GRUPO II – CLASSE I – 2ª Câmara
TC 033.500/2016-9.
Natureza: Recurso de Reconsideração (em processo de Prestação de Contas, exercício de 2015).
Órgãos/Entidades: Amazonas Distribuidora de Energia S/A.
Responsáveis: Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira (CPF 513.269.812-34), Antônio Carlos Faria de Paiva (CPF 412.893.746-00, Eduardo de Xerez Vieiralves (CPF 099.688.732-68), Francisco Paulo Almeida da Rocha (CPF 192.643.992-91), José Francisco Albuquerque da Rocha (CPF 120.225.432-20), José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior (CPF 524.117.291-20), Joaquim Antônio de Carvalho Brito (CPF 111.238.264-04), Lincoln Robert da Costa Souza (CPF 622.775.702-06), Luís Hiroshi Sakamoto (CPF 098.737.591- 15), Luiz Armando Crestana (CPF 197.843.090-68), Marcos Adolfo Ribeiro Ferrari (CPF 001.711.067-09), Marcos Aurélio Madureira da Silva (CPF 154.695.816-91), Marcos Vinícius de Almeida Nogueira (CPF 317.578.981-15), Nélisson Sérgio Hoewell (CPF 199.278.000-53), Paulo Eduardo Gama Maciel (CPF 706.756.782-34), Paulo Roberto dos Santos Silveira (CPF 191.588.407-10), Radyr Gomes de Oliveira (CPF 119.281.152-68), Renato de Oliveira Guerreiro (CPF 093.109.848-30), Robésio Maciel de Sena (CPF 264.976.386-87), Rodrigo Moreira (CPF 510.236.012-49) e Tulio Neiva Rizzo (CPF 283.118.331-68).
Recorrentes: Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira (CPF 513.269.812-34), Antônio Carlos Faria de Paiva (CPF 412.893.746-00), Eduardo de Xerez Vieiralves (CPF 099.688.732-68), José Francisco Albuquerque da Rocha (CPF 120.225.432-20), Luís Hiroshi Sakamoto (CPF 098.737.591- 15), Luiz Armando Crestana (CPF 197.843.090-68), Marcos Vinícius de Almeida Nogueira (CPF 317.578.981-15), Paulo Roberto dos Santos Silveira (CPF 191.588.407-10), Radyr Gomes de Oliveira (CPF 119.281.152-68) e Renato de Oliveira Guerreiro (CPF 093.109.848-30).
Representação legal: Andreia Sabino Correia (OAB/AM 7.074), Camila Rodrigues da Silva (OAB/AM 8.847), Danilo Carvalho Freire Silva Filho (OAB/MG 162.033), Décio Flávio Gonçalves Torres Freire (OAB/AC 3.927/A, OAB/AL 12.170/A, OAB/AM 697/A, OAB/AP 2.961/A, OAB/BA 22.696, OAB/CE 30.116-A, OAB/DF 1.742/A, OAB/ES 12.082, OAB/MG 56.543, OAB/MT 19.376/A, OAB/PA 19.919/A, OAB/PB 19.531-A, OAB/PE 815/A, OAB/PI 7.369/A, OAB/RJ 2.255/A, OAB/RN 1.024/A, OAB/RO 6.540, OAB/RS 97.892/A, OAB/SC 34.752/A, OAB/SE 873/A e OAB/SP 191.664), Gustavo Andère Cruz (OAB/DF 1.985-A e OAB/MG 68.004), Igor Folena Dias da Silva (OAB/DF 52.120), Tatiana Machado Maciel (OAB/SP 228.208) e outros, representando Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira (procurações às peças 90 e 97 e substabelecimento à peça 48), Antônio Carlos Faria de Paiva (procuração à peça 56 e substabelecimentos às peças

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

48 e 57), Eduardo de Xerez Vieiralves (procuração à peça 43 e substabelecimento à peça 48), José Francisco Albuquerque da Rocha (procuração à peça 47 e substabelecimento à peça 48), Luís Hiroshi Sakamoto (procurações às peças 62 e 80 e substabelecimento à peça 48), Luiz Armando Crestana (procurações às peças 91 e 95 e substabelecimento à peça 48), Marcos Vinícius de Almeida Nogueira (procurações às peças 45 e 54 e substabelecimentos às peças 48 e 55), Paulo Roberto dos Santos Silveira (procurações às peças 44 e 77 e substabelecimentos às peças 48 e 81), Radyr Gomes de Oliveira (procuração à peça 68 e substabelecimento à peça 48), Renato de Oliveira Guerreiro (procuração à peça 70 e substabelecimento à peça 48), Rodrigo Moreira (procuração à peça 46 e substabelecimento à peça 48); e Alexandre Fleming Neves De Melo (OAB/AM 6.142), Andressa Veronique Pinto Gusmão de Oliveira (OAB/AM 3.554), Décio Flávio Gonçalves Torres Freire (OAB/AC 3.927/A, OAB/AL 12.170/A, OAB/AM 697/A, OAB/AP 2.961/A, OAB/BA 22.696, OAB/CE 30.116-A, OAB/DF 1.742/A, OAB/ES 12.082, OAB/MG 56.543, OAB/MT 19.376/A, OAB/PA 19.919/A, OAB/PB 19.531-A, OAB/PE 815/A, OAB/PI 7.369/A, OAB/RJ 2.255/A, OAB/RN 1.024/A, OAB/RO 6.540, OAB/RS 97.892/A, OAB/SC 34.752/A, OAB/SE 873/A e OAB/SP 191.664), Ediney Costa da Silva (OAB/AM 7.646), Fabricio Jacob Acris de Carvalho (OAB/AM 9.145), Neiva Evangelista Barboza (OAB/AM 3.187), Nívea Da Silva Corado (OAB/AM 5.490), Priscila Soares Feitoza (OAB/AM 4.656), Rafael Botelho Caldeira (OAB/AM 6.788), Riulna Ventura Müller (OAB/AM 6.654) e outros, representando a Amazonas Distribuidora de Energia S/A (procuração à peça 14).

SUMÁRIO: PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DA AMAZONAS DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S/A, EXERCÍCIO DE 2015. NÃO ATINGIMENTO DAS METAS DE REDUÇÃO DE PERDAS ELÉTRICAS. AUSÊNCIA DE CONTROLES DE ESTOQUE E DE GERENCIAMENTO ADEQUADO DE CONTRATOS PARA EVITAR CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS INDEVIDAS. CONTAS IRREGULARES DE ALGUNS GESTORES. APLICAÇÃO DE MULTAS (ACÓRDÃO 4.838/2018-TCU-2ª CÂMARA). RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ELEMENTOS APRESENTADOS INCAPAZES DE MODIFICAR O JUÍZO REALIZADO PELO TRIBUNAL EM RELAÇÃO ÀS IRREGULARIDADES APURADAS NOS AUTOS. NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DA DELIBERAÇÃO CONDENATÓRIA COM VISTAS (I) A UNIFORMIZÁ-LA EM RELAÇÃO AO JULGAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA AMAZONAS ENERGIA REFERENTE A 2014 (ACÓRDÃO 454/2017-TCU-PLENÁRIO) E (II) PRESTIGIAR O PRINCÍPIO DO **NON BIS IN IDEM**. PROVIMENTO DO RECURSO EM RELAÇÃO A TRÊS RECORRENTES, CUJAS CONTAS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

PASSAM A SER REGULARES COM RESSALVA E CUJAS MULTAS SÃO TORNADAS INSUBSISTENTES.

RELATÓRIO

Com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, adoto como Relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos deste Tribunal de Contas (Serur) e autuada como peça 167, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da referida unidade técnica (peças 168 e 169) e com a concordância do Ministério Público/TCU, novamente representado nestes autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 170):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto por Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira, Antônio Carlos Faria de Paiva, Eduardo de Xerez Vieiralves, José Francisco Albuquerque da Rocha, Luís Hiroshi Sakamoto, Luiz Armando Crestana, Marcos Vinícius de Almeida Nogueira, Paulo Roberto dos Santos Silveira, Radyr Gomes de Oliveira e Renato de Oliveira Guerreiro (R001 – peças 134-138) contra o Acórdão 4.838/2018-TCU-2ª Câmara (peça 106).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> 9.1. julgar regulares as contas de Rodrigo Moreira; Paulo Eduardo Gama Maciel; Lincoln Robert da Costa Souza; Nélisson Sérgio Hoewell; Marcos Aurélio Madureira da Silva; José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior; Tulio Neiva Rizzo; Joaquim Antônio de Carvalho Brito; Marcos Adolfo Ribeiro Ferrari; Francisco Paulo Almeida da Rocha; e Robésio Maciel de Sena, dando-lhes quitação plena;
>
> 9.2. julgar irregulares as contas de Luís Hiroshi Sakamoto; Radyr Gomes de Oliveira; Antônio Carlos Faria de Paiva; Renato de Oliveira Guerreiro; Paulo Roberto dos Santos Silveira; Marcos Vinícius de Almeida Nogueira; Eduardo de Xerez Vieiralves; José Francisco Albuquerque da Rocha; Luiz Armando Crestana; e Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira;
>
> 9.3. aplicar multa no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais) a Luís Hiroshi Sakamoto; e de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), individualmente, a Antônio Carlos Faria de Paiva; Renato de Oliveira Guerreiro; Paulo Roberto dos Santos Silveira; Marcos Vinícius de Almeida Nogueira; Eduardo de Xerez Vieiralves; José Francisco Albuquerque da Rocha; Luiz Armando Crestana; e Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
>
> 9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
>
> 9.5. dar ciência deste acórdão à Amazonas Distribuidora de Energia S.A., à Eletrobras e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se da prestação de contas anual da Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), relativa ao exercício de 2015.

2.1. Da análise da gestão do exercício, constatou-se a ocorrência de dois indícios de irregularidade: o primeiro atinente ao não cumprimento das metas de redução de perdas elétricas; e o segundo, referente à ausência de controles de estoque e de adequado gerenciamento de contratos que pudessem coibir contratações emergenciais indevidas.

2.2. A avaliação dessas situações culminou na audiência de dirigentes da AmE. Aqueles que ocupavam, à época, os cargos de diretor-presidente e de diretor de gestão foram instados a se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

manifestarem acerca das duas ocorrências, enquanto os demais responderam apenas pelo não atingimento das metas.

2.3. Realizadas as devidas análises, a Secex/AM concluiu, em suma, pelo: (i) o acatamento das razões de Radyr Gomes de Oliveira, Rodrigo Moreira e Paulo Eduardo Gama Maciel quanto às perdas de energia, tendo em vista o encerramento da gestão dos dois primeiros em momento anterior à configuração das ocorrências, e o exíguo prazo da gestão do último; (ii) o julgamento pela irregularidade das contas de Radyr Gomes de Oliveira, sem aplicação de multa, com relação à prorrogação contratual indevida apreciada em processo conexo, onde foi apenado pelo mesmo fato; (iii) o julgamento pela irregularidade das contas daqueles que exerceram cargos de diretoria no período em apreço, aplicando-lhes multa; e (iv) o julgamento pela regularidade das contas dos que foram membros do Conselho de Administração.

2.4. Tal conclusão contou com a anuência do MPTCU e do relator da deliberação ora recorrida, e. Ministro José Múcio Monteiro.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 139), ratificado à peça 142 pelo Relator, Ministro Aroldo Cedraz, que entendeu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do item 9.2 do Acórdão 4.838/2018-TCU-2ª Câmara em relação a Radyr Gomes de Oliveira, bem como dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 da referida deliberação em relação aos demais peticionários, com fundamento nos artigos 277, I, e 278, **caput** e § 1º, do Regimento Interno do TCU.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se podem ser afastadas as imputações aos recorrentes, para que nenhuma sanção lhes seja aplicada.

5. Das sanções aplicadas aos gestores da Amazonas Distribuidora de Energia

5.1. Defende-se no recurso que todas as ações adequadas e cabíveis foram tomadas, sempre a tempo e modo, considerando a realidade fática enfrentada pelas Diretorias da Empresa, limitadas pelo volume de recursos financeiros disponíveis e pelas circunstâncias, características e dificuldades conjunturais do Estado do Amazonas, o que permite o afastamento da sanção que lhes foi aplicada, segundo os argumentos a seguir:

a) o resultado obtido não dependeu exclusivamente das execuções e planejamentos, como também das alterações do setor, somando-se ao ambiente externo (com os efeitos inevitáveis da crise, do desemprego, de uma ação policial local insuficiente para combater fraudes e furtos de energia) e interno (regime precário, restrição orçamentária), ambos extremamente desfavoráveis em 2015;

b) mesmo assim, não mediram esforços para implementar medidas para redução do índice de perdas, estabelecendo controles internos com vistas a acompanhar a execução e efetuar os ajustes necessários para atingir a meta;

c) o combate às perdas, em especial na cidade de Manaus, exige recursos financeiros de grande monta, e os investimentos, para produzirem resultados, possuem uma carência de tempo expressiva, pois envolvem uma mudança de cultura na população, fato já reconhecido atualmente pelo Poder Concedente ao estabelecer uma trajetória de redução para dez anos;

d) pelo próprio **ranking** de complexidade ao combate às perdas não técnicas definido pela Aneel, o Estado do Amazonas é a 3ª concessão mais complexa, sendo que as empresas que atuam em áreas similares já tiveram, em sua história, a flexibilização da perda regulatória com consequente incremento de tarifa para fazer frente aos investimentos necessários à sua redução;

e) já está comprovado nos autos que o orçamento para 2015 somente foi aprovado em abril, e este fato – sobre o qual os Diretores da época não tinham qualquer controle, nem tiveram qualquer responsabilidade – comprometeu consideravelmente o resultado das ações planejadas/executadas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

f) o combate às perdas de energia estava condicionado à disponibilidade de recursos, oriundos de financiamentos do Banco Mundial e, fundamentalmente, do Fundo da RGR;

g) as Distribuidoras Federalizadas se constituíam e se constituem em empresas descapitalizadas, tendo em vista as dificuldades de atuação em áreas de grande extensão territorial e de baixo nível de atividade econômica;

h) as projeções anteriores, para a estipulação de metas de desempenho, que foram o norte e a métrica do planejamento elaborado e das ações executadas, tiveram como base as simulações elaboradas pelas empresas do Sistema Eletrobras no ciclo iniciado em 2012, e que foram significativamente afetadas pelas alterações no setor elétrico decorrentes da Lei 12.783/2013 – alterações estas imprevisíveis, irresistíveis e supervenientes;

i) em julho de 2015, a renovação da concessão, que era prevista e foi considerada na confecção de planejamentos plurianuais, não ocorreu, gerando instabilidade e dificuldades para a gestão;

j) no período de julho a dezembro de 2015, a empresa operou em regime precário, pois somente em dezembro o MME concedeu a prorrogação do prazo para renovação das concessões, por meio da Medida Provisória 706/2015 e, mesmo assim, o Conselho da Eletrobras votou pela não renovação da concessão, levando o MME a iniciar o processo de privatização em 2016;

k) a AmE alertou o Poder Regulador quanto às dificuldades enfrentadas, solicitando novo patamar de perdas e nova trajetória mais aderente à realidade da região amazônica, área tão adversa, o que foi reconhecido por meio da Lei 13.299/2016;

l) diferentemente do defendido pela Secex-AM, de que as perdas seriam uma das causas do desequilíbrio econômico-financeiro da Empresa, pode-se afirmar que as perdas promovem uma deterioração dos resultados, mas as reais causas desse desequilíbrio histórico são: i) a defasagem no fluxo e a não compatibilidade na alocação de recursos da CCC para a cobertura das despesas com a geração de energia no Estado; ii) os altos valores de despesas financeiras motivadas pelo endividamento, tendo em vista o desequilíbrio estrutural entre capital próprio e de terceiros; e iii) a necessidade de operação com valores de despesas operacionais (PMSO) muito acima dos valores reconhecidos nas tarifas;

m) como o serviço de energia elétrica é de natureza continuada, não se pode segregar períodos específicos de tempo para uma avaliação técnica consistente;

n) o volume expressivo de perdas não técnicas de energia são fruto de fraudes e furtos, crimes para os quais a responsabilidade objetiva no seu combate é do aparato jurídico e policial do Estado – logo, é equivocado atribuir aos Dirigentes da AmE omissão quanto ao combate direto dessas perdas;

o) mesmo assim, a Empresa investiu em campanhas para conscientização e em constantes reuniões com o Poder Público, para adoção das medidas repressivas cabíveis, como por exemplo: i) em outubro de 2014, a inauguração da Delegacia Especializada de Combate ao Furto de Serviços (DECFS), que tem gênese em atuação dos Dirigentes da AmE; ii) a campanha por meio da veiculação de vídeos com o tema 'uso consciente de energia', em outubro de 2015; e iii) a criação pelo poder público do Grupo Integrado de Prevenção às Invasões em Áreas Públicas (GIPIAP), conforme largamente noticiado pela impressa local em 2015;

p) entre as ações exitosas da Empresa a partir do ano de 2015, citam-se: i) o atendimento de um número bem expressivo de logradouros da capital (apresenta tabela), dentro do programa de expansão de redes para regularização de consumidores clandestinos; ii) tornou obrigatória a ligação de consumidores de baixa tensão somente em rede blindada, em situações de redes novas ou extensão das redes já existentes; iii) efetuou 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); iv) houve a digitalização de 35.000 unidades consumidoras do grupo B, iniciando a expansão de telemedição de unidades consumidoras via tecnologia rede MESH;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

q) as ações supracitadas foram reconhecidas pelo TCU no Relatório da Auditoria dos autos do TC 021.469/2016-4, em que se constatou 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';

r) 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;

s) em 11 de janeiro de 2018 foi deflagrada a operação 'Luz para Poucos' da Polícia Civil do Estado do Amazonas, tendo por objetivo desarticular uma organização criminosa formada por eletricistas, empresários e funcionários da própria AmE, todos envolvidos na prática de crimes de furto de energia, estelionato, peculato, corrupção ativa, passiva e falsificação de documentos, após denúncia efetuada pela Diretoria AmE. As ações deste provável esquema criminoso trouxeram enormes prejuízos às perdas não técnicas de energia, fatos alheios à vontade dos recorrentes;

t) todas as empresas do setor elétrico experimentaram um período de redução consistente de suas perdas. No entanto, a inflexão dos resultados a partir de 2015 em praticamente todas essas empresas corroboram o impacto de fatores exógenos, imprevisíveis e irresistíveis, associados à crise econômica e à mudança significativa na legislação setorial;

u) como a prorrogação dos contratos de Concessão de Distribuição exigiram que os parâmetros de continuidade do serviço (DEC e FEC) estivessem dentro de margens previamente estabelecidas, os escassos recursos disponíveis pela Empresa foram dirigidos prioritariamente para essa finalidade (vide acompanhamento realizado pela Diretoria de Operação – DO); com isso, o desempenho da Empresa em relação aos indicadores de continuidade alcançados em 2015, conforme divulgado pela Aneel, demonstram a melhora do desempenho global, que saiu do 15º lugar em 2014 para 4º em 2015;

v) a situação econômica e financeira da Amazonas Distribuidora de Energia, além da questão tarifária, veio deteriorando-se com o advento da Resolução 427 da Aneel, mas o Governo Federal, por meio do MME e da Aneel, admitiu, a partir de 2016, a necessidade de disponibilização de recursos extraordinários para as Distribuidoras;

w) a realidade enfrentada pelos recorrentes deve necessariamente ser investigada e considerada para que os atos de gestão praticados (ou não praticados) sejam avaliados de forma justa, a luz do que lhes caberia fazer/executar, servindo de métrica para que se afira a adequação da conduta dos gestores aos princípios jurídicos e às normas legais pertinentes;

x) caso seja mantida a decisão pela aplicação de sanção aos recorrentes, as penas devem ser individualizadas, considerando-se, proporcionalmente, o período de gestão frente à respectiva Diretoria.

Análise

5.2. 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 454/2017-TCU-Plenário, da lavra do e. Ministro Vital do Rego, que apreciou as contas da AmE do ano de 2014:

> 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

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.

5.3. Sobre o atendimento ao Acórdão 43/2011-Plenário, consta no Relatório de Gestão de 2015 (peça 1, p. 60-61) informação de que, para o período de 2015 a 2019, a Amazonas Energia fixou em seu Plano de Negócios as metas de perdas de energia elétrica de 33,50%, 30,50%, 28,50%, 25,50% e 23%, individualmente, para cada um desses cinco exercícios.

5.4. Especificamente para o exercício de 2015, a empresa fixou meta de redução de 4,4 (pp) relativa a perdas de energia elétrica, saindo de 37,63% em 2014 para 33,50% em 2015. Ocorre que tal meta não foi cumprida, pois, ao invés de redução, houve o aumento para 40,43%, ou seja, o índice aumentou mais 2,8 pontos percentuais (pp) em relação ao do ano anterior.

5.5. Importa mencionar também que a AmE não vem cumprindo os níveis regulatórios de perdas de energia elétrica fixados pela Aneel e os indicadores pactuados com a Eletrobrás nos contratos de metas de desempenho empresarial (CMDE) há algum tempo. Consoante análise da equipe de auditoria, nos autos do TC 021.469/2016-4, em anos anteriores a 2015 foram observados os seguintes índices:

Perdas não técnicas (PNT)

Ano	PNT real	PNT limite da Aneel
2010	34,66%	13,30%
2011	34,13%	13,30%
2012	31,35%	13,30%
2013	30,86%	13,30%
2014	31,10%	15,74%
2015	32,51%	15,74%

Fonte: elaboração da equipe de auditoria, a partir de dados da AmE, nos autos do TC 021.469/2016-4.

Perdas totais (Perdas técnicas + Perdas não técnicas)

Ano	Perdas totais reais	Limite da Aneel	Meta CMDE
2013	38,57%	20,58%	30,62%
2014	38,87%	23,70%	25,68%
2015	40,28%	26,16%	21,80%

Fonte: dados da AmE, da Aneel e do CMDE, nos autos do TC 021.469/2016-4.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

5.6. Conforme os dados acima, a empresa não conseguiu atingir nenhuma vez desde 2010 um nível de perdas não técnicas abaixo do limite regulatório da Aneel, nem conseguiu atingir desde 2013 um nível de perdas totais abaixo da meta do CMDE.

5.7. 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 os índices fixados de uma hora para a outra, mas deveria caminhar paulatinamente ano a ano para valores 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.

5.8. Sobre o estabelecimento de metas, cabe destacar a metodologia utilizada pela Aneel para as perdas não técnicas. Consoante trecho do documento trazido pelos próprios recorrentes (peças 137, p. 89-105, e 138), intitulado 'Perdas comerciais e inadimplência no Setor Elétrico', de autoria do Instituto Acende Brasil, é levado em consideração o contexto da área em que a empresa de energia se insere (peça 138, p. 11-12):

> Já as **perdas não técnicas** utilizadas para fins de determinação do nível das tarifas são estabelecidas por modelos estatísticos que correlacionam as perdas não técnicas às características socioeconômicas de cada área de concessão. O processo de determinação do nível de perdas não técnicas estabelecido na Revisão Tarifária de cada distribuidora é descrito no **Submódulo 2.6 do Proret**.
>
> A Aneel reconhece que as perdas não técnicas não dependem exclusivamente da atuação da distribuidora – boa parte das perdas não técnicas está relacionada a fatores fora do controle da empresa de distribuição, como a atuação do Estado, as condições socioeconômicas na região e o nível de perdas corrente. Assim, a Aneel criou uma metodologia de definição de perdas não técnicas teoricamente alcançáveis com base num indicador de complexidade socioeconômica que é construído para cada área de concessão no Brasil.
>
> O **índice de complexidade socioeconômica** é construído a partir de modelos estatísticos que correlacionam o comportamento das perdas não técnicas observadas de todas as distribuidoras a algumas variáveis socioeconômicas de suas respectivas áreas de concessão (i.e. regressões em painel). As variáveis socioeconômicas consideradas na construção do índice são:
>
> - a proporção de residências classificadas como 'subnormais ou precárias';
> - o nível de cobertura de infraestrutura urbana, medido pela cobertura da coleta de lixo;
> - o grau de desigualdade, medido pelo índice de Gini ou pela proporção de famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo;
> - o nível de inadimplência no setor de crédito;
> - o nível de violência, medido pelo índice de óbitos por violência; e
> - o percentual de consumidores classificados como 'Baixa Renda'.
>
> Esses modelos proporcionam uma indicação do nível de perdas não técnicas atribuíveis aos fatores não gerenciáveis pelas distribuidoras de energia elétrica.
>
> A Aneel utiliza o índice de complexidade socioeconômica para avaliar o grau de similaridade das áreas de concessão das distribuidoras. A meta de perdas não técnicas de cada distribuidora é definida com base nas perdas não técnicas efetivamente observadas nas concessionárias compatíveis, ponderadas pelo seu respectivo grau de comparabilidade (i.e. probabilidade do índice de complexidade socioeconômica da área de concessão da outra distribuidora ser igual ou pior que o da empresa analisada). (destaques do original)

5.9. Nesse mesmo estudo, aborda-se ainda que, nas concessionárias que apresentam índices de complexidade socioeconômica mais elevados, a Aneel realiza análises complementares considerando o diagnóstico e o plano de combate às perdas da distribuidora.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

5.10. Ademais, o Instituto Acende Brasil, apesar de tecer sugestões de melhoria para a metodologia, reconhece que a Aneel procura estabelecer metas para as perdas não técnicas que sejam compatíveis com a realidade da área de concessão de cada distribuidora e, ao mesmo tempo, que proporcionem incentivos para as empresas se empenharem no combate às perdas não técnicas.

5.11. Ou seja, como dito alhures, espera-se que a AmE, no ano de 2015, tenha fixado uma trajetória razoável para o problema das perdas de energia, considerando todos os fatores pertinentes ao caso, assim como o órgão regulador atua no estabelecimento dos níveis de perdas, respeitando determinados limites de velocidade de redução considerados viáveis.

5.12. Com relação à aprovação tardia do Orçamento de 2015, há que se pontuar que esse fato foi considerado pela Secex-AM na análise das razões de justificativa apresentadas por Radyr Gomes de Oliveira (Diretor Presidente no período: 1º/1/2015 a 31/3/2015) e Rodrigo Moreira (Diretor de Operação no mesmo período), da seguinte forma (peça 100, p. 5):

> 20. Quanto a esses três defendentes, considerando que a gestão dos dois primeiros se encerrou antes da aprovação da lei orçamentária (Lei 13.115, de 20/4/2015) e o exíguo prazo de gestão do Sr. Paulo Eduardo Gama Maciel (CPF 706.756.782-34) de somente 28 dias e no final do exercício, acatam-se as justificativas apresentadas. Portanto, deverão ter suas contas julgadas regulares, se não houver outras irregularidades que maculem a gestão deles, referente ao exercício de 2015.

5.13. Relativamente a aspectos de ordem regulatória e a afirmação de que o desequilíbrio econômico financeiro advém de problemas na concessão, afastando o impacto das perdas de energia, destaca-se, como bem pontuado pela Secex-AM, que as alterações da Aneel, ao estabelecer uma nova trajetória de perdas para o período 2016-2025, não querem dizer que o índice que se realizou em 2015 é um índice aceitável.

5.14. Sobre esse tema, vale a pena trazer também a correlação entre as perdas de energia e o desempenho econômico-financeiro da Amazonas Energia efetuada pela equipe de auditoria no já citado TC 021.469/2016-4:

> 81. Esse elevado percentual de perdas não técnicas reais acima das perdas não técnicas regulatórias tem impactado negativamente o desempenho econômico-financeiro da Amazonas Energia, haja vista que o montante dessa energia injetado na rede, que não entra no cálculo da tarifa de energia, não será transformado em receita, fazendo com que esse custo seja suportado diretamente pela empresa.
>
> 82. Conforme dados fornecidos pela Amazonas Energia (peça 11, p. 13) e tratados pela Equipe de Auditoria, o montante de perdas não técnicas no período de 2010 a 2015 equivaleriam a um montante de R$ 6,392 bilhões de reais. Parte desse valor (correspondente ao percentual de perdas não técnicas regulatório, que é incluído no cálculo da tarifa cobrada pela empresa de todos os consumidores), foi recuperada no valor da tarifa de energia elétrica. O restante desse valor corresponde a receita não auferida pela empresa, apesar de ela ter suportado o custo de geração, transmissão e distribuição da energia, e totalizando aproximadamente R$ 3,583 bilhões, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Perdas não técnicas acima do limite regulatório em reais

Ano	Perda não técnica acima do regulatório (R$ milhões)
2010	596,556
2011	675,977
2012	603,471
2013	470,557
2014	529,294

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

2015	706,702
Total	3.582,557

Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Amazonas Energia

5.15. No caso de 2015, a empresa alcançou um prejuízo de cerca de R$ 2,3 bilhões, não havendo como negar que, entre os diversos fatores que afetaram o resultado da companhia, destacam-se as perdas elétricas não técnicas (R$ 706,7 milhões). Naturalmente que empresas em situação assim reduzem despesas com investimentos e precisam mais e mais da atuação de seus dirigentes.

5.16. Relativamente à afirmação de que as medidas implementadas, muitas das vezes, não surtem o efeito esperado imediatamente, e que seus frutos surgem com o passar do tempo, salienta-se que as perdas de energia em 2016 e 2017 voltaram a crescer, consoante os Relatórios de Gestão desses exercícios, integrantes dos TCs 034.214/2017-8 e 036.744/2018-2.

5.17. No que tange à operação 'Luz para Poucos' da Polícia Civil do Estado do Amazonas (relatório à peça 136, p. 10-102, e 137, p. 1-87), em que se verificou a participação de funcionários da AmE, sobretudo terceirizados, num esquema criminoso de transferências de grandes débitos de unidades consumidoras para outros clientes, tal fato não socorre os recorrentes. Ao contrário, demonstra a existência de falhas importantes nos controles internos da Empresa, mecanismos que devem ser implementados pelos seus gestores para enfrentar riscos de perdas e danos, como foi o caso.

5.18. Do mesmo modo, o atingimento dos indicadores coletivos de continuidade, DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora), apenas representam a preocupação da AmE em manter a qualidade na prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica para os seus clientes (peça 135, p. 46-69), não havendo uma relação direta com o combate às perdas decorrentes da relação de comércio dessa energia, como furto, desvio de energia e erro de leitura, entre outros (perda não técnica).

5.19. No contexto do exercício de 2015, o alto índice das perdas não técnicas de energia macula as contas dos responsáveis, pois cabia ao alto escalão da Empresa 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.

5.20. Por derradeiro, cabe rememorar os responsáveis que tiveram as contas de 2015 julgadas irregulares, com a cominação de multa (exceto Radyr Gomes de Oliveira), e a(s) irregularidade(s) a eles atribuída(s), conforme abaixo:

Responsável	**Cargo**	**Irregularidade**
Antônio Carlos Faria de Paiva	Diretor Presidente (1º/4/2015 a 31/12/2015)	Não cumprimento do estabelecido no plano de negócios da empresa com vistas à redução de perda da energia elétrica. A meta estabelecida foi no sentido de reduzir 4,4 (pp), saindo de 37,63% em 2014, para 33,53% em dezembro de 2015, ao invés da redução prevista houve o aumento para 40,43%, ou seja, aumentou mais 2,8 pontos percentuais (pp) em relação a 2014.
Luís Hiroshi Sakamoto	Diretor de Gestão (1º/1/2015 a 29/7/2015)	
Renato de Oliveira Guerreiro	Diretor de Gestão (30/7/2015 a 31/12/2015)	
Paulo Roberto dos Santos Silveira	Diretor Financeiro (1º/1/2015 a 31/12/2015)	
Marcos Vinícius de Almeida Nogueira	Diretor de Planej. e Expansão (1º/1/2015 a 31/12/2015)	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

Eduardo de Xerez Vieiralves	Diretor de Operação (1º/4/2015 a 3/12/2015)	
José Francisco Albuquerque da Rocha	Diretor de Oper. no interior (1º/4/2015 a 31/12/2015)	
Luiz Armando Crestana	Diretor Comercial (1º/1/2015 a 29/7/2015)	
Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira	Diretora Comercial (30/7/2015 a 31/12/2015)	
Radyr Gomes de Oliveira	Diretor Presidente (1º/1/2015 a 31/3/2015)	Prorrogação irregular do Contrato OC 52839/2010, a título de situação emergencial
Luís Hiroshi Sakamoto	Diretor de Gestão (1º/1/2015 a 29/7/2015)	

5.21. Importa mencionar que na prestação de contas do ano anterior da AmE (TC 028.642/2015-5), 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. Os responsáveis que ocuparam esses cargos tiveram as contas julgadas irregulares e lhes foi aplicado multa.

5.22. Naquele processo, 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 contas julgadas regulares com ressalvas, pois, 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.

5.23 A propósito, destaca-se trecho do voto condutor do Acórdão 454/2017-TCU-Plenário, da lavra do e. Ministro Vital do Rêgo, prolatado no mencionado TC 028.642/2015-5, que incorporou a análise empreendida pela unidade técnica:

> 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.
>
> (...)
>
> 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

5.24. Corrobora a conclusão acima a descrição sucinta das atribuições da Diretoria de Gestão e da Diretoria Financeira constante do Relatório de Gestão de 2016 (peça 1, p. 15):

> **Diretoria de Gestão:** Compete à Diretoria de Gestão planejar, orientar, supervisionar, coordenar e controlar as atividades referentes à gestão de pessoas, treinamento e desenvolvimento, segurança e medicina do trabalho, relações trabalhistas e sindicais, suprimentos e administração de materiais, tecnologia da informação, organização e métodos.
>
> **Diretoria Financeira:** Compete à Diretoria Financeira planejar, orientar, supervisionar, coordenar e controlar as atividades referentes à contabilidade geral e de custos, contas a pagar e a receber, orçamento, tesouraria, gestão tributária e fiscal, controle patrimonial, seguros, captação de recursos, investimentos e aplicações.

5.25. Tendo isso em consideração, e como forma de manter a uniformidade na apreciação das contas da Amazonas Distribuidora de Energia para a questão atinente ao tema 'perdas de energia', entende-se que as contas dos responsáveis que ocuparam os cargos de Diretor de Gestão e de Diretor Financeiro em 2015 podem ser julgadas regulares com ressalva, com o mesmo raciocínio que foi aplicado a esses cargos nas contas de 2014 da AmE.

5.26. No entanto, no caso de Luís Hiroshi Sakamoto, Diretor de Gestão no período de 1º/1/2015 a 29/7/2015, como há outra irregularidade a ele atribuída, e sobre a qual não se menciona nada a respeito nesta oportunidade recursal, deve-se manter a irregularidade de suas contas, mas a multa que lhe foi imposta pode ser reduzida.

5.27. Com relação aos demais responsáveis, conclui-se que as alegações não são capazes de modificar o juízo deste Tribunal e afastar a cominação da multa que lhes foi imposta.

CONCLUSÃO

6. Da análise anterior, conclui-se que:

a) as contas de Paulo Roberto dos Santos Silveira, Diretor Financeiro no período de 1º/1/2015 a 31/12/2015, e de Renato de Oliveira Guerreiro, Diretor de Gestão no período de 30/7/2015 a 31/12/2015, podem ser julgadas regulares com ressalva;

b) a multa aplicada a Luís Hiroshi Sakamoto, Diretor de Gestão no período de 1º/1/2015 a 29/7/2015, pode ser reduzida; e

c) não é possível afastar o julgamento pela irregularidade e a multa imposta aos demais recorrentes.

6.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o provimento parcial do recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. 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 do recurso, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:

a.1) julgar regulares com ressalvas as contas de Paulo Roberto dos Santos Silveira e Renato de Oliveira Guerreiro;

a.2) em consequência, tornar sem efeito a multa objeto do item 9.3 do acórdão recorrido em relação aos recorrentes indicados no subitem anterior;

a.3) reduzir o valor da multa aplicada a Luís Hiroshi Sakamoto pelo item 9.3 do acórdão recorrido; e

b) dar ciência do acórdão que for prolatado aos recorrentes e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62943795.