definição contábil de receita não inclui os dividendos recebidos de investimentos em participações minoritárias. Analisadas sob esta ótica, as controladas, que têm grandes programas de investimento em participações minoritárias, mas não têm nenhuma perspectiva de crescimento proporcional do EBITDA, parecem ser empresas geridas de forma altamente ineficiente.

Evidentemente, um analista cuidadoso pode tentar segregar os fluxos de caixa operacionais, dos fluxos de caixa relacionados a investimentos em participações de uma controlada. Isto permitiria uma melhor avaliação da empresa. Trata-se, porém, de uma tarefa desafiadora, representando um grande esforço analítico mesmo para avaliar uma única controlada. Se a intenção for analisar todas as controladas, como parte de um esforço para avaliar todo o Sistema Eletrobras, será um esforço hercúleo.

Com a proliferação de investimentos em participações, tanto em transmissão como em geração, realizados através das controladas operacionais, o desenho do Sistema Eletrobras ganha uma nova camada de complexidade. Ou seja, ele tende a se tornar ainda mais complexo e menos transparente do que é atualmente.

Em resumo, a atual opção de investir em SPE através das controladas faz com que estas percam o foco operacional, que os investimentos em participações se misturem aos fluxos de caixa operacionais e que o retorno sobre o capital investido fique cada vez mais difícil de medir". Relatório DF-185/2009, Eletrobras (peça 58, p. 9-17). Grifos acrescidos.

150. O estudo recomendou uma reestruturação societária que tornasse os demonstrativos financeiros do Sistema Eletrobras mais transparentes. Recomendou, também, que as participações minoritárias em SPE fossem separadas dos negócios operacionais das controladas, na medida em que isto se mostrasse viável do ponto de vista prático.

151. Ainda no que diz respeito ao acesso às informações das SPE, verificou-se que a Chesf criou uma "Comissão de Auditoria Especial", por meio da Portaria PR-28/2014, de 3/10/2014 (peça 48, p. 6), para auditar as sociedades nas quais a Companhia tem participação acionária, nos aspectos técnicos do empreendimento, societários e econômico-financeiros. Além disso, estabeleceu que essa Comissão deve emitir um relatório para cada SPE ou grupo de SPE e submeter à aprovação da Diretoria Executiva no prazo de seis meses a contar da assinatura da portaria. Contudo, até a fase de execução da auditoria, essa comissão ainda não havia iniciado os trabalhos.

152. Dessa forma, considerando que já se passaram mais de seis meses da assinatura da referida portaria, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso

II, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que, no prazo de 30 dias, apresente ao TCU cópia dos relatórios emitidos para cada SPE ou grupo de SPE, acompanhados das respectivas aprovações da Diretoria Executiva da empresa.

153. Propõe-se, também, recomendar à Eletrobras que, na elaboração do modelo unificado para SPE do Sistema Eletrobras (achado 3.4), inclua na minuta-padrão de acordos de acionistas cláusula que contemple a previsão de acesso irrestrito dos órgãos de fiscalização e controle aos dados das SPE em que tenham participação, em alinhamento com o princípio da constitucional transparência e com as boas práticas de governança aplicáveis ao setor público.

3.7. Contratação de partes relacionadas aos sócios da SPE

154. Quanto à concepção das SPE, deve-se registrar a existência de fragilidades no mecanismo de seleção de fornecedores, que permite que partes relacionadas sejam contratadas pela SPE.

155. A minuta-padrão de acordo de acionistas encaminhada pela Chesf (peça 61, p. 22) define “partes relacionadas” como (peça 61, p. 25):

- a) qualquer acionista com mais de 5% do capital social da SPE;
- b) quaisquer administradores da SPE, efetivos ou suplentes, bem como seus respectivos cônjuges e parentes até o 4º grau; e
- c) quaisquer sociedades, direta ou indiretamente, controladas, controladoras, coligadas ou sob controle comum, direto ou indireto, de qualquer das pessoas indicadas nos itens (a) e (b), acima.

156. A cláusula quinta desse mesmo documento traz a informação de que o acionista que desejar atuar na condição de fornecedor terá preferência para fazê-lo (peça 61, p. 28):

5.2 A Acionista que desejar prestar serviços ou atuar na condição de fornecedor da SPE terá preferência para fazê-lo, desde que tenha comprovada experiência na prestação de tal serviço e ofereça preços, condições, qualificação técnica e especificações técnicas no mínimo iguais aos oferecidos por outros prestadores e fornecedores após cotação realizada pela SPE no mercado [...].

157. Ainda sobre a possibilidade de a SPE contratar fornecedores que sejam partes relacionadas, a Chesf informou que os atuais mecanismos de seleção previstos nas minutas padrão de editais de chamadas públicas para o estabelecimento de pré-contratos e formação de parcerias em SPE de geração e de transmissão não possuem cláusulas que inviabilizem a contratação de partes relacionadas. Assim se manifestou a empresa (peça 51, p. 4-6):

Na área de geração, conforme documento anexo disponibilizado no site da Chesf, que define os Procedimentos para Seleção de Empresas para formação de parcerias para os leilões de geração da Aneel deste ano, seu item 3 – subitem g.4, apresenta a seguinte redação:

g.4 Todos os serviços, materiais e equipamentos necessários para o desenvolvimento do projeto deverão ser contratados através de consulta ao mercado, podendo haver participação dos consorciados, porém sem direito a “lastcall”;

Não obstante a possibilidade apresentada no item 3.g.4 que parceiros sejam contratados, sem direito de “lastcall”, ressaltamos que a prática da Chesf é de evitar tal possibilidade. De fato, em todas as 40 SPEs parques eólicos que a Chesf participa atualmente, em nenhuma delas há contratos com o(s) parceiro(s).

No caso das outras 4 SPE relacionadas a usinas hidrelétricas, temos o seguinte quadro:

- Energética Águas da Pedra S.A – EAPSA - (UHE Dardanelos – 261 MW): Em operação comercial desde agosto/2011, tendo a seguinte composição acionária: Chesf (24,5%), Eletronorte (24,5%) e Neoenergia (51%). A Odebrecht, contratada para a construção dessa UHE na modalidade turnkey, na fase inicial detinha 5,0% na sociedade, tendo vendido sua participação à Neoenergia já no início da construção em 2007, com a concordância dos Chesf e ELN, buscando evitar conflitos de interesse.

- Energia Sustentável do Brasil S.A. – ESBR (UHE Jirau – 3.750 MW): O único parceiro contratado, a Camargo Correia, que inicialmente detinha 9,9% na sociedade, vendeu sua participação a Mizha (grupo Japonês Mitsui), também com a concordância da Chesf e ELN buscando evitar conflito de interesse. Atualmente a composição acionária é: GDF Suez (40%), Chesf (20%), Eletrosul (20%) e Mizha Participações S.A. (20%).

- Norte Energia S.A (UHE Belo Monte - 11.233 MW): Composição acionária é pulverizada não havendo fornecedores ou construtora na sociedade com mais de 1%, de forma a evitar eventuais conflitos de interesse. A composição acionária é a seguinte: Chesf 15%, Eletrobras 15%, Eletronorte 19,98%, Petros 10%, Funcef 5,0%, Caixa FIP 5%, Amazônia Energia S/A 9,77%, Belo Monte participações S.A. 10%, Vale 9,0%, J. Malucelli Energia 0,25% e Sinobras 1%.

- Consórcio Energético Sinop – CES - (UHE Sinop – 400 MW): Esta é a mais recente participação da Chesf em hidrelétricas resultante de Leilão Aneel 006/2013 e seguindo diretriz de evitar conflito de interesse entre sócios, não há parceiros contratados. A composição acionária é a seguinte: Chesf (24,5 %), Eletronorte (24,5 %) e Alusa (51 %). Este último em processo de substituição pela EDF Norte Fluminense.

(...)

No processo de transmissão a seleção do parceiro para participação de leilão é feito através de chamada pública com base no documento anexo, que é disponibilizado no site da Chesf. Esse documento define os procedimentos para seleção do parceiro para os leilões de transmissão. O item 3, subitem g.4, tem a seguinte redação:

“Todos os serviços, materiais e equipamentos necessários para o desenvolvimento do projeto deverão ser contratados através de consulta ao mercado. A participação do(s) consorciado(s) dependerá de comprovação de vantagem para SPE”.

Apesar da possibilidade descrita no referido item que parceiros possam ser contratados, vale ressaltar que a prática da Chesf é de evitar tal possibilidade. (Grifos acrescidos).

158. Embora na resposta transcrita a empresa afirme que, atualmente, não haja contratos entre SPE e parceiros, o texto se contradiz ao indicar que, na área de Geração, sócios das SPE participaram ou participam como fornecedores: (a) na UHE Dardanelos a Odebrecht, contratada para execução das obras, detinha inicialmente 5% das ações da SPE; (b) na UHE Jirau a Construtora Camargo Correia detinha 9,9% das ações da SPE; (c) na UHE Belo Monte a composição acionária é pulverizada não havendo fornecedores com mais de 1% de participação.

159. Fato semelhante ocorre na área de Transmissão. Apesar da resposta encaminhada pela Chesf não deixar claro se há parceiros como fornecedores, verificou-se (peça 49, itens não digitalizáveis) que duas SPE têm como Epecista o acionista privado da SPE, são elas: (a) Sistema de Transmissão do Nordeste S.A. – STN; e (b) Manaus Transmissora de Energia S.A. – MTE.

160. Impende ressaltar que o questionamento feito à Chesf contemplou apenas fornecedores que são também acionistas, não incluindo outras partes relacionadas, como empresas subsidiárias. Contudo, os casos apresentados, por si só, já foram suficientes para verificar que não há esse controle pré-estabelecido nos atuais mecanismos de seleção fornecedores.

161. Como decorrência dessa fragilidade no processo de seleção de fornecedores, surge o risco da ocorrência de conflitos de interesse, bem como o prejuízo ao princípio da segregação de funções, já que por vezes o parceiro privado pode fiscalizar e pagar o serviço realizado por ele mesmo ou por partes relacionadas.

162. Verifica-se, por exemplo, que pode surgir assimetrias de informação e até mesmo a perseguição de objetivos divergentes. O acionista majoritário pode buscar maximizar o retorno do seu investimento por meio de contratações mais caras de partes relacionadas. E ainda, após garantir a contratação de partes relacionadas, o acionista pode deixar a SPE, visto que também não há mecanismos que dificultem a saída. Ao contrário, como via de regra o capital subscrito na SPE no início da sua constituição é baixo, posto que o empreendimento encontra-se em fase inicial de

implantação, o parceiro privado encontra incentivo para deixar a sociedade caso já tenha alcançado seu objetivo.

163. Nos casos listados anteriormente, nota-se que alguns empreendimentos sofreram forte variação nos custos, conforme tabela abaixo. Contudo, não fez parte do escopo desta auditoria, a avaliação dos custos apresentados.

SPE com contratação de partes relacionadas	Custo inicial (R\$ milhões)	Custo atual (R\$ milhões)	Acréscimo %
Área de Geração			
Energética Águas da Pedra S.A. (EAPSA)	732,80	796,40	9%
Energia Sustentável do Brasil S.A. (ESBR)	9.000,00	18.595,41	107%
Norte Energia S.A. (NESA)	25.885,05	29.683,79	15%
Área de Transmissão			
Sistema de Transmissão Nordeste S.A. (STN)	434,29	530,04	22%
Manaus Transmissora de Energia S.A. (MTE)	1.228,90	2.120,03	73%

164. É importante registrar que embora as minutas padrão não prevejam tais mecanismos, segundo os representantes das áreas de geração e transmissão da Chesf, a companhia tem adotado a prática de não contratar o parceiro privado da SPE como fornecedor ou epecista para evitar possíveis conflitos de interesse (peça 51, p. 5).

165. Diante do exposto, visando-se mitigar possíveis conflitos de interesses, propõe-se determinar, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que inclua nas minutas padrão dos editais de chamadas públicas para a formação de parcerias para participação em leilões de geração e transmissão, bem como nas minutas padronizadas de acordos de acionistas:

(a) cláusula(s) que garantam que a SPE somente poderá celebrar contratos, acordos, arranjos ou compromissos com qualquer Parte Relacionada dos acionistas do Acionista Privado, ou alteração ou aditamento de qualquer deles, em termos e condições de mercado;

(b) cláusula(s) que garantam o direito de manifestação de veto por parte da Estatal, devidamente justificado, à celebração de qualquer contrato, acordo, arranjo ou compromisso da SPE com qualquer Parte Relacionada dos acionistas do Acionista Privado, ou alteração ou aditamento de qualquer deles;

(c) cláusula(s) que garantam que todas as operações entre a SPE e uma das Partes ou qualquer Parte Relacionada dos acionistas do Acionista Privado deverão ser conduzidas de forma que não seja concedida a qualquer Parte ou à sua respectiva Parte Relacionada remuneração, em termos e condições mais vantajosos do que os que seriam acordados com outras partes não relacionadas;

(d) cláusula(s) que contemplem mecanismos para mitigar a saída de Acionistas Privados da SPE nas fases iniciais de implantação do empreendimento, especialmente, após serem firmados contrato, acordo, arranjo ou compromisso da SPE com qualquer Parte Relacionada dos acionistas do Acionista Privado.

166. Para efeito de comprovação do cumprimento dessa decisão, propõe-se determinar à Chesf que encaminhe ao TCU, no prazo de 15 dias, cópia da referida documentação.

167. Propõe-se, ainda, determinar à Eletrobras, na condição de holding, que normatize e oriente suas subsidiárias a procederem de modo semelhante ao determinado à Chesf, e, para efeito de comprovação do cumprimento dessa determinação, encaminhe ao TCU, no prazo de 30 dias, cópia dos normativos e orientações adotados.

3.8. Ausência de Conselhos Fiscais em SPE e de manual de orientação sobre a atuação dos conselheiros fiscais representantes da Chesf em SPE

168. Observou-se a inexistência de Conselhos Fiscais em mais de 90% das SPE em que a Chesf detém participação. Notou-se, ainda, que a Companhia não possui um manual para orientação da atuação dos conselheiros fiscais representantes da estatal nas SPE.

169. Diferentemente dos empreendimentos corporativos, em que a própria Estatal é responsável pela gestão das obras e implantação dos empreendimentos, no caso das participações minoritárias em SPE, a Estatal (principal) delega autoridade e poder para que terceiros (agentes) exerçam a gestão do empreendimento, incluindo a administração de recursos públicos. Dessa relação “agentes vs. principal” surgem os chamados “conflitos de agência” ou conflito “agente-principal”, posto que os interesses daqueles que administram as SPE (agentes) podem não estar alinhados aos da Estatal (principal).

170. É no contexto desse tipo de relação que se torna imprescindível a aplicação de boas práticas de governança, as quais visam a redução dos conflitos, o alinhamento das ações, a melhoria do desempenho organizacional e a busca por mais segurança aos proprietários, conforme explicita o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração elaborado pelo TCU (peça 66, p. 11-16).

171. Sob essa perspectiva, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) descreve que as principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são o Conselho de Administração, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal.

172. Contudo, ao analisar as referidas ferramentas de governança no contexto das SPE, sob a ótica da Chesf como “principal” da relação “agente-principal”, observaram-se deficiências associadas tanto à constituição dessas ferramentas (Conselhos e Auditoria Independente), quanto às práticas de orientação à atuação desses organismos.

173. No que se refere aos Conselhos Fiscais, constatou-se que, das 52 SPEs nas quais a Chesf possui participação acionária, apenas quatro possuem Conselho Fiscal instituído: Energética Águas da Pedra S.A. (UHE Dardanelos), Norte Energia S.A. (UHE Belo Monte), Integração Transmissora de Energia S.A. e Manaus Transmissora de Energia S.A..

174. A ausência de conselhos fiscais em organizações constituídas como sociedades por ações contraria o art. 161 da Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações).

175. A relevância do Conselho Fiscal é destacada no Capítulo XIII da Lei 6.404/1976. Em especial, no seu art. 163, são detalhadas as competências desse conselho, entre as quais destaca-se a fiscalização dos atos dos administradores e a verificação dos seus deveres legais e estatutários.

176. Além disso, o Manual de Orientação do Conselheiro Fiscal Representante da Eletrobras, revela a importância do Conselho Fiscal no contexto das SPE, no papel de substituir e representar os acionistas na sua função fiscalizadora, acompanhando a ação dos administradores a fim de verificar o cumprimento de seus deveres legais e estatutários (peça 67, p. 70).

177. Assim, entende-se que ausência desse órgão compromete a boa governança das SPE, uma vez que os Conselhos Fiscais se constituem em elementos essenciais às práticas de orientação à atuação dessas entidades empresariais.

178. Além disso, ainda no tocante aos Conselhos Fiscais, restou caracterizada a ausência de mecanismos institucionais formais de orientação aos conselheiros fiscais representantes da Chesf em SPE, como o Manual de Orientação do Conselheiro Fiscal Representante da Eletrobras (peça 67, p. 65), existente no âmbito da holding, porém, direcionado somente às SPE nas quais a Eletrobras é participante.

179. Ante o exposto, propõe-se, determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que:

(i) por meio de seus representantes nos conselhos de administração das SPE em que tenha participação, institua Conselhos Fiscais nas SPE e estabeleça, em seus respectivos estatutos, normas sobre o funcionamento desses conselhos, em atenção ao art. 161 da Lei 6.404/1976;

(ii) até o estabelecimento de padrões pela Eletrobras, adote como referência o Manual de Orientação do Conselheiro Fiscal Representante da Eletrobras como padrão para orientação da atuação dos conselheiros fiscais representantes da Chesf em SPE.

180. Para efeito de comprovação do cumprimento dessa decisão, propõe-se determinar à Chesf que encaminhe ao TCU, no prazo de 30 dias, as providências internas adotadas.

3.9. Fragilidades no manual de orientação dos conselheiros de administração representantes da Chesf em SPE

181. No que diz respeito aos Conselhos de Administração, observou-se a existência de fragilidades no manual de orientação aos conselheiros representantes da Chesf em SPE.

182. Segundo a Resolução Normativa RN-5/2014 (peça 46, p. 5), a Diretoria Executiva da Chesf, por meio da Decisão de Diretoria DD-35.08/2014, de 30/10/2014, aprovou o Manual de Orientação do Conselheiro de Administração de SPE Representante da Chesf. Ainda de acordo com a RN-5/2014, o referido manual tem a finalidade de (peça 46, p. 5):

(...) nortear a atuação do Conselheiro visando pautar suas ações nos princípios das melhores práticas de governança corporativa: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, com a finalidade de aumentar a eficiência empresarial, a rentabilidade e a valorização do patrimônio da SPE, bem como maximizar o retorno do investimento da Companhia.

183. Esse manual teve como base documento da Eletrobras intitulado “Manual de Orientação do Conselheiro Administração Representante da Eletrobras” (peça 67, p. 39). No entanto, cotejando-se os dois documentos, nota-se que o manual da Chesf eliminou importantes regras previstas no manual da Eletrobras. Entre elas, destacam-se as previsões de:

1. A avaliação anual formal dos conselheiros. Observe-se, ainda, que o estabelecimento de um sistema de avaliação de desempenho dos membros da alta administração, bem como da gestão operacional, é uma das práticas previstas no Referencial Básico de Governança elaborado pelo TCU - prática L1.3 (peça 66, p. 40);
2. Custeio de despesas dos conselheiros pela SPE;
3. Exigência de graduação em nível superior, preferencialmente nas áreas de Economia, Administração, Contabilidade, Direito ou Engenharia, como requisito para o cargo de conselheiro de administração de SPE;
4. Previsão de o conselheiro “Solicitar à área jurídica a exposição das demandas, autuações e multas aplicadas”. Essa possibilidade reveste-se de especial relevância à atuação do conselheiro, uma vez que a boa atuação dos Conselhos de Administração depende da preparação prévia dos seus integrantes. Nesse sentido, o apoio do setor jurídico pode ser de grande valia, porquanto esclarecimentos sobre “demandas, autuações e multas aplicadas” ajudam no entendimento de eventuais ocorrências que podem impactar a monitoração de riscos, de orçamento e planejamento estratégico;
5. Previsão de que “Informações e variáveis necessárias à avaliação de negócios devem, assim, ser captadas publicamente. As informações devem ser disponibilizadas de forma equitativa, sobretudo no que diz respeito a eventos corporativos, estratégicos, mercadológicos, além de resultados econômico-financeiros”. Esse item tem importância, principalmente, quanto ao sigilo de informações, pois os conselheiros, de acordo com o artigo 155 da Lei das S/A e nas Instruções CVM 358 e 369, devem observar sigilo sobre informações relevantes da empresa de cujo Conselho participam;
6. Previsão de escolha ou substituição do executivo principal da SPE pelo Conselho de Administração. Essa atribuição é uma das mais importantes responsabilidades do Conselho de Administração;
7. Previsão para que o Comitê de Auditoria seja “formado por membros do Conselho de Administração. O conselheiro que acumular função executiva não deve participar deste

Comitê”. De acordo com o supracitado manual, “o relacionamento com o Comitê de Auditoria, quando existente, com a auditoria independente e com a auditoria interna deve ser pautado nas melhores práticas de governança corporativa”. Além disso, “os Conselhos de Administração devem estimular a formação de comitês, sempre que julgar necessário”.

184. Eliminou, também, boas práticas de governança, como as obrigações do Conselheiro de Administração de:

- a) disponibilizar à estatal o calendário anual de eventos corporativos da SPE;
- b) disponibilizar à estatal, no prazo mínimo de 5 dias de antecedência, a pauta da reunião do Conselho de Administração”;
- c) encaminhar à Eletrobras, quando necessário, com antecedência mínima de oito dias, solicitação de suporte técnico sobre matéria específica da pauta da reunião do Conselho de Administração;
- d) disponibilizar à Eletrobras, até 60 dias após as reuniões do Conselho de Administração, as atas de reunião devidamente assinadas por todos os membros presentes, encaminhadas juntamente com o relatório pessoal contendo os comentários cabíveis relativos aos votos proferidos e às questões relevantes suscitadas na reunião;
- e) encaminhar à área de acompanhamento dos conselheiros na Eletrobras, ao final de cada exercício e ao final de seu mandato, quando não coincidentes, relatório de ação de sua atuação como conselheiro, destacando os fatos relevantes ocorridos no período, bem como uma avaliação da gestão da empresa onde atuou como conselheiro.

185. Observe-se que alguns desses pontos, além de estarem previstos no manual da holding, são tidos como boas práticas de governança, presentes inclusive no Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração elaborado pelo TCU, como as previsões de:

- i) Estabelecer um sistema de avaliação de desempenho dos membros da alta administração, bem como da gestão operacional;
- ii) Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente o alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração e dos gerentes;
- iii) Definir os papéis e distribuir as responsabilidades entre os membros dos conselhos, da alta administração e os gerentes, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas;
- iv) Responsabilizar-se, perante as estruturas de governança, pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos;
- v) Definir, de forma clara, procedimentos e regulamentos afetos à gestão da estrutura interna de governança, bem como os seguintes processos: elaboração, implementação e revisão de políticas; tomada de decisão, monitoramento e controle.

186. Assim, compreende-se que os pontos suprimidos pela Chesf poderiam contribuir para o aperfeiçoamento da atuação do Conselheiro de Administração, fortalecendo o sistema de governança do processo de gestão das participações em SPE.

187. Vislumbra-se, ainda, a possibilidade de prejuízos à atuação dos conselheiros de administração representantes da Chesf em SPE, devido a deficiências encontradas nos mecanismos formais de orientação a esses profissionais, o que pode impactar negativamente a efetividade dos mecanismos de governança das SPE.

188. Ante todo o exposto, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Eletrobras que, na elaboração do Modelo Unificado para todo o Sistema Eletrobras em estudo, nos termos citados no Achado 3.4, uniformize os manuais de orientações aos conselheiros fiscal e de administração, no âmbito de suas subsidiárias, com vistas a aprimorar os processos de governança relacionados às SPE.

189. Propõe-se, ainda, recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que, até a uniformização do modelo por parte da Eletrobras, adote como referência o Manual de Orientação do Conselheiro de Administração Representante da Eletrobras como padrão para orientação da atuação dos conselheiros de administração representantes da Chesf em SPE, ou revise o seu manual, buscando reestabelecer os pontos suprimidos, em atenção às boas práticas de governança empresarial.

3.10. Incompatibilidade entre a estrutura responsável pela gestão de participações em SPE e as responsabilidades a ela atribuídas

190. Diante do contexto apresentado, no qual foram identificadas limitações no acompanhamento do desempenho físico-financeiro das SPE, bem como fragilidades nos mecanismos de seleção de fornecedores e deficiências nos Conselhos de Administração e Fiscal dessas organizações, ganha relevância outra inconsistência observada durante a presente auditoria: a incompatibilidade entre a estrutura responsável pela gestão de participações em SPE e os encargos a ela atribuídas.

191. O processo atual de acompanhamento do desempenho das 52 SPE é realizado na Chesf por uma equipe de dois profissionais, os quais se reportam diretamente à Presidência da estatal. As suas atividades operacionais consistem em receber dados das SPE e gerar informações gerenciais sobre o andamento dos empreendimentos.

192. Em entrevistas com profissionais da empresa, observou-se que a estrutura administrativa dessa equipe era composta por apenas dois funcionários. Identificou-se, ainda, que além de responder pelo encaminhamento das demandas das SPE junto à Presidência da Estatal, um dos funcionários também exerce a função de Conselheiro de Administração em nove SPE e é Suplente de Conselheiro de Administração em outras quatro SPE (peça 61, p. 2-18).

193. Observou-se, ainda, inexistência de um sistema de informações padronizado, com mecanismos de aquisição de dados diretamente da SPE, que proporcione um fluxo contínuo de dados entre as SPE e Chesf, e entre as demais diretorias e a equipe adjunta da Presidência, de modo ela possa gerar informações gerenciais tempestivas sobre o andamento dos empreendimentos.

194. Tal quadro se mostra preocupante não só em função da demais constatações apresentadas, mas também em razão de outros fatores, como: (a) crescimento do número de SPE com participação da Chesf, que subiu de 7 para 52 nos últimos cinco anos (2009 a 2014); (b) aumento expressivo no volume de investimento destinados a essas SPE, que saltou de R\$ 181 milhões em 2009 para 1,63 bilhão em 2014; (c) tendência de crescimento dos investimentos em SPE frente aos investimentos corporativos; (d) necessidade de apoio aos representantes da Chesf nos conselhos de administração e fiscal, com vista à defesa dos interesses da estatal.

195. A respeito do uso da tecnologia da informação como ferramenta de suporte aos processos relacionados à gestão de participações, vale destacar a existência de iniciativa de desenvolvimento de dois sistemas informatizados, no âmbito da Eletrobras, com o intuito de aprimorar a gestão de informações sobre as SPE. São eles: (i) SAE – Sistema de Acompanhamento dos Empreendimentos de Geração; e (ii) SGE – Sistema de Gestão de Empreendimentos de Transmissão. No entanto, de acordo com informações trazidas em reunião por técnicos da Chesf, não há uma perspectiva firme de quando esses sistemas serão completamente implantados na empresa.

196. Diante da incompatibilidade entre a estrutura responsável pela gestão de participações em SPE e as responsabilidades a ela atribuídas, e considerando-se todo o contexto apresentado nos tópicos anteriores, de limitações no acompanhamento do desempenho físico-financeiro das SPE, bem como de fragilidades nos mecanismos de seleção de fornecedores e de deficiências nos Conselhos de Administração e Fiscal dessas organizações, e, tendo em vista os moldes da atual atuação da estatal em SPE, em que a empresa perde o foco operacional (cuja atividade fim é de gerar e transmitir energia elétrica) e passa operar com o foco financeiro (investir em ações de SPE), como exposto no Achado 3.6, as consequências para a Estatal podem ser desastrosas: vultosos recursos públicos aplicados sem transparência e sem efetiva fiscalização; conflitos de interesse que desfavoreçam à Chesf; possibilidade de redução da rentabilidade esperada, podendo reverter-se em

prejuízos; possibilidade de a Chesf receber empreendimento de baixa qualidade em eventual aquisição de cotas da SPE, vez que não há acompanhamento eficiente, entre outros.

197. Assim, ante o exposto propõe-se encaminhar determinação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que, no prazo de 30 dias, apresente ao TCU um plano de ação para a compatibilização da estrutura responsável pela Gestão de Participações, hoje ligada diretamente à Presidência da Chesf, frente às constatações apontados ao longo deste tópico, que aponte, no mínimo: (i) as ações a serem adotadas; (ii) os responsáveis pela implementação dessas ações; (iii) o cronograma para a implementação dessas ações; (iv) os indicadores que serão utilizados para avaliar a implementação dessas ações; e (v) os benefícios esperados com a implementação dessas ações.

198. Nesse mesmo sentido, propõe-se recomendar à Eletrobras que, na elaboração no Modelo Unificado para todo o Sistema Eletrobras em estudo, estabeleça organograma padrão da estrutura responsável pela Gestão de Participações em SPE, definidos seus papéis e competências.

199. Propõe-se, ainda, encaminhar determinação à Eletrobras para que apresente ao TCU plano de ação sobre o andamento da implantação do Sistema de Acompanhamento dos Empreendimentos de Geração (SAE) e do Sistema de Gestão de Empreendimentos de Transmissão (SGE), que aponte, para cada sistema, no mínimo: (i) as deliberações adotadas pelas instâncias superiores da Holding em relação à implementação do sistema, de modo a padronizá-lo no âmbito do Sistema Eletrobras; (ii) as ações que já foram adotadas em relação a implementação desses sistemas; (iii) as ações a serem adotadas para implementá-lo em todas as subsidiárias; (iv) os responsáveis pela implementação dessas ações; (v) o cronograma para a implementação do sistema; (vi) os indicadores que serão utilizados para avaliar a implementação do sistema; e (vii) os benefícios esperados com a implementação do sistema.

3. ACHADOS DE AUDITORIA (Relacionados a empreendimentos corporativos)

200. Identificou-se deficiências comuns às atividades de “gestão de empreendimentos”, “administração de contratos” e “fiscalização de obras”, bem como outras que ocorrem exclusivamente à atividade de “gestão de empreendimentos”. Foi visto que tais deficiências comprometem a efetividade da gestão de obras da empresa. Para a avaliação dos problemas constatados, foram utilizados como referências dois padrões internacionalmente reconhecidos: a quinta edição do PMBOK do Project Management Institute (PMI), e o Coso II/Intosai 9130: Identificação de eventos e Avaliação de Riscos. Além disso, para a atividade do gestor de empreendimento, utilizou-se como parâmetro a Resolução Normativa 3/2012 da Chesf (peça 45, p. 3-5), que trata da criação dessa atividade no âmbito da estatal.

3.11. Deficiências comuns às três atividades de gestão de obras

201. Inicialmente, cabe contextualizar três figuras importantes que atuam na gestão de obras de empreendimentos corporativos da Chesf, quais sejam o “gestor de empreendimentos”, o “administrador de contrato” e o “fiscal de obras”.

202. A atividade de “gestor de empreendimentos” foi criada em maio de 2012, por meio da Resolução Normativa 3/2012, com o objetivo precípuo de aprimorar a coordenação da execução das obras referentes a empreendimentos de transmissão da Chesf. A aludida resolução é o principal normativo de gestão de obras da empresa (peça 41, p. 2).

203. Ressalta-se, inicialmente, que as unidades técnicas da Diretoria de Engenharia e Construção (DE) reconhecem que essa atividade, apesar de se apresentar como uma boa iniciativa da Chesf para integração dos projetos e controle de prazos, ainda necessita de aperfeiçoamentos para contribuir mais efetivamente com a gestão de obras da estatal.

204. A importância do “gestor de empreendimentos” para a empresa pode ser notada na própria Resolução Normativa 3/2012 (peça 45, p. 3-5), que preconizou que sua atuação se dará de forma interfuncional e sistêmica, coordenando o processo de mobilização das diversas áreas funcionais existentes, em especial no que concerne aos aspectos técnicos, legais, orçamentários e patrimoniais,

necessários à implantação dos empreendimentos de transmissão e lhe confiou uma série de atribuições para exercer esse papel.

205. Em linhas gerais, a criação da figura do gestor de empreendimentos nada mais é do que uma iniciativa à flexibilização da estrutura departamentalizada por funções, rígida e morosa da estatal, para uma estrutura matricial, estrutura mista que contempla aspectos tanto da estrutura funcional como da projetizada, conforme preconiza o item 2.1.3 do PMBOK.

206. Além disso, de acordo com o apresentado pelas unidades técnicas da DE, essa flexibilização poderá evoluir para a inclusão de pessoal de diferentes departamentos funcionais, os quais, durante o desenvolvimento do projeto, poderão estabelecer procedimentos operacionais e operar fora da estrutura hierárquica formal padrão. Poder-se-á, no futuro, adaptar um modelo próprio de escritório de projetos, como preconizado pelo Guia PMBOK/PMI. Porém, a situação atual encontrada na Chesf é outra, conforme será apresentado adiante.

207. A figura do “gestor de empreendimentos” ganha ainda mais relevância no cenário atual em que se encontra o setor elétrico brasileiro e, em especial, a Chesf. Ressalta-se que, antes de 2012, essa estatal era a empresa mais lucrativa do sistema Eletrobras, com lucros da ordem de R\$ 2 bilhões e, a partir de 2012, após a Medida Provisória 579/2012, convertida na Lei 12.783/2013, passou a amargar prejuízos milionários (-R\$ 466,1 milhões), conforme exposto no último relatório de gestão da companhia (peça 63, p. 10).

208. Além do “gestor de empreendimentos”, entre o pessoal de outros departamentos funcionais que participam da gestão de obras da empresa destacam-se o “administrador de contrato” e o “fiscal de obras”, atividades as quais não se confundem com a do gestor de empreendimentos, porém, se complementam.

209. O administrador de contrato, no âmbito da empresa, é definido na Instrução Normativa IN-SU.04.003 (peça 71) como “empregado formalmente designado, responsável pelo processamento administrativo do Instrumento Contratual”. A referida Instrução Normativa estabelece a competência do Administrador de Contrato para “realizar todos os atos para o processamento administrativo necessário ao fiel cumprimento do Instrumento Contratual (contratos, convênios, termos de cooperação ou termos de Parceria)”. Tal instrução descreve também os procedimentos sob a responsabilidade do administrador de contrato, bem como do Fiscal ou Gestor do serviço.

210. O Fiscal ou Gestor do Serviço, conhecido como “fiscal de obras”, é definido na supracitada IN-SU.04.003 como “empregado formalmente designado, responsável pela fiscalização das atividades executadas pela Contratada e pelo suporte técnico ao Administrador do Contrato”. Essa norma estabelece a competência do fiscal de obras para “acompanhar a realização do serviço, emitir o Boletim de Medição e prestar informações ao administrador do contrato sobre o andamento do serviço”.

211. De acordo com o artigo 67 da Lei 8.666/1993, é obrigatória a nomeação de pelo menos um fiscal para cada contrato firmado. Assim, o fiscal é considerado o representante da contratante e tem poder de decisão para corrigir falhas que possam ocorrer durante a execução da obra.

212. Nesse contexto, entende-se que o aperfeiçoamento da atuação dos mencionados gestores de obras poderá contribuir na mitigação dos riscos e efeitos decorrentes da forma como a gestão de obras é conduzida atualmente na Chesf. Tais riscos e efeitos tem potencial elevado para implicar a execução de projetos de implementação de novos empreendimentos com atrasos e/ou com aumentos dos custos inicialmente previstos.

213. Dito isso, a partir da análise dos dados obtidos sobre as atividades do gestor de empreendimentos, do administrador de contratos e do fiscal de obras, bem como do resultado da pesquisa eletrônica aplicada pela equipe de auditoria, cujo relatório foi acostado à peça 78, foram identificadas as constatações detalhadas a seguir.

3.11.1. Incompatibilidade entre a quantidade de objetos por gestor de obras e suas atribuições previstas nos normativos da Chesf.

214. Por meio de análise documental e realização de entrevistas e pesquisa eletrônica realizada com gestores de obras (gestores de empreendimentos, administradores de contratos e fiscais de obras), foi constatada a incompatibilidade entre a quantidade de objetos por gestor e as atribuições a ele confiadas.

215. Em relação aos “gestores de empreendimentos”, foi visto que metade deles é responsável por cinco ou mais empreendimentos. Além de atuar simultaneamente em múltiplos empreendimentos, alguns deles também exercem funções de direção e assessoramento na empresa (dedicação parcial na gestão de obras).

216. A Chesf informou que há 96 empreendimentos distribuídos para 20 gestores. Um gestor de empreendimentos chega a gerenciar 15 obras simultaneamente (peça 60, p. 2-3). Observe-se, ainda, que um único empreendimento pode ter mais de uma obra (evento), conforme resposta apresentada pela Chesf ao referido ofício.

217. Cumpre observar que os empreendimentos de geração e de transmissão ora tratados possuem elevado grau de complexidade, além de alto custo de execução, o que, por si só, exigiria um elevado grau de dedicação por parte dos gestores, fato que não é observado na estatal.

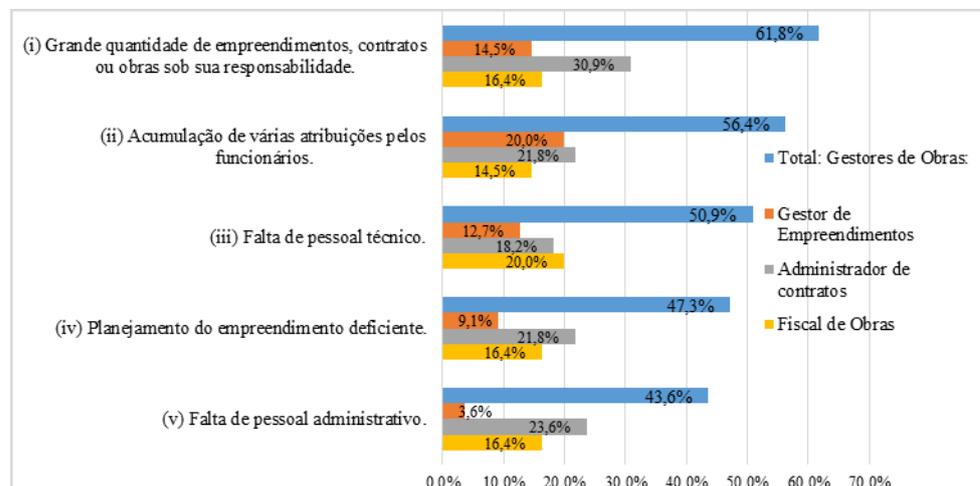
218. Já os resultados da pesquisa eletrônica apontaram que 50% dos gestores de empreendimentos atuam em 2 a 5 obras simultaneamente.

219. Em relação aos “administradores de contratos”, foi observado que a maioria desses administradores é responsável por um número compreendido na faixa entre 11 e 20 contratos simultaneamente (65%).

220. Já a maioria dos “fiscais de obras” (58,8%) fiscalizam de 2 a 5 empreendimentos simultaneamente, enquanto outro percentual expressivo (17,6%) fiscaliza entre 6 e 10 concomitantemente, o que, a priori, não é compatível com a quantidade de atribuições que lhe são confiadas na IN-SU.04.003.

221. Os resultados da pesquisa eletrônica encontram-se no documento intitulado “Relatório da Pesquisa sobre Gestão de Obras na Chesf” (peça 78).

222. A pesquisa levantou também quais seriam as principais dificuldades enfrentadas pelos funcionários pesquisados para exercer as atividades relacionadas à gestão de obras destinadas à implantação de empreendimentos de energia elétrica. Na questão relativa ao tema, os gestores poderiam apontar, entre 14 tipos de dificuldades, as principais enfrentadas, sem limite de número de respostas. Assim, 61,8% dos gestores de obras respondentes apontaram como maior dificuldade enfrentada a grande quantidade de objetos sob sua responsabilidade. E, como segunda maior dificuldade, apontada por 56,4% dos respondentes, a acumulação de várias atribuições pelos funcionários. O gráfico abaixo resume as informações apresentadas, além de apresentar resultados por atividade.



223. Além disso, em resposta a outra questão da pesquisa, os gestores de obras apontaram essa incompatibilidade (grande volume de empreendimentos, contratos ou obras sob a responsabilidade de uma só pessoa) como a principal causa interna para a ocorrência de atrasos na implantação de empreendimentos na Chesf (61,8% dos respondentes).

224. Outro ponto levantado na pesquisa apontou que a grande maioria dos gestores de obras respondentes (76,4%) discordou da afirmação que a quantidade de pessoal alocado em atividades semelhantes a que exercem é suficiente para o cumprimento de prazos estabelecidos, corroborando com a constatação apontada.

225. Ademais, verificou-se que o problema é mais crítico em relação aos “administradores de contratos”. A pesquisa apontou que a grande maioria deles (85,0%) discordou da afirmação que consegue concluir no prazo planejado todas as ações colocadas sob sua responsabilidade.

226. O não cumprimento de ações em prazos planejados, por parte dos administradores de contratos, pode ter como consequência, por exemplo, o atraso na liberação de faturas em razão da grande quantidade de claims (reivindicações) a serem analisados.

227. Outra questão importante da pesquisa eletrônica (peça 78), relacionada indiretamente à presente constatação, revelou que 56,4% dos gestores de obras respondentes discordam em maior ou menor grau com a afirmação de que, diante da quantidade de objetos sob sua responsabilidade, os normativos da Chesf são suficientes para orientar a priorização de suas ações.

228. Observa-se, portanto, que é possível aprimorar as atividades desenvolvidas pelos gestores de obras, por meio de normativos que priorizem as áreas de maior risco e relevância. Tais critérios, uma vez definidos, poderão auxiliar o gestor na definição da priorização de suas atividades, os chamados eventos significativos pelo Coso Intosai.

229. Diante da análise efetuada, conclui-se que existem incompatibilidades entre a quantidade de empreendimentos sob responsabilidade do Gestor de Empreendimentos e as suas atribuições previstas na RN-03/2012 e no próprio organograma da empresa; entre a quantidade de contratos por Administrador e as suas atribuições previstas na Instrução Normativa IN-SU.04.003; e entre a quantidade de obras por Fiscal e as suas atribuições previstas na IN-SU.04.003.

230. Nesse viés, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que realize estudos para: (i) adequação do quadro de funcionários envolvidos na gestão de obras da empresa; (ii) implantação de instruções normativas que regulamentem tal gestão, contendo procedimentos de avaliação e limitação do número de objetos por gestor de obras, de forma a compatibilizar a quantidade de empreendimentos às atribuições dos funcionários; (iii) adoção de critérios e metodologias para priorização das atividades relacionadas, visando obter uma maior efetividade no gerenciamento das obras corporativas da empresa.

231. Para a realização desses estudos, sugere-se levar em conta os resultados da pesquisa eletrônica realizada sobre a percepção dos gestores de obras (peça 78).

3.11.2. Baixa efetividade na atuação dos administradores de contrato no que diz respeito à aplicação de penalidades por irregularidades cometidas na execução de contratos.

232. Foi constatado, por meio de entrevistas e pesquisa eletrônica realizadas com administradores de contratos, que a maioria desses administradores não dispõe de mecanismos formais adequados para o enquadramento das irregularidades detectadas, não sendo possível, na maioria dos casos, apenas adequadamente o contratado por irregularidades cometidas na execução do contrato. A mitigação de tal constatação depende, também, da atuação e regramento formal das demais atividades inerentes ao processo de gestão de obras da empresa.

233. A pesquisa eletrônica avaliou a percepção de cada respondente sobre ocorrências na atividade sob sua responsabilidade, referente à implantação de empreendimentos de energia elétrica. Nesse item, a pesquisa abordou principalmente a identificação de irregularidades cometidas pelas contratadas, previsão, dosimetria e efetividade dos meios de punição e saneamento de irregularidades contratuais. A maioria dos respondentes (64,2%) informou que identifica frequentemente irregularidades cometidas pelas contratadas.

234. A maioria dos gestores pesquisados (65,4%) discordou da afirmação de que os meios de punição ao contratado, previstos em contratos da Chesf, são adequados para o enquadramento das irregularidades detectadas, denotando a necessidade de se aprimorar as minutas de contrato padrão da empresa, implantar procedimentos padrão para apenar as contratadas e/ou de se realizar estudos mais criteriosos sobre meios eficientes de salvaguarda para a empresa, para cada contrato a assinar.

235. Em relação à aplicação de penalidades previstas em contrato, a maioria dos gestores (77,4%) discordou da afirmação de que a aplicação de penalidades tem sido um meio efetivo de fazer com que a contratada cumpra o contrato conforme previsto (prazo, custo e qualidade), refletindo, possivelmente, o apontamento anterior.

236. Adicionalmente, 41,8% dos gestores de obras apontaram, na pesquisa, essa deficiência como uma das principais causas internas para a ocorrência de atrasos na implantação de empreendimentos na Chesf.

237. Além disso, na aludida pesquisa, 80% dos gestores de obras apontaram também a deficiência relacionada ao desempenho inadequado de fornecedores e/ou empreiteiras (construtoras e montadoras) como a principal causa entre as que mais contribuem para a elevação dos custos na implantação de empreendimentos na Chesf.

238. Os resultados apontados denotam a necessidade de definição de regras formais que contribuam com o aumento da efetividade na atuação dos administradores de contrato, principalmente em relação à aplicação de penalidades por irregularidades cometidas na execução contratual, visando inclusive a melhoria do desempenho das contratadas.

239. Pelo exposto, propõe-se recomendar à Chesf que:

(i) realize estudos para implantação de normas que regulamentem a gestão de obras na empresa, como relatado anteriormente, contendo, também, regras formais para aumentar a efetividade da aplicação de penalidades por irregularidades cometidas na execução contratual;

(ii) promova estudos criteriosos para melhoria das minutas de contratos padrão utilizados e sobre metodologias de salvaguarda para a empresa, visando a implementação de mecanismos formais adequados para o enquadramento das irregularidades detectadas, para aumentar a efetividade da aplicação de penalidades por irregularidades cometidas na execução contratual.

240. Para a realização desses estudos, sugere-se levar em conta os resultados da pesquisa eletrônica realizada sobre a percepção dos gestores de obras (peça 78).

3.11.3. Carência de treinamentos em Gestão de Projetos.

241. Constatou-se, por meio de entrevistas e pesquisa eletrônica realizadas com gestores de obras de energia elétrica da Chesf, a necessidade de treinamentos específicos para tais gestores.

242. Os resultados da pesquisa eletrônica (peça 78) revelaram que, em regra, a Chesf capacita, com baixa frequência, seus servidores no tocante ao tema “gestão de obras” (gestão de projetos, administração de contratos e fiscalização de obras). A imensa maioria dos respondentes (81,8%) afirma, em maior ou menor grau, necessitar passar por um programa de treinamento para desempenhar adequadamente suas atividades relacionadas à gestão de obras.

243. Além disso, 49,1% dos funcionários apontaram ter dificuldade para conciliar o tempo de participação em treinamentos com o tempo que lhes é exigido por outras atividades da empresa.

244. Em que pese o registro de dificuldades, as quais podem prejudicar a qualidade do aprendizado, uma quantidade razoável de respondentes (30,9%) afirma ter participado de algum treinamento sobre assuntos relacionados às suas atividades há menos de 6 meses. Contudo, 36,4% dos respondentes relatam que não receberam capacitação nestes temas há pelo menos 1 a 3 anos, e 10,9% informaram não ter recebido treinamento específico nas suas respectivas áreas de atuação.

245. Por fim, sobre a realização de capacitação específica sobre Gerenciamento de Projetos e respectivo patrocínio, uma quantidade razoável de respondentes (40%) afirma que ainda não

realizou tal capacitação, 27,3% afirmaram que realizaram por iniciativa da Chesf e 27,3% por iniciativa própria..

246. O PMBOK define competências e habilidades interpessoais exigidas para um gerenciamento de projetos eficaz, as quais devem ser aprimoradas continuamente por meio de treinamentos específicos.

247. Diante do exposto, observa-se que existe uma carência de treinamentos em Gestão de Projetos para as principais atividades de gestão de obras da estatal.

248. Assim, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que elabore plano de treinamento sobre gestão de projetos para os envolvidos na gestão de obras da empresa, inclusive curso de formação para novos gestores, contemplando o aprimoramento das competências e habilidades interpessoais definidas nos itens 1.7.1 e 1.7.2 do PMBOK. Para a elaboração desse plano de treinamento, sugere-se levar em conta os resultados da pesquisa eletrônica realizada sobre a percepção dos gestores de obras (peça 78)

3.11.4. Baixo nível de integração entre fiscais, administradores de contrato e gestores de empreendimentos.

249. Foi constatado, por meio de entrevistas e pesquisa eletrônica realizadas com gestores de obras de energia elétrica da Chesf, o baixo nível de integração entre as áreas envolvidas na gestão de obras da empresa.

250. Apesar da constatação, observa-se, pela análise da pesquisa (peça 78), que não existem problemas maiores relacionados a frequência de reuniões para tratar de assuntos específicos entre os principais responsáveis pela gestão das obras corporativas. A pesquisa avaliou diversos aspectos relacionados à integração e comunicação no âmbito dos projetos (obras), incluindo as reuniões realizadas com o Comitê de Monitoramento de Empreendimentos de Transmissão (CMET), criado pela Chesf para auxiliar na gestão das obras.

251. Uma questão sobre o tema corrente abordou a intensidade que o envolvido na implantação de empreendimentos se reúne para tratar de assuntos relacionados a cada empreendimento ou contrato sob sua responsabilidade. A maioria dos respondentes, afirma que se reúne, no mínimo, mensalmente com cada envolvido, com exceção para as reuniões com o representante da Diretoria, mais raras.

252. Apesar disso, foram detectadas, por meio da pesquisa realizada, deficiências relacionadas a integração, tais como: (i) necessidade de melhoria na comunicação interna entre as áreas envolvidas no projeto; (ii) falta de transparência, por parte da alta direção, para exposição de problemas de cada empreendimento e busca de soluções entre os envolvidos; (iii) necessidade de reuniões de integração entre as áreas de planejamento, execução e administração de contratos de implantação de empreendimentos para análise de lições aprendidas após o encerramento das obras contratadas; (iv) necessidade de maior frequência dos administradores de contratos de empreendimentos nas reuniões de acompanhamento; (v) necessidade de desenvolvimento de um trabalho de integração entre as áreas envolvidas na gestão de obras no sentido de elaborar um contrato bem estruturado para conduzir um empreendimento minimizando claims ou aditivos e com os requisitos e penalidades adequados; (vi) sugestão para criação de câmaras por empreendimento que tenham representantes de todos os departamentos envolvidos, evitando a sobrecarga sobre os gestores de empreendimentos na integração das divisões envolvidas no projeto.

253. Tais constatações foram capturadas por meio de questões abertas na pesquisa eletrônica, as quais estimulavam os participantes a exporem suas opiniões sobre ações que poderiam contribuir para o aperfeiçoamento da gestão de obras na Chesf.

254. O item 4.3 do PMBOK define requisitos relacionados ao gerenciamento da integração do projeto, abordando o gerenciamento do trabalho do projeto que inclui, entre outros critérios, os ativos de processos organizacionais necessários para um gerenciamento de projetos eficaz

255. Comparando-se a situação encontrada, baseada principalmente na percepção dos gestores de obras que participaram da pesquisa eletrônica, com os critérios estabelecidos no capítulo 4 do Guia

de boas práticas PMBOK, conclui-se que existe um baixo nível de integração entre fiscais, administradores de contrato e gestores de empreendimentos.

256. Nesse sentido, propõe-se recomendar à Chesf que elabore plano de ação voltado para o aperfeiçoamento da integração entre as áreas envolvidas em gestão de obras da empresa, que aborde, no mínimo, os seguintes pontos: (i) diretrizes padronizadas e instruções de trabalho; (ii) requisitos de comunicação, retenção de registros e requisitos de segurança; (iii) procedimentos de gerenciamento de problemas e defeitos; (iv) banco de dados para medição de processos; (v) arquivos de projetos anteriores; e (vi) banco de dados para gerenciamento de problemas e defeitos, em alinhamento com o capítulo 4 do PMBOK.

257. Para a elaboração desse plano ação, sugere-se levar em conta os resultados da pesquisa eletrônica realizada sobre a percepção dos gestores de obras (peça 78).

3.12. Deficiências associadas à atividade de Gestor de Empreendimentos da Chesf

258. A partir da análise dos dados obtidos sobre a atividade do gestor de empreendimentos, foram identificadas as constatações detalhadas a seguir.

3.12.1. Ausência de regulamento que detalhe a atuação do Gestor de Empreendimentos e definam autoridades e responsabilidades na gestão da implantação de empreendimentos no âmbito da Chesf

259. A Decisão de Diretoria DD-20.03/2012, que aprovou a Resolução Normativa RN-3/2012 (resolução que criou a atividade de gestor de empreendimento), determinou que a Diretoria de Engenharia e Construção (DE), por meio da Superintendência de Projetos e Construção da Transmissão (SPT), adotasse as providências necessárias à implementação da RN-3/2012, bem como a emissão de outros normativos relacionados ou dela decorrentes, objetivando a imediata aplicação de seus efeitos.

260. Contudo, até o fim da auditoria, não foi constatada a aprovação de instruções normativas detalhando a atuação matricial e sistêmica do Gestor de Empreendimentos prevista na RN-3/2012.

261. Cumpre, no entanto, ressaltar que logo após a criação da atividade do Gestor de Empreendimento (RN-3/2012), houve iniciativa, por parte da SPT, de elaborar uma minuta de uma instrução normativa denominada “Guia do Gestor de Empreendimentos de Transmissão – GET” (peça 45, p. 9-158), que inclui conceitos inspirados no Guia PMBOK/PMI.

262. Tal documento contemplou o mapeamento do macroprocesso de Gestão de Empreendimentos de Transmissão, bem como os subprocessos e atividades a ele ligados, indicando, inclusive, os responsáveis por cada atividade.

263. Entretanto, embora tenha sido elaborada em novembro de 2012, a minuta do guia do gestor segue sem aprovação pelas instâncias superiores da empresa. A principal dificuldade apontada para sua não aprovação é a incompatibilidade entre a estrutura organizacional funcional da empresa e a estrutura matricial (interfuncional) de atuação do gestor, prevista no guia.

264. A incompatibilidade apontada, por outro lado, dificulta e fragiliza sobremaneira a atuação do gestor de empreendimento, cujo principal objetivo é justamente coordenar a integração da equipe de projeto, formada por funcionários de diferentes departamentos da empresa, sem vínculos hierárquicos definidos com o responsável pela gestão do projeto.

265. A formalização de processos e procedimentos, tais como definidos na minuta do Guia do Gestor de Empreendimentos, é destacada no Guia de boas práticas PMBOK (Guia do Conhecimento do Gerenciamento de Projetos) do PMI (Project Management Institute).

266. O item 2.1.4.1 do Guia PMBOK recomenda uma série de ativos de processos organizacionais que poderão influenciar positivamente na condução do trabalho do projeto, entre os quais se destacam processos e procedimentos para iniciação e planejamento, execução, monitoramento e controle, e encerramento do projeto.

267. Além disso, quanto à importância da definição formal de responsabilidades no processo de gestão, o Coso Intosai ressalta que áreas cruciais de autoridade e responsabilidade devem ser definidas e comunicadas a toda a organização. Ademais, o Coso preconiza que a responsabilidade pela tomada de decisões deve estar claramente ligada à atribuição de autoridade e todos indivíduos devem estar devidamente responsabilizados e saber como suas ações se inter-relacionam com outras, em função da forma como a autoridade e as responsabilidades foram atribuídas.

268. Diante dessa constatação e de acordo com os levantamentos realizados por esta auditoria, conclui-se que a iniciativa de implantação do Guia do Gestor de Empreendimentos de Transmissão não se encontra apoiada por uma cultura organizacional voltada à gestão matricial de projetos. Tampouco são claras as políticas e normas nessa direção.

269. Ademais, a falta de instruções normativas aprovadas que detalhem a atuação do Gestor de Empreendimentos no âmbito da Chesf compromete a atuação efetiva desse gestor na integração da implantação das obras.

270. Essas instruções normativas de gestão de empreendimentos, uma vez instituídas, definindo responsabilidades, autoridades, processos e procedimentos, darão suporte à efetiva atuação interfuncional do Gestor de Empreendimentos e demais membros da equipe responsáveis pela implantação dos projetos.

271. Entre os riscos e efeitos decorrentes da manutenção da situação encontrada na Chesf, destaca-se a possibilidade de que a ausência de regulamentação da atividade, bem como de sua integração as demais áreas, conduza a dificuldades na implantação de projetos, implicando, por exemplo, atrasos e/ou aumentos dos custos inicialmente previstos, afetando, por conseguinte, a Taxa Interna de Retorno (TIR) dos empreendimentos.

272. Ante o exposto, propõe-se determinar à Chesf que realize estudos para que, por meio de resoluções e instruções normativas, possa estruturar políticas, definições de responsabilidades, métodos e procedimentos claros sobre a implementação do processo de Gestão de Empreendimentos, com base em estrutura organizacional matricial, em alinhamento com as diretrizes definidas nos itens 2.1.3 e 2.1.4 do Guia PMBOK.

273. Além disso, para a elaboração desses normativos, sugere-se levar em conta os resultados da pesquisa eletrônica realizada sobre a percepção dos gestores de obras (peça 78).

274. Propõe-se também recomendar à Chesf que conduza a implantação da atividade de Gestor de Empreendimento, bem como das ferramentas eletrônicas que darão suporte a essa atividade, como um projeto nos termos do PMBOK/PMI, estabelecendo limites reais e alcançáveis para esse projeto, contemplando prazos bem definidos para a sua implantação, tendo em vista que a criação da atividade já completou três anos e ainda não se conhece como e quando será efetivamente implantada na Companhia.

3.12.2. Pouca experiência dos Gestores de Empreendimentos com a atividade de Gestão de Projetos

275. Foi constatado, a partir da análise dos resultados da pesquisa eletrônica (peça 78), que a maioria dos gestores de empreendimentos da Chesf possuem pouca experiência em gestão de obras.

276. A questão da pesquisa que abordou o assunto revelou que 44,4% dos gestores de empreendimentos respondentes declararam ter experiência na sua atividade na faixa compreendida entre 1 a 3 anos e 22,2% declararam ter menos de 1 ano de experiência.

277. Ressalta-se que a atividade de gestor de empreendimentos foi implementada na Chesf em maio/2012, o que justifica, em parte, a pouca experiência dos funcionários em gestão de empreendimentos. Apesar da justificativa, a deficiência detectada pode influenciar negativamente na efetividade da atuação do gestor, comprometendo principalmente a integração e o controle de prazos das obras sob sua responsabilidade.

278. O Guia de boas práticas PMBOK destaca as responsabilidades, competências e habilidades interpessoais que um gestor de projetos eficaz deve possuir. Os itens 1.7.1 e 1.7.2 do PMBOK

definem competências e habilidades interpessoais exigidas para um gerenciamento de projetos eficaz, as quais deverão ser aprimoradas pela aquisição de experiência pelo gestor e por treinamento contínuo sobre o tema.

279. Para mitigar os efeitos da potencial influência negativa relacionada à pouca experiência dos gestores de empreendimentos na gestão das obras corporativas da Chesf, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Estatal que elabore um plano efetivo de treinamento contínuo sobre gestão de projetos para os envolvidos na gestão de obras da empresa, contemplando o aprimoramento das competências e habilidades interpessoais definidas nos itens 1.7.1 e 1.7.2 do PMBOK, corroborando a proposta do tópico 3.11.3, que aborda a carência em treinamentos de Gestão de Projetos para esses funcionários. Para a elaboração desse plano de treinamento, sugere-se levar em conta os resultados da pesquisa eletrônica realizada sobre a percepção dos gestores de obras (peça 78).

3.12.3. Ausência de gestão de riscos

280. Conforme apresentado no tópico 3.2 deste relatório, a fase que precede a tomada de decisão de entrada no leilão não é sustentada por uma metodologia que privilegie a análise de riscos. Assim, como era de se esperar, nas fases posteriores à decisória (planejamento e execução das obras), também não há tratamento eficiente dos principais riscos.

281. O Guia PMBOK preconiza que o gerenciamento dos riscos de um projeto deve consistir dos seguintes processos: planejar o gerenciamento dos riscos; identificar os riscos; realizar análises qualitativas e quantitativas dos riscos; planejar as respostas aos riscos; e por fim, controlar os riscos. Esses processos são amplamente discutidos no capítulo 11 desse referencial. De forma semelhante, o Coso II e o Intosai Gov 9130 indicam a necessidade de gerenciar os riscos corporativos, mediante as fases de: identificar riscos; avaliar os riscos; elaborar respostas aos riscos; realizar atividades de controle.

282. As atividades relacionadas ao gerenciamento de riscos, em especial a última delas (“controlar os riscos”, no PMBOK e “realizar atividades de controle”, no CosoII/Intosai Gov 9130), deveriam ser gerenciadas pelo “gestor de empreendimento” durante a fase execução das obras. Ocorre que na fase decisória do projeto, a Chesf não realiza os devidos processos de gerenciamento dos riscos, conforme destacado no tópico 3.2 deste relatório. Logo essa ausência de gerenciamento dos riscos, conduz a não realização do controle durante a execução das obras, por parte do gestor de empreendimentos.

283. Assim, além das contribuições elencadas no tópico 3.2, outro benefício da inclusão da análise de riscos na metodologia da Chesf de suporte à fase decisória, proposta naquele tópico, seria a contribuição dessas análises para o futuro gerenciamento e controle dos riscos durante a fase de execução das obras, viabilizando o gerenciamento dos riscos por parte do gestor de empreendimentos. Note-se que, na pesquisa realizada junto aos gestores (peça 78, p. 15), quase 50% dos respondentes discordam que os riscos associados à implantação de empreendimentos são adequadamente geridos pela Chesf durante a fase de execução das obras de transmissão.

284. Portanto, em complemento às propostas elencadas no tópico 3.2, propõe-se, recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que estabeleça, por meio de resoluções e instruções normativas, regras claras sobre o gerenciamento de riscos, alinhadas com as diretrizes do Guia de boas práticas PMBOK/PMI, com o Coso II e com o Guia Intosai Gov 9130, de modo a definir as atividades e os documentos de suporte a serem gerados como pré-requisitos para avaliação dos riscos inerentes a todas as fases de implantação de novos empreendimentos (decisão, planejamento, execução e operação), e como tais documentos deverão ser utilizados pelos diferentes responsáveis pela execução do empreendimento, em especial o “gestor de empreendimento”.

3.12.4. Ausência de gestão de custos pelo gestor de empreendimentos

285. Foi constatado, por meio de análise realizada na documentação obtida e nos resultados das entrevistas e da pesquisa eletrônica realizadas com gestores da Chesf, que o “gestor de

empreendimentos” não gerencia diretamente os custos nos processos de implantação das obras corporativas da empresa. Tal gestão é feita diretamente pela Diretoria Financeira da empresa.

286. Como visto, a gestão de custos e de prazos da implantação de novos empreendimentos apresenta deficiências, posto que existem vários projetos no portfólio da Chesf com custos estimados revisados para valores muito maiores que os inicialmente previstos e com atrasos bastante consideráveis nos cronogramas de execução.

287. Essa situação encontrada denota que os processos relacionados ao planejamento e à execução das obras da empresa ainda carecem de estudos e definição de regras formais claras, como visto em tópicos anteriores, que busquem o aperfeiçoamento do gerenciamento das obras corporativas da empresa.

288. Apesar da constatação da importância da atividade de gestão de empreendimentos para alcance de objetivos estratégicos da Chesf, tais como expansão da geração e da transmissão de energia elétrica, o “gestor de empreendimentos” naquela empresa estatal não possui responsabilidade definida para atuar como um coordenador de projeto, com poder para tomar algumas decisões, com uma certa autoridade, se reportando a um gerente de nível hierárquico superior. Tal característica é comum em estruturas organizacionais funcionais.

289. O PMBOK destaca que apenas em organizações com estrutura funcional ou matricial fraca o gerente de projetos não exerce, de alguma forma, o gerenciamento do orçamento do projeto. Em organizações com estrutura matricial balanceada, matricial forte ou projetizada, o gestor de projetos, exerce o gerenciamento do orçamento, ainda que não seja o único responsável pelos custos do projeto (Tabela 2-1 do PMBOK, 5ª edição).

290. Assim, em alinhamento ao PMBOK, entende-se que seria importante que a responsabilidade pela gestão de custos passasse a ser atribuída ao próprio gestor de empreendimentos. Essa definição tem potencial para aumentar a efetividade do gerenciamento dos custos, vez que o próprio gestor de empreendimento já gerencia atualmente atividades correlatas, tais como o planejamento do gerenciamento dos custos, a estimativa dos custos e a determinação do orçamento, além de realizar o gerenciamento da integração e dos prazos das obras sob sua responsabilidade.

291. Nessa mesma linha de entendimento, a pesquisa eletrônica aplicada pela equipe de auditoria (peça 78) apontou que 69,3% dos gestores respondentes entendem que seria importante que o “gestor de empreendimentos” realizasse a gestão dos custos das obras, juntamente com a gestão de prazos que atualmente já é de sua responsabilidade.

292. A gestão de custos eficaz é enfatizada no Guia PMBOK do PMI. O capítulo 7 do PMBOK recomenda que o gerenciamento dos custos de um projeto deve consistir das seguintes etapas: planejamento do gerenciamento dos custos; estimativa dos custos; determinação do orçamento; e controle dos custos.

293. O item 7.4 do referido Guia informa que o principal benefício do controle de custos é fornecer os meios de se reconhecer a variação do planejado a fim de tomar medidas corretivas e preventivas, minimizando assim o risco.

294. Baseado nesse benefício, entende-se que o gerenciamento de custos realizado pelo próprio gestor do empreendimento poderia agilizar o processo de tomada de medidas corretivas e preventivas para correção de desvios apurados pelo próprio gestor ou pela sua equipe.

295. No entanto, entende-se também que, para a definição da responsabilidade sobre o gerenciamento do custo de cada empreendimento, cabe à empresa realizar estudos para avaliar a pertinência de que ela seja feita pelo próprio gestor do empreendimento. O mais importante, no caso, seria a definição de regras claras e responsabilidades formais estabelecidas para a realização do gerenciamento ao longo da implantação de empreendimentos, contemplando as disciplinas de gerenciamento previstas no PMBOK, entre elas a gestão dos custos. Contudo, conforme apontado no tópico 3.12.1, a atividade de gestor de empreendimentos ainda não foi detalhada por meio de instruções normativas, embora houvesse previsão para tal na DD-20.03/2012, que aprovou a criação da referida atividade no âmbito da Chesf (peça 45, p. 2).

296. Diante desse cenário e de acordo com os levantamentos realizados por esta auditoria, conclui-se que atual metodologia adotada pela Chesf para gerenciamento de todas as fases de implantação de novos empreendimentos é comprometida, principalmente, pela ausência de regras claras definidas pela estatal, entre as quais, se inclui a responsabilidade sobre o controle de custos.

297. Portanto, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que institucionalize, por meio de resoluções e instruções normativas, regras claras que definam também as responsabilidades pelas atividades e os documentos de suporte a serem gerados como pré-requisitos para o efetivo gerenciamento de todas as fases de implantação de novos empreendimentos, inclusive a responsabilidade pelo gerenciamento de custos, em alinhamento com os critérios estabelecidos no capítulo 7 do PMBOK.

298. Por fim, ante todas as propostas apresentadas no intuito de aperfeiçoar o processo de gestão de empreendimentos corporativos, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Chesf que, no prazo de 30 dias, a contar da ciência da decisão, encaminhe ao TCU plano de ação para a implementação das recomendações aqui arroladas, contemplando, no mínimo:

- (i) as ações a serem adotadas pela companhia para implementação das recomendações;
- (ii) os responsáveis pela implementação dessas ações;
- (iii) o cronograma para a implementação dessas ações;
- (iv) os indicadores que serão utilizados para avaliar a implementação dessas ações;
- (v) os benefícios esperados com a implementação dessas ações;

(vi) para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, apresentar a justificativa técnica fundamentada da decisão de não a implementar, o levantamento dos riscos advindos da sua não implementação e outras possíveis medidas adotadas pela companhia para mitigar esses riscos.

(...)

6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

319. A versão preliminar deste relatório bem como as peças por ele mencionadas foram remetidas à Chesf (peça 84) e à Eletrobras (peça 83) com o objetivo de possibilitar o aporte dos comentários dos gestores sobre as questões analisadas durante a auditoria.

320. A Chesf encaminhou o Ofício CE-PR-145/2015, de 2/6/2015 (peça 98) por meio do qual teceu considerações sobre o achado 3.3 “Investimentos em projetos com TIR inferior à Taxa Mínima de Atratividade” (peça 80, p. 30-31). A Eletrobras apresentou comentários na mesma linha de entendimento da Chesf (peça 99), de modo que a análise que se segue contempla os comentários das duas empresas.

321. Os gestores informaram que, embora tenha utilizado a TIR DDM (Dividend Discount Model) como definidora em alguns leilões, a Eletrobras leva em consideração a TIR FCFE (Free Cash Flow to Equity). Apresentaram tabela contendo as TIR mínimas de referência da Eletrobras (peça 98, p. 3) e ressaltaram que apenas a partir de dezembro/2009, após a publicação da Resolução 1.218/2009-Eletrobras, foi sistematizado o procedimento de utilizar tais taxas como sendo as mínimas de atratividade dos projetos.

322. Buscando esclarecer os pontos abordados no referido achado, apresentaram tabelas contendo as comparações das TIRs praticadas nos leilões com as referências da Eletrobras para cada época em que ocorreram (peça 98, p. 4). Por fim, ressaltaram que a TIR mínima da Eletrobras é uma referência de rentabilidade, admitindo-se pequenas variações, desde que aliadas a outros fatores, tais como empreendimentos estratégicos ou demandas estruturantes (peça 98, p. 4 e peça 99, p. 2).

323. Nesse sentido, de modo a espelhar a realidade dos novos dados apresentados pelos gestores, ajustou-se o texto do Achado 3.3 nos termos apresentados neste relatório.

(...)

7. CONCLUSÃO

325. Nos últimos anos, fiscalizações efetuadas pelo Tribunal apontaram problemas recorrentes na execução de contratos de obras de geração e de transmissão de energia elétrica da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), principalmente atrasos nos cronogramas e redução da Taxa Interna de Retorno (TIR) dos empreendimentos.

326. A presente auditoria de natureza operacional teve como objetivo fundamental elucidar as principais causas internas desses problemas e apontar oportunidades de melhorias na gestão de obras da Chesf.

327. Para tanto, foram analisados três macroprocessos relacionados à gestão de obras: (1) processo decisório de entrada em novos negócios; (2) gestão das obras de empreendimentos corporativos (aqueles imobilizados no ativo permanente da empresa); e (3) gestão de participações, ou seja, gestão da Chesf sobre as Sociedades de Propósito Específico (SPE) em que é acionista.

328. A análise realizada revelou necessidade de aperfeiçoamento no processo de tomada de decisão de entrada em novos negócios, envolvendo tanto os empreendimentos corporativos, quanto os geridos por Sociedades de Propósitos Específicos. Constatou-se que as decisões da alta administração da Companhia para a entrada em novos empreendimentos são adotadas sem motivação expressa e não suportadas por pareceres técnicos circunstanciados.

329. De acordo com informações levantadas durante a auditoria, observou-se que a Chesf não tem por regra o registro da motivação dessas decisões por se tratar de informações sigilosas, de cunho comercial, a serem utilizadas de forma competitiva nos leilões da Aneel. Contudo, não é razoável justificar a ausência de motivação em razão da existência de sigilo, posto que existem diversos meios apropriados para o tratamento de informações sigilosas, motivo pelo qual tal argumento não merece prosperar.

330. Por essas razões, propôs-se determinação no sentido de serem incluídos nos autos administrativos a motivação técnica e econômico-financeira das decisões adotadas pelos órgãos de cúpula, em atenção ao princípio da transparência.

331. Além disso, propôs-se determinar à Eletrobras, na condição de holding, que normatize e oriente suas subsidiárias a procederem de modo semelhante ao determinado à Chesf.

332. Verificou-se, também, que a metodologia adotada pela Companhia para essas decisões tem se mostrado insuficiente para a avaliação das viabilidades técnica e econômico-financeira dos empreendimentos, uma vez que não são realizadas análises de riscos compatíveis com o porte das implementações de novos negócios que a empresa tem participado. Observou-se a existência de ações dentro da empresa dirigidas ao suporte à decisão de entrada em novos negócios e de um projeto nessa mesma linha que vem sendo desenvolvido pela Superintendência de Planejamento da Expansão, as quais, no entanto, não se encontram devidamente regulamentadas pela Companhia.

333. Concluiu-se que a falta de análise dos riscos envolvidos no negócio na atual metodologia decisória é causada, principalmente, pela ausência de regras claras e definidas sobre o suporte ao processo decisório, ou seja, pela falta de patrocínio da alta administração da empresa aos mecanismos de avaliação, seleção e gestão de um portfólio de novos negócios.

334. Nesse sentido, propôs-se exigir a remessa ao TCU de um plano de ação que indique os procedimentos adotados visando sanar o apontamento em apreço.

335. Propôs-se, ainda, recomendar à Chesf que contemple nos normativos a serem criados a obrigatoriedade da utilização da nova metodologia a ser adotada previamente à decisão de implantação de novos empreendimentos, bem como do seu registro por meio de relatórios e pareceres técnicos que suportem as decisões a serem tomadas pelas instâncias superiores. (...)

337. Observou-se, ainda, que a TIR de entrada no empreendimento Complexo Eólico Vamcruz foi menor que a Taxa Mínima de Atratividade definida pela da Eletrobras (TIR referencial). (...)

339. Dessa forma, propôs-se realizar oitiva da Chesf e da Eletrobras no sentido de que apresentem os motivos que conduziram, no caso concreto, à decisão de entrada no mencionado empreendimento cuja viabilidade econômico-financeira era sabidamente prejudicada.

340. Outras necessidades de aperfeiçoamento foram constatadas em relação ao processo de gestão de participações em Sociedades de Propósito Específico, nas quais a Chesf figura como sócia minoritária. Constatou-se que o macroprocesso “Gestão de Participações” carece de normativos internos que delineiem e formalizem os processos, subprocessos e atividades que o compõe. Um desses subprocessos é o “Acompanhamento do desempenho físico-financeiro das SPE na fase pré-operacional”. Observou-se que, além de não estar devidamente normatizado, o acompanhamento do desempenho físico-financeiro das SPE enfrenta limitações em sua aplicação prática.

341. Constatou-se que, atualmente, o único indicador de desempenho “acompanhado” pela Diretoria Econômico-Financeira (DF) é a Taxa Interna de Retorno do empreendimento (TIR). Contudo, conforme informado pela DF, a estatal recalcula a TIR em apenas duas situações: após o recebimento dos demonstrativos financeiros da SPE (ao término do exercício) ou após uma alteração de capital autorizado (quando a SPE exige subscrição de capital acima do autorizado).

342. Algo semelhante ocorre no “acompanhamento” realizado pela Diretoria de Engenharia e Construção (DE), que também não é regulamentado e tem se limitado, praticamente, ao levantamento de percentuais de implantação física do empreendimento por meio de informações que devem ser obrigatoriamente repassadas pelas SPE à Aneel. Assim, não há acompanhamento in loco do empreendimento por parte da Chesf com determinada periodicidade para verificar como anda a obra e comparar com as informações que estão sendo prestadas pelas SPE.

343. Ante as limitações constatadas na Chesf, a Eletrobras informou que diante da relevância do tema referente às SPE foi criado um Grupo de Trabalho para a definição de um Modelo Unificado para as SPE, tanto da holding, quanto de suas controladas. Nesse sentido, a iniciativa da holding, foi ao encontro das necessidades suscitadas diante das constatações levantadas pela auditoria.

345. Assim, propôs-se encaminhar determinação à Eletrobras para que apresente ao TCU o plano trabalho do referido Grupo de Trabalho contemplando os prazos e atividades a ele relacionados, bem como ao fim do estudo daquele grupo, encaminhe ao TCU um plano de ação que aponte os procedimentos adotados visando sanar a constatação em análise. (...)

347. Propôs-se, também, determinar à Eletrobras que, na uniformização do modelo de SPE, a empresa também padronize o acompanhamento físico-financeiro dessas sociedades, especialmente na fase pré-operacional, delineando as atividades e estabelecendo os responsáveis por sua execução, bem como os produtos que deverão ser gerados nesse acompanhamento.

348. Observou-se, ainda, que a ausência de acompanhamento físico dos empreendimentos geridos por SPE, aliada ao aumento da proporção das aplicações em SPE frente aos empreendimentos corporativos, potencializa risco de a Estatal perder parte de sua capacidade técnica de conhecimento do negócio, já que na Gestão de Participações a empresa passa a atuar com um viés mais financeiro do que técnico.

349. Notou-se que, embora haja nos acordos de acionistas a previsão de acesso ilimitado às informações das SPE para a Estatal, na prática, as equipes técnicas das áreas de geração e de transmissão não têm atuado efetivamente no acompanhamento desses empreendimentos, justamente em razão da Chesf atuar com um viés financeiro nas SPE, com monitoramento tão somente da TIR do negócio.

350. Nessa linha, estudo contratado junto à Fundação José Bonifácio, ligada à Universidade Federal do Rio de Janeiro, conduzido pelo Grupo de Estudos do Setor Elétrico (Gesel/UFRJ) com dados contábeis e tributários das empresas Eletrobras, Chesf, Furnas, Eletrosul e Eletronorte, bem como dados financeiros não confidenciais relativos às principais participações em SPE dessas empresas, concluiu que a opção em investir em SPE faz com que subsidiárias da Eletrobras percam o foco operacional, que os investimentos em participações se misturem aos fluxos de caixa operacionais e que o retorno sobre o capital investido fique cada vez mais difícil de medir.

351. O estudo recomendou uma reestruturação societária que tornasse os demonstrativos financeiros do Sistema Eletrobras mais transparentes. Recomendou, também, que as participações minoritárias em SPE fossem separadas dos negócios operacionais das controladas, na medida em que isto se mostrasse viável do ponto de vista prático.

352. Ainda no que diz respeito ao acesso às informações das SPE, verificou-se que Chesf criou uma “Comissão de Auditoria Especial” para auditar as sociedades nas quais a Companhia tem participação acionária, nos aspectos técnicos, societários e econômico-financeiros. Além disso, estabeleceu que essa Comissão deve emitir um relatório para cada SPE ou grupo de SPE e submeter à aprovação da Diretoria Executiva no prazo de seis meses. Contudo, até a fase de execução da auditoria, essa comissão ainda não havia iniciado os trabalhos.

353. Dessa forma, considerando que já se passaram mais de seis meses da assinatura da referida portaria, propôs-se determinar à Chesf que apresente ao TCU cópia dos relatórios de auditoria emitidos pela Comissão especial para cada SPE ou grupo de SPE, acompanhados das respectivas aprovações da Diretoria Executiva da empresa.

354. Propôs-se, também, recomendar à Eletrobras que, na elaboração do modelo unificado para SPE do Sistema Eletrobras (achado 3.4), inclua na minuta-padrão de acordos de acionistas cláusula que contemple a previsão de acesso irrestrito dos órgãos de fiscalização e controle aos dados das SPEs em que tenham participação, em alinhamento com o princípio da constitucional transparência e com as boas práticas de governança aplicáveis ao setor público.

355. Quanto à concepção das SPE, pôde-se registrar a existência de fragilidades no mecanismo de seleção de fornecedores, que permite que partes relacionadas sejam contratadas pela SPE.

356. Como decorrência dessa fragilidade no processo de seleção de fornecedores, surge o risco da ocorrência de conflitos de interesse, bem como o prejuízo ao princípio da segregação de funções, já que por vezes o parceiro privado pode fiscalizar e pagar o serviço realizado por ele mesmo ou por partes relacionadas.

357. Verifica-se que pode surgir assimetrias de informação e até mesmo a perseguição de objetivos divergentes. O acionista majoritário pode buscar maximizar o retorno do seu investimento por meio de contratações mais caras de partes relacionadas. E ainda, após garantir a contratação dessas partes, o acionista pode deixar a SPE, visto que também não há mecanismos que dificultem a saída. Ao contrário, como via de regra o capital subscrito na SPE no início da sua constituição é baixo, posto que o empreendimento encontra-se em fase inicial de implantação, o parceiro privado encontra incentivo para deixar a sociedade caso já tenha alcançado seu objetivo.

358. Diante disso, visando-se mitigar possíveis conflitos de interesses, propôs-se determinar à Chesf que inclua nas minutas padrão dos editais de chamadas públicas para a formação de parcerias para participação em leilões de geração e transmissão, bem como nas minutas padronizadas de acordos de acionistas, cláusulas visando mitigar o problema apontado.

359. Propôs-se, ainda, determinar à Eletrobras, na condição de holding, que normatize e oriente suas subsidiárias a procederem de modo semelhante ao determinado à Chesf.

360. Outro problema encontrado foi a inexistência de Conselhos Fiscais em mais de 90% das SPE em que a Chesf detém participação. Notou-se, ainda, que a Companhia não possui um manual para orientação da atuação dos conselheiros fiscais representantes da estatal nas SPE. (...)

362. Assim, foram feitas propostas de determinações corretivas à Chesf.

363. No que diz respeito aos Conselhos de Administração, observou-se a existência de fragilidades no manual de orientação aos conselheiros representantes da Chesf em SPE.

364. Ante essa constatação, propôs-se recomendar à Eletrobras que, na elaboração do Modelo Unificado para todo o Sistema Eletrobras em estudo, nos termos citados no tópico 3.4, uniformize os manuais de orientações aos conselheiros fiscal e de administração, no âmbito de suas subsidiárias, com vistas a aprimorar os processos de governança relacionados às SPE.

365. Propõe-se, ainda, recomendar à Chesf que, até a uniformização do modelo por parte da Eletrobras, adote como referência o Manual de Orientação do Conselheiro de Administração Representante da Eletrobras como padrão para orientação da atuação dos conselheiros de administração representantes da Chesf em SPE, ou revise o seu manual, buscando reestabelecer os pontos suprimidos, em atenção às boas práticas de governança empresarial.

366. Finalmente, verificou-se incompatibilidade entre a estrutura responsável pela gestão de participações em SPE e as responsabilidades a ela atribuídas. Notou-se que o processo atual de acompanhamento do desempenho das 52 SPE é realizado na Chesf por uma equipe de dois profissionais. Identificou-se, ainda, que além de responder pelo encaminhamento das demandas das SPE junto à Presidência da Estatal, um dos funcionários também exerce a função de Conselheiro de Administração em nove SPE e é suplente de Conselheiro de Administração em outras quatro.

367. Observou-se, ainda, inexistência de um sistema de informações padronizado, com mecanismos de aquisição de dados diretamente da SPE, que proporcione um fluxo contínuo de informações entre aquelas sociedades e a Chesf, e entre as demais diretorias e a equipe adjunta da Presidência, de modo ela possa gerar informações gerenciais tempestivas sobre o andamento dos empreendimentos. Constatou, porém, a existência de iniciativa de desenvolvimento de dois sistemas informatizados, no âmbito da Eletrobras, com o intuito de aprimorar a gestão de informações sobre as SPE. No entanto, de acordo com informações prestadas pela Chesf, não há uma perspectiva firme de quando esses sistemas serão completamente implantados na empresa.

368. Assim, ante a incompatibilidade entre a estrutura responsável pela gestão de participações em SPE e as responsabilidades a ela atribuídas, e considerando-se todo o contexto apresentado nas constatações anteriores, observou-se que as consequências para a Estatal podem ser desastrosas: vultosos recursos públicos aplicados sem transparência e sem efetiva fiscalização; conflitos de interesse que desfavoreçam à Chesf; possibilidade de redução da rentabilidade esperada, podendo reverter-se em prejuízos; possibilidade de a Chesf receber um empreendimento de baixa qualidade numa eventual aquisição de cotas da SPE, vez que não há acompanhamento eficiente, entre outros.

369. Pelo exposto, propôs-se encaminhar determinação à Chesf para que apresente ao TCU um plano de ação para a compatibilização da estrutura responsável pela Gestão de Participações, frente às constatações apontados ao longo do tópico 3.10 do presente relatório.

370. Nessa mesma linha, propôs-se recomendar à Eletrobras que, na elaboração do Modelo Unificado para todo o Sistema Eletrobras em estudo, estabeleça organograma padrão da estrutura responsável pela Gestão de Participações em SPE, definindo seus papéis e competências.

371. Propõe-se ainda encaminhar determinação à Eletrobras para que apresente ao TCU um plano de ação sobre o andamento da implantação do Sistema de Acompanhamento dos Empreendimentos de Geração (SAE) e do Sistema de Gestão de Empreendimentos de Transmissão (SGE).

372. Por fim, outra necessidade de aperfeiçoamento constatada foi a relacionada ao processo de gestão de empreendimentos corporativos. Neste processo foram detectadas deficiências associadas às três principais atividades constituintes da gestão de obras da empresa, quais sejam a gestão de empreendimentos, a administração de contratos e a fiscalização de obras. Constatou-se a existência de: (i) incompatibilidade entre a quantidade de objetos por gestor e as atribuições a ele confiadas; (ii) baixa efetividade na atuação dos administradores de contrato no que diz respeito à aplicação de penalidades por irregularidades cometidas na execução de contratos; (iii) carência de treinamentos em Gestão de Projetos; (iv) baixo nível de integração entre as áreas envolvidas na gestão de obras da empresa; (v) ausência de regulamentação adequada sobre a atuação do gestor de empreendimentos; (vi) pouca experiência dos gestores de empreendimentos em gestão de projetos; (vii) ausência de gestão de riscos e de custos por parte dos gestores de empreendimentos. Foi visto, ainda, que tais atividades são desenvolvidas sem apoio de uma estrutura organizacional da empresa voltada para projetos. Tais deficiências podem comprometer a efetividade da gestão de obras.

373. Para tratamento dessas deficiências, foram propostas recomendações com o intuito de aperfeiçoar o processo de gestão de empreendimentos corporativos.

374. Propõe-se, ainda, determinar à Chesf que encaminhe plano de ação para a implementação das recomendações acima mencionada e que se encontram detalhadas na proposta de encaminhamento.

375. Espera-se que a implementação das determinações e recomendações registradas no presente relatório possam contribuir para ao aperfeiçoamento da gestão de obras da Chesf, colaborando para o incremento da qualidade e da eficiência das obras públicas.

376. Almeja-se que a alta administração da Companhia estabeleça políticas, métodos, normas e procedimentos aplicados ao processo decisório de entrada em novos negócios, à gestão de participações SPE e à gestão de empreendimentos corporativos, dando a esses processos o tratamento adequado, compatível com a materialidade, relevância e riscos associados a esses empreendimentos.

377. Quanto ao processo decisório de entrada em novos empreendimentos, em especial, espera-se que a adoção das medidas ora propostas conduza a processos decisórios mais transparentes e que a alta administração da empresa paute suas decisões com base em exames robustos, capazes de identificar e dar o devido tratamento aos riscos que possam comprometer o retorno esperado para os investimentos.

378. Espera-se, também, que a melhoria dos processos de gestão de participações em SPE e de gestão de empreendimentos corporativos possa contribuir efetivamente na mitigação dos riscos e efeitos mencionados ao longo deste relatório, tais como atrasos em cronogramas, elevação de custos e redução de Taxas Internas de Retorno.

379. Com o alcance desses objetivos, a empresa poderá obter melhores resultados na equação econômico-financeira de seus empreendimentos, contribuindo também para a redução das sanções administrativas aplicadas por órgãos regulatórios.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

380. Ante todo o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo, com as seguintes propostas:

380.1 determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração da Chesf que, em futuras deliberações sobre a entrada em novos negócios de geração e de transmissão, incluam nos autos administrativos a motivação técnica e econômico-financeira das decisões adotadas, em atenção ao princípio da transparência, dando o devido tratamento sigiloso ao que for necessário, nos termos do art. 6º da Lei 12.527/2011, e, para efeito de comprovação do cumprimento dessa determinação, encaminhem ao TCU, no prazo de 10 dias após a próxima deliberação de entrada em novo empreendimento, cópia dessa documentação; (Achado 3.1)

380.2 determinar à Chesf, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

a) apresente ao TCU, no prazo de 30 dias, um plano de ação que aponte, no mínimo:

i) as medidas a serem adotadas para institucionalização e normatização de metodologia de avaliação de riscos para suporte à tomada de decisão para entrada em novos empreendimentos (a exemplo do “Mecanismo para Avaliação, Seleção e Gestão de um Portfólio de Novos Empreendimentos” e da metodologia que vem sendo elaborada pela Superintendência de Planejamento da Expansão nessa mesma linha, os quais ainda não se encontram devidamente regulamentados dentro da Companhia), delineando: 1) como os estudos e análises de riscos deverão ser registrados e utilizados pelas Diretorias e pelo Conselho de Administração da empresa; 2) o cronograma de implementação dessas medidas; 3) os responsáveis por implementá-las; 4) os benefícios esperados; 5) avaliação quanto à adoção de ferramentas robustas de análises de riscos, de modo que eles possam ser devidamente gerenciados nos termos previstos no PMBOK (capítulo 11), no Coso II e na Intosai Gov 9130 (Achado 3.2);

ii) as ações a serem adotadas pela companhia para institucionalização e normatização dos processos relacionados ao acompanhamento físico-financeiro das SPEs, de modo a formalizá-los,

delineando: 1) suas atividades e estabelecendo os responsáveis por sua execução, bem como os produtos que deverão ser gerados; 2) o cronograma para a implementação dessas ações; 3) os responsáveis por implementá-las; 4) os benefícios esperados com a implementação dessas ações (Achado 3.5);

iii) a compatibilização da estrutura responsável pela Gestão de Participações, hoje ligada diretamente à Presidência da Chesf, frente às constatações do Achado 3.10, delineando: 1) as ações a serem adotadas; 2) o cronograma para a implementação dessas ações; 3) os responsáveis pela implementação dessas ações; 4) os indicadores que serão utilizados para avaliar a implementação dessas ações; e 5) os benefícios esperados com a implementação dessas ações (Achado 3.10);

iv) quanto à determinação contida no item 380.2 “h)” infra, bem como às recomendações arroladas no item 380.3 desta proposta, as ações a serem adotadas pela companhia para implementação das recomendações, delineando: 1) o cronograma para a implementação dessas ações; 2) os responsáveis pela implementação dessas ações; 3) os indicadores que serão utilizados para avaliar a implementação dessas ações; 4) os benefícios esperados com a implementação dessas ações; e 5) para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, apresentar a justificativa técnica fundamentada da decisão de não implementá-la, o levantamento dos riscos advindos da sua não implementação e outras possíveis medidas adotadas pela companhia para mitigar esses riscos (Achados 3.11 e 3.12 e Tópicos 4.1 e 4.2);

b) apresente, no prazo de 30 dias, ao TCU cópia dos relatórios sobre cada SPE ou grupo de SPEs elaborados pela Comissão de Auditoria Especial de SPEs, nos termos do item 3 da Portaria PR-28/2014-Chesf, de 3/10/2014 (peça 48, p. 6) acompanhados das respectivas aprovações da Diretoria Executiva da empresa (Achado 3.6);

c) inclua nas minutas padrão dos editais de chamadas públicas para a formação de parcerias para participação em leilões de geração e transmissão, bem como nas minutas padronizadas de acordos de acionistas:

i) cláusula(s) que garantam que a SPE somente poderá celebrar contratos, acordos, arranjos ou compromissos com qualquer Parte Relacionada dos acionistas do Acionista Privado, ou alteração ou aditamento de qualquer deles, em termos e condições de mercado (Achado 3.7);

ii) cláusula(s) que garantam o direito de manifestação de veto por parte da Estatal, devidamente justificado, à celebração de qualquer contrato, acordo, arranjo ou compromisso da SPE com qualquer Parte Relacionada dos acionistas do Acionista Privado, ou alteração ou aditamento de qualquer deles (Achado 3.7);

iii) cláusula(s) que garantam que todas as operações entre a SPE e uma das Partes ou qualquer Parte Relacionada dos acionistas do Acionista Privado deverão ser conduzidas de forma que não seja concedida a qualquer Parte ou à sua respectiva Parte Relacionada remuneração, em termos e condições mais vantajosos do que os que seriam acordados com outras partes não relacionadas (Achado 3.7);

iv) cláusula(s) que contemplem mecanismos para mitigar a saída de Acionistas Privados da SPE nas fases iniciais de implantação do empreendimento, especialmente, após serem firmados contrato, acordo, arranjo ou compromisso da SPE com qualquer Parte Relacionada dos acionistas do Acionista Privado (Achado 3.7);

d) encaminhe ao TCU, no prazo de 15 dias, para efeito de comprovação do cumprimento do item “c” supra, cópia da referidas minutas-padrão ajustadas (Achado 3.7);

e) por meio de seus representantes nos conselhos de administração das SPE em que tenha participação, institua Conselhos Fiscais nas SPE e estabeleça, em seus respectivos estatutos, normas sobre o funcionamento desses conselhos, em atenção ao art. 161 da Lei 6.404/1976 (Achado 3.8);

f) até o estabelecimento de padrões pela Eletrobras, adote como referência o Manual de Orientação do Conselheiro Fiscal Representante da Eletrobras como padrão para orientação da atuação dos conselheiros fiscais representantes da Chesf em SPE (Achado 3.8);

g) encaminhe ao TCU, no prazo de 30 dias, para efeito de comprovação do cumprimento dos itens “e” e “f” anteriores, as providências internas adotadas pela Companhia (Achado 3.8); e

h) realize estudos para que, por meio de resoluções e instruções normativas, possa estruturar políticas, definições de responsabilidades, métodos e procedimentos claros sobre a implementação do processo de Gestão de Empreendimentos, com base em estrutura organizacional matricial, em alinhamento com as diretrizes definidas nos itens 2.1.3 e 2.1.4 do Guia PMBOK (Achado 3.12.1);

380.3 recomendar à Chesf, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) contemple nos normativos a serem criados a obrigatoriedade da utilização da metodologia de que trata o item 380.2 “a”, previamente à decisão de implantação de novos empreendimentos e do registro por meio de relatórios e pareceres técnicos que suportem as decisões a serem tomadas pelas instâncias superiores, como forma de melhoria da governança na empresa, nos termos preconizados no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, TCU-2014 (Achado 3.2);

b) até a uniformização do modelo por parte da Eletrobras, adote como referência o Manual de Orientação do Conselheiro de Administração Representante da Eletrobras como padrão para orientação da atuação dos conselheiros de administração representantes da Chesf em SPEs, ou revise o seu manual, buscando reestabelecer os pontos suprimidos, em atenção às boas práticas de governança empresarial (Achado 3.9);

c) realize estudos para: (i) adequação do quadro de funcionários envolvidos na gestão de obras da empresa; (ii) implantação de instruções normativas que regulamentem tal gestão, contendo procedimentos de avaliação e limitação do número de objetos por gestor de obras, de forma a compatibilizar a quantidade de empreendimentos às atribuições dos funcionários; (iii) adoção de critérios e metodologias para priorização das atividades relacionadas, visando obter uma maior efetividade no gerenciamento das obras corporativas da empresa (Achado 3.11.1);

d) realize estudos para implantação de instruções normativas que regulamentem a gestão de obras na empresa, como relatado no tópico 3.11.2 do relatório, contendo, também, regras formais para aumentar a efetividade da aplicação de penalidades por irregularidades cometidas na execução contratual (Achado 3.11.2);

e) promova estudos criteriosos para melhoria das minutas de contratos padrão utilizados e sobre metodologias de salvaguarda para a empresa, visando a implementação de mecanismos formais adequados para o enquadramento das irregularidades detectadas, para aumentar a efetividade da aplicação de penalidades por irregularidades cometidas na execução contratual (Achado 3.11.2);

f) elabore plano de treinamento sobre gestão de projetos para os envolvidos na gestão de obras da empresa, inclusive curso de formação para novos gestores, contemplando o aprimoramento das competências e habilidades interpessoais definidas nos itens 1.7.1 e 1.7.2 do PMBOK (Achado 3.11.3);

g) elabore plano de ação voltado para o aperfeiçoamento da integração entre as áreas envolvidas em gestão de obras da empresa, que aborde, no mínimo, os seguintes pontos: (i) diretrizes padronizadas e instruções de trabalho; (ii) requisitos de comunicação, retenção de registros e requisitos de segurança; (iii) procedimentos de gerenciamento de problemas e defeitos; (iv) banco de dados para medição de processos; (v) arquivos de projetos anteriores; e (vi) banco de dados para gerenciamento de problemas e defeitos, em alinhamento com o capítulo 4 do PMBOK (Achado 3.11.4);

h) leve em consideração, para a realização desses estudos, os resultados da pesquisa eletrônica realizada sobre a percepção dos gestores de obras (peça 78);

i) conduza a implantação da atividade de Gestor de Empreendimento, bem como das ferramentas eletrônicas que darão suporte a essa atividade, como um projeto nos termos do PMBOK/PMI, estabelecendo limites reais e alcançáveis para esse projeto, contemplando prazos bem definidos

para a sua implantação, tendo em vista que a criação da atividade já completou três anos e ainda não se conhece como e quando será efetivamente implantada na Companhia (Achado 3.12.1);

j) elabore um plano efetivo de treinamento contínuo sobre gestão de projetos para os envolvidos na gestão de obras da empresa, contemplando o aprimoramento das competências e habilidades interpessoais definidas nos itens 1.7.1 e 1.7.2 do PMBOK, corroborando a proposta do tópico 3.11.3, que aborda a carência em treinamentos de Gestão de Projetos para esses funcionários (Achado 3.12.2);

k) estabeleça, por meio de resoluções e instruções normativas, regras claras sobre o gerenciamento de riscos, alinhadas com as diretrizes do Guia de boas práticas PMBOK/PMI, com o Coso II e com o Guia Intosai Gov 9130, de modo a definir as atividades e os documentos de suporte a serem gerados como pré-requisitos para avaliação dos riscos inerentes a todas as fases de implantação de novos empreendimentos (decisão, planejamento, execução e operação), e como tais documentos deverão ser utilizados pelos diferentes responsáveis pela execução do empreendimento, em especial o “gestor de empreendimento” (Achado 3.12.3);

l) institucionalize, por meio de resoluções e instruções normativas, regras claras que definam as responsabilidades pelas atividades e os documentos de suporte a serem gerados como pré-requisitos para o efetivo gerenciamento de todas as fases de implantação de novos empreendimentos, inclusive a responsabilidade pelo gerenciamento de custos, em alinhamento com os critérios estabelecidos no capítulo 7 do PMBOK (Achado 3.12.4);

m) reative o processo de implantação do escritório de projetos, conforme descrito no relatório de Administração 2013 – Chesf (peça 64, p. 20), e em alinhamento com as boas práticas preconizadas pelo PMBOK/PMI (Tópico 4.1); e

n) utilize a forma de atuação da Coordenadoria de Regulação (CRG), que leva em consideração metas para o alcance de resultados, como exemplo à estruturação de outros setores da empresa responsáveis pela atuação junto aos órgãos licenciadores, de modo a tratar também outras causas externas importantes de atrasos em obras (Tópico 4.2);

380.4 determinar à Eletrobras, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

a) normatize e oriente, na condição de holding, as Diretorias Executivas e os Conselhos de Administração de suas subsidiárias a procederem de modo semelhante ao determinado à Chesf nos itens 380.1 e 380.2 “c)”, e, para efeito de comprovação do cumprimento dessa determinação, encaminhe ao TCU, no prazo de 30 dias, cópia das orientações e normativos adotados (Achados 3.1 e 3.7);

b) no prazo de 15 dias, apresente ao TCU o plano de trabalho do Grupo de Trabalho (GT) criado pela Resolução 447/2013-Eletrobras (Achado 3.4);

c) ao fim dos estudos desse GT, encaminhe ao TCU um plano de ação que contenha, no mínimo: (a) as ações e deliberações a serem implementadas em razão dos estudos; (b) os responsáveis por essas ações; (c) o cronograma para a implementação dessas ações; e (d) os indicadores que serão utilizados para avaliar a implementação dessas ações (Achado 3.4);

d) no prazo de 15 dias após a conclusão dos normativos e manuais resultantes desse trabalho, encaminhe cópia dessa documentação ao TCU; (Achado 3.4)

e) na uniformização do modelo de SPEs, também padronize o acompanhamento físico-financeiro dessas sociedades, especialmente na fase pré-operacional, delineando as atividades e estabelecendo os responsáveis por sua execução, bem como os produtos que deverão ser gerados nesse acompanhamento (Achado 3.5); e

f) no prazo de 15 dias, apresente ao TCU um plano de ação sobre o andamento da implantação do Sistema de Acompanhamento dos Empreendimentos de Geração (SAE) e do Sistema de Gestão de Empreendimentos de Transmissão (SGE), que aponte, para cada sistema, no mínimo: (i) as deliberações adotadas pelas instâncias superiores da Holding em relação à implementação do

sistema, de modo a padronizá-lo no âmbito do Sistema Eletrobras; (ii) as ações que já foram adotadas em relação a implementação desses sistemas; (iii) as ações a serem adotadas para implementá-lo em todas as subsidiárias; (iv) os responsáveis pela implementação dessas ações; (v) o cronograma para a implementação do sistema; (vi) os indicadores que serão utilizados para avaliar a implementação do sistema; e (vii) os benefícios esperados com a implementação do sistema (Achado 3.10);

380.5 recomendar à Eletrobras, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

- a) na elaboração do modelo unificado para SPEs do Sistema Eletrobras, inclua na minuta-padrão de acordos de acionistas cláusula que contemple a previsão de acesso irrestrito dos órgãos de fiscalização e controle aos dados das SPEs em que tenham participação, em alinhamento com o princípio da constitucional transparência e com as boas práticas de governança aplicáveis ao setor público (Achado 3.6);
- b) na elaboração do Modelo Unificado para todo o Sistema Eletrobras em estudo, uniformize os manuais de orientações aos conselheiros fiscal e de administração, no âmbito de suas subsidiárias, com vistas a aprimorar os processos de governança relacionados às SPEs (Achado 3.9);
- c) na elaboração no Modelo Unificado para todo o Sistema Eletrobras em estudo, estabeleça organograma padrão da estrutura responsável pela Gestão de Participações em SPEs, definidos seus papéis e competências (Achado 3.10);

380.6 autorizar a realização de oitiva da Chesf e da Eletrobras, com fundamento no inciso V, art. 250 do Regimento Interno do TCU e com base nos princípios da ampla defesa e do contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, para que apresentem os motivos que conduziram, no caso concreto, à decisão de entrada no empreendimento Complexo Eólico Vamacruz cuja viabilidade econômico-financeira era sabidamente prejudicada, posto que a TIR inicial era significativamente menor que a Taxa Mínima de Atratividade, conforme destacado acima e no Apêndice VII (Achado 3.3);

380.7 autorizar, nos termos do art. 43, caput, da Resolução-TCU 259/2014, a autuação de processo apartado para análise das oitivas previstas no item 380.6;

380.8 encaminhar cópia:

- a) da peça 78 à Chesf para subsidiar o atendimento de parte das determinações e recomendações expedidas no âmbito deste processo;
- b) do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, à Chesf; à Eletrobras; ao Ministério de Minas e Energia (MME); ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG); à Casa Civil da Presidência da República; à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados; à Comissão de Serviços de Infraestrutura e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e à SecexPE, detentora da clientela da Chesf.

Eis o Relatório.

V O T O

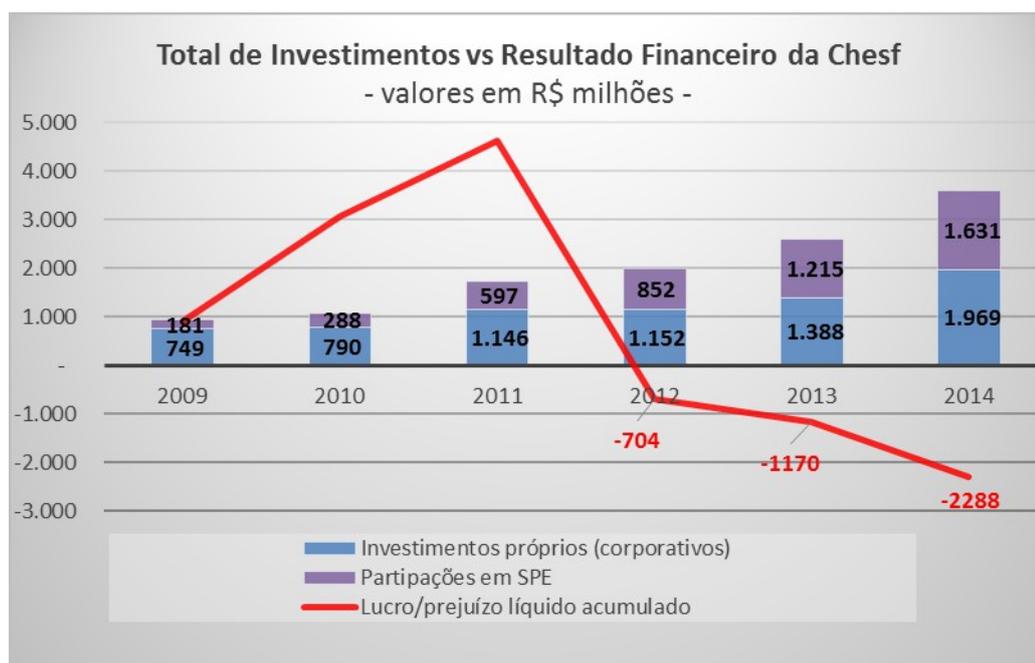
Aprecia-se, na ocasião, Relatório de Auditoria decorrente de fiscalização de natureza operacional, efetivada na Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), que teve por objetivo avaliar, em caráter sistêmico, a gestão de obras de geração e transmissão da Estatal. A motivação para a referida auditoria decorreu, precipuamente, de constatações erigidas em trabalhos pretéritos desta Corte de Contas em que foram identificados atrasos em cronogramas e deterioração da taxa de retorno de vários empreendimentos.

2. A Chesf é uma sociedade de economia mista de capital aberto, controlada pela Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras), que possui como atividades principais a geração e a transmissão de energia elétrica, tendo por missão institucional “produzir, transmitir e comercializar energia elétrica com qualidade, de forma rentável e sustentável”. Seu portfólio de instalações congloba, atualmente, 10,6 GW de potência instalada de geração (com catorze usinas hidrelétricas e uma termelétrica), 19.690 km de linhas de transmissão e 111 subestações transformadoras.

3. Nos últimos anos, para implementação de seus investimentos, a Chesf tem-se valido, basicamente, de dois modelos de negócios: empreendimentos corporativos (aqueles tocados individualmente ou em parceiras públicas, mas imobilizados em seu ativo permanente) e participações em Sociedades de Propósito Específico (SPE), sob controle acionário, em regra, de parceiros privados.

4. Em números, de acordo com as demonstrações financeiras de dezembro de 2014, entre 2009 e 2014, os investimentos da Estatal (entre aportes próprios e participações em SPE) subiram de R\$ 930 milhões para R\$ 3.600 milhões (alta de 287%); desse montante, no mesmo período, os investimentos corporativos saltaram de R\$ 749 milhões para R\$ 1.969 milhões (alta de 162%) e as participações em SPE subiram de R\$ 181 milhões para R\$ 1.631 milhões (alta de 801%).

5. Na contramão do crescimento dos novos negócios, o resultado financeiro da Chesf registrou, entre 2009 e 2014, prejuízos acumulados de R\$ 2.288 milhões; apenas nos três últimos anos (2012-2014), o déficit contábil da empresa acumulou R\$ 6.925 milhões em perdas. O gráfico a seguir, construído a partir dos números que mencionei, ilustra a evolução dos investimentos em confronto com os resultados financeiros da estatal:



6. Com esse cenário e pautando-se em constatações decorrentes de outras fiscalizações deste Tribunal, buscou-se mapear, em caráter sistêmico, as principais causas internas dessa patente falta de lucratividade e apontar oportunidades de melhorias na gestão das obras.
7. Em tal desiderato, a auditoria, efetivada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (Seinfra-Elétrica), desenvolveu-se sobre três pilares: (i) processo decisório para a deflagração de novos negócios; (ii) gestão das obras de empreendimentos corporativos; e (iii) gestão das participações societárias nas SPE em que a Estatal é acionista. Dentro desse escopo, superadas as apurações, a equipe de fiscalização consignou os doze achados de auditoria descritos no acervo instrutivo precedente, apontando deficiências nos três segmentos delineados.
8. Diante das conclusões iniciais, foi ofertada à Chesf e à Eletrobras a oportunidade de criticar as apurações preliminares. Em resposta, as jurisdicionadas aduziram comentários gerais sem, contudo, consignar dissonância com o mérito das constatações. Suportada nesse contexto, a Seinfra-Elétrica concluiu existir campo para melhorias na gestão da Companhia e propôs determinações e recomendações tendentes a aperfeiçoar os processos internos de gestão dos novos negócios.
9. Punge consignar, por oportuno, que, em recente deliberação (Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário), este Colegiado teve a oportunidade de se debruçar sobre outra auditoria operacional, empreendida sobre Furnas Centrais Elétricas S/A (Furnas). Na ocasião, foram relatadas debilidades afetas à gestão das SPE em que Furnas participa. Pela correlação temática, adianto que muitas das situações apontadas nestes autos subsomem-se a casos similares registrados naquele **decisum**, razão pela qual, quando pertinente, resgatarei argumentos lá debatidos.
10. Com esse breve resumo, adentro as principais questões pontuadas pela fiscalização.

- II -

11. A primeira das constatações narrada pela equipe de auditoria concerne a falhas no processo decisório para a escolha e início de novos investimentos (Achados 3.1, 3.2 e 3.3).
12. Como anotado no Relatório de Fiscalização (peça 102), após analisar os processos internos atinentes aos novos negócios da Chesf, os auditores do TCU verificaram que as decisões superiores da Companhia (Conselho de Administração e Diretoria Executiva) não se encontravam motivadas em termos de análises de risco, relatórios ou pareceres técnicos. Ao contrário, nos autos administrativos, foram encontradas apenas cópias das deliberações autorizadas de novas empreitadas, desacompanhadas de qualquer arrazoado acerca da oportunidade e da conveniência do investimento para a Estatal.
13. Na auditoria, foram perquiridos dezesseis processos administrativos afetos a participações em leilões de geração e transmissão. Após imergir na documentação apresentada, não foram encontrados quaisquer registros, relatos ou pareceres sobre elementos de suporte à decisão que teriam abalizado as deliberações da alta administração, nem mesmo estudos mínimos sobre viabilidade técnica e econômica dos projetos.
14. Ao serem indagados pela equipe de fiscalização, os gestores da Chesf indicaram que, nas reuniões de cúpula, os membros da administração superior da empresa são subsidiados oralmente por funcionários das áreas técnicas, inexistindo registro desse apoio. E, mesmo para projetos vultosos e estruturantes (como a UHE Belo Monte), informaram ser comum optar-se “por não haver formalização de documentos técnicos nos respectivos processos decisórios internos a respeito”, como forma de se preservar a confidencialidade da estratégia empresarial para o leilão.
15. Além de não existir quaisquer registros sobre as motivações das decisões, a equipe técnica identificou também que a Chesf não efetua, nem mesmo informalmente, análises de risco estruturadas sobre os negócios. Como anota o Relatório, na Companhia não são desenvolvidos estudos mínimos sobre potenciais eventos gravosos que poderão vir a acometer o deslinde do projeto e comprometer sua

viabilidade (como mapeamento de riscos socioambientais, simulação de futuros cenários econômicos e financeiros, sensibilidade do custo de construção perante a variação de insumos, etc).

16. A falta de avaliações atuariais prévias, que permitiriam aos órgãos de decisão sopesar os riscos inerentes a cada novo projeto e planejar ações de mitigação e contingenciamento, faz com que as deliberações, além de não motivadas formalmente, sejam tomadas de maneira temerária, sem a necessária ponderação dos riscos assumidos pela Chesf no novo empreendimento.

17. As situações descritas representam, a meu juízo, falhas graves de gestão, a comprometer a transparência da administração. Nas estatais, mais que em órgãos da Administração Direta, as decisões sobre investimentos revestem-se de singular peculiaridade, por implicarem compromissos para o ente público por significativo período que, no setor elétrico, podem vincular as entidades por até trinta anos.

18. A ausência de motivação em decisões de empresas governamentais consubstancia, **per si**, violação expressa a regra imperativa, passível de sanção e determinação de correção (consoante Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único. - “nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: ... VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”, e art. 50, § 3º - “a motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito”).

19. Além disso, em termos de governança no setor público, é imprescindível que decisões acerca da aplicação de dinheiros públicos sejam positivadas e justificadas, tanto para permitir que outras instâncias (como a controladora Eletrobras) avaliem criticamente o supedâneo das deliberações, quanto para se viabilizar os controles externo e social. Sem a explicitação dos motivos, torna-se extremamente difícil aferir a liceidade daquilo que foi decidido e avaliar, peremptoriamente, se a escolha final primou pelo interesse público.

20. Dessa forma, acolho as propostas da Seinfra-Elétrica no sentido de determinar à Chesf que promova o registro da motivação técnica que suporta as decisões de sua Diretoria Executiva e do Conselho de Administração, exigindo-se, ainda, a confecção de análises prévias mínimas sobre os riscos iminentes ao investimento.

21. Por oportuno, ciente de que o cenário ora debatido provavelmente não constitui exclusividade da Chesf, impende determinar também à Eletrobras, na condição de controladora, que normatize e oriente suas subsidiárias quanto a padrões mínimos de transparência e justificação das decisões corporativas.

- III -

22. Na continuidade da fiscalização, foram avaliadas as ações inerentes ao gerenciamento de projetos cuja implementação constitui encargo direto da Chesf (empreendimentos corporativos). Ao final dos trabalhos, a equipe de auditoria identificou deficiências nas atividades de gestão de empreendimentos, administração de contratos e fiscalização de obras (Achados 3.11 e 3.12).

23. A partir de referenciais teóricos internacionalmente consagrados, como o guia PMBOK (**Project Management Body of Knowledge**), do **Project Management Institute**, e o Coso ERM (**Enterprise Risk Management**), do **Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission**, e de pesquisa eletrônica aplicada a diferentes colaboradores da Chesf (peça 78), a equipe de auditoria buscou mapear os principais entraves na gestão de obras da Companhia.

24. Com tal metodologia, foram apontados gargalos que podem estar concorrendo para que a Chesf não atinja o desempenho esperado na execução de suas obras. Dentre eles, destaco: (i) incompatibilidade entre a quantidade de obras por gestor e suas atribuições; (ii) baixa efetividade na aplicação de penalidades por irregularidades cometidas na execução de contratos; (iii) carência de capacitação específica; (iv) deficiência na integração de áreas internas inter-relacionadas; (v) falta de normatização interna das atribuições dos gestores.

25. Sobre as questões indigitadas pela equipe de fiscalização, sem olvidar dos apontamentos atrelados aos demais pontos, cingirei meus comentários a dois aspectos de relevo.
26. No Relatório, consta que a Chesf gerencia, atualmente, 96 empreendimentos corporativos, distribuídos a apenas vinte gestores da empresa. Há notícia de um único funcionário chegar a gerenciar quinze empreendimentos simultaneamente, sendo que um mesmo empreendimento pode possuir mais de um contrato de obra para ser fiscalizado.
27. Ora, seja quais forem as justificativas para este quadro, não é razoável esperar que um agente responsável por conduzir quinze empreitadas concomitantemente conseguirá se debruçar, com a diligência esperada, sobre todas as situações que acometem a implementação do projeto. Igualmente, não conseguirá pensar em mecanismos de melhoria da eficiência no uso dos recursos da empresa, nem confrontar as empreiteiras ante eventual disputa na negociação de aditivos contratuais.
28. Além do assoberbamento de determinados funcionários, a pesquisa realizada na auditoria indicou que a maioria dos gestores (65%) identifica frequentemente irregularidades cometidas pelas contratadas, mas não consegue, com os instrumentos contratuais disponíveis, aplicar sanções às construtoras. Adicionalmente, quase metade (42%) dos gestores de obras apontou, na pesquisa, que o grande volume de empreendimentos sob a responsabilidade de uma só pessoa constitui uma das principais causas internas para a ocorrência de atrasos na implantação das obras.
29. Essa segunda conclusão, possivelmente derivada da primeira, denota que as falhas na condução das obras usualmente são percebidas pelos gestores, mas não culminam com aplicação de penalidades às contratadas que as coíba de reincidir nas condutas irregulares.
30. Conforme ilustram os dois pontos supracitados, fica evidente que as percepções erigidas pela fiscalização, pescadas a partir das entrevistas e análise de procedimentos internos, parecem um arremedo daquilo que este Tribunal vem reiteradamente identificando em exames de gestão no setor público: ineficiência dos processos internos.
31. A falta de clareza na indicação das prioridades, na delimitação das responsabilidades e na comunicação institucional entre partes inter-relacionadas aflige, infelizmente, a Administração Pública de forma generalizada. Essa situação, nas estatais, exsurge de maneira ainda mais catastrófica, haja vista que, enquanto atuantes em mercado concorrencial, suas falhas de gerenciamento tendem a comprometer diretamente a lucratividade almejada e ocasionar prejuízos financeiros aos acionistas.
32. Diante desse cenário, com pontuais modificações textuais, aquiesço às propostas de melhoria alvitradas pela unidade técnica. A experiência deste Tribunal tem revelado que, por vezes, pequenas modificações em procedimentos internos, abalizadas em boas práticas de governança, podem induzir aperfeiçoamento significativo nas atividades administrativas do setor público.

- IV -

33. Na sequência da auditoria, a área técnica abordou os aspectos afetos à gestão das participações em Sociedades de Propósito Específico (SPE) e assentou que as práticas de governança adotadas pela Chesf se mostram insuficientes para garantir o alcance dos resultados financeiros esperados (achados de fiscalização 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.10).
34. Em razão da materialidade dos valores e do relativo ineditismo de tal modelo de negócio para a Administração Pública, reputo que o tema se reveste de peculiar expressividade, em especial na atual conjuntura de sucessivos prejuízos vividos por empresas do setor elétrico, como a Chesf.
35. Em apertada síntese, pode-se conceituar SPE como a aglomeração empresária, de objeto social limitado e específico, geralmente constituída com o fim de captar recursos na modalidade de **project finance**, em que se arrolam, como garantia de financiamento, ativos da sociedade e recebíveis atrelados ao projeto. O capital investido nas Sociedades advém dos parceiros, comumente na

proporção da participação societária, sendo comum a atuação do BNDES como entidade financiadora de sócios públicos e privados.

36. Tal qual nas demais empresas do Grupo Eletrobras, a Chesf tem incrementado seus negócios em SPE de forma vertiginosa, tendo sido verificado, em 2014, volume de investimentos nessas sociedades (R\$ 1.478 milhões) em patamar superior aos aportes em empreendimentos próprios (R\$ 1.238 milhões). De acordo com o Manual de SPE da Eletrobras (de abril de 2015), por meio desse modelo de negócios é possível compartilhar os riscos de crédito entre os sócios e, assim, multiplicar a capacidade de investimento em projetos de grande porte.

37. Após conferir os achados de auditoria aduzidos ao Relatório de Fiscalização concernente à Chesf, parece-me evidente que as constatações que ora se discutem em muito se assemelham às desconformidades verificadas em Furnas, tratadas no já mencionado TC-021.932/2014-0 (Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário).

38. Nestes autos, a unidade técnica aponta a ausência de normativos que orientem o acompanhamento do desempenho físico-financeiro das SPE (Achado 3.4) e sinaliza que, na omissão de diretrizes da Eletrobras, a Chesf desenvolve procedimentos próprios para cada novo negócio, sem qualquer padronização.

39. Também aqui, afirma-se que os mecanismos internos de controle e monitoramento do desempenho das participações em SPE além de débil (Achado 3.5), não recebe informações sobre a efetiva evolução financeira da sociedade (Achado 3.6), nem dispõe de estrutura interna robusta e adequada para avaliar os resultados das participações (Achado 3.10).

40. Em igual toada, registra-se que as estruturas internas de governança previstas nos acordos de acionistas dessas SPE são frágeis, tendo sido constatadas situações de ausência de conselho fiscal (Achado 3.8) e carência de regra orientadora de conduta para os funcionários alocados nas Sociedades (Achado 3.9).

41. Consoante relatou a fiscalização, há casos, ainda, em que sócios privados, acionistas da SPE, foram contratados como fornecedores de bens e serviços da parceria, em evidente presunção de conflito de interesses (Achado 3.7). Tal situação, amplamente questionável sob o prisma da impessoalidade e da probidade, foi visualizada inclusive em grandes projetos, como as hidrelétricas de Belo Monte, Jirau e Dardanelos, em que empreiteiras parceiras do negócio (como Odebrecht e Camargo Correa) foram contratadas pela própria SPE para realizar as obras.

42. E, finalmente, foi mapeada uma degradação do nível de rentabilidade dos negócios envolvendo SPE, com empreendimentos que apresentam taxa de retorno atualizada abaixo da taxa mínima de atratividade exigida pela Eletrobras, em manifesta situação de prejuízo aos cofres da estatal.

43. Todas essas inferências narradas, relacionadas à Chesf, parecem ressuscitar problemas vivenciados em Furnas, conforme se pode depreender do excerto abaixo, retirado do voto condutor do supradito Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, em que se apuraram falhas na gestão de SPE:

115. A **holding** Eletrobras, enquanto controladora de todas as estatais federais atuantes no setor elétrico, não possui qualquer normatização interna aplicável a suas subsidiárias quanto à forma de gestão e controle de negócios em parceria com terceiros privados. Não há regras centrais sobre (i) critérios de escolha de parceiros; (ii) requisitos para a indicação e investidura de conselheiros; (iii) mecanismos de governança a constar dos acordos de acionistas; (iv) instrumentos e forma de controle dos resultados, etc.

116. De forma análoga, dentro de Furnas também não existem regras da alta administração que regulem os temas supraditos, ficando a definição desses critérios, diante de cada nova oportunidade de negócio, ao talante de uma única diretoria da empresa, a Diretoria de Novos Negócios.

117. Nesse contexto, a primeira constatação de relevo deste trabalho remete à forma com que Furnas seleciona parceiros para constituir SPE. Constatou-se a aplicação de critérios de escolha

sem mínimas regras de transparência e procedimentos de seleção com sensíveis disparidades, sugerindo risco de favorecimento indevido a interessados privados. (...)

119. Os acordos de acionistas pactuados por Furnas para tais SPE não preveem mecanismos mínimos de governança corporativa capazes de mitigar riscos associados à gestão. No silêncio dos contratos, cada SPE se organiza segundo sua conveniência, sem estruturas internas de controle (como conselho fiscal, unidade de auditoria interna ou comitê de auditoria) ou códigos de conduta para direcionar a atuação de seus funcionários. Além disso, nenhuma dessas SPE possui regras sobre contratações de bens e serviços, nem mesmo exigências de publicidade ou observância de valores de mercado nas aquisições.

120. Agravando o cenário, o controle feito por Furnas sobre essas parcerias, enquanto sócia, não se mostra adequado ao grau de sensibilidade de tais investimentos, não sendo exercitadas as prerrogativas legais de fiscalizar os negócios, nem mesmo para eventualmente contraditar os resultados operacionais divulgados por suas SPE.

121. Adicionalmente, foram identificados casos de SPE em que sócios privados atuam como fornecedores de bens e serviços da sociedade, em situação de expresso conflito de interesses. E, além de não haver vedação ou regra diferenciada à constituição de SPE sob conflito de interesses, apontou-se inexistir também qualquer controle adicional, por parte da própria sociedade ou de Furnas, para verificar a regularidade dos desembolsos em tais parcerias.

122. Por fim, pontou-se que os negócios envolvendo SPE em Furnas não têm atingido o nível de rentabilidade esperado. (...) demonstrou-se que os percentuais atuais de retorno de investimento da carteira consolidada de Furnas situam-se abaixo dos níveis mínimos exigidos pela **holding** Eletrobras, indicando prejuízos a Furnas.

44. Como se vê, no que atina à gestão de investimentos em SPE da Chesf, as muitas e relevantes irregularidades esquadrihadas na presente auditoria ilustram o mesmo panorama crítico encontrado em Furnas, já debatido no átrio desse Plenário. Isso permite inferir que as vicissitudes vividas pela Chesf aparentemente não são exclusividade desta, mas reverberam, infelizmente, o precário modelo de gestão que vem sendo empregado nas estatais do Grupo Eletrobras.

45. Diante de tal conjuntura e sem prejuízo de acolher, na essência, as ponderações tecidas pela Seinfra-Elétrica, entendo coerente que se harmonizem os encaminhamentos sugeridos nestes autos com as ordens insculpidas no Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, sem perder de vista a gravidade das impropriedades aqui tratadas.

- V -

46. Antes de arrematar o presente pronunciamento, gostaria de abordar um ponto adicional, tangenciado apenas reflexamente pela auditoria, mas que, por sua singularidade, merece destaque especial. Trata-se da composição acionária que vem sendo empregada nos negócios envolvendo SPE.

47. Após coletar junto à Chesf o rol de empreendimentos geridos via SPE, a equipe técnica confeccionou interessante tabela (peça 102, p. 96-100) na qual é ilustrada a estrutura acionária das 52 sociedades em que a estatal detém participação (posição de setembro de 2014). A partir dos números colacionados, é possível erigir algumas considerações que merecem reflexão.

48. Ao se conferir o percentual de capital social das empresas integrantes do Grupo Eletrobras, percebe-se que, em todas as SPE listadas, a participação das empresas do Grupo jamais supera 50% do capital social. Evoluindo nos números, verifica-se que, em 51 das 52 sociedades, o percentual de participação das estatais elétricas situa-se entre 49,0% e 49,9%, sem atingir a maioria absoluta da estrutura acionária (exceção à UHE Jirau, em que Chesf e Eletrosul conjuntamente detêm 40% do capital social).

49. Esses dados indicam, pois, haver algum tipo de diretriz de se priorizar projetos em que a participação dos parceiros públicos é minoritária.

50. Considerando a situação de sobrecarga financeira e operacional que as empresas do Grupo Eletrobras vêm vivenciando, tal estratégia, a princípio, se mostra coerente, por transferir à iniciativa privada maiores responsabilidades pelos empreendimentos estruturantes e reduzir a intervenção governamental sobre o setor elétrico.

51. Entrementes, como também relatou a auditoria, em muitas dessas SPE, a par de terem sido constituídas com minoria de participação estatal, após superada a etapa de construção das obras, foi implementada alguma forma de reestruturação acionária, de forma a tornar os parceiros públicos majoritários no quadro societário. Essa situação, narrada na presente fiscalização e igualmente observada no TC-021.932/2014-0 (sobre Furnas), não se tratou de exceção, tendo sido percebida em mais da metade dos casos avaliados.

52. Não é demais lembrar que, dentro do instituto da SPE, com a saída de determinado parceiro, finda para este os riscos atrelados ao negócio, ao mesmo tempo em que se transferem esses ônus aos parceiros que continuam na sociedade. Se a reestruturação acionária ocorre dentro do curto prazo (após o período dos investimentos iniciais), os sócios que permanecem devem assumir os encargos financeiros daqueles que saem pelo longo período restante do projeto (até 30 anos). E tal situação elimina o principal mote que vem sendo veiculado para justificar essas parcerias: compartilhar riscos com a iniciativa privada.

53. Ao se negociar sociedades com participações minoritárias e, na superveniência, assumir o controle acionário mediante aquisição de cotas, desvirtua-se o ideal de se relegar maiores riscos à iniciativa privada.

54. Além disso, não seria demais registrar que o emprego dessa estratégia resta por ocasionar uma flexibilização, para as atividades de construção (quando a maior parte dos investimentos são perpetrados), da observância de regras de licitação. Além disso, esse sistemática pode resultar na dispensa de exigências previstas na Constituição Federal de se obter autorização legal específica para se instituir novas empresas estatais.

55. Ao se adentrar o recém-publicado Manual de SPE da Eletrobras, não se encontra uma única passagem que oriente as subsidiárias sobre como devem ser estruturadas as parcerias, se com maioria ou minoria do capital votante. Também não se localiza, no documento, cláusulas gerais a serem apostas aos estatutos sociais para inibir a saída de parceiros ou para compensar os parceiros públicos em face da exclusão de determinado sócio.

56. Com tal aspiração, entendo que se deva colher manifestação específica da Chesf e da Eletrobras, na forma de oitiva, sobre os aspectos debatidos neste tópico.

57. Também se deve coletar opinião dos jurisdicionados sobre a possibilidade de inserção de barreiras, na forma de cláusula penal financeira, nos acordos de acionistas a serem firmados, que desestimulem os parceiros privados a abandonar as SPE antes de eliminados os riscos atrelados ao projeto ou que, alternativamente, sejam sobejamente compensados os parceiros públicos por assumirem os ônus financeiros daqueles que abandonam o projeto antes de seu término.

58. Como, por ocasião do multicitado Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário (subitem 9.5.1), já restou decidido que a área técnica do TCU realizará fiscalização própria para avaliar aspectos envolvendo as SPE que contam com participação da Eletrobras, considero oportuno que a análise do presente tema e das arguições acostadas por ocasião das oitivas acima descritas seja efetuada naquele mesmo instrumento.

- VI -

59. Diante de todo o exposto, os achados do relatório de auditoria permitem concluir que os mecanismos de gestão utilizados pela Chesf para garantir o alcance dos objetivos em suas obras de geração e transmissão revelam-se deficientes. Assentado ainda nos argumentos aduzidos no Relatório

de Fiscalização, identifiquei oportunidades de melhoria em diferentes segmentos da estatal, dentro dos três macroprocessos avaliados na auditoria: tomada de decisão para a implantação de novos negócios, gestão de obras próprias e gestão de participações em SPE.

60. No deslinde do Relatório, a unidade técnica pontifica extensa gama de determinações e recomendações, a serem expedidas à Eletrobras e à Chesf, propostas estas com as quais aquiesço em essência, sem prejuízo de promover modificações pontuais.

61. Inicialmente, insta salientar que, no que toca à gestão de SPE, muito embora o presente trabalho tenha sido realizado na Chesf, muitas das impropriedades plotadas nesta fiscalização foram identicamente mapeadas em Furnas, como se pôde constatar na apreciação do TC-021.932/2014-0, que deu origem ao Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário. Nessa senda, a imensa parte dos encaminhamentos agora sugeridos pela unidade técnica subsomem-se ao que restou consubstanciado naquele **decisum**, tornando desnecessária sua reafirmação.

62. Ainda sobre as SPE, a despeito de o escopo da fiscalização não ter abarcado em específico a matéria “sociedades de propósito específico”, pautado nos relatos apontados, vislumbro que o TCU deve buscar explicações, junto ao Grupo Eletrobras, sobre a atual estratégia empresarial que vem sendo adotada de se priorizar aportes em participações minoritárias. Também merece perquirir as motivações que têm levado parceiros privados a abandonar as sociedades antes do termo final dos projetos, relegando o controle acionário aos parceiros públicos e infirmo o ideal de compartilhamento de riscos que tem justificado a expansão do segmento de SPE.

63. Naquilo que concerne a temas específicos da presente auditoria, além dos assuntos que já illustrei neste voto, reputo que três pontos, colimados pela área técnica em seu relatório mas não destacados neste pronunciamento, merecem ser levados à deliberação em comento.

64. O primeiro deles refere-se à remessa de informações, pela Chesf, sobre os trabalhos de seu controle interno nas sociedades em que a Companhia possui participação. Como noticiado pela Seinfra-Elétrica, em outubro de 2014, a Chesf criou uma Comissão de Auditoria Especial – CAE, destinada a avaliar aspectos técnicos, societários e econômico-financeiros de suas SPE. Como, ao final desta fiscalização, ainda não se tinha notícia da atuação da referida Comissão, oportuno que seja requerida a remessa dos relatórios constituídos pela equipe de controle interno.

65. Outra situação atina à implantação do Sistema de Acompanhamento dos Empreendimentos de Geração (SAE) e do Sistema de Gestão de Empreendimentos de Transmissão (SGE). Narra a equipe do TCU que, no âmbito da Eletrobras, foi identificada iniciativa de desenvolvimento dos referidos sistemas informatizados, com o intuito de aprimorar a gestão de informações sobre as SPE. No entanto, de acordo com informações trazidas aos autos, não há uma perspectiva firme de quando esses sistemas serão efetivamente implantados na empresa, sendo oportuno que se exija da Eletrobras um posicionamento sobre o cronograma de implantação das aludidas ferramentas.

66. No arremate, também é relevante que seja colhida manifestação da Eletrobras e da Chesf sobre os acontecimentos envolvendo o Complexo Eólico Vamcruz. Isso porque, como detalhado no acervo precedente, foi constatado que o empreendimento citado foi deflagrado mesmo se tendo plena ciência de que sua taxa de atratividade se mostrava inferior ao patamar mínimo de referência: a taxa inicial de retorno do projeto apontava para 6,53% ao ano, ao passo que a taxa de referência do Grupo Eletrobras era 9,47%. Com isso, mister que se realize oitiva da Chesf e da Eletrobras para que apresentem os motivos que conduziram, no caso concreto, à decisão de participação no mencionado empreendimento cientes de que sua viabilidade econômico-financeira estava prejudicada.

67. Dessarte, com as aspirações que expus, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora elevo à apreciação desse colendo Plenário.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 600/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.736/2014-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Antônio Varejão de Godoy (353.308.644-53).
4. Entidades: Companhia Hidroelétrica do São Francisco; Centrais Elétricas Brasileiras S/A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (Seinfra-Elétrica).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, decorrente de fiscalização de natureza operacional, efetivada na Companhia Hidroelétrica do São Francisco, que teve por objetivo avaliar, em caráter sistêmico, a gestão de obras de geração e transmissão da Estatal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno/TCU, que:

9.1.1. faça constar de atas ou outros instrumentos congêneres a fundamentação empregada nas sessões do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva da empresa para a decisão de implementação de novos negócios de geração e transmissão, de modo a manter registro expresso da motivação técnica e econômico-financeira das deliberações, em primazia ao princípio da transparência e da motivação, sem prejuízo de conferir, se for o caso, tratamento sigiloso a documentos sensíveis, nos termos da Lei 12.527/2011, devendo endereçar ao TCU, até 10 dias após a próxima deliberação de entrada em novo empreendimento, cópia da documentação que ateste o cumprimento desta medida;

9.1.2. apresente ao TCU, no prazo de 30 dias, plano de ação que preveja medidas para a institucionalização e normatização de metodologia corporativa de análise de riscos, a ser usada como ferramenta imprescindível de suporte à tomada de decisão para novos empreendimentos, delineando no aludido plano, ao menos: (i) forma com que os estudos e análises de riscos serão registrados e manejados pelas instâncias decisórias da empresa; (ii) possibilidade de adoção de ferramentas consagradas de análises de riscos previstas na literatura especializada; e (iii) cronograma de implementação das medidas, com as respectivas áreas responsáveis;

9.1.3. com base em seu direito de fiscalizar as sociedades das quais participa (art. 109, inciso III, da Lei 6.404/1976), implemente as seguintes providências, reportando ao TCU, no prazo de 30 dias, as medidas implantadas: (i) elabore regulamentação interna sobre mecanismos de controle a serem exercidos pela Chesf nas SPE em que sócios também atuam como fornecedores; e (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 e auditorias nos contratos firmados, suas condições, acréscimos e aditivos, além da regularidade de sua execução físico-financeira;

9.1.4. remeta ao TCU, no prazo de 30 dias, cópia dos relatórios sobre as Sociedades de Propósito Específico (SPE) elaborados pela Comissão de Auditoria Especial de SPE, nos termos do item 3 da Portaria PR-28/2014-Chesf, de 3/10/2014, acompanhados das respectivas aprovações da Diretoria Executiva da empresa;

9.1.5. adeque o quadro de funcionários envolvidos em atividades de gestão de obras da

empresa (Gestor de Empreendimento, Administrador de Contrato e Fiscal de Obras), de modo a compatibilizar a quantidade de obras a serem gerenciadas por cada funcionário ante as atribuições previstas nos normativos da Chesf, sem prejuízo de desenvolver critérios e metodologias para priorização das atividades relacionadas, reportando ao TCU, no prazo de 30 dias, as ações implementadas.

9.2. determinar às Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno/TCU, e em alinhamento ao princípios da transparência e moralidade administrativa e às melhores práticas de governança aplicáveis ao setor público, que, no prazo de 30 dias:

9.2.1. inclua, nas minutas padrão de acordos de acionistas a serem adotados por empresas do Sistema Eletrobras na constituição de SPE, cláusulas específicas que estabeleçam, independentemente do percentual de participação societária do parceiro público, pelo menos: (i) previsão de acesso irrestrito dos órgãos de fiscalização e controle a dados financeiros e comerciais da SPE; (ii) obrigatoriedade de que contratos, acordos, arranjos ou compromissos com qualquer parte relacionada a acionista privado sejam firmados em termos e condições de mercado, com demonstração da vantagem financeira em se adotar tal medida; e (iii) prerrogativa de veto, por parte do acionista estatal, à celebração de qualquer contrato, acordo, arranjo ou compromisso da SPE com qualquer parte relacionada a acionista privado;

9.2.2. apresente ao TCU relatório detalhado sobre o andamento da implantação do Sistema de Acompanhamento dos Empreendimentos de Geração (SAE) e do Sistema de Gestão de Empreendimentos de Transmissão (SGE), que discrimine, para cada sistema, no mínimo: (i) deliberações adotadas pelas instâncias superiores; (ii) ações de implementação já adotadas; e (iii) ações a serem adotadas para implementação nas empresas subsidiárias.

9.3. realizar oitiva da Chesf e da Eletrobras, com base no inciso V, art. 250 do Regimento Interno/TCU e com base nos princípios da ampla defesa e do contraditório previstos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, para que apresentem manifestação fundamentada em relação aos seguintes pontos, que poderão culminar com ulterior decisão do TCU de medidas corretivas e/ou punitivas:

a) motivos estratégicos que têm levado as empresas do Grupo Eletrobras a fomentar novas SPE, mesmo cientes de que muitas sociedades têm passado por superveniente reestruturação acionária;

b) possibilidade de inserção de cláusula de barreira, na forma de cláusula penal, nos acordos de acionistas a serem firmados, que desestimule os parceiros privados a abandonar as SPE antes de eliminados os riscos atrelados ao projeto;

c) motivos que conduziram, no caso concreto, à decisão de participação no projeto referente ao Complexo Eólico Vamcruz, ciente de que a viabilidade econômico-financeira era prejudicada e a quem a taxa mínima de atratividade orientada pela Eletrobras.

9.4. recomendar à Chesf, abalizado no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:

9.4.1. reative o processo de implantação do escritório de projetos, conforme descrito no Relatório de Administração 2013 da empresa, em alinhamento com as boas práticas preconizadas na literatura especializada; e

9.4.2. utilize a forma de atuação da Coordenadoria de Regulação da empresa, que leva em consideração metas para o alcance de resultados, como exemplo à estruturação de outros setores da empresa responsáveis pela atuação junto aos órgãos licenciadores, de modo a tratar também outras causas externas importantes de atrasos em obras.

9.5. dar ciência à Chesf de que foram identificadas deficiências nas atividades internas de gestão de empreendimentos, administração de contratos e fiscalização de obras, nos termos dos

achados 3.11 e 3.12 do relatório precedente, em contradição com as melhores práticas corporativas de governança no setor público.

9.6. determinar à Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste – Coinfra que inclua, no escopo da fiscalização prevista no subitem 9.5.2 do Acórdão 2.322/2015-TCU-Plenário, a averiguação de eventuais ilicitudes na pactuação das SPE da Chesf, com especial enfoque naquelas compostas com parceiros privados que futuramente vieram a ser fornecedores de bens e serviços da sociedade, consoante apontado no Achado 3.7 do Relatório de Fiscalização que integra os autos.

9.7. determinar à Seinfra-Elétrica que monitore a implementação das medidas previstas na presente decisão e, em autos apartados, analise as respostas às oitivas previstas no item 9.3 acima mencionado.

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério de Minas e Energia e ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Dest, a fim de subsidiar eventuais ações e providências em suas respectivas esferas de atribuições e competências, bem como à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados; à Comissão de Serviços de Infraestrutura e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

9.9. encaminhar cópia da peça 78 à Chesf, para subsidiar o atendimento de parte das determinações e recomendações expedidas no âmbito deste processo, alertando à estatal que o descumprimento imotivado aos itens de deliberação dispostos no presente acórdão pode ensejar a aplicação da sanção prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata nº 8/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0600-08/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral