

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 028.642/2015-5

Natureza: Recurso de reconsideração (Prestação de Contas)

Órgão/Entidade: Amazonas Distribuidora de Energia S.A.

Exercício: 2014

Recorrentes: Luis Hiroshi Sakamoto (098.737.591-15); Luiz Armando Crestana (197.843.090-68); Marcos Aurélio Madureira da Silva (154.695.816-91); Marcos Vinícius de Almeida Nogueira (317.578.981-15); Radyr Gomes de Oliveira (119.281.152-68); Rodrigo Moreira (510.236.012-49); Tarcísio Estefano Rosa (299.887.729-04).

Representação legal: Juliana Passos dos Santos (7815/OAB-AM) e outros, representando Radyr Gomes de Oliveira, Luis Hiroshi Sakamoto, Rodrigo Moreira, Luiz Armando Crestana, Ronaldo Ferreira Braga, Marcos Vinícius de Almeida Nogueira e Marcos Aurélio Madureira da Silva.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. AMAZONAS DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A.. EXERCÍCIO DE 2014. PERDAS TÉCNICAS DE ENERGIA SUPERIORES ÀS METAS ESTABELECIDAS PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. CONTAS IRREGULARES. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO DE UM DOS RECURSOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO DOS DEMAIS. REFORMA DO ACÓRDÃO COMBATIDO PARA QUE SEJAM JULGADAS REGULARES COM RESSALVA AS CONTAS DE UM DOS RECORRENTES E EXCLUÍDA A MULTA A ELE APLICADA. MANUTENÇÃO DOS DEMAIS DISPOSITIVOS DO ACÓRDÃO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 167), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 168-169):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Recursos de Reconsideração interpostos por Tarcísio Estefano Rosa (R001 - peça 112); por Marcos Aurélio Madureira da Silva, Radyr Gomes de Oliveira, Luiz Armando Crestana, Marcos Vinícius de Almeida Nogueira e Rodrigo Moreira (R002 - peça 125); e por Luis Hiroshi Sakamoto (R003 - peça 126), todos contra o Acórdão 454/2017-TCU-Plenário (peça 86).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

“9.1. julgar regulares as contas de José da Costa Carvalho Neto (044.602.786-34), Presidente do Conselho de Administração, no período de 1º/1/2014 a 16/7/2014; e Francisco Paulo Almeida da Rocha (192.649.991-91), Membro do Conselho de Administração, no período de 1º/1/2014 a 31/12/2014, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992,

c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, dando-lhes quitação plena;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Maria Pedrinha de Barros (098.831.501- 72), Diretora de Gestão Interina, no período de 1º/1/2014 a 14/4/2014; Ronaldo Ferreira Braga (075.198.183-49), Diretor Financeiro, no período de 1º/1/2014 a 30/4/2014; e Paulo Roberto dos Santos Silveira (191.588.407-10), Diretor Financeiro, no período de 1º/5/2014 a 31/12/2014, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, dando-lhes quitação, mantendo-se a ressalva de que como membros integrantes da alta administração da AME poderiam ter atuado junto à diretoria executiva para que fossem adotadas ações mais efetivas tendentes a reduzir as perdas não técnicas de energia;

9.3. julgar irregulares as contas de Luis Hiroshi Sakamoto (098.737.591-15), Diretor Presidente Interino no período de 1º/1/2014 a 15/4/2014 e Diretor de Gestão no período de 15/4/2014 a 31/12/2014; Marcos Aurélio Madureira da Silva (154.695.816-91), Diretor Presidente no período de 15/4/2014 a 16/7/2014; Radyr Gomes de Oliveira (119.281.152-68), Diretor Presidente no período de 16/7/2014 a 31/12/2014 e Diretor de Operação e Distribuição, no período de 1º/1/2014 a 16/7/2014; Luiz Armando Crestana (154.695.816-91), Diretor Comercial, no período de 1º/1/2014 a 31/12/2014; Marcos Vinícius de Almeida Nogueira (317.578.981-15), Diretor de Planejamento e Expansão, no período de 1º/1/2014 a 31/12/2014; Tarcísio Estefano Rosa (299.887.729-04), Diretor de Operação, no período de 1º/1/2014 a 3/2/2014; Rodrigo Moreira (510.236.012-49), Diretor de Operação, no período de 3/2/2014 a 31/12/2014, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno;

9.4. aplicar, individualmente, a todos os responsáveis mencionados no subitem anterior a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetuem e comprovem perante este Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.6. determinar à Amazonas Distribuidora de Energia S.A., com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que faça constar nos relatórios de gestão que deverão integrar as contas a serem encaminhadas a esta Corte:

9.6.1. 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;

9.6.2. análise de indicadores de desempenho relativos à redução de perdas, destacando os ajustes necessários para os casos em que a meta não foi atingida;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do voto e do relatório que o fundamentam, à Aneel, à Eletrobrás e à Amazonas Distribuidora de Energia S.A.;

9.8. arquivar os presentes autos após realizadas as comunicações decorrentes desta deliberação.'

HISTÓRICO

2. Trata-se da 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.

2.1. A unidade instrutiva deste Tribunal detectou perdas anuais de energia elétrica da ordem de 40%, conforme Relatório de Gestão da AME e Relatório de Auditoria da CGU/AM, fato que vem ocorrendo nos últimos dez anos.

2.2. Após analisar 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).

2.3. Realizadas as devidas análises, a Secex/AM concluiu, 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.

2.4. Sobre a principal questão na gestão da AME no exercício de 2014, o voto condutor (peça 87) do acórdão recorrido destacou que a perda de energia não técnica é aquela decorrente da relação de comércio dessa energia, como furto, desvio de energia e erro de leitura, entre outros. E que há 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.

2.5. Com relação ao primeiro índice, a Aneel estabeleceu, para o ano de 2014, a meta de perda não técnica de 41,54%, enquanto 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.

2.6. 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%, superior em mais de duas vezes à meta estabelecida pela agência reguladora.

2.7. Ademais, o relator da deliberação original, Ministro Vital do Rêgo, registrou que o elevado índice de perda não técnica de energia representa grave deficiência operacional da AME, e que, conforme se verifica da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), a entidade apresentou no período um prejuízo de cerca de R\$ 342,5 milhões, impactado diretamente por uma perda não técnica de R\$ 529,3 milhões, o que comprometeu a regularidade da gestão como um todo.

2.8. Ressalta-se que Tarcísio Estefano Rosa efetuou o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada pelo Acórdão 454/2017-TCU-Plenário, sendo-lhe expedida quitação por meio do Acórdão 2.700/2017-TCU-Plenário (peça 164).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 128-130), ratificados à peça 133, pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, que entendeu pelo conhecimento dos recursos, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade de que trata o art. 33 da Lei 8.443/92, conferindo efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido em relação aos recorrentes.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) cabe a responsabilização dos recorrentes Tarcísio Estefano Rosa e Luis Hiroshi Sakamoto; e
- b) é possível afastar a multa imposta a todos os recorrentes.

5. Da responsabilização dos recorrentes

5.1. O recorrente Tarcísio Estefano Rosa defende que não lhe pode ser atribuída a conduta de responder pela implantação de medidas de combate às perdas não técnicas de energia, com base nos seguintes argumentos:

- a) atuou somente até 2 de fevereiro de 2014 como Diretor de Geração, Transmissão e Operação da Amazonas Distribuidora de Energia, conforme Rol de Responsáveis;
- b) quando esteve no cargo de Diretor de Geração, Transmissão e Operação, até 2 de fevereiro de 2014, jamais lhe coube, por não ser da competência deste cargo, cuidar de implementar medidas efetivas para a diminuição de perdas não técnicas de energia (cita a competência da Diretoria conforme o Estatuto da Concessionária e o Manual de Operação da empresa);

c) poderia este órgão colaborar com medidas capitaneadas por outra área da empresa, mas jamais lhe caberia - como de fato ainda não cabe - propor e implementar medidas nesse sentido.

5.2. Nessa mesma linha, o recorrente Luis Hiroshi Sakamoto defende que os cargos que ocupou (Presidência e Diretoria de Gestão) não têm como competência direta o combate às perdas não técnicas, argumentando que:

a) não é razoável exigir que um Presidente ou Diretor de uma empresa responda por toda e qualquer questão, por todo e qualquer ato praticado (ou não) no âmbito do dia a dia da Companhia;

b) a diminuição das perdas não técnicas de energia elétrica, assim como a manutenção da qualidade da energia fornecida, é missão institucional da Diretoria Executiva da Amazonas Distribuidora de Energia.

Análise

5.3. Neste processo foram considerados responsáveis pela não adoção de medidas efetivas para a diminuição de perdas não técnicas de energia no exercício de 2014 aqueles que compuseram a Diretoria Executiva da Amazonas Distribuidora de Energia nesse período, tinham em seu campo de atuação atividades finalísticas da empresa e poderiam atuar de forma conjunta no combate a esse problema, quais sejam: Presidência, Diretoria de Operação e Distribuição, Diretoria de Planejamento e Expansão e Diretoria Comercial. As razões de justificativas que foram apresentadas pelos seus dirigentes não foram acatadas pelo Tribunal.

5.4. Considerou-se que as únicas diretorias que não possuíam responsabilidade direta pelas perdas não técnicas de energia eram a Diretoria de Gestão e a Diretoria Financeira, uma vez que atuavam *interna corporis*. Os responsáveis por essas áreas tiveram suas razões de justificativas parcialmente acolhidas.

5.5. Assim, Tarcísio Estefano Rosa teve suas contas julgadas irregulares com a aplicação de multa por estar à frente da Diretoria de Operação no período de 1º/1/2014 a 3/2/2014 e Luis Hiroshi Sakamoto por estar no cargo de Diretor-Presidente Interino no período 1º/1/2014 a 15/4/2014.

5.6. Em relação à competência da Presidência e da Diretoria de Operações, por mais que não se encontre **ipsis litteris** o termo ‘perdas técnicas’ entre as atribuições contidas nos normativos internos, é de se esperar a atuação conjunta de todas as áreas que atuam na distribuição de energia, atividade-fim da empresa. Nesse sentido foi a manifestação da unidade técnica (peça 78, p. 10), a qual se alinha:

‘13.3. O fato de não estar textualmente descrito como atividade da diretoria as ações de mitigação de perdas não técnicas, não significa que não tenham responsabilidades frente a ela. Pensar assim, seria, eximir de toda responsabilidade os diretores e presidente da Amazonas Energia, uma vez que textualmente não seria atribuição direta de nenhuma diretoria (peça 53, p. 52-57), estaria, assim, permitindo a irresponsabilidade da diretoria executiva em relação a atos de gestão estratégica adotados por ela, um contrassenso.’

5.7. A tese de atuação conjunta é reforçada por Luis Hiroshi Sakamoto, quando, em suas razões de justificativa (peça 72, p. 3), defende que:

‘O problema do combate à Perda de Energia Elétrica possui **natureza multidisciplinar e multifatorial**. **Depende da área técnica** (elevados investimentos em redes e padrões de entrada de energia e medição dos imóveis com blindagens em áreas agressivas), **de natureza operacional** (grande esforço em despesas com a fiscalização das unidades consumidoras) **e de procedimentos de faturamento ajustados**, todos de responsabilidade da Concessionária, como também dependem de fatores externos à Empresa, de natureza econômica, política, social, de educação, de presença do Estado na comunidade, em especial em relação à segurança pública e da cultura em relação à fraude e ao furto de energia.’ (grifado)

5.8. Ou seja, não se pode atribuir a apenas um departamento a gestão de um problema que reconhecidamente perpassa várias áreas na empresa. Ressalta-se que o argumento acima foi apresentado por todos os responsáveis em suas razões de justificativa constantes nestes autos

(peças 53, 55, 59-64, 72 e 75).

5.9. No que tange ao curto período em que Tarcísio Estefano Rosa esteve como dirigente da Diretoria de Operação, ratifica-se o entendimento da unidade técnica instrutora do feito (peça 78, p. 11) de que a avaliação desta prestação de contas leva em conta a gestão como um todo, e não um ato específico, isolado, no contexto de toda uma política de mitigação de perdas não técnicas a ser desenvolvida ao longo de 2014. Por óbvio, o período em que esteve à frente da mencionada Diretoria contribuiu, de alguma forma, para a gestão de todo o exercício em questão.

5.10. Por todo o exposto, não assiste razão aos recorrentes, mantendo-se inalteradas as responsabilizações de Tarcísio Estefano Rosa e Luis Hiroshi Sakamoto.

6. Da multa aplicada aos gestores da AME

6.1. Defende-se nos recursos que os gestores da Amazonas Distribuidora de Energia não deixaram de adotar as medidas técnicas e financeiras razoavelmente possíveis para a redução das perdas não técnicas de energia elétrica em sua área de concessão em 2014, e que ações para a redução de forma mais acelerada estavam fora de suas alçadas, o que permite o afastamento da sanção que lhes foi aplicada, segundo os argumentos a seguir:

- a) condições socioeconômicas locais, extremamente voláteis, com frequência impedem o reflexo positivo imediato do planejamento e das ações empresariais voltadas ao combate de tais perdas;
- b) por essa razão, na auditoria dos autos do TC 021.469/2016-4, constatou-se que: ‘(...) é inegável a adoção de medidas pela empresa no sentido de cumprir a decisão do Tribunal, pois conforme registrado no Relatório de Gestão, exercício de 2015, várias ações foram desencadeadas na esfera administrativa e judicial para reduzir ou eliminar o déficit causado pelos desvios e fraudes de energia elétrica, por meio de inspeções em unidades consumidoras, que geraram em 2015 o quantitativo de 14.370 processos administrativos, correspondendo a 88.221.945 kWh, alcançando o montante de R\$ 40.246.541,33’;
- c) no ano de 2014, conforme já informado nestes autos, foram realizadas 122.169 inspeções em unidades consumidoras, com a identificação e correção de 73.544 irregularidades (fraudes, desvios e falhas na medição), num percentual de assertividade de 60%, o que contribuiu com a recuperação em energia de 122.668 MWh;
- d) não é razoável esperar que as medidas adotadas surtam efeitos prontamente, e sim que seus frutos surgirão com o passar do tempo;
- e) o relatório deste TCU aponta como causas fatores alheios à vontade da Amazonas Energia, como por exemplo o aumento do furto de energia e a dificuldade de atuação em áreas não regularizadas pelos poderes públicos estaduais e municipais (invasões), que têm impacto imprevisível e incontornável sobre as medidas implementadas pela empresa;
- f) as dificuldades alheias à empresa, que não só não são atribuíveis à AME como escapam à gestão ou controle ou mesmo atuação direta desta, levaram ao não atingimento das metas da Aneel, mas sequer houve atribuição de penalidades aos gestores à época, cabendo somente recomendação por parte dessa agência;
- g) a criação do Grupo Integrado de Prevenção às Invasões em Áreas Públicas (GIPIAP) foi fruto da iniciativa da AME com o Governo do Estado para atuar face à crescente proliferação de áreas invadidas na cidade de Manaus, conforme largamente noticiada pela imprensa local, exatamente pela impossibilidade de atuação da empresa sem a presença da Segurança Pública;
- h) dentro do programa de expansão de redes para regularização de consumidores clandestinos, houve o atendimento de um número bem expressivo de logradouros da capital, conforme demonstram os dados, mas esse esforço de regularização é diretamente afetado pelas ações precedentes do governo local, pelas restrições orçamentárias enfrentadas pela AME e pela desconfiança da própria população;
- i) fruto de um comportamento social ainda predominante, é comum a reincidência nas irregularidades mesmo após o investimento por parte da empresa na regularização da medição,

sendo que no período 2012-2016 cerca de 4,5% das unidades consumidoras tiveram mais de um processo de irregularidade aberto e no período de 2011-2017 a AME registrou 141 boletins de ocorrência;

j) mesmo considerando que os grandes responsáveis pelo índice de perdas (fraudes e furtos) escapam à competência e às possibilidades da Amazonas Energia, a empresa tem planejado e executado ações que minimizam essa situação, tais como a blindagem da medição de energia de grandes consumidores atendidos em média-tensão (cerca de 40% do faturamento), o que significa condições mais modernas incorporadas ao processo de medição/leitura (de coleta manual para um processo de aquisição remota dos dados de leitura e de seu processamento automático). No ano de 2014, a Diretoria Comercial instalou 942 equipamentos de medição externa;

k) aspectos de ordem regulatória devem ser considerados por esta Corte de Contas, na apreciação do presente caso: i) em 2016, a Aneel decidiu não renovar as concessões de distribuidoras de energia, dentre elas, a Amazonas Energia, sendo apontadas como razões para a insustentabilidade econômica da concessão os custos operacionais, as perdas não técnicas e a qualidade do serviço; ii) como solução para o déficit das empresas houve o acesso a recursos de fundos setoriais, possibilitando investimentos específicos nessas áreas; iii) a edição da Lei 13.299/2016 (que inclui o art. 4º-A na Lei 12.111/2009) sinalizou que o poder concedente teve uma melhor compreensão do grau de dificuldades para se combater as perdas não técnicas de energia em área tão adversa, ao admitir uma nova trajetória de perdas para o período 2016-2025;

l) ao dever de prestação adequada do serviço público corresponde o direito de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão (cita Lei 8.987/1995), e o que foi considerado como gestão antieconômica pela TCU neste processo na verdade é reflexo de um desequilíbrio econômico-financeiro estrutural da concessão, não causado pelos gestores da Amazonas Energia;

m) o TCU, ao frisar que houve pouco investimento para a mitigação das perdas, não levou em consideração a situação deficitária da empresa que, em 2014, teve um prejuízo e mais de R\$ 342 milhões;

n) a convicção registrada no item 1.6 do voto proferido no Acórdão 457/2017 de que o atingimento dos padrões determinados pela Aneel não tornaria a gestão eficiente, corresponde a uma incompreensão dos sinais regulatórios, e que segundo os 'Procedimentos de Regulação Tarifária' da Aneel, quando não se atinge a meta, haverá o estabelecimento de uma trajetória de redução, considerando a realidade enfrentada pela empresa, como os fatores exógenos à gestão (ex., furtos e invasões);

o) a Aneel, por meio da Nota Técnica 331/2016, reconheceu que a solução dos gargalos depende de as concessionárias obterem uma remuneração adequada para fazer frente aos investimentos necessários para a melhoria dos seus indicadores de perdas técnicas e não técnicas, condições estas inatingíveis nos termos em que era prestado o serviço público de distribuição de energia elétrica pela AME, razão pela qual o contrato de concessão não foi renovado;

p) para sanar as dívidas das concessionárias de energia elétrica, jamais atribuíveis aos gestores, a Lei 13.360/2016 possibilitou o uso de recursos oriundos do pagamento da bonificação de outorga das concessionárias do grupo Eletrobrás no montante de até R\$ 3,5 bilhões;

q) a adoção de ações que possam reduzir de forma mais acelerada o nível de perdas da Amazonas Energia depende de alterações provocadas pelo Poder Concedente e Aneel para manter o equilíbrio econômico-financeiro, e estão fora da alçada de decisão de seus Diretores.

Análise

6.2. De início, ressalta-se que a questão das perdas de energia vem sendo acompanhada de perto pelo Tribunal há anos, conforme histórico registrado no voto condutor do acórdão combatido (peça 87):

‘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.'

6.3. Sobre o atendimento ao Acórdão 43/2011-Plenário, consta no Relatório de Gestão de 2014 (peça 1, p. 352-362) informação de que, em 2009, a Eletrobras e a Amazonas Distribuidora de Energia assinaram o Contrato de Metas de Desempenho Empresarial (CMDE), que fixou as metas para os exercícios de 2010 até 2014 referentes aos indicadores de eficiência econômico-financeira, operacional e estratégica. Segundo o CDME, a orientação estratégica era assegurar um nível de perdas de energia global dentro do limite estabelecido pela Aneel na Revisão Tarifária Periódica.

6.4. Assim, para o período de 2014 a 2016, a Resolução Homologatória 1.649/2013 da Aneel estabeleceu:

‘Art. 4º O nível regulatório de perdas de energia elétrica a ser adotado nos reajustes tarifários da AME de 2014, 2015 e 2016, fica definido em 7,77% (sete vírgula setenta e sete por cento) para as perdas técnicas sobre a energia injetada, excluída a energia injetada no nível de tensão A1, e em **41,54% (quarenta e um vírgula cinquenta e quatro por cento) para as perdas não técnicas sobre o mercado faturado de baixa tensão.**’ (grifado)

6.5. Sabe-se que, pelos problemas externos à empresa apresentados tanto no Relatório de Gestão quanto nesta oportunidade pelos recorrentes, essa redução das perdas não técnicas não alcançaria 100% de uma hora para a outra, mas deveria caminhar paulatinamente ano a ano para índices aceitáveis. Ademais, é de se esperar que a empresa, ao elaborar o Plano de Redução de Perdas de Energia Elétrica, tenha levado em consideração todos os fatores exógenos expostos pelos recorrentes e estabelecido uma meta razoável.

6.6. Ocorre que não foi isso que se observou no exercício de 2014. No Relatório de Gestão não há informação sobre uma meta de redução de energia específica para esse exercício, por exemplo, de ‘x’ pontos percentuais (pp) em relação ao ano anterior, constando apenas o referencial estipulado pela Aneel. E conforme apontado no voto condutor da deliberação combatida, 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 de 41,54% (peça 87, p. 2).

6.7. Vale ressaltar que na tabela comparativa dos percentuais reais de perdas não técnicas sobre a energia injetada, entre as diversas distribuidoras de energia do Brasil (peça 15), a Amazonas Energia é a distribuidora que apresenta o maior índice de perdas entre aquelas que atuam no território nacional. Registre-se que, nessa tabela, pode-se verificar que as 10 empresas com tarifas mais baixas que a AME, no ranking apresentado pelos recorrentes (peça 112, p. 152) tem nível de perdas menor que essa empresa. Nesse sentido, sem entrar no mérito se as tarifas praticadas no Estado do Amazonas são insuficientes ou não, observa-se que empresas com tarifas menores conseguem reduzir a perda de energia e devem enfrentar a maioria dos problemas elencados na defesa dos recorrentes.

6.8. Em relação a aspectos de ordem regulatória e a afirmação de que o déficit da empresa é reflexo de um desequilíbrio econômico financeiro estrutural da concessão, destaca-se que as alterações da Aneel, ao estabelecer uma nova trajetória de perdas para o período 2016-2025, não querem dizer que o índice de 2014 é um índice aceitável.

6.9. Ressalta-se que as alterações regulatórias e legislativas ocorreram a partir de 2016 e, neste caso concreto, que trata das contas de 2014, cabe verificar se a atuação dos gestores da empresa nesse exercício, em atenção ao princípio da anualidade das contas.

6.10. Nos recursos que ora se examinam, os responsáveis trataram o problema de forma geral. Na documentação apresentada pelos recorrentes quase não há registro de ações de 2014, senão vejamos: as matérias jornalísticas datam de 2015, 2016 e 2017 (peça 112, p. 94-108); entre os boletins de ocorrência, somente dois são de 2014 (peça 112, p. 111-125); e os contratos para aquisição de equipamentos são de 2010 e 2013 (peça 112, p. 127-145). Ademais, há apenas um documento em que se relaciona áreas regularizadas em 2014 (peça 112, p. 108).

6.11. Relativamente à afirmação de que as medidas implementadas, muitas das vezes, não surtem o pronto efeito esperado, e que seus frutos surgirão com o passar do tempo, salienta-se que as perdas de energia em 2015 e 2016 voltaram a crescer, consoante os Relatórios de Gestão desses exercícios, integrantes dos TCs 033.500/2016-9 e 034.214/2017-8.

6.12. Especificamente em 2014, a empresa alcançou um prejuízo de cerca de R\$ 342,5 milhões. Diversos fatores têm afetado o resultado da companhia, e não há como negar que entre eles destacam-se as perdas elétricas não técnicas (R\$ 529,3 milhões). Nesse sentido, os próprios recorrentes informam que a Aneel em suas manifestações, aponta como razões dessa insustentabilidade econômica três condições fundamentais: custos operacionais, perdas não técnicas e qualidade do serviço. Naturalmente que empresas em situação assim reduzem despesas com investimentos e precisam mais e mais da atuação de seus dirigentes.

6.13. No contexto do exercício de 2014, o alto índice das perdas não técnicas de energia macula as contas de todos os diretores da empresa, pois cabia ao seu alto escalão implementar medidas para a redução de tal índice e estabelecer controles internos com vistas a acompanhar a execução de forma a efetuar os ajustes necessários para os casos em que a meta não fosse atingida. Assim, conclui-se que as alegações dos recorrentes não são capazes de modificar o juízo deste Tribunal e afastar a cominação da multa que lhes foi imposta.

6.14. Por derradeiro, em relação ao TC 021.469/2016-4, cabe esclarecer que esse processo trata de uma auditoria de natureza operacional, cujo o objetivo é o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Normalmente esse tipo de auditoria subsidia a tomada de decisão ao prover informações de diagnóstico de desempenho do objeto de auditoria e contribui com formulação de determinações e recomendações aperfeiçoadoras. E eventuais desvios de gestão detectados durante esse tipo de auditoria são tratados em processo de contas ou de representação.

CONCLUSÃO

7. Da análise anterior, conclui-se que:

- a) cabe a responsabilização dos recorrentes Tarcísio Estefano Rosa e Luis Hiroshi Sakamoto; e
- b) não é possível afastar a multa imposta a todos os recorrentes.

7.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o não provimento dos recursos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

- a) conhecer dos recursos interpostos por Tarcísio Estefano Rosa, Marcos Aurélio Madureira da Silva, Rádyr Gomes de Oliveira, Luiz Armando Crestana, Marcos Vinícius de Almeida Nogueira,

Rodrigo Moreira e por Luis Hiroshi Sakamoto, para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) comunicar aos recorrentes e aos demais interessados da decisão que vier a ser proferida nestes autos.”

2. Discordando pontualmente da proposta de encaminhamento da unidade instrutora, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se nos seguintes termos (peça 170):

“A Auditora da Serur apreciou com propriedade os argumentos recursais trazidos pelos diversos recorrentes, motivo pelo qual endossamos, em sua quase integralidade, a proposta que apresentou, pelo não-provimento dos recursos, que contou com o aval de seus superiores hierárquicos no âmbito da Secretaria de Recursos (peças 168 e 169).

Nossa única divergência circunscreve-se ao recurso de reconsideração interposto por Tarcísio Estefano Rosa.

Os diversos responsáveis que ora recorrem tiveram suas contas relativas à gestão da Amazonas Distribuidora de Energia S.A., concernentes ao exercício de 2014, julgadas irregulares, com aplicação de multa individual de mesmo valor.

O motivo do juízo de reprovação e consequente aplicação de sanção foi a conduta omissiva dos gestores em implementar medidas efetivas para a diminuição de perdas não técnicas de energia, ‘contribuindo para o aumento das tarifas de eletricidade, nos moldes da metodologia tarifária de perdas de energia da Aneel, bem como apresentar percentuais de perdas em divergência com os da Aneel, com infração ao disposto no Art. 37 caput da Constituição Federal de 1988 (princípio da eficiência)’ (ofícios de audiência, peças 20 a 29).

Considerando que Tarcísio Estefano Rosa permaneceu à frente da Diretoria de Geração, Transmissão e Operação da empresa apenas até o dia 02/02/2014, praticamente um mês de gestão no exercício em apreciação, entendemos que tal fato deve ser sopesado no juízo de conduta do agente. Parece-nos que - **ante a natureza da imputação, que é omissão no dever de agir** - o tempo é exíguo demais para amparar um juízo de censura **a ponto** de conduzir ao julgamento de irregularidade da gestão e a cominação de pena. Ademais, não guardaria adequada proporcionalidade em relação aos demais agentes que contaram com tempo bem mais dilatado para a adoção das necessárias e exigíveis ações objetivando a redução das perdas de energia.

Amparado nessas razões, manifestamo-nos de acordo com a proposta da Serur, exceto em relação a Tarcísio Estefano Rosa, cujo recurso deve ser provido, julgando regulares com ressalvas suas contas, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.”

É o Relatório.