

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 037.506/2021-8

Natureza: Representação.

Órgão: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Representantes: Deputados Federais Daniel Trzeciak e Marcel Van Hattem.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE. DELIBERAÇÃO-ANTT 277, DE 24/8/2021. NÃO-ATENDIMENTO À DETERMINAÇÃO PROFERIDA POR MEIO DO ACÓRDÃO 883/2020-TCU-PLENÁRIO, MANTIDO EM SEDE RECURSAL PELO ACÓRDÃO 170/2021. EXPEDIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR SEM OITIVA PRÉVIA. OITIVA DA ANTT E DA EMPRESA CONCESSIONÁRIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho de 20/9/2021, peça 10, por meio do qual determinei medida cautelar, sem oitiva prévia, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fulcro no art. 276 do RI/TCU, para que suspendesse imediatamente os efeitos da Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria tratada no TC 020.984/2019-7.

*Trata-se de representação formulada pelos Exmos. Srs. Deputados Federais Daniel Trzeciak e Marcel Van Hattem, com pedido de medida cautelar, diante de indícios de irregularidade relacionados à Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual foram aprovadas a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98), do complexo rodoviário denominado Polo de Concessão Rodoviária Pelotas/RS, explorado pela Concessionária de Rodovias do Sul S/A - ECOSUL, notadamente por descumprimento do Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, mantido em sede recursal pelo Acórdão 170/2021-TCU-Plenário, de minha relatoria, apreciados no âmbito do TC 020.984/2019-7.*

2. *Os representantes alegam que a mencionada deliberação da ANTT, ao elevar os valores de pedágio praticados na concessão do Polo de Pelotas, “além de prejudicar a economia da região e ir na contramão da atual situação do país – que ainda enfrenta os efeitos econômicos da pandemia de COVID-19”, afronta orientação exarada por meio do Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, de 8/4/2020 (TC 020.984/2019-7, Ministro-Relator Raimundo Carreiro), da qual destaco os seguintes trechos (peça 1, p. 1):*

*(...) ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:*

*9.1. informar ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que a solicitação sobre as tarifas na concessão do Polo Rodoviário de Pelotas, bem como de apuração de eventuais irregularidades e consequente responsabilização e correção, já se encontram em andamento no âmbito dos trabalhos desta Corte de Contas, embora não consolidados em única ação fiscalizatória, informando, por meio de cópia da presente instrução, acerca do histórico de aumento tarifário e das ações já procedidas e em andamento no TCU, destacando que foram encontrados os seguintes indícios de irregularidades na atuação da ANTT:*

9.1.1. **desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão**, em razão de superestimativa da tarifa de pedágio ocasionada pela majoração dos valores cobrados para veículos pesados, aprovada pela ANTT em 2013, e pelo concomitante aumento expressivo de tráfego desses veículos, representando um potencial de arrecadação indevida de mais de R\$ 270 milhões até o final do contrato, em 2026;

9.1.2. **desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão**, em razão da superestimativa da tarifa de pedágio decorrente do aumento de tráfego observado a partir das obras de duplicação da BR-392/RS, entre Pelotas e Rio Grande, executada com recursos federais, representando um potencial de arrecadação indevida superior a R\$ 340 milhões até o final do contrato, em 2026;

9.1.3. **desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão**, em função do superestimado aumento tarifário concedido pela ANTT, como forma de compensar os efeitos do art. 16 da Lei 13.103/2015, relacionados ao aumento da tolerância de carga nas rodovias, fazendo com que a tarifa deva sofrer redução de 5,23% (Deliberação ANTT 1.039, de 3/12/2019), corrigindo um potencial de arrecadação indevida da ordem de R\$ 164 milhões até o final do contrato, em 2026;

9.1.4. concessão de aumento de cerca de 18% das tarifas de pedágio em função da inovação legal do art. 17 da Lei 13.103/2015, o qual permitiu a isenção de pagamento de eixos suspensos, sem a realização de ações de fiscalização que pudessem atestar o valor de eventual perda de receita, utilizando-se exclusivamente de informações fornecidas pela concessionária;

9.1.5. **baixa execução dos serviços de recuperação da rodovia no ano de 2018, a qual tem gerado uma arrecadação indevida de tarifas da ordem de R\$ 30 milhões; e**

9.1.6. **desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, em razão da supressão de 166,5 km do Polo Rodoviário de Pelotas (segmento entre Pelotas e Bagé na BR-293 e acesso aos Molhes da Barra na BR-392), o qual teve um impacto na tarifa de pedágio de apenas 2,65%, a despeito de o segmento suprimido representar, à época, 27% da extensão total. (...)**

9.4. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, determinar à ANTT, sempre respeitando o princípio do contraditório, que:

9.4.1. **reavalie a tarifa de pedágio do Polo Rodoviário de Pelotas, tendo em vista o potencial de arrecadação indevida e o consequente desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrente da 10ª Revisão Ordinária, que alterou o fator de cobrança de veículos pesados, passando a verificar regularmente a conformidade das tarifas, em atendimento ao art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995, remetendo os resultados ao TCU no prazo de 60 (sessenta) dias;**

9.4.2. **a cada futura revisão tarifária ou alteração contratual referente à concessão do Polo Rodoviário de Pelotas, encaminhe ao TCU cópia dos processos administrativos correspondentes, para fins de acompanhamento;**

9.4.3. **proceda a fiscalizações em todas as concessões rodoviárias federais, iniciando pelo complexo rodoviário de Pelotas, de forma a verificar, por meios próprios, os reais prejuízos de arrecadação percebidos pelas concessionárias de rodovias federais decorrentes da isenção por eixos suspensos estabelecida pelo art. 17 da Lei 13.103/2015, encaminhando os resultados ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.**

9.5. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à ANTT que se abstenha de:

9.5.1. **incluir investimentos no contrato de concessão do Polo Rodoviário de Pelotas que ocasionem majoração tarifária, haja vista as elevadas tarifas já cobradas dos usuários do serviço público, as quais se mostraram desproporcionais aos benefícios esperados, uma vez que os principais investimentos foram e estão sendo realizados com recursos federais;**

9.5.2. **efetivar qualquer prorrogação de prazo no contrato de concessão do Polo Rodoviário de Pelotas, haja vista as elevadas tarifas cobradas dos usuários e a consequente ineficiência do serviço público atualmente concedido.**

9.6. **autorizar a SeinfraRodoviaAviação a autuar processo para o monitoramento das determinações e recomendações constantes do presente Acórdão; (...)**

9.10. **considerar a presente solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, e do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008. (grifei)**

3. **Contra o mencionado acórdão, a ANTT interpôs pedido de reexame, cujo provimento foi negado por meio do Acórdão 170/2021-TCU-Plenário. Ato contínuo, a agência opôs embargos de**

*declaração em face desta última deliberação. Ao mesmo tempo, a concessionária interpôs pedido de reexame com a alegação de que não foi ouvida durante o processo. Essas peças recursais encontram-se em análise na Secretaria de Recursos deste Tribunal.*

4. *No tocante à presente representação, o processo foi encaminhado inicialmente ao Ministro Raimundo Carreiro, Relator do Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, que “considerou que o objeto da presente Representação deva ser tratado conjuntamente com o TC 020.984/2019-7, cujo relator do recurso, conforme já mencionado, é o Ministro Augusto Nardes” (peça 9).*

5. *Por sua vez, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e Aeroportuária, em seu parecer sobre a matéria, manifestou-se nos seguintes termos (peça 7):*

#### **“EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

4. *Esta representação preenche os requisitos de admissibilidade, dado referir-se a matéria de competência do Tribunal, a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada, bem como ter sido apresentada por legitimado que possua prerrogativa para tanto, em consonância com os arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU).*

5. *Além disso, segundo dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução-TCU 259/2014, c/c Acórdão 7.329/2014-TCU-2ª Câmara (relator Ministro André Luís de Carvalho), verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois, admitindo-se como verdadeiros os fatos narrados na representação, deles poderia resultar, em tese, a superveniência de gravame ao interesse público. Dessa forma, entende-se que a representação pode ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência.*

6. *Consta dos autos também outra manifestação, de mesmo sentido (peças 4 e 5). Entretanto, em que pese a relevância do cargo outrora ocupado pelo manifestante, não pode ser conhecida, por não preencher os requisitos dos arts. 235 e 237 do RITCU. Narra acerca do mais recente reajuste tarifário, do prazo contratual e da não previsão de duplicações, comparativamente com a concessão da BR-110/290/386/448/RS. Nada obstante, seu teor conforma-se com as alegações da inicial desta representação, de autoria dos Exmos. Deputados Federais, integrando os presentes autos.*

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **Alegações dos representantes**

7. *Os representantes alegam que a Deliberação-ANTT 277/2021, ao elevar os valores de pedágio praticados na concessão do Polo de Pelotas, “além de prejudicar a economia da região e ir na contramão da atual situação do país – que ainda enfrenta os efeitos econômicos da pandemia de COVID-19”, afronta recomendação exarada por meio do Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, de 8/4/2020 (TC 020.984/2019-7, Ministro-Relator Raimundo Carreiro), a seguir parcialmente transcrito (peça 1, p. 1):*

8. *Aduzem ainda que também a Deliberação-ANTT 315, de 7/9/2020, por meio da qual foram aprovadas a 16ª Revisão Ordinária e a 13ª Revisão Extraordinária, consubstanciara igual afronta, e expõem (peça 1, p. 6):*

*Mesmo diante das determinações já explicitadas, a ANTT, inacreditavelmente, ainda aprovou novos reajustes, conforme contido nas Deliberações n.º 315/2020 e, agora, n.º 277/2021.*

*Nas apurações realizadas por este Tribunal, constatou-se que, em duas décadas, o preço do pedágio subiu mais de 500%, e hoje é o dobro do que deveria ser. Além disso, a auditoria ainda aponta que se a tarifa continuar tendo esse valor, até 2026 a concessionária vai ter um lucro indevido superior a R\$ 800 milhões!!!*

*Os Técnicos responsáveis pelo estudo que apuraram os valores pactuados concluíram que, caso a tarifa tivesse sofrido as variações condizentes ao acumulado para o período, atualmente o valor seria bem abaixo do cobrado atualmente.*

*Ainda, diante das irregularidades encontradas, este Tribunal determinou que em até 180 dias a ANTT reavaliasse as tarifas em todas as concessões de rodovia que ela administra no país.*

9. *Ainda acerca da anterior Deliberação-ANTT 315/2020, relembram que foi objeto de*

representação, TC 025.955/2020-9 (relator Ministro Raimundo Carreiro), de similar argumentação, tendo sido proferida, e referendada por meio do Acórdão 2111/2020-TCU-Plenário, medida cautelar para suspensão dos efeitos daquela deliberação da Agência (peças 14 e 19 daqueles autos). Posteriormente, no mérito, decidiu-se, por meio do Acórdão 3251/2020-TCU-Plenário, após exame de agravo apresentado pela ANTT (peça 1, p. 6 e 7):

9.3. com fulcro no art. 71, inciso IX, da CF/1988, c/c art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU, assinar prazo de 15 (quinze) dias para que a Agência Nacional de Transportes Terrestres, se ainda não o fez, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, promovendo a anulação do impacto percentual sobre a tarifa básica de pedágio (aprovada pela Deliberação-ANTT 315/2020) resultante da correção do cronograma financeiro da concessão resultante da alteração do item A.2.1, no ano de 2019, sem a inclusão do valor de R\$ 3.757.953,72, no fluxo de caixa original, e supressão do valor de R\$ 3.757.953,72, no fluxo de caixa marginal, bem como a consequente correção do item F.3.17, conforme proposto na nota 3.774/2020-SUROD/DIR, em observância ao art. 9º, § 2º, da Lei 8.987/1995;

10. Apontam também que o citado TC 020.984/2019-7 (Acórdão 883/2020-TCU-Plenário) encontra-se em fase recursal, havendo, entretanto, precedente no sentido de que descabe tal conduta da autarquia, de modo que “soa afrontoso considerar que, enquanto não resolvida a questão, e apurados os devidos excessos, (...) continue agindo mais na complacência de continuar aceitando pura e simples execução contratual e menos na fiscalização e na busca do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato” (peça 1, p. 7 – destaques àquela peça), e reproduzem excerto da decisão pela adoção da medida cautelar no âmbito do precedente TC 025.955/2020-9, já mencionado supra (peça 14 daqueles autos – destaques nesta representação: peça 1, p. 7):

(...) 8. Conquanto os efeitos dos itens 9.4 e 9.4.1 do Acórdão 883/2020-Plenário tenham sido suspensos, avalio, de forma diversa da pugnada pela unidade técnica, **que o fato de não serem exigíveis, neste momento, ações adicionais por parte da ANTT, não afasta os indícios de desequilíbrio econômico-financeiro no contrato em benefício da contratada, a exigir cautela da Administração na autorização de novos reajustes tarifários.**

9. Observo, também, que, conforme registrado pela SeinfraRodoviaAviação, na oportunidade da apreciação da SCN, “o Tribunal não entendeu que os indícios de irregularidades então apontados continham os requisitos para a adoção de medida cautelar contra os alegados desequilíbrios”. Por certo, não se conhecia a intenção de autorização de novo incremento tarifário, que veio a se materializar apenas 19 dias após a ciência do efeito suspensivo da determinação de reavaliação da tarifa do pedágio em razão do desequilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária.

10. Além disso, o contexto é agravado pela constatação da própria unidade técnica de outra possível irregularidade na 13ª Revisão Extraordinária da EcoSul, alusiva a aparente jogo de planilha entre os fluxos de caixa originais e marginais, que pode ter conduzido a tarifa de pedágio maior que a devida.

11. Remanescendo os indícios de desequilíbrio econômico-financeiro em benefício da contratada, e ante os possíveis prejuízos aos usuários do Polo Rodoviário de Pelotas, de difícil reparação, constato, em uma análise de cognição sumária, adequada a esta etapa processual, que há nos autos elementos suficientes para comprovar a existência dos pressupostos a justificar a adoção de medida cautelar nesta oportunidade, nos termos do art. 276, caput, do RITCU, com as providências acessórias previstas nos §§ 3º e 4º do mesmo dispositivo regimental.

12. Ademais, registro que a autonomia desta representação permite que se adote medida cautelar independente de outras ações em curso no Tribunal.

11. Narram também, ainda acerca do mesmo Despacho (peça 1, p. 8):

A desconsideração é tamanha com usuários e com a própria Corte de Contas, impondo uma atuação mais enérgica com relação aos descumprimentos reiterados por parte da agência reguladora. Ao tempo da decisão cautelar anterior, consignou-se o seguinte alerta:

(...) 13.5. alertar o Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), incluindo os responsáveis pela aprovação da Deliberação-ANTT 315, de 7/7/2020, e a autoridade incumbida de sua assinatura, de que a eventual consumação das irregularidades em razão do prosseguimento dos atos decorrentes da referida norma sujeitará os respectivos agentes às sanções legais previstas na Lei 8.443/1992, podendo, ainda, este Tribunal determinar a

*anulação dos atos pertinentes ao contrato, caso se confirme irregularidades que imponham tais medidas.*

12. *Esclarecem se tratar de uma das concessões mais caras, aos usuários, do Brasil, tendo a concessionária acenado “com a possibilidade de redução imediata do valor das tarifas, bem como de investimentos em duplicação de rodovias, em troca da prorrogação do atual contrato”, proposta que “foi, reiteradamente, rechaçada por todos os envolvidos e interessados no processo (lideranças empresariais, lideranças políticas, imprensa), sobretudo pelos usuários, já tão usurpados pela prática abusiva com que o tema vem sendo tratado pela concessionária e pela Agência Reguladora”, tendo posteriormente sido noticiada “a desistência da concessionária atual quanto a tal desiderato”; e ainda expõem que “tal reação negativa à proposta não foi por acaso”, “a insatisfação sobre a forma com que esse contrato específico está sendo acompanhado pela Agência Reguladora é geral”, e “não há compromisso de zelar pelos serviços prestados em prol do usuário” (peça 1, p. 8).*

13. *Trazem também considerações acerca da **fumaça do bom direito** e do **perigo da demora**, nos termos seguintes (peça 1, p. 9):*

*A fumaça do bom direito está presente pela decisão desta Corte, posto que, na Solicitação do Congresso Nacional n.º 020.984/2019-7 que tramitou nesta Corte, foi determinado que a Agência Nacional dos Transportes Terrestres realizasse uma reanálise dos valores exigidos nas praças de pedágio do Polo Rodoviário de Pelotas, tendo em vista as irregularidades encontradas pelos técnicos deste Tribunal. Some-se a isso as determinações contidas na Representação n.º 025.955/2020-9.*

*O perigo da demora repousa na lesão grave e de difícil reparação aos usuários do Polo Rodoviário de Pelotas pois, ao arcarem com os valores exigidos nas praças de pedágio em questão, jamais serão ressarcidos de tais valores dispendidos, sendo os caminhoneiros os maiores prejudicados com tal reajuste. Vale constar: o preço da logística do transporte terrestre acaba sempre respingando na ponta mais fraca, a do consumidor.*

14. *Apresentam ainda precedente do TCU referente à atuação de entidades jurisdicionadas enquanto vigente efeito suspensivo de recursos sob exame, Decisão-TCU 188/95 (TC 006.098/1993-2, acompanhamento, Ministro-Relator Carlos Átila – posicionamento posteriormente reiterado nos Acórdãos 3089/2009-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e 2143/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler), transcrita conforme a seguir (peça 7, p. 9 e 10 – grifos àquela peça):*

*Considerar como de caráter normativo o entendimento de que o efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, impetrados contra as Decisões do Tribunal, susta provisoriamente os efeitos das mesmas até o julgamento do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso, **praticar qualquer ato ou adotar qualquer providência que direta ou indiretamente contrarie qualquer dos itens da decisão recorrida**, sujeitando-se o infrator à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, combinado com o art. 220, II, do Regimento Interno.*

15. *Nesse sentido, argumentam (peça 1, p. 10 e 11 – destaques àquela peça):*

*Ora, como não enxergar afronta à decisão havida no Acórdão 883/2020, dentro dos autos do processo 020.984/2019-7, se no próprio relato técnico que embasou tal decisão consta como recomendação que: “cabe à ANTT adotar as medidas administrativas necessárias para reequilibrar a relação econômica entre a concessionária e os usuários dos segmentos concedidos, por meio de compensações nas próximas revisões de tarifas, cujas ações serão objeto de monitoramento por parte do TCU”.*

*Ainda que se diga que a decisão não determinou expressa vedação a novos reajustes, certamente deixou claro esse recado. E essa determinação deve ser respeitada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres.*

*É contraditório observar que a Corte de Contas sinalize com inúmeras irregularidades na evolução da tarifa ao longo dos anos e, ao mesmo tempo, tenha como acertado o comportamento da agência reguladora de autorizar novos reajustes. Estamos falando de anormalidade, de período excepcional da execução do contrato. É preciso acompanhar o desenrolar desses apontamentos, primeiro, para posteriormente retornar ao período de “normalidade” contratual.*

16. *Trazem ainda as alegações seguintes, referentes àquela concessão (peça 1, p. 11):*  
*Não cumpre o princípio da atualidade porque não investe em melhorias e expansão dos serviços prestados. Antes pelo contrário, vale-se do aumento do fluxo de veículos decorrente de investimento de recursos públicos, levados a efeito pelo DNIT e sem qualquer contrapartida da concessionária, para continuar no conforto da execução pura e simples do contrato, sem fiscalização e cobrança efetivas de parte da agência reguladora, que vem tendo na complacência a marca de sua atuação.*  
*Também não cumpre o princípio da modicidade das tarifas porque, nas palavras dessa própria Corte, “ostenta o 4º maior valor cobrado no Brasil”. Acresça-se: ostenta o maior valor cobrado no Rio Grande do Sul!!!*  
*Não há, por certo, o cumprimento do que a lei refere como “serviço adequado” enquanto direito dos usuários – arts. 6º e 7º, da Lei 8.987/95.*
17. *Informam também que “há uma sinalização recente da AGU que tende a viabilizar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato a partir da Covid-19 (Parecer 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU)”, transcrevendo (peça 1, p. 11 e 12):*  
*CONSULTA. CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SETOR DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. COVID-19.*  
*I. Os concessionários têm direito ao reequilíbrio de seus contratos em caso de superveniência de evento cujo risco tenha sido alocado ao poder concedente, caso dele tenha decorrido impacto significativo em suas receitas ou despesas.*  
*II. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio e o poder público retém os riscos extraordinários. Mas nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente.*  
*III. Para aplicação da teoria da imprevisão para fins de revisão de contratos de concessão é necessário que, observada a alocação contratual de riscos, ocorra evento superveniente e extraordinário, cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis e que tenha gerado onerosidade excessiva decorrente de um significativo desequilíbrio no contrato.*  
*IV. A pandemia do novo coronavírus configura força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, desde que atendidos os demais requisitos indicados neste Parecer”.*
18. *Com base nisso, argumentam (peça 1, p. 12):*  
*Ou seja: se em relação aos concessionários poderia ser invocada a existência de eventos fora do campo da previsão – caso fortuito ou força maior –, na relação existente com o poder público concedente, com mais razão ainda deve ser sopesada a mesma existência da álea extraordinária na relação concessionária-usuário. A agência reguladora responsável pela fiscalização dos cumprimentos do contrato pode e deve atuar com esse olhar também, avaliando eventos imprevisíveis como o vivenciado atualmente – de crise sanitária pandêmica – como fundamento a evitar reajustes como o que ora se debate.*  
*Ainda que seja contratual e ordinário, o reajuste buscado refoge a qualquer razoabilidade presente. Frise-se novamente: o período é excepcional, demandando excepcionalidade de atuação. Enquanto o mundo atuou e atua para construir redes de solidariedade e evitar sobrecarga desarrazoada aos cidadãos, vale dizer, decisões como a em comento trazem a desesperança, sem a sensibilidade necessária para o momento.*
19. *Finalmente, apresenta pedidos nos termos seguintes (peça 1, p. 13):*  
*I – seja concedida MEDIDA CAUTELAR para suspender a Deliberação n.º 277 da Agência Nacional de Transporte Terrestre, publicada no Diário Oficial da União de 25 de agosto de 2021, que autoriza a alteração de tarifa do complexo rodoviário denominado Polo de Concessão Rodoviária Pelotas/RS, explorado pela Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S/A – Ecosul;*  
*e*  
*II – seja recomendado à Agência Nacional de Transporte Terrestre que se abstenha de levar a efeito novos reajustes de tarifa do referido complexo rodoviário até que se ulitem as providências determinadas no processo n.º 020.984/2019-7.*

**Análise****Precedentes**

20. De fato, verifica-se semelhança entre as situações da ora atacada Deliberação-ANTT 277/2021 e da anterior Deliberação-ANTT 315/2020, objeto do supracitado TC 025.955/2020-9.

21. Naquela ocasião, entretanto, concluiu-se não haver “descumprimento das determinações prolatadas no Acórdão 883/2020-Plenário” (Voto do Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, à peça 54 daqueles autos, p. 2, condutor do Acórdão 3251/2020-TCU-Plenário):

10. Em atendimento a Despacho que proferi nos autos (peça 32), a SeinfraRodoviaAviação encaminhou instrução de mérito (peça 49) que incorpora análise do agravo interposto contra a decisão cautelar conjuntamente com a instrução das oitivas e diligências, tendo concluído, em síntese, que: (...)

b) a diferença entre os escopos do TC 020.984/2019-7 (Solicitação do Congresso Nacional, de cunho mais abrangente, em que foi autorizada inspeção para identificar “eventuais indícios de irregularidades que ocasionaram relevantes aumentos tarifários ainda não tratados em processos desta Egrégia Corte de Contas”, e no âmbito do qual foram proferidos os Acórdãos 3.052/2019 e 883/2020, ambos do Plenário) e do presente processo (relacionado intrinsecamente aos efeitos da Deliberação-ANTT 315/2020) conduz ao entendimento de que as revisões tarifárias promovidas pela citada Deliberação-ANTT 315/2020 não provocaram descumprimento das determinações prolatadas no Acórdão 883/2020-Plenário; (...)

15. Quanto ao argumento de afronta às deliberações do TCU exaradas mediante o Acórdão 883/2020-Plenário, não foi ignorado o efeito suspensivo decorrente da interposição de pedido de reexame, imposto sobretudo ao item 9.4.1 da referida decisão, que tratou de determinação à ANTT para que reavaliasse a tarifa de pedágio do Polo de Pelotas em face potencial de arrecadação indevida e do conseqüente desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrente da 10ª Revisão Ordinária. A propósito, verifico que o recurso em questão ainda se encontra pendente de apreciação de mérito pelo Tribunal.

16. Relativamente aos demais itens de deliberação constantes do Acórdão 883/2020-Plenário, voltados principalmente a informar ao Congresso Nacional da existência de outros processos em andamento no TCU para apuração de indícios de irregularidades no contrato com a Ecosul, envolvendo desequilíbrios econômico-financeiros do contrato, a SeinfraRodoviaAviação já havia se posicionado na instrução inicial (peça 12) pela ausência de evidências de “inação da ANTT no que tange a adoção de providências corretivas para sanear as irregularidades apontadas”.

17. Não obstante, sustentei que a existência de indícios de desequilíbrio econômico-financeiro no contrato, em benefício da contratada, relatados em outros processos em tramitação nesta Corte, exigiriam cautela da Administração na autorização de novos reajustes tarifários. Nesse sentido, e considerando a constatação da SeinfraRodoviaAviação de indícios de irregularidade concernente a aparente jogo de planilha entre os fluxos de caixa originais e marginais na 13ª Revisão Extraordinária, foi adotada a medida cautelar já citada anteriormente (peça 14). (...)

21. Esclarecida a competência do TCU para determinar a retificação da tarifa, corroboro a conclusão da unidade técnica pela procedência parcial da representação e, conseqüentemente, pela confirmação da tutela cautelar, em consonância com o entendimento do Tribunal nos Acórdãos 1.476/2016 e 2.076/2018, ambos do Plenário e de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. (...)

23. Do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, deixando assente que, uma vez que a Representação em análise está sendo julgada parcialmente procedente, os efeitos da medida cautelar estão mantidos, nos termos da fundamentação do presente Voto e do Relatório precedente (itens 32 e 33).

22. Assim, verificou-se, naqueles autos que, apesar do efeito suspensivo referente ao Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, havia irregularidades nas alterações procedidas por meio da Deliberação-ANTT 315/2020, com possível jogo de planilha, às quais foram inclusive reconhecidas pela autarquia. Especificamente quanto à alegação de suposta afronta àquela decisão do TCU, examinou-se, concluindo-se por sua inexistência (TC 025.955/2020-9):

Instrução inicial (peça 12 do TC 025.955/2020-9, p. 8):

42. Considerando-se que o cerne da fumaça do bom direito trazido pelos representantes foram os indícios de irregularidades previamente mencionados em decisão desta Corte, coube avaliar se a ANTT estaria infringindo determinações do TCU relativas às falhas então apontadas, no sentido de não ter adotado as medidas corretivas exigíveis. Ademais, se realizou uma análise dos documentos da agência que embasaram as revisões tarifárias contestadas, com vistas a aferir outros aspectos da regularidade do processo.

43. Não ficou evidenciada inação da ANTT no que tange a adoção de providências corretiva para sanear as alegadas irregularidades apontadas na SCN. Identificou-se que a agência ainda se encontrava dentro do prazo para a concretização das medidas retificadoras ou que os indícios de irregularidade relatados naquele processo ainda careciam de decisão definitiva por parte do TCU, de modo a não ser exigível, neste momento, ações adicionais por parte do ente regulador.

44. Entretanto, verificou-se outra possível irregularidade na 13ª Revisão Extraordinária da EcoSul, relativa a um aparente jogo de planilha entre os fluxos de caixas originais e marginais, de modo que se procedeu, sem a devida justificativa, inclusões e exclusões de um mesmo montante nos fluxos, tendo essa realocação de valores resultado em uma tarifa de pedágio maior que a devida. É proposta a realização de oitiva prévia quanto a esse tema.

Instrução final (peça 49 do TC 025.955/2020-9, p. 3 e 4):

13. Sem dúvidas, a doutrina enaltece a instrumentalidade do direito processual, enfatizando que o processo deve ser o instrumento eficaz para o acesso à ordem jurídica justa e que, portanto, há necessidade de se fixar o escopo do processo, revelando, assim, o grau de sua utilidade (in DINAMARCO, Cândido Rangel; A reforma da reforma; 19ª ed; São Paulo: Malheiros, 2014).

14. Nessa toada, vale dizer que o TC 020.984/2019-7 (no qual foram prolatados os Acórdãos 3.052/2019 e 883/2020-TCU-Plenário) versa sobre solicitação do Congresso Nacional e possui um escopo bastante abrangente, haja vista que a inspeção autorizada pelo relator foi proposta com vistas a identificar “eventuais indícios de irregularidades que ocasionaram relevantes aumentos tarifários ainda não tratados em processos desta Egrégia Corte de Contas”.

15. De outra parte, entende-se que o escopo do presente processo está intrinsecamente relacionado aos efeitos da Deliberação-ANTT 315/2020 (peça 7), que aprovou a 16ª revisão ordinária e a 13ª revisão extraordinária do contrato de concessão da EcoSul.

16. Com isso em mente, concorda-se com a parte da manifestação da EcoSul no sentido de que as revisões tarifárias promovidas pela Deliberação-ANTT 315/2020 não provocaram descumprimento das determinações prolatadas no Acórdão 883/2020-TCU-Plenário.

17. Isso porque, no nosso entender, uma vez exarada deliberação do TCU contendo determinação expressa, cabe ao agente público responsável cumpri-la tempestivamente (dada sua natureza cogente), ou, nos casos de dúvida ou inconformismo, manejar os recursos previstos na Lei 8.443/1992 e no RI/TCU, alguns dos quais dotados de efeito suspensivo no tocante aos prazos para cumprimento da deliberação. Nessa linha, Acórdãos 453/2019 (rel. Min. Marcos Bemquerer) e 1.629/2018 (rel. Min. Benjamin Zymler), ambos do Plenário.

23. À época da adoção daquela medida cautelar, o efeito suspensivo verificado, referente aos subitens 9.4 e 9.4.1 do Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, decorria de Pedido de Reexame interposto pela Procuradoria-Geral Federal, representando a ANTT (peças 61 e 64 do TC 020.984/2019-7), o qual posteriormente teve provimento negado por meio do Acórdão 170/2021-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes).

24. Atualmente, o efeito suspensivo, referente aos mesmos subitens, decorre de Pedido de Reexame apresentado pela concessionária Ecosul, conforme Despacho de 10/8/2021, do Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes (peça 128 do TC 020.984/2019-7).

25. Também por meio do citado Acórdão 170/2021-TCU-Plenário foram admitidos naqueles autos os Exmos. Deputados Federais autores desta representação, que ali também solicitaram adoção de medida cautelar, contra a Deliberação-ANTT 315/2020, pedido considerado prejudicado, conforme a seguir (peças 87 a 89 do TC 020.984/2019-7):

Relatório do Acórdão 170/2021-TCU-Plenário (peça 89 do TC 020.984/2019-7, p. 8 e 9, em transcrição do exame da unidade técnica):

9.7. As normas aplicáveis aos reajustes das tarifas de pedágio das rodovias concedidas pelo Governo Federal e fiscalizadas pela ANTT, preveem que haverá revisões ordinárias e

*extraordinárias, as primeiras, justamente a questionada pelos parlamentares, se dá em datas pré-programadas e devem ser realizadas pela Autarquia sob pena de descumprimento contratual.*

*9.8. Ademais, é necessário esclarecer que, apesar de ter verificado existirem fatos praticados pela ANTT que comprometeram a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, esta Corte não determinou que a entidade se abstinhasse de promover qualquer reajuste, restando determinado, no subitem 9.4.1 do acórdão recorrido, que a tarifa de pedágio fosse reavaliada tendo em vista o potencial de arrecadação indevida.*

*9.9. Apesar da aparente contradição entre se reconhecer estarem os preços das tarifas acima do que seria devido e entender não injustificado o aumento promovido pela Deliberação 315/ANTT, há de se reconhecer que são fatos independentes entre si, não se confundem e, conforme apontado no item 9.7 acima, este último decorre de mandamento contratual.*

*9.10. Dessa forma, não se vislumbra a alegada afronta à determinação desta Corte por parte da ANTT.*

*Voto condutor do Acórdão 170/2021-TCU-Plenário (peça 89 do TC 020.984/2019-7, p. 8 e 9, em transcrição do exame da unidade técnica):*

*18. Quanto à suspensão do reajuste das tarifas de pedágio, já houve determinação desta Corte por meio do Acórdão recorrido para que a ANTT reavaliasse as tarifas do pedágio, motivo pelo qual considero prejudicada aprovação de medida cautelar nesse sentido, em especial pelo fato do não provimento do recurso ora em análise.*

*Acórdão 170/2021-TCU-Plenário (peça 87 do TC 020.984/2019-7)*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...)*

*9.3. deferir o pleito de ingresso nos presentes autos, na qualidade de interessados, dos Exmos. Srs. Deputados Federais Marcel Van Hattem e Daniel Trzeciak e do Exmo. Sr. Deputado Estadual do Rio Grande do Sul Fábio de Oliveira Branco;*

*9.4. considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar requerido pelos Exmos. Srs. Parlamentares;*

#### *Fumaça do bom direito*

*26. Na representação tratada nestes autos, referente à Deliberação-ANTT 277/2021, os Exmos. Parlamentares voltam-se à majoração tarifária, sem distinção entre a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária, aprovadas por meio daquele ato, porém novamente pautam suas alegações no sentido de que a elevação, por si só, afrontaria o disposto no Acórdão 883/2020-TCU-Plenário.*

*27. Suspensa a determinação contida no item 9.4.1 daquele Acórdão, a qual fundamentou a conclusão de restar prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar no âmbito do TC 020.984/2019-7, não se verifica, no referente ao presente pedido, o mesmo prejuízo.*

*28. Entretanto, conforme examinado no supramencionado TC 025.955/2020-9, e acima já apresentado, a mera elevação tarifária não se mostraria incompatível com aquela decisão do TCU (item 22 supra). Elucida, nesse sentido, outro excerto do Voto do Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, condutor do Acórdão 3251/2020-TCU-Plenário, esclarecendo que a medida cautelar adotada decorreu da verificação de indícios de irregularidades específicos (peça 54 daqueles autos, p. 3):*

*12. Desde já manifesto minha anuência ao pronunciamento da SeinfraRodoviaAviação, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo de breves considerações adicionais.*

*13. De início, reitero que a principal motivação para adoção da medida cautelar neste processo não decorreu diretamente dos argumentos trazidos originalmente na representação, na forma sintética descrita no item 5 deste Voto.*

*14. Isoladamente, os argumentos de prejuízos econômicos causados pelo reajuste da tarifa e os efeitos da pandemia de COVID-19, desacompanhados de maiores justificativas e nexos causais para questionamento da revisão do contrato da concessão, não ensejariam qualquer intervenção do TCU. (...)*

*17. Não obstante, sustentei que a existência de indícios de desequilíbrio econômico-financeiro no contrato, em benefício da contratada, relatados em outros processos em tramitação nesta Corte, exigiriam cautela da Administração na autorização de novos reajustes tarifários. Nesse sentido, e*

*considerando a constatação da SeinfraRodoviaAviação de indícios de irregularidade concernente a aparente jogo de planilha entre os fluxos de caixa originais e marginais na 13ª Revisão Extraordinária, foi adotada a medida cautelar já citada anteriormente (peça 14).*

29. *Portanto, a medida cautelar adotada naquela ocasião deveu-se à observação de indícios de irregularidades precisamente constatados, e não pelo simples aumento dos valores de pedágio.*

30. *Nos presentes autos, não se verificam tais indícios, ou similares. Todavia, diferentemente daquela ocasião, com relação à Deliberação-ANTT 277/2021 a autarquia não publicou, ao menos em sua página oficial na internet, documentos técnicos que a fundamentaram (<https://portal.antt.gov.br/ecosul>, acesso em 31/8/2021).*

31. *Em razão disso, mostra-se prejudicado melhor exame da plausibilidade jurídica do pedido de adoção de medida cautelar, cabendo oitiva à ANTT, para que apresente os documentos técnicos que subsidiaram tal deliberação.*

*Perigo da demora (e inverso)*

32. *Quanto ao perigo da demora, de fato, caso irregular a elevação tarifária, haveria grave lesão aos usuários, de difícil reparação, ante as dificuldades de ressarcimento, sobretudo no aspecto individual.*

33. *Não se vislumbra perigo da demora inverso, dado que a concessão vige até março de 2026, prazo suficiente para compensação, sem maiores impactos, do adiamento da elevação tarifária, caso se conclua por sua regularidade.*

### **CONCLUSÃO**

34. *Examinados os elementos trazidos aos autos pelos representantes, bem como precedentes, verificou-se, em exame restrito ao exame da presença ou não dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público, bem assim sobre a incidência de eventual perigo da demora inverso, mostra-se necessária oitiva da ANTT, para verificação dos fundamentos técnicos da elevação tarifária decorrente da Deliberação-ANTT 277/2021, e da concessionária, dado que decisão a ser proferida nos presentes autos pode vir a impactar o valor da tarifa básica de pedágio.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

35. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*a) conhecer da presente representação (peça 1), satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014;*

*b) não conhecer da manifestação à peça 4, pois não satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do RITCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, sem prejuízo do prosseguimento dos exames, em razão do item anterior;*

*c) realizar, nos termos do art. 276, caput e § 2º, do RITCU, oitiva prévia, para resposta no prazo de até 5 (cinco) dias úteis:*

*c.1) da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para que se manifeste sobre os fatos narrados na presente representação, concernentes à Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual se aprovaram a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98), trazendo aos autos os documentos técnicos que fundamentaram a referida deliberação; e*

*c.2) da Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S.A. (Ecosul), para que se manifeste sobre os fatos narrados na presente representação, concernentes à Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual se aprovaram a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98), alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar correções que podem impactar o valor da tarifa básica de pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98).”*

6. *Feito um breve resumo do contexto que envolve o complexo rodoviário denominado Polo*

de Concessão Rodoviária Pelotas/RS, explorado pela Concessionária de Rodovias do Sul S/A – ECOSUL, decido.

7. De início, conheço da representação (peça 1), uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014.

8. Com relação à peça 4, conforme registra a unidade técnica instrutiva, deixo de conhecê-la, uma vez não estarem atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do RITCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, sem prejuízo do prosseguimento dos exames, em razão do item anterior.

9. Não obstante a proposta de oitiva prévia sugerida pela unidade técnica, entendo presentes os requisitos da **fumaça do bom direito** e do **perigo da demora** suficientes para concessão imediata de cautelar, **inaudita altera pars**, até a apreciação do pedido de reexame interposto pela concessionária e os embargos de declaração opostos pela ANTT.

10. Quanto ao quesito da **fumaça do bom direito**, a determinação formulada por este Tribunal por meio do Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, posteriormente ratificada pelo Acórdão 170/2021-TCU-Plenário, demonstra um grave desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão da ordem de R\$ 800 milhões de reais em prejuízo da sociedade.

11. Em face da magnitude desses valores, esta Corte de Contas entendeu por bem determinar à ANTT, sempre respeitando o princípio do contraditório, que reavaliasse “a tarifa de pedágio do Polo Rodoviário de Pelotas, tendo em vista o potencial de arrecadação indevida e o consequente desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrente da 10ª Revisão Ordinária, que alterou o fator de cobrança de veículos pesados, passando a verificar regularmente a conformidade das tarifas, em atendimento ao art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995, remetendo os resultados ao TCU no prazo de 60 (sessenta) dias”.

12. Todavia, a ANTT entendeu por bem apresentar pedido de reexame e, posteriormente, embargos de declaração para reformar as decisões prolatadas relativas à matéria. A concessionária, por sua vez, também interpôs pedido de reexame com o mesmo objetivo.

13. Com a obtenção do efeito suspensivo dos recursos apresentados, a ANTT publicou no Diário Oficial da União, em 25/8/2021, a Deliberação n.º 277, que autorizou o aumento da alteração de tarifa do complexo rodoviário nas cinco praças de pedágio do trecho, em função da aprovação da 17ª Revisão Ordinária e da 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão n.º 013/00-MT (PJ/CD/215/98).

14. Destaco manifestação da unidade técnica de que, em relação “à Deliberação-ANTT 277/2021 a autarquia não publicou, ao menos em sua página oficial na internet, documentos técnicos que a fundamentaram (<https://portal.antt.gov.br/ecosul>, acesso em 31/8/2021)”.

15. A decisão da ANTT de reajustar as tarifas de pedágio afronta a jurisprudência deste Tribunal em relação à observância de suas decisões no caso de recursos com efeitos suspensivos, a saber:

*O efeito suspensivo dos recursos não autoriza o recorrente ou qualquer terceiro a, antes do pronunciamento definitivo do TCU sobre o mérito dos recursos, praticar novo ato ou adotar providência que, direta ou indiretamente, contrarie quaisquer dos itens da decisão recorrida. (Acórdão 1950/2021-Plenário | Relator: Min. MARCOS BEMQUERER)*

*A interposição de recursos com efeito suspensivo suspende provisoriamente os efeitos das decisões do TCU, mas não autoriza o recorrente a, antes do julgamento do mérito do recurso, praticar atos ou adotar providências que direta ou indiretamente violem ou contrariem os itens da decisão recorrida. (Acórdão 1272/2018-Plenário | Relator: Min. JOSÉ MUCIO MONTEIRO)*

*A interposição de recursos com efeito suspensivo suspende provisoriamente os efeitos das decisões do TCU, mas não autoriza o recorrente a, antes do julgamento do mérito do recurso, praticar atos*

*ou adotar providências que direta ou indiretamente violem ou contrariem os itens da decisão recorrida. (Acórdão 473/2015-Plenário | Relator: Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES)*

*A regra geral que confere efeito suspensivo ao recurso não pode sobrepor-se, de forma absoluta, ao princípio da efetividade do processo, ou seja, não pode pôr em risco a eficácia do acórdão. Por essa razão, a regra geral do efeito suspensivo deve ceder espaço ao poder geral de cautela, sempre que esse efeito ensejar um perigo da demora em ameaça ao interesse público que norteia os processos nos tribunais de contas. (Acórdão 3047/2013-Plenário | Relator: Min. RAIMUNDO CARREIRO)*

*Enquanto pendente efeito suspensivo atribuído a pedido de reexame interposto, o recorrente não pode praticar atos que venham afetar a eficácia da prestação jurisdicional do Tribunal, sob pena de arcar com o ônus do descumprimento da decisão recorrida. (Acórdão 1381/2012-Plenário | Relator: Min. VALMIR CAMPELO)*

16. *Desse modo, entendo, no presente caso, que a decisão da ANTT em reajustar as tarifas de pedágio contraria o entendimento deste Tribunal firmado no Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, mantido, volto a repetir, em sede recursal pelo Acórdão 170/2021-TCU-Plenário.*

17. *A essência das deliberações mencionadas estava na constatação de que os valores das tarifas do pedágio encontravam-se em patamares muito superiores em relação aos que deveriam ser cobrados, em evidente desequilíbrio econômico-financeiro a favor da concessionária. Desse modo, seria imperativa a atuação da ANTT em atuar na redução dessas tarifas.*

18. *Em sentido contrário, com a autorização de elevação dos valores de pedágio praticados na concessão do Polo de Pelotas, por meio da Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, o desequilíbrio em prejuízo dos usuários dessas rodovias mostrou-se mais evidente ainda.*

19. *Ora, se o objetivo dos Acórdãos 883/2020-TCU-Plenário e 170/2021-TCU-Plenário era o de equilibrar a equação econômica do contrato que prejudicava sobremaneira os usuários, a aludida deliberação da ANTT teve sentido diametralmente oposto. Sem dúvida alguma, o aumento do valor da tarifa questionado na presente representação indica a prática de atos que direta ou indiretamente violam as diretrizes apresentadas nas duas deliberações recorridas, podendo, inclusive, levar à responsabilização dos agentes públicos que atuaram na aprovação da deliberação questionada.*

20. *Nesse cenário, também se apresenta o requisito do **perigo da demora** para a aprovação desta medida cautelar, uma vez que os usuários da rodovia, ao serem obrigados a pagar tarifas que deveriam ser corrigidas para menor, não serão posteriormente ressarcidos da diferença dos valores a maior cobrados em função da Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual foram aprovadas a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT.*

21. *Nos termos do art. 276 do RI/TCU, o relator do processo, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, poderá adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão, desde que presentes os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora.*

22. *Portanto, presentes os requisitos da **fumaça do bom direito** e do **perigo da demora** relativos à Deliberação-ANTT 277, decido por:*

*a) conhecer da presente representação (peça 1), satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014;*

*b) não conhecer da manifestação à peça 4, pois não satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do RITCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, sem prejuízo do prosseguimento dos exames, em razão do item anterior;*

*c) determinar à Agência Nacional de Transporte Terrestre, com base no art. 276 do*

*RI/TCU, sem oitiva prévia, que suspenda imediatamente os efeitos da Deliberação-ANTT 277, publicada no Diário Oficial da União de 25 de agosto de 2021, que autorizou a alteração de tarifa do complexo rodoviário denominado Polo de Concessão Rodoviária Pelotas/RS, explorado pela Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S/A – Ecosul;*

*d) dar ciência à Agência Nacional de Transporte Terrestre que o efeito suspensivo dos recursos não autoriza o recorrente ou qualquer terceiro a, antes do pronunciamento definitivo do TCU sobre o mérito dos recursos, praticar novo ato ou adotar providência que, direta ou indiretamente, contrarie quaisquer dos itens da decisão recorrida;*

*e) realizar, nos termos do art. 276, caput e § 3º, do RITCU, oitiva para resposta no prazo de até 15 (quinze) dias:*

*e.1) da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para que se manifeste sobre os fatos narrados na presente representação, concernentes à Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual se aprovaram a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98), trazendo aos autos os documentos técnicos que fundamentaram a referida deliberação; e*

*e.2) da Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S.A. (Ecosul), para que se manifeste sobre os fatos narrados na presente representação, concernentes à Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual se aprovaram a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98), alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar correções que podem impactar o valor da tarifa básica de pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98);*

*Encaminhe-se o presente processo à unidade técnica para as devidas providências e comunicações processuais.*

*É o relatório.*

## VOTO

Trata-se de representação formulada pelos Exmos. Srs. Deputados Federais Daniel Trzeciak e Marcel Van Hattem, com pedido de medida cautelar, diante de indícios de irregularidade relacionados à Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual foram aprovadas a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98), do complexo rodoviário denominado Polo de Concessão Rodoviária Pelotas/RS, explorado pela Concessionária de Rodovias do Sul S/A - ECOSUL, notadamente por descumprimento do Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, mantido em sede recursal pelo Acórdão 170/2021-TCU-Plenário, de minha relatoria.

2. Estando presentes os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, conforme detalhado no relatório precedente, entendi suficientes os elementos para concessão imediata de cautelar, sem oitiva prévia, até a apreciação do pedido de reexame interposto pela concessionária e os embargos de declaração opostos pela ANTT no âmbito do TC 020.984/2019-7.

3. Quanto à fumaça do bom direito, existe deliberação deste Tribunal por meio do Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, posteriormente ratificada pelo Acórdão 170/2021-TCU-Plenário, que demonstra um grave desequilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão na ordem de R\$ 800 milhões de reais em prejuízo da sociedade.

4. Em face da magnitude desses valores, esta Corte de Contas entendeu por bem determinar à ANTT, sempre respeitando o princípio do contraditório, que reavaliasse “a tarifa de pedágio do Polo Rodoviário de Pelotas, tendo em vista o potencial de arrecadação indevida e o consequente desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrente da 10ª Revisão Ordinária, que alterou o fator de cobrança de veículos pesados, passando a verificar regularmente a conformidade das tarifas, em atendimento ao art. 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995, remetendo os resultados ao TCU no prazo de 60 (sessenta) dias”.

5. Todavia, a ANTT entendeu por bem apresentar pedido de reexame e, posteriormente, embargos de declaração para reformar as decisões prolatadas relativas à matéria. A concessionária, por sua vez, também interpôs pedido de reexame com o mesmo objetivo.

6. Com a obtenção do efeito suspensivo dos recursos apresentados, a ANTT publicou no Diário Oficial da União, em 25/8/2021, a Deliberação n.º 277, que autorizou o aumento da alteração de tarifa do complexo rodoviário nas cinco praças de pedágio do trecho, em função da aprovação da 17ª Revisão Ordinária e da 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão n.º 013/00-MT (PJ/CD/215/98).

7. A decisão da ANTT de reajustar as tarifas de pedágio afronta a jurisprudência deste Tribunal em relação à observância de suas decisões no caso de recursos com efeitos suspensivos, uma vez que a interposição de recursos com efeito suspensivo suspende provisoriamente os efeitos das decisões do TCU, mas não autoriza o recorrente a praticar, antes do julgamento do mérito do recurso, atos ou adotar providências que direta ou indiretamente violem ou contrariem os itens da decisão recorrida (Acórdão 473/2015, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 1950/2021, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa; Acórdão 1272/2018, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 3047/2013, Rel. Min. Raimundo Carreiro; e Acórdão 1381/2012, Rel. Min. Valmir Campelo, todos do Plenário).

8. Desse modo, entendo, no presente caso, que a decisão da ANTT em reajustar as tarifas de pedágio contraria o entendimento deste Tribunal firmado no Acórdão 883/2020-TCU-Plenário, mantido, volto a repetir, em sede recursal pelo Acórdão 170/2021-TCU-Plenário.

9. A essência das deliberações mencionadas estava na constatação de que os valores das tarifas do pedágio encontravam-se em patamares muito superiores em relação aos que deveriam ser cobrados, em evidente desequilíbrio econômico-financeiro a favor da concessionária. Desse modo, seria imperativa a atuação da ANTT em atuar na redução dessas tarifas.

10. Em sentido contrário, com a autorização de elevação dos valores de pedágio praticados na concessão do Polo de Pelotas, por meio da Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, o desequilíbrio em prejuízo dos usuários dessas rodovias mostrou-se mais evidente ainda.

11. Ora, se o objetivo dos Acórdãos 883/2020-TCU-Plenário e 170/2021-TCU-Plenário era o de equilibrar a equação econômica do contrato que prejudicava sobremaneira os usuários, a aludida deliberação da ANTT teve sentido diametralmente oposto. Sem dúvida alguma, o aumento do valor da tarifa questionado na presente representação indica a prática de atos que direta ou indiretamente violam as diretrizes apresentadas nas duas deliberações recorridas, podendo, inclusive, levar à responsabilização dos agentes públicos que atuaram na aprovação da deliberação questionada.

12. Nesse cenário, também se apresenta o requisito do **perigo da demora** para a aprovação da medida cautelar, uma vez que os usuários da rodovia, ao serem obrigados a pagar tarifas que deveriam ser corrigidas para menor, não serão posteriormente ressarcidos da diferença dos valores a maior cobrados em função da Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual foram aprovadas a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT.

13. Nos termos do art. 276 do RI/TCU, o relator do processo, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, poderá adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão, desde que presentes os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora.

14. Determinei ainda sejam promovidas a oitiva da ANTT e da concessionária ECOSUL, no prazo de até quinze dias, para que se pronunciem acerca dos pressupostos da cautelar deferida, bem como a ciência da ANTT de que o efeito suspensivo dos recursos não autoriza o recorrente ou qualquer terceiro a, antes do pronunciamento definitivo do TCU sobre o mérito dos recursos, praticar novo ato ou adotar providência que, direta ou indiretamente, contrarie quaisquer dos itens da decisão recorrida.

15. Trago estes autos à apreciação deste colegiado a fim de referendar a medida cautelar expedida, bem como os demais encaminhamentos exarados.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de setembro de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 037.506/2021-8

Natureza: Representação.

Órgão: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Representantes: Deputados Federais Daniel Trzeciak e Marcel Van Hattem.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE. DELIBERAÇÃO ANTT 277, DE 24/8/2021. NÃO ATENDIMENTO À DETERMINAÇÃO PROFERIDA POR MEIO DO ACÓRDÃO 883/2020-PLENÁRIO, MANTIDO EM SEDE RECURSAL PELO ACÓRDÃO 170/2021-Plenário. EXPEDIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR SEM OITIVA PRÉVIA. OITIVA DA ANTT E DA EMPRESA CONCESSIONÁRIA.

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

Preliminarmente, gostaria de ressaltar a qualidade do voto proferido pelo e. Min. Augusto Nardes, antecipando que acompanharei na íntegra a proposta de Sua Excelência.

2. Trata-se de proposta de referendo de medida cautelar concedida em processo de representação em que se apuram indícios de irregularidades relacionados à Deliberação ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual foram aprovadas a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98), do complexo rodoviário denominado Polo de Concessão Rodoviária Pelotas/RS, explorado pela Concessionária de Rodovias do Sul S/A - ECOSUL.

3. Observo que existem outros processos autuados no TCU que têm por objeto o referido contrato de concessão. No TC 020.984/2019-7 (Solicitação do Congresso Nacional), o TCU identificou que o contrato de concessão estaria desequilibrado em cerca de R\$ 800 milhões em desfavor da sociedade (Acórdão 883/2020-Plenário) em razão dos seguintes pontos:

- i) superestimativa da tarifa de pedágio ocasionada pela majoração dos valores cobrados para veículos pesados, aprovada pela ANTT em 2013, e pelo concomitante aumento expressivo de tráfego desses veículos, representando um potencial de arrecadação indevida de mais de R\$ 270 milhões até o final do contrato, em 2026;
- ii) superestimativa da tarifa de pedágio decorrente do aumento de tráfego observado a partir das obras de duplicação da BR-392/RS, entre Pelotas e Rio Grande, executada com recursos federais, representando um potencial de arrecadação indevida superior a R\$ 340 milhões até o final do contrato, em 2026;
- iii) superestimado aumento tarifário concedido pela ANTT, como forma de compensar os efeitos do art. 16 da Lei 13.103/2015, relacionados ao aumento da tolerância de carga nas rodovias, fazendo com que a tarifa deva sofrer redução de 5,23% (Deliberação ANTT 1.039, de 3/12/2019), corrigindo um potencial de arrecadação indevida da ordem de R\$ 164 milhões até o final do contrato, em 2026;
- iv) concessão de aumento de cerca de 18% das tarifas de pedágio em função da inovação legal do art. 17 da Lei 13.103/2015, o qual permitiu a isenção de pagamento de eixos suspensos, sem a realização de ações de fiscalização que pudessem atestar o valor de eventual perda de receita, utilizando-se exclusivamente de informações fornecidas pela concessionária;

- v) baixa execução dos serviços de recuperação da rodovia no ano de 2018, a qual tem gerado uma arrecadação indevida de tarifas da ordem de R\$ 30 milhões; e
- vi) supressão de 166,5 km do Polo Rodoviário de Pelotas (segmento entre Pelotas e Bagé na BR-293 e acesso aos Molhes da Barra na BR-392), o qual teve um impacto na tarifa de pedágio de apenas 2,65%, a despeito de o segmento suprimido representar, à época, 27% da extensão total.
4. Diante dessas constatações, o Tribunal determinou à ANTT que reavaliasse a tarifa básica de pedágio do Polo Rodoviário de Pelotas. Ocorre que a decisão foi objeto de embargos de declaração – já analisados – e de pedido de reexame, este último interposto pela concessionária e recebido em seu efeito suspensivo.
5. Após, a agência acolheu novo pleito de reequilíbrio do contrato, que redundou em aumento na tarifa básica do pedágio, por meio da 17ª Revisão Ordinária e da 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (objeto da presente representação).
6. A unidade técnica, ao examinar a questão, observou que a autarquia não publicou, ao menos não em sua página oficial na internet, documentos técnicos que fundamentaram esse novo aumento. Por isso, propôs que o Tribunal realizasse a oitiva prévia da agência reguladora e da concessionária para que se manifestassem e trouxessem aos autos os documentos técnicos que fundamentaram a Deliberação ANTT 277, de 24/8/2021.
7. O e. relator diverge da UT e concedeu a cautelar para "*suspender imediatamente os efeitos da Deliberação-ANTT 277, publicada no Diário Oficial da União de 25 de agosto de 2021, que autorizou a alteração de tarifa do complexo rodoviário denominado Polo de Concessão Rodoviária Pelotas/RS, explorado pela Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S/A – Ecosul*". Nesta oportunidade, traz proposta de referendar a liminar adotada.
8. É certo que pairam dúvidas sobre as causas fáticas que motivaram a Deliberação ANTT 277, de 24/8/2021, pois a autarquia não publicou os documentos técnicos. Ou seja, não se tem certeza se as circunstâncias examinadas no Acórdão 883/2020-Plenário foram, ou não, incorporadas na recente decisão da agência reguladora que autorizou o reequilíbrio econômico-financeiro da concessão.
9. Contudo, na linha proposta pelo e. relator, deve-se levar em consideração a circunstância de que a concessionária tem a seu favor um potencial desequilíbrio estimado em cerca de R\$ 800 milhões. Ainda que a decisão do TCU esteja suspensa em razão do pedido de reexame, reputo que a agência não atuou com a cautela devida, sobretudo porque, pelo que consta, autorizou novo reequilíbrio sem que fossem publicados os documentos técnicos.
10. Em arremate, caso seja demonstrado que as causas dos reequilíbrios não se comunicam e que a recente decisão da ANTT é legítima e correta, nada obsta que o Tribunal reveja sua posição e torne sem efeito a cautelar ora em exame.
11. Ante o exposto, acompanho Sua Excelência.

BENJAMIN ZYMLER  
Ministro

## ACÓRDÃO Nº 2275/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.506/2021-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Interessados/Responsáveis/Representantes:
  - 3.1. Representantes: Deputados Federais Daniel Trzeciak e Marcel Van Hattem.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e Aeroportuária.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelos Srs. Deputados Federais Daniel Trzeciak e Marcel Van Hattem, contra Deliberação-ANTT 277, de 24/8/2021, por meio da qual foram aprovadas a 17ª Revisão Ordinária e a 14ª Revisão Extraordinária das Tarifas Básicas de Pedágio do Contrato de Concessão 013/00-MT (PJ/CD/215/98), do complexo rodoviário denominado Polo de Concessão Rodoviária Pelotas/RS, explorado pela Concessionária de Rodovias do Sul S/A - ECOSUL

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. referendar a medida cautelar concedida por meio do despacho juntado à peça 10 e os demais encaminhamentos nele consignados, nos termos do art. 276, *caput* e § 3º, c/c art. 250, incisos IV e V, todos do RI/TCU.

10. Ata nº 37/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/9/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2275-37/21-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Jorge Oliveira.
  - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
  - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral