

Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União

Com fundamento no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e nos artigos 237, inciso VII, e 276, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao TCU oferece

REPRESENTAÇÃO
COM PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

com vistas a que essa Corte de Contas proceda à adoção das medidas de sua competência necessárias a apurar os prejuízos incorridos pela União para mitigar os efeitos do apagão no Amapá e para efetivar o restabelecimento do normal fornecimento de energia naquele estado, bem como para prevenir que os custos desse prejuízo sejam suportados por todos os consumidores de energia elétrica do país.

- II -

Recentemente ofereci representação ao Tribunal de Contas da União (TC-040.255/2020-4), acerca do apagão ocorrido no Amapá, requerendo ao TCU que acompanhasse a investigação em andamento na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para apuração das causas do ocorrido, diante do risco de que a investigação em andamento pela Agência possa ser afetada por interesses pessoais,

visto a sobreposição de responsabilidade dos agentes a configurar conflito de interesses.

Também discorri na oportunidade sobre a autorização do Governo Federal para que a Eletronorte atuasse para mitigar os danos advindos da falta de energia, cabendo analisar os custos advindos da adoção da solução provisória relacionada ao transporte, instalação e uso de geradores termelétricos para restabelecer em caráter emergencial o fornecimento, para que, no futuro, a se confirmar a responsabilidade dos agentes, seja transferido a eles a obrigação de reparo pela despesa causada.

Já havia registrado, naquela oportunidade, meu receio de que a população em geral do país viesse a ser apenada por uma falha que, segundo informações noticiadas pela imprensa, seria imputável à concessionária de transmissão de energia local.

Pois bem, ao que tudo indica, os meus receios então expressos na primeira representação que ofereci sobre o tema podem se concretizar, em prejuízo ao Poder Público e à população brasileira consumidora de energia elétrica, o que se mostra inadmissível.

É o que revela a seguinte matéria da comentarista Ana Flor, da GloboNews, publicada no G1¹:

Acordo prevê MP que dividirá entre consumidores de todo o país custo de apagão no Amapá

*O governo federal decidiu editar uma medida provisória a fim de permitir que a isenção de tarifa de energia para os consumidores de energia afetados pelo apagão que atingiu o **Amapá** seja financiada pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), um fundo destinado a políticas públicas do setor elétrico.*

Com isso, o custo — estimado por especialistas em R\$ 69 milhões — será compartilhado por todos os consumidores brasileiros, que pagarão com acréscimos na conta de energia elétrica.

*Há 17 dias, o Amapá enfrenta uma crise de energia elétrica provocada por **um apagão** que atingiu todo o estado.*

*Na noite desta quinta-feira (19), o Senado aprovou um **projeto que prevê crédito extraordinário** na conta de luz dos consumidores do Amapá em razão do apagão. O projeto ainda terá de passar pela Câmara. Se aprovado, garantirá um crédito a consumidores residenciais, rurais, industriais ou comerciais que tenham sido afetados pelo incidente na subestação de Macapá no dia 3 de novembro.*

A edição da medida provisória é resultado de um acordo entre o presidente Jair Bolsonaro, o ministro da Economia, Paulo Guedes, e o presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP).

Nesta quinta-feira (19), Alcolumbre se reuniu separadamente com Bolsonaro e com Guedes. A equipe econômica de Guedes concordou com a proposta.

A medida provisória vai prever o uso de recursos da CDE para ressarcir os amapaenses neste mês de novembro, mas o prazo pode ser prorrogado se a crise energética do estado levar mais tempo para ter uma solução.

Além da isenção do pagamento da tarifa de energia, o acordo também prevê a decretação de estado de calamidade pública pelo governo estadual do Amapá.

Com isso, o governo federal poderá antecipar pagamentos de seguro-desemprego, de benefícios previdenciários e de abono salarial — com a crise energética, a atividade econômica no Amapá foi afetada e muitos habitantes do estado perderam renda.

Como se vê, a solução financeira cogitada para ser implementada pela Medida Provisória que o Presidente da República pretende editar pode prever a assunção de despesas diretas por causa do apagão, mediante o subsídio da conta de energia dos consumidores amapaenses, bem como custos indiretos decorrente da decretação de estado de emergência, que autoriza a antecipação de pagamentos de cunho social à população.

Embora os valores envolvidos ainda não estejam bem definidos, podem chegar até a 80 milhões de reais, conforme matéria jornalística veiculada no UOL²:

O Tesouro deve fazer um aporte para bancar o benefício, que deve custar entre R\$ 45 milhões e R\$ 80 milhões, segundo apurou o Estadão/Broadcast.

...

O governo ainda não fechou os cálculos sobre o valor que será necessário aportar para pagar a conta de luz da população do Amapá. Ainda não foi decidido se haverá limite máximo para o nível de consumo que terá isenção, mas a ideia é que toda a conta seja bancada.

A proposta é repassar recursos do Tesouro para a CDE (Conta de Desenvolvimento Energético), fundo que banca subsídios da conta de luz, e, a partir da CDE, enviar recursos para a CEA (Companhia de Eletricidade do Amapá), distribuidora do estado.

Embora não deva ser descartada que as deficiências na fiscalização que incumbe ao poder concedente devem ser identificadas, corrigidas e os agentes públicos omissos responsabilizados, como requeri na representação anterior que apresentei ao TCU, é evidente que as falhas imediatas que acarretaram o apagão no Amapá decorrem da responsabilidade da concessionária de transmissão, por problemas de manutenção nos transformadores danificados. É o que aponta relatório do Operador Nacional do Sistema – ONS, conforme apurado em reportagem do Valor Econômico do dia 24/11/2020³:

O blecaute que atingiu o Amapá na noite de 3 de novembro - e que ainda limita o atendimento de energia no Estado - está relacionado a uma “contingência múltipla”

² <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/11/20/medida-deve-isentar-amapa-de-conta-de-luz.htm>

que afetou por completo o funcionamento da subestação de Macapá, onde um dos equipamentos explodiu em uma tempestade. O Relatório de Análise de Perturbação (RAP), elaborado pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), registra um conjunto de falhas das usinas e da rede de distribuição que suprem o Estado.

O RAP, ao qual o Valor teve acesso, ainda será submetido às últimas revisões, mas reforça as constatações preliminares de que a subestação de Macapá poderia entrar em colapso a qualquer momento.

A subestação instalada na capital é a única entrada de energia elétrica no Estado. A concessionária Linhas de Macapá Transmissora de Energia (LMTE) pertence à Gemini Energy que, por sua vez, é controlada por fundos de participação geridos pela Starboard, com fatia de 80%, e pela Perfin, com 20%. O grupo assumiu o empreendimento no fim do ano passado, após reestruturação do grupo espanhol Isolux Corsán.

.....

No relatório, o ONS reconhece que a subestação de Macapá operava somente com dois dos três transformadores no momento do blecaute. Com isso, a rede funcionava sem o equipamento de backup por problema com o transformador TR2.

Agora, a análise do operador do sistema elétrico brasileiro demonstra que foi detectado, depois do blecaute, um problema de “bucha danificada” em um dos dois transformadores em operação, o TR3. O relatório indica que foi justamente a explosão de uma bucha como essa que levou à indisponibilidade do TR2 no fim de 2019.

O transformador TR1 foi o equipamento que atuou como um gatilho para o apagão no Amapá. A falha começou com um curto-circuito às 20h48, registrado pelo ONS com precisão de milésimos de segundo. Houve, então, a explosão desse transformador, seguida de incêndio.

Por sua vez, os já longos e antigos problemas imputáveis à concessionária Linhas de Macapá Transmissora de Energia – LMTE, seja no Amapá, seja em outras localidades em que opera, foram objeto de detalhada reportagem investigativa de autoria do site The Intercept Brasil, em publicação de 14/11/2020⁴:

APAGÃO NO AMAPÁ: A SÉRIE DE NEGLIGÊNCIAS DA EMPRESA QUE TENTAVA SE LIVRAR DO SERVIÇO

Concessionária de energia usou a pandemia para se eximir de responsabilidades e há sete meses avisou ao governo sobre ‘eventuais falhas’ na transmissão.

O BRASIL CONTAVA pouco mais de cem mortes pela covid-19 quando a Linhas de Macapá Transmissora de Energia, a LMTE, responsável pela subestação que pegou fogo e que deixou o estado do Amapá às escuras, enviou em 7 de abril um ofício à Aneel, a Agência Nacional de Energia Elétrica. O assunto eram os “Eventuais Impactos da Pandemia Causada pelo COVID-19 na Prestação do Serviço Público”. No conteúdo, o aviso: a pandemia poderia “afetar as obras em andamento e a prestação dos serviços de operação e manutenção sob responsabilidade da LMTE”.

⁴ <https://theintercept.com/2020/11/14/apagao-amapa-negligencia-lmte-isolux-aneel/>

O ofício, assinado pelo diretor técnico da empresa Evandro Cavalcanti, era uma resposta ao pedido da Aneel para que as concessionárias informassem quais medidas estavam sendo tomadas para o enfrentar os efeitos pandemia. A LMTE foi suscinta: visava “notificar preocupação e resguardar o direito da concessionária em relação a possíveis efeitos, inclusive penalidades e/ou redução de receitas, decorrentes de eventos que não sejam possíveis evitar ou impedir, e que causem eventuais falhas e/ou atrasos na prestação do serviço público”.

Em resumo, a empresa agiu para se eximir da culpa pelo que viria a acontecer sete meses depois: um apagão de proporções inéditas, que já dura dez dias e provocou falta de água, comida e serviços básicos no meio da pandemia. Na época, a Subestação Macapá, onde ocorreu o incêndio que gerou o apagão, já funcionava apenas parcialmente. No fim de 2019, um dos três transformadores da subestação pifou, e não havia previsão para que fosse substituído. Como o incêndio avariou os outros dois, a subestação ficou sem nenhum transformador operando.

“Você tinha no Amapá três transformadores. Um em manutenção e os outros dois pegaram fogo. Cai o estado inteiro. Será que esses operadores estavam sendo fiscalizados pelo governo?”, questionou o consultor Adriano Pires, fundador do Centro Brasileiro de Infraestrutura. “É estranho o negócio ter parado para manutenção em outubro de 2019 e não ter voltado”.

O apagão não foi, como se apressou em dizer logo após o ocorrido o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, eleito pelo estado e filiado ao DEM, uma “fatalidade”. Mas sim a consequência de longos anos de omissão e um jogo de empurra-empurra descrito apenas em balanços empresariais e documentos perdidos nas profundezas da Aneel, a agência regulatória, bem longe de qualquer escrutínio público.

Relatórios de fiscalização mostram que a LMTE acumula anos de problemas nos lugares onde opera. No Pará, por exemplo, onde é responsável pela Subestação Oriximiná, localizada no município de mesmo nome, a empresa foi multada em quase R\$ 460 mil em outubro de 2019 por “operar ou manter as instalações de energia elétrica e os respectivos equipamentos de forma inadequada”.

Entre os problemas identificados, o relatório de fiscalização destaca a falta de “manutenções preventivas e corretivas” que estavam “pendentes por um elevado período de tempo” e que poderia “comprometer o desempenho da instalação”. A “falta de consistência de dados disponibilizados” também foi um uma das causas que levou à penalidade aplicada pela Aneel.

De acordo com a nota técnica da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade da Aneel, os problemas ocorreram principalmente de julho de 2016 a junho de 2017, período em que houve sucessivos desligamentos forçados na subestação do Pará.

Empurra-empurra

Na sexta-feira, 6 de novembro, enquanto a população tentava, em vão, estocar comida, água e tomava banho nos rios, o executivo espanhol David Barman interrompeu sua programação normal de fotos de triatlon no Instagram. O CEO da empresa espanhola Isolux foi encontrado por cidadãos revoltados com o apagão no Amapá. Precisou publicar uma mensagem na rede social avisando que a “Isolux não faz mais parte do empreendimento de energia do Amapá desde 2018”. Ao Intercept, a assessoria de imprensa da Isolux confirmou: “o ativo não pertence à companhia desde 2019, portanto a Isolux não tem relação com o sucedido no Amapá”.

De fato, a Isolux vendeu a LMTE em 2019, depois de longos três anos tentando se livrar da operação no Brasil. No ano passado, o controle da LMTE, responsável pela subestação que pegou fogo, passou para uma empresa chamada Gemini Energy. Ela é controlada, por sua vez, por um fundo chamado Starboard Asset, dedicado à gestão de investimentos no que chamam de special situations – eufemismo para dificuldades financeiras. A transferência foi aprovada em setembro de 2019. O Starboard tem 80% da empresa, e o outro fundo, o Perfin, controla os outros 20%.

Entramos em contato com a Starboard para saber sobre a manutenção da estação. A assessoria de imprensa do fundo disse que quem fala sobre o acidente é a LMTE, que se limitou a dizer que “está trabalhando ininterruptamente” para “restabelecer o abastecimento de energia no Amapá o quanto antes”. A LMTE não tem um canal de comunicação, e, como herança da Isolux, ainda mantém seu site, hospedado no mesmo domínio da empresa espanhola.

Em 2008, a Isolux firmou uma série de contratos com o governo federal para assumir obras de infraestrutura de energia. Um deles criou naquele mesmo ano a LMTE. A espanhola controlava 87% da empresa; o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (vinculado à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, a Sudam, uma autarquia federal), os outros 13%.

A Isolux também controlava várias outras empresas semelhantes que, ao longo dos anos seguintes, conseguiram uma série de contratos com o governo federal para projetos fundamentais de infraestrutura energética no país. Uma delas era o Linhão de Tucuruí, uma obra do PAC que visava garantir o fornecimento de energia e internet banda larga e conectar os estados do Pará, Amazonas e Amapá ao Sistema Interligado Nacional, o SIN. A Isolux arrematou dois dos três lotes, avaliados em mais de R\$ 2 bilhões.

Para ter uma ideia da relevância da obra, ela seria uma das responsáveis por garantir o escoamento da produção de energia da hidrelétrica de Belo Monte – uma usina, como se sabe, construída sobre inúmeras violações de direitos humanos e ambientais – e diminuir a dependência local de usinas termoeletricas.

As obras começaram em 2010. Seriam entregues em dois anos, mas uma série de irregularidades e conflitos fundiários e com populações indígenas atrasou tudo. A empresa chegou a ser lacrada no Pará por não ter licença de funcionamento. Em 2013, finalmente, foram concluídos os trechos que conectariam o linhão a Manaus e Macapá, mas a promessa foi interrompida no final: atrasos em obras locais impediram que as cidades fossem devidamente conectadas. O Amapá só entrou no SIN em 2015, mas o linhão ficou por terminar.

Naquela época, a Isolux começou a se afundar em prejuízo e passou a tentar se livrar dos problemas. Em 2016, perdeu contratos por não conseguir garantir seu cumprimento. Naquele ano, mostra uma ata de reunião, tinha intenção de tentar vender tudo o que não fosse linha de transmissão. Chegou a encomendar até um estudo para entender o impacto financeiro de não terminar as obras do linhão que começou.

Naquele ano, a empresa anunciou que começaria a negociar a venda de suas linhas de transmissão no Brasil. Em 2017, por causa dos sucessivos atrasos e incapacidade na conclusão, a Aneel recomendou a cassação de dois contratos de subsidiárias da Isolux. Um relatório financeiro de 2017 mostrou que a Linhas de Macapá

Transmissora de Energia S.A também tinha prejuízo: os custos operacionais haviam aumentado, a receita líquida caíra e o lucro foi de míseros R\$ 8,9 mil.

A Isolux seguiu sua cruzada para se livrar da dor de cabeça. Com multas acumuladas em mais de R\$ 400 milhões por não honrar contratos, a empresa entrou em processo de recuperação judicial e teve autorização do Cade, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, para vender parte de suas empresas, incluindo a LMTE. Em 2019, a proposta enviada à Aneel era de que as operações fossem assumidas pelo grupo paulista Power Fundo de Investimento em Participações Infraestrutura.

Detalhe: o comprador assumiria o bônus, mas não as multas e consequências dos sucessivos atrasos nas obras, além de redefinição nos cronogramas. A Aneel não aceitou. “A troca do controle societário não exime as concessionárias da responsabilidade por atrasos verificados na implantação de seus projetos”, disse a agência, segundo O Estado de S.Paulo.

Com escritório no Itaim Bibi, bairro de elite de São Paulo, a Starboard é responsável por “reestruturação e recapitalização de bons negócios”. Até agora, o Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União prometeram apurar as responsabilidades sobre o apagão – mas nada respingou na empresa.

‘Já é rotina’

As consequências de todo esse descaso são sentidas pela população mais pobre. Conversamos com Betina Batista no pequeno intervalo de tempo em que havia energia em sua casa e ela podia usar a internet. A moradora de Macapá conta que a falta de luz é recorrente, principalmente nos bairros periféricos da capital. “Na zona norte da cidade já é rotina. Quando não é um problema muito sério, semanalmente falta energia por uns 20 ou 30 minutos”. Batista considera que isso é até aceitável, diferente do que está vivendo agora. “Já estamos numa situação de estresse profundo por aqui. Eu não estou nem pensando direito com tantas noites sem dormir”.

O pior é que a situação ainda pode demorar para ser completamente resolvida. Em resposta ao MPF do Amapá, que abriu inquérito para investigar as causas do apagão, a LMTE informou que está transferindo um transformador da subestação de Laranjal do Jari para Macapá, mas a operação só deverá ser concluída no dia 23 de novembro. Outra medida, mais demorada, é a instalação de um terceiro transformador cedido por outra concessionária. O prazo para que isso aconteça é só 7 de dezembro.

Davi Alcolumbre, nesta semana, defendeu a cassação da concessão no Amapá e que os responsáveis sejam “exemplarmente punidos”. Enquanto esperamos, parte dos amapaenses segue vivendo no escuro.

(Destaques acrescidos).

Diante desse quadro, entendo ser absolutamente impróprio que o poder concedente (no caso, a União) venha a suportar a **conta do apagão no Amapá**, e pior, venha a transferir depois essa conta para o bolso de todos os brasileiros consumidores de energia elétrica, via financiamento por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Pois, caso isso venha a acontecer, o custo estimado, **que pode chegar a 80 milhões de reais**, conforme visto em reportagem transcrita acima, será compartilhado por todos os consumidores brasileiros, que

pagarão com acréscimos na conta de energia elétrica. Esse seria o desenho esboçado na cogitada medida provisória que o governo anunciou.

Esse arranjo, se prosperar, inverte toda a natureza e concepção conceitual e legal do instituto da concessão de serviço público. **Em defesa do risco assumido quando logra obter uma concessão, e contra a hipocrisia, todo prejuízo decorrente de suas falhas na prestação do serviço deve ser suportado pela concessionária, à qual se transfere o risco do empreendimento, e não o lucro.**

Caso venha a se confirmar a modelagem mencionada para a medida provisória, o que se concretizará é o fato de que, no Brasil, o contrato de concessão só resguarda o lucro da concessionária, e, independentemente da forma negligente como venha essa a tratar o objeto da concessão, o risco não lhe afetaria em caso de prejuízos causados à sociedade pela má execução do serviço concedido. O risco ficaria apenas para o poder concedente, o que configuraria uma excrescência ao próprio sistema capitalista, no qual o risco é inerente à atividade econômica, bem como a responsabilização, no caso de concretização desse risco. **Ou o presidente Bolsonaro pretende implementar no Brasil um sistema socialista, à semelhança de certos países vizinhos?**

Dessa forma, para prevenir a assunção dos prejuízos causados pelo apagão no Amapá por parte da União, bem como o ulterior repasse desse prejuízo a toda a população brasileira consumidora de energia elétrica, entendo que o Tribunal de Contas da União, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública federal, deva atuar imediatamente, uma vez presente os claros danos e riscos ao erário público, a teor do disposto no art. 71 da Constituição Federal.

Entendo, ainda, que as questões ora em consideração encerram as condições necessárias e suficientes para que, com base no que dispõe o artigo 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, sejam adotadas medidas cautelares que consistam em determinar à União que se abstenha de carrear recursos do Tesouro Nacional para a CDE (Conta de Desenvolvimento Energético), a fim de subsidiar tarifas dos consumidores de energia do Amapá, bem como determinar a indisponibilidade de bens da concessionária Linhas de Macapá Transmissora de Energia – LMTE, que é a responsável efetiva por indenizar os prejuízos dos amapaenses usuários do serviço concedido.

Por fim, é de se observar que este Ministério Público junto ao TCU possui legitimidade para formular representações junto a esse Tribunal, que os fatos foram apresentados em linguagem clara e objetiva e estão acompanhados, em anexo, de todas as informações referenciadas nesta peça.

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e nos artigos 237, inciso VII, e 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, requer, pelas razões acima aduzidas, que o Tribunal conheça desta representação para, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública federal:

- a) proceda à adoção das medidas de sua competência necessárias a apurar os prejuízos incorridos pela União (seja diretamente, seja por intermédio da Eletronorte) para mitigar os efeitos do apagão no Amapá para o restabelecimento do normal fornecimento de energia naquele estado e prevenir que os custos desse prejuízo sejam suportados por todos os consumidores de energia elétrica do país, bem como apurar o montante do dano e identificar os responsáveis, instaurando a devida tomada de contas especial;
- b) determine, cautelarmente, à União, que se abstenha de carrear recursos do Tesouro Nacional para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), a fim de subsidiar tarifas dos consumidores de energia do estado do Amapá; e
- c) decrete a indisponibilidade de bens da concessionária Linhas de Macapá Transmissora de Energia – LMTE, que é a responsável efetiva por indenizar os prejuízos dos amapaenses usuários do serviço concedido, por prazo não superior a um ano e tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, nos termos do § 2º do art. 44 da Lei nº 8.443/1992.

Ministério Público, em 25 de novembro de 2020.

(assinado eletronicamente)
Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral