

VOTO

Em apreciação, prestação de contas anual da Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AME), entidade vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), relativa ao exercício de 2014.

2. O Relatório de Auditoria elaborado pelo órgão de controle interno (peça 5) apontou falhas relacionadas aos controles internos administrativos na área de licitação, o que resultou, entre outros, na oferta de produto de qualidade inferior pela empresa vencedora e na ausência de detalhamento dos valores unitários relativos aos serviços de monitoramento ambiental.

3. Considerando que tais questões já foram objeto de recomendações pela Controladoria Regional da União no Estado do Amazonas (CGU/AM) e que serão por ela monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente, fato que mitigaria o risco apresentado na área de licitações e contratos da estatal, entendeu a Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex/AM) que a situação estaria equacionada de sorte a não constituir impedimento à apreciação das presentes contas.

4. O Certificado de Auditoria (peça 6), emitido pela CGU/AM, foi no sentido de que as contas dos responsáveis recebessem a chancela de regularidade.

5. A unidade instrutiva, contudo, ao detectar perdas anuais de energia elétrica da ordem de 40%, conforme se observou do Relatório de Gestão da empresa (peça 1) e do Relatório de Auditoria da CGU/AM, fato que vem ocorrendo nos últimos dez anos, realizou diligência à entidade para obtenção de informações adicionais acerca da ocorrência.

6. Após analisar as informações trazidas pela AME, a Secex/AM ouviu em audiência os dirigentes da entidade à época, o diretor presidente e os diretores executivos, para apresentarem razões de justificativa com relação às causas para a pouca redução das perdas não técnicas de energia e para as divergências entre as informações sobre essas perdas trazidas pela Amazonas Energia e pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

7. As razões de justificativa apresentadas por todos os dez dirigentes ouvidos em audiência foram devidamente analisadas pela unidade técnica. Concluiu a Secex/AM, em essência, pela rejeição das razões de justificativa dos gestores com responsabilidade direta frente às perdas não técnicas de energia, com julgamento de suas contas pela irregularidade, nos termos do art. 16, III, b, da Lei 8.443/1992, e aplicação da penalidade prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992. Ademais, sugeriu, ainda, o julgamento pela regularidade com ressalvas dos demais gestores chamados em audiência, sem prejuízo de que fosse determinada a elaboração de um plano de ação de médio prazo para a mitigação das perdas não técnicas pela AME.

8. O representante do MPTCU que atuou no feito, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, ao emitir o parecer constante da peça 81, manifestou-se em conformidade com a proposta da Secex/AM, sugerindo, em acréscimo, que, tanto a rejeição quanto o acolhimento parcial das razões de justificativas dos responsáveis, constassem expressamente da deliberação a ser proferida por esta Corte.

9. Manifesto minha concordância, na essência, com as conclusões e com as propostas de encaminhamento sugeridas nos pareceres prévios.

10. Com relação às falhas observadas nos controles internos administrativos relacionados às áreas de licitação e contrato, observo que tal ocorrência não constitui impedimento para o julgamento das presentes contas. Conforme apontado pela Secex/AM, referida questão já foi objeto de recomendação por parte da CGU/AM, que deverá monitorar o seu cumprimento.

11. Adicionalmente quanto a este ponto, observo que o Acórdão 7.623/2015-TCU-2ª Câmara, de minha relatoria e que apreciou as contas dessa mesma empresa relativa ao exercício de 2013, já havia dado ciência à AME acerca das falhas nos controles administrativos relacionados às áreas de licitação e contrato, posteriormente equacionada pela referida empresa junto à CGU/AM, segundo mencionado no item anterior.
12. Relativamente à principal questão tratada nos pareceres precedentes e que pode macular, como um todo, a gestão da AME no exercício de 2014, qual seja, o elevado índice de perdas não técnicas de energia, vale um breve resumo para melhor compreensão do tema.
13. O conceito de perda de energia refere-se à diferença observada entre a energia recebida pelas distribuidoras dos agentes supridores e a energia medida nas unidades consumidoras. A perda de energia será técnica quando for inerente a falhas no sistema de distribuição, envolvendo, por exemplo, transporte e transformação de tensão, e não técnica quando decorrente da relação de comércio dessa energia, como furto, desvio de energia e erro de leitura, entre outros.
14. Ainda com relação à perda não técnica de energia, há que se mencionar a existência de dois percentuais que se propõem a medi-la, um calculado sobre o mercado faturado de baixa tensão e outro, sobre o total de energia injetada.
15. Com relação ao nível aceitável de perda não técnica de energia, calculado sobre o mercado de baixa tensão, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) estabeleceu, no âmbito do terceiro ciclo de revisão tarifária periódica negociado com a AME, para o ano de 2014, por meio da Resolução Homologatória 1.649/2013, a meta de perda não técnica de 41,54%. No mesmo exercício, conforme se observa da peça 82, com informação atualizada trazida pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), a AME experimentou um índice real de perda não técnica sobre o mercado de baixa tensão de 102,65%, superior em quase 2,5 vezes à meta pactuada.
16. Quando se analisa o percentual de perda não técnica sobre a energia injetada, a AME apresentou um percentual real de perda de 37,45%, ante uma meta fixada pela Aneel de 15,93% (peça 15), superior em mais de duas vezes à meta estabelecida pela agência reguladora. Ademais, segundo o que se apresenta na tabela comparativa dos percentuais reais de perdas não técnicas sobre a energia injetada, constante da peça 15, a AME é a distribuidora que apresenta o maior índice entre aquelas que atuam no território nacional.
17. Não há dúvidas de que tal cenário desvela ineficiência na atuação da empresa estatal em seu ramo de negócio. Essa ineficiência se traduz em tarifas maiores a serem cobradas dos consumidores finais de energia, bem como em prejuízos financeiros significativos a serem arcados pela própria distribuidora.
18. Não seria demais asseverar que o TCU, atento aos elevados índices de perda não técnica de energia apresentados pela AME, vem, há anos, debruçando-se sobre este tema com vistas a tentar incentivar a adoção de medidas para mitigar quadro tão preocupante. Dada a relevância da questão, traço breve histórico das principais decisões desta Corte de Contas que bem refletem sua preocupação com a baixa eficiência da entidade.
19. Desde o ano de 2007, por meio do Acórdão 1.150/2007-TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Raimundo Carreiro, em que este TCU apreciou relatório de auditoria operacional cujo objetivo era verificar a efetividade das ações adotadas pela estatal para evitar o alto índice de fraudes e ligações clandestinas praticadas pelos usuários, foi expedida determinação para que a AME elaborasse plano de ação com vistas a reduzir as perdas não técnicas de energia.
20. Já no ano de 2008, o Tribunal promoveu o primeiro monitoramento do Acórdão 1.150/2007-TCU-Plenário, por intermédio do Acórdão 2.627/2008-TCU-Plenário, em que restou confirmada a implementação parcial da decisão monitorada, ante a constatação da elaboração do

Plano de Redução de Perdas de Energia Elétrica pela estatal, oportunidade em que foi expedida determinação de novo monitoramento a ser realizado pela Secex/AM.

21. Assim, em 2011, foi prolatado, em sede de novo monitoramento, o Acórdão 43/2011-TCU-Plenário, quando foi determinado, entre outros, que, no Plano de Redução de Perdas de Energia Elétrica, fossem incluídos metas e indicadores de desempenho que permitissem o acompanhamento dos resultados obtidos.

22. Ainda no ano de 2011, o TCU, por meio do Acórdão 761/2011-TCU-Plenário, também de relatoria do eminente Ministro Raimundo Carreiro, determinou à estatal, em seu subitem 9.4, letra “a”, que fossem envidados esforços administrativos e judiciais para reduzir ou eliminar o déficit causado pelos desvios e fraudes de energia elétrica e pela inadimplência das diferentes classes de consumidores.

23. A obtenção de informações acerca do cumprimento da referida determinação pela AME, inclusive, foi objeto de diligência àquela empresa pela Secex/AM, neste processo, oportunidade em que foi esclarecido a esta Corte de Contas (peça 14) as ações que vêm sendo implementadas a esse respeito. Nesse sentido, foram trazidos dados sobre a realização de inspeções técnicas, recuperação de energia, implantação de telemetria, regularização de unidades consumidoras, substituição de medidores obsoletos, ações em conjunto com a Delegacia Especializada em Combate ao Furto de Energia, Água, Gás e Serviços de Telecomunicações, entre outros.

24. Ademais, observo que os níveis reais de perda não técnica de energia injetada, apesar de terem se mantido em patamares elevados, acima de 30% desde o ano de 2008, experimentaram pequena redução a partir do exercício de 2011, quando o TCU passou a cobrar de forma mais efetiva a adoção de medidas mitigadoras por parte da estatal. Estes percentuais, contudo, frise-se novamente, situam-se substancialmente acima das metas anuais estabelecidas para o mesmo período pela Aneel para a AME, no patamar médio anual de 12,5% (peça 15).

25. Destaco ainda que as metas constantes do Plano de Negócios 2015-2019 da AME (peça 1, p. 354) delineiam cenário desafiador de redução das perdas globais sobre a energia injetada. A Estatal espera que até o ano de 2019 a mencionada perda esteja na faixa de 23%.

26. Assim, consideradas as iniciativas aqui apontadas no sentido de buscar a redução dos índices anuais de perdas globais de energia, ainda que não dotadas da eficácia desejada, julgo, nesta oportunidade, não ser necessária a expedição de determinação, da forma como foi sugerida nos pareceres precedentes, para que a estatal, mais uma vez, elabore plano de ação de médio prazo com vistas a atenuar as perdas em questão.

27. Tenho por adequado e mais profícuo que seja determinado à entidade que faça constar nos relatórios de gestão que deverão integrar as contas a serem encaminhadas a esta Corte: a) as metas de redução de perdas globais sobre a energia injetada estabelecidas no Plano de Negócios da estatal para o ano a que se refere o relatório de gestão, sua execução e o comparativo entre o planejado e o executado, bem como a justificativa para o não atingimento da meta, se for o caso; b) análise de indicadores de desempenho relativos à redução de perdas, destacando os ajustes necessários para os casos em que as metas não foram atingidas.

28. Com relação ao mérito das presentes contas, em especial daqueles gestores cujas propostas da unidade instrutiva e do MPTCU foram pela irregularidade, em face de possuírem responsabilidade direta pela ocorrência dos elevados índices de perda não técnica de energia, a exemplo dos ocupantes dos cargos de Diretor Presidente, Diretor de Gestão, Diretor de Operação e Distribuição, Diretor Comercial, Diretor de Planejamento e Expansão, acolho os pareceres precedentes.

29. Observo que o elevado índice de perda não técnica de energia representa grave deficiência operacional da AME, consoante já registrado neste voto. Conforme se verifica da Demonstração do Resultado do Exercício – DRE (peça 1, p. 179 e 180), a AME apresentou no período um prejuízo de

cerca de R\$ 342,5 milhões, impactado diretamente por uma perda não técnica de R\$ 529,3 milhões (peça 85).

30. Neste desenho, factível é a conclusão de que tais perdas, nos elevados níveis de ocorrência verificados, tiveram forte impacto sobre o resultado negativo da estatal no ano de 2014, de sorte a comprometer a regularidade da gestão como um todo. Este cenário mostra-se ainda mais preocupante quando se observa, para os anos de 2011 a 2013, reiterados prejuízos anuais da estatal, bem como significativas despesas operacionais decorrentes de perdas não técnicas de energia (peças 84 e 85).

31. Considerando que as diretorias financeira e de gestão da AME não possuem diretamente, entre suas atribuições, aquela referente ao combate às perdas não técnicas de energia, acompanho as conclusões da Secex/AM, acolhidas pelo MPTCU, de que seus respectivos diretores, chamados em audiência, tenham suas razões de justificativas parcialmente acolhidas, mantendo-se a ressalva de que, como membros da diretoria executiva, possuíam atribuições de planejamento orçamentário e estratégico, cujas atuações poderiam ter tido reflexo na redução das perdas não técnicas, além de não explicarem a divergência de informações entre os percentuais de perdas não técnicas sobre a energia injetada apontados pela AME e pela Aneel.

32. Nesse sentido, as contas de Maria Pedrinha de Barros, Diretora de Gestão Interina, período de 1º/1/2014 a 14/4/2014, Ronaldo Ferreira Braga, Diretor Financeiro, período de 1º/1/2014 a 30/4/2014, e Paulo Roberto dos Santos Silveira, Diretor Financeiro, período de 1º/5/2014 a 31/12/2014, devem ser julgadas regulares com a manutenção da ressalva mencionada no item anterior.

33. Quanto aos demais responsáveis ouvidos em audiência, entendo que suas razões de justificativas devem ser rejeitadas, porquanto tiveram responsabilidade direta pelos elevados índices de perda não técnica de energia, sejam eles calculados sobre a energia injetada no sistema ou sobre o mercado de baixa tensão, para que, no mérito, suas contas sejam julgadas irregulares, com a aplicação da multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

34. Tais índices de perdas, cujos valores elevados persistem no tempo, como já destacado neste voto, são superiores em mais de duas vezes às metas estabelecidas pela Aneel, constatação que, indubitavelmente, compromete a regularidade da integralidade da gestão a qual as presentes contas se referem. Tal irregularidade é ainda mais grave quando se observa seu impacto na formação do prejuízo anual da Estatal, bem como sua ocorrência de forma reiterada mesmo diante de repetidas decisões desta Corte dirigidas à AME e tendentes a reduzir as referidas perdas. A esse respeito, transcrevo o enunciado elaborado no âmbito da Jurisprudência Sistematizada deste TCU, quando da prolação do Acórdão 2.987/2012-TCU-1ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes:

Para o julgamento pela irregularidade de contas ordinárias, as falhas ocorridas devem ser avaliadas quanto ao seu impacto na integralidade da gestão dos responsáveis, considerando a magnitude dos valores envolvidos frente à totalidade dos recursos geridos, a existência ou não de débito, de reincidência e de má-fé dos responsáveis.

35. Por fim, com as vênias de estilo, dado que o acolhimento parcial e a rejeição das razões de justificativa apresentadas já constam devidamente assentados no presente voto, julgo não ser necessária sua expressa menção no acórdão que deverá ser prolatado pelo Tribunal, conforme sugere o MPTCU.

Ante o exposto, acolhendo parcialmente os pareceres prévios, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de março de 2017.



Ministro VITAL DO RÊGO
Relator