



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO**

Processo de Referência:

Processo de Acompanhamento TC n. 016.936/2020-5, Rel. Min. Vital do Rêgo.

TIAGO DIMAS BRAGA PEREIRA, Deputado Federal pelo Estado do Tocantins e filiado ao partido Solidariedade (SD/TO), nascido em 04/08/1988 em Uberaba/MG, inscrito no CPF n. 016.570.511-61, com endereço profissional na Câmara dos Deputados - Praça dos Três Poderes, Gabinete 269 - Anexo III, Brasília/DF, e-mail <dep.tiagodimas@camara.leg.br>; **KÁTIA REGINA ABREU GOMES**, Senadora da República pelo Estado do Tocantins e filiada ao partido Progressistas (PP/TO), nascida em 02/02/1962 em Goiânia/GO, inscrita no CPF n. 613.303.451-34, com endereço profissional no Senado Federal - Praça dos Três Poderes, Anexo 1, 6º Pavimento, Brasília/DF, e-mail <sen.katiaabreu@senado.leg.br >; **MARIA AUXILIADORA SEABRA REZENDE**, Deputada Federal pelo Estado do Tocantins e filiada ao partido Democratas (DEM/TO), nascida em 01/10/1964 em Goiânia/GO, inscrita no CPF n. 431.969.261-68, com endereço profissional na Câmara dos Deputados, Gabinete 432 - Anexo IV, e-mail <dep.professoradorinhaseabrazende@camara.leg.br>; **VICENTE ALVES DE OLIVEIRA JUNIOR**, Deputado Federal pelo Estado do Tocantins e filiado ao



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Partido Liberal (PL/TO), nascido em 11/04/1985 em Goiânia/GO, inscrito no CPF n. 998.986.591-49, com endereço profissional na Câmara dos Deputados - Praça dos Três Poderes, Gabinete 204 - Anexo IV, Brasília/DF, e-mail <dep.vicentinhojunior@camara.leg.br>; **OSIRES RODRIGUES DAMASO**, Deputado Federal pelo Estado do Tocantins e filiado ao Partido Social Cristão (PSC/TO), nascido em 16/04/1963 em Campinorte/GO, inscrito no CPF n. 278.482.801-87, com endereço profissional na Câmara dos Deputados - Praça dos Três Poderes, Gabinete 474 - Anexo III, Brasília/DF, e-mail <dep.osiresdamaso@camara.leg.br>; **ELI DIAS BORGES**, Deputado Federal pelo Estado do Tocantins e filiado ao partido Solidariedade (SD/TO), nascido em 01/09/1960 em Ipameri/GO, inscrito no CPF n. 218.210.031-87, com endereço profissional na Câmara dos Deputados - Praça dos Três Poderes, Gabinete 248 - Anexo IV, Brasília/DF, e-mail <dep.eliborges@camara.leg.br>; **DULCE FERREIRA PAGANI MIRANDA**, Deputada Federal pelo Estado do Tocantins e filiada ao partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB/TO), nascida em 15/12/1963 em Pocrane/MG, inscrita no CPF n. 302.178.651-00, com endereço profissional na Câmara dos Deputados, Gabinete 530 - Anexo IV, e-mail <dep.dulcemiranda@camara.leg.br>; **CELIO ALVES DE MOURA**, Deputado Federal pelo Estado do Tocantins e filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT/TO), nascido em 13/08/1953 em Arapuá/MG, inscrito no CPF n. 123.649.831-34, com endereço profissional na Câmara dos Deputados - Praça dos Três Poderes, Gabinete 832 - Anexo IV, Brasília/DF, e-mail <dep.celiomoura@camara.leg.br>; e **IRAJÁ SILVESTRE FILHO**, Senador da República pelo Estado do Tocantins e filiado ao Partido Social Democrático (PSD/TO), nascido em 03/02/1983 em Goiânia/GO, inscrito no CPF n. 605.073.061-04, com endereço profissional no Senado Federal - Praça dos Três Poderes, Anexo 1, 21º Pavimento, Brasília/DF, e-mail



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

<sen.iraja@senado.leg.br>; vêm por intermédio de seus patronos, com procurações em anexo, **LEVI RESENDE LOPES**, inscrito na OAB/DF n. 58.890; **RODRIGO MELO MESQUITA**, inscrito na OAB/DF n. 41.509; e **MARIAMA REZENDE MENDONÇA**, inscrita na OAB/TO n. 6.366; nos termos do art. 70 da Constituição de 1988; dos artigos 237, inciso III; 240; e 276 do RITCU c/c os artigos 5º, incisos I e VI, e 45, § 1º, da Lei n. 8443/92 c/c o art. 7º, IV, da Lei n. 8.987/95, oferecer

REPRESENTAÇÃO
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face de **ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA**, Diretor- Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, autarquia pública federal, inscrita sob o CNPJ n. 05.489.410/0001-61; de **ARTHUR LUIS PINHO DE LIMA**, Diretor Presidente da Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL, empresa pública, inscrita sob o CNPJ n. 15.763.423/0001-30; e de **TARCÍSIO GOMES DE FREITAS**, Ministro da Infraestrutura, pasta inscrita sob o CNPJ n. 37.115.342/0005-90; em decorrência do ato administrativo Deliberação n. 14/2021, que faz publicar o Edital de Concessão n. 1/2021 para a concessão mediante leilão público do Sistema Rodoviário Aliança (TO) – Anápolis (GO), em desacordo com o acórdão n. 4036/2020, prolatado em Plenário deste Tribunal de Contas da União e Relatório pelo eminente Ministro Vital do Rêgo, que recomenda, dentre outras medidas, a antecipação de investimentos no Estado do Tocantins que não gerem acréscimo significativo à tarifa de pedágio e a realocação de investimentos em trechos rodoviários federais com extensão que contemple duas ou mais Unidades da Federação (UFs) de forma a



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

apresentar uma configuração equilibrada entre as UFs envolvidas, **no intuito de que se faça cumprir estas recomendações feitas por esta Corte de Contas e que sejam sanados os vícios de legalidade, de legitimidade e de economicidade**, por todos os fundamentos jurídicos e legais que a seguir expõem.

I. DA SÍNTESE FÁTICA

Após audiências públicas realizadas pela ANTT entre os meses de agosto e setembro de 2019, em abril de 2020 teve início nesta Corte de Contas o Processo de Acompanhamento TC n. 016.936/2020-5, com o intuito de analisar o Edital de Concessão quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos do art. 9º, segunda parte, da Instrução Normativa TCU n. 8/2018.

Os atos, documentos e processos relativos à concessão da rodovia BR-153/TO/GO foram objeto de análise, naquele processo, desta Corte na Sessão Deliberativa do dia 08 de dezembro de 2020, tendo sido lavrado o Acórdão n. 4036/2020 em Plenário, de relatoria do eminente Ministro Vital do Rêgo. Naqueles autos, em síntese, houve importantes esclarecimentos sobre a matéria aqui tratada, senão veja-se:

1. Em sede de Instrução ao Processo (peça n. 5, e-TCU), a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) realizou exame técnico em que se identificou a ausência de alguns documentos exigidos pela IN TCU n. 8/2018 e, embora tenham sido apresentados, inconsistências em alguns outros documentos. Suma, a conclusão



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

daquela unidade técnica: “ausência ou insuficiência de documentos relacionados no art. 3º, incisos I, V, VI, XVII, XVIII e XIX da referida norma. Tampouco se logrou localizar o ‘Relatório Executivo’ (Produto 5 do EVTEA).”

2. Após diligências e apresentação de documentos pela ANTT (peça n. 9, e-TCU), a SeinfraRodoviaAviação se manifestou (peça n. 31, e-TCU) requerendo a atualização de premissas do projeto, contemplando estimativa do impacto da pandemia sobre as projeções econômicas e de tráfego, além de solicitar o encaminhamento de novos documentos.
3. Enviados novos documentos pela ANTT, aquela agência modificou algumas disposições da concessão, tais como o aumento do prazo de concessão anteriormente previsto (de 30 para 35 anos), a inclusão de mecanismos de compartilhamento de tráfego, a prorrogação dos prazos para a realização de alguns investimentos, entre outros. Em pronunciamento, a SeinfraRodoviaAviação se manifestou (peça n. 84, e-TCU) pelo encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, para julgamento, oportunidade em que se posicionou (grifamos):

Para além da discussão sobre essa novidade regulatória, conforme debatido durante a reunião de apresentação dos achados e propostas de encaminhamento decorrentes, **ficou patente a necessidade de os recursos arrecadados a título de "verba de fiscalização", parcela da tarifa de pedágio paga pelos usuários, serem revertidos em prol da agência reguladora para utilização na rodovia, em seu mister fiscalizatório.** Assim, tendo em vista os vultosos valores oriundos dessa rubrica, que atingem alguns milhões de reais por ano, tornar-se-ia desnecessária a figura do "relator independente".

Não se desconhece que para tal destinação de recursos é necessária uma alteração legislativa e que tal medida pode ser de difícil



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

implementação. No entanto, deve-se considerar sua relevante importância no contexto atual das concessões de rodovias já em curso, como também das vindouras. Como já apontado em diversos trabalhos realizados por esta unidade técnica nos últimos anos, **existem graves deficiências na fiscalização exercida pela agência, tendo como consequências altos níveis de inexecuções de investimentos e de descumprimentos de parâmetros de desempenho contratuais.** Certamente os benefícios advindos dessa utilização de valores arrecadados na fiscalização a cargo da agência supera as eventuais dificuldades para sua efetivação.

Por outro lado, mas ainda nesse diapasão, **questiona-se o pagamento da “verba de fiscalização” por parte do usuário, se ela não é revertida em favor da rodovia. Ora, se não é utilizada para o fim a que se destina, parece mais razoável que a tarifa de pedágio seja aliviada de tal encargo.**

4. Em memorial (peça n. 85, e-TCU), a ANTT se manifestou, ao final (grifamos):

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS E PEDIDOS

783. Após a análise do relatório de desestatização emitido pela equipe técnica dessa Corte de Contas, a ANTT avaliou como procedentes vinte e três propostas de determinações, sendo necessários ajustes de redação em oito destas propostas. Para outras três propostas de determinação, a ANTT entende como oportuna a conversão em recomendação. Para as demais dezessete propostas de determinação apresentadas pela Instrução da unidade técnica do tribunal, foram apresentados argumentos técnicos com o propósito de afastá-las, pela identificação de riscos à concorrência no certame, prejuízos à regulação contratual, e até mesmo a inviabilização da realização deste certame e dos outros leilões previstos no Programa de Concessões do Governo Federal.

[...] 785. Em relação às recomendações, do total de dezesseis propostas da SeinfraRodovia (considerando a duplicidade do item b12), a ANTT entende como procedentes cinco delas, sendo uma destas merecedora de ajustes na redação da recomendação. Para as outras onze propostas, a ANTT possui argumentos contrários, apresentados de maneira sucinta nestes memoriais. [...]

[...] 786. **Cumpre-nos ainda destacar a diretriz de política pública recebida por esta ANTT do Ministério da Infraestrutura pela necessária antecipação de investimentos previstos para o**



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Estado do Tocantins, de forma a equilibrar de maneira mais adequada os benefícios esperados da concessão entre os usuários dos entes federativos impactados e de antecipar a melhoria em aspectos de segurança viária a um baixo custo.

Figura 25: Resumo das alterações em prazos, OPEX e CAPEX



Fonte: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Figura 27: Alteração da tarifa básica de pedágio em pista simples

	Última versão enviada a área técnica do tribunal (MEF Rev10)	Versão atual (MEF Rev11a)	Varição
Tarifa básica de pedágio em pista simples (R\$/100 km)	11,545	12,175	+5,46%

Fonte: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

787. Ante todo o exposto, propõe-se seja dada autorização para o prosseguimento do processo de concessão em tela com os ajustes nos estudos e com as alterações propostas por meio destes memoriais.

- Em 9 de dezembro de 2020, o Min. Relator Vital do Rêgo prolatou acórdão (peça n. 87, e-TCU), prevendo determinações e também recomendações à ANTT, entre as quais estava a de recomendação de:



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

- a. (9.4.12) avaliação da conveniência e oportunidade de, no âmbito dos estudos para concessão do Sistema Rodoviário composto por trechos das rodovias federais BR-153/TO/GO e BR-080/414/GO, **antecipar investimentos no Estado de Tocantins que não gerem acréscimo significativo à tarifa de pedágio;**
 - b. (9.4.13) avaliação da conveniência e oportunidade de, no caso de concessões de trechos rodoviários federais com extensão que contemple duas ou mais Unidades da Federação (UFs), **alocar os investimentos de forma a apresentar uma configuração equilibrada entre as UFs envolvidas**, considerando, por exemplo, a melhoria da segurança viária e, por conseguinte, a redução do risco de acidentes na rede viária; e
 - c. (9.6) restituição dos autos à SeinfraRodoviaAviação para o acompanhamento da etapa pós publicação do edital do certame, incluindo os procedimentos de adjudicação e assinatura dos contratos, nos termos da IN TCU 81/2018.
6. Em 9 de fevereiro de 2021 (após a prolação do acórdão, portanto), a ANTT respondeu às determinações e recomendações contidas no acórdão mediante Nota Informativa (peça n. 101, e-TCU), manifestando-se especificamente sobre as recomendações 9.4.12 e 9.4.13 nos seguintes termos (grifamos):

Item 9.4.12:

115. Foi realizada a otimização dos investimentos ao longo do sistema rodoviário, de forma a permitir a priorização de investimentos de maior relevância no estado do Tocantins. **Assim, foram antecipados – do segundo para o primeiro ciclo – investimentos de duplicação, vias marginais, interconexões e retornos,**



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

beneficiando as travessias urbanas tocantinenses, como pode ser observado no PER.

Item 9.4.13:

116. Sempre que houver a distribuição de sistemas rodoviários em mais de uma Unidade da Federação, será realizada análise pormenorizada das necessidades em termos de segurança viária, no sendo de priorizar investimentos pontuais, mas relevantes. **Dessa forma, será possível, já nos anos iniciais de concessão, beneficiar todos os estados contemplados, a exemplo do trabalho conduzido no âmbito do presente projeto.**

Reputa-se, então, que a ANTT, em resposta ao acórdão desta Corte de Contas, em sede de Nota Informativa (fev./2021), **apenas reiterou, na forma mais genérica e sem qualquer demonstração quanto à configuração equilibrada dos investimentos entre as UFs envolvidas, os termos dos estudos apresentados antes da prolação do acórdão (dez./2020), e não atendeu às recomendações desta Corte de Contas para alterações do Edital, publicado após a prolação do acórdão (jan./2021).**

No íterim compreendido entre a prolação do acórdão e a Nota Informativa da ANTT, portanto, foi publicado em 29 de janeiro de 2021, no Diário Oficial da União, Edição 20, Seção 1, pg. 72, o Edital de Concessão Pública n. 01/2021 para concessão do sistema rodoviário da BR-153/TO/GO e 080/414/GO, sendo a rodovia BR-153/TO entre o entroncamento com a TO-070 no município de Aliança do Tocantins (km 622,7) e a divisa TO/GO no município de Talismã (km 801,6); a rodovia BR-153/GO, entre a divisa TO/GO no município de Porangatu (km 0,0) e o entroncamento com a BR-060/GO no município de Anápolis (km 445,2); a rodovia BR-414/GO, entre o entroncamento com a BR-080/GO-230(A)/324 no município de Assunção de Goiás (km 300,0) e o entroncamento com a BR-153/GO-222/330 no município de Anápolis (km 439,6); e a rodovia BR-080/GO, entre o



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

entroncamento com a BR-414/GO-230(B) no município de Assunção de Goiás (km 94,3) e o entroncamento com a BR-153(A)/GO-342(B) no município de Uruaçu (km 181,3).

Após a publicação do Edital, o Leilão de concessão das rodovias listadas, e principalmente da BR-153/TO/GO, foi agendado para a data do dia 29 de abril de 2021 a partir das 14h, na B3 S.A. – BRASIL, Bolsa, Balcão, em São Paulo/SP, de acordo com o cronograma divulgado pela ANTT conjuntamente com o Edital.

Assinala-se que a concessão do objeto de exploração das rodovias no Edital tem por validade o prazo de 35 (trinta e cinco) anos, prorrogáveis por mais 5 (cinco).

Após verificadas no Edital latentes discrepâncias entre as obras a serem executadas nos Estados de Goiás e do Tocantins – de modo que as obras no Tocantins possuem prazo de execução mais prolongado –, a Bancada de Congressistas do Tocantins, por meio de seu coordenador, Deputado Federal Tiago Dimas, enviou ofício ao Ministério da Infraestrutura em 07 de abril de 2021, comunicando inconsistências no Edital. Ao final do ofício, requereu-se a imediata revisão do Edital e a sua suspensão, enquanto não sanados os vícios decorrentes da extemporaneidade do cronograma de execução das obras no Estado do Tocantins.

Em correspondência não oficial, em sede de resposta a reportagem realizada pela CBN Tocantins, o Ministério da Infraestrutura se manifestou sobre o assunto alegando¹, *verbis* (grifo nosso):

¹ CBN Tocantins, 2021. **Ofício de deputado ao Ministério da Infraestrutura pede suspensão do Edital de Concessão da BR-153.** Publicado em 12 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.cbntocantins.com.br/programas/cbn-tocantins/cbn-tocantins-1.318013/of%C3%ADcio-de->



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Em nota, o Ministério da Infraestrutura informou que a reunião solicitada ainda não tem data marcada para acontecer e que o cronograma de concessão da BR-153 se mantém inalterado em razão de já ter sido autorizado pelo Tribunal de Contas da União, última instância oficial consultiva para processos do tipo. O Ministério esclareceu que todas as decisões tomadas dentro de um projeto de concessão são determinadas a partir de estudos de viabilidade técnico-econômicos. **No caso da duplicação em questão, os prazos levaram em consideração demandas que identificaram mais urgência de intervenções em determinados trechos, tanto por conta de alto índice de acidentes ou maior fluxo de pedestres.** A pasta acrescentou ainda que os detalhes técnicos do projeto podem ser acessados no site da ANTT, no endereço portal.antt.gov.br.

Contudo, pelo que se passará a expor, entendemos que o Edital possui vícios quanto a sua legalidade, legitimidade e economicidade – já apontados por esta Corte em sede de recomendação contida em acórdão –, **devendo ser o Leilão Público imediatamente *suspense*, enquanto não sanados as incorreções e, por efeito, cumprido o acórdão deste TCU.**

II. DA PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE

À representação, atribuem-se os requisitos de admissibilidade da denúncia, nos termos do parágrafo único do art. 237 do RITCU. Desta feita, os requisitos expostos no art. 235, *caput*, do RITCU encontram-se contemplados na medida em que a ANTT e a EPL estão submetidas ao raio de jurisdição desta Corte por serem órgãos federais – autarquia federal e empresa pública, respectivamente – vinculados ao Ministério da Infraestrutura (art. 2º, IV, *a*, 2; e art. 2º, IV, *b*, 3, do Decreto n. 10.368/2020).

[deputado-ao-minist%C3%A9rio-da-infraestrutura-pede-suspens%C3%A3o-do-edital-de-concess%C3%A3o-da-br-153-1.2232193](#). Acesso em: 13 abr. 2021.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Todos os representados perfazem unidades jurisdicionadas do Processo de Acompanhamento TCU n. 016.936/2020-5, em que descumpriu as recomendações do acórdão prolatado por esta Corte de Contas, ocasião em que perpetuaram ilegalidades e irregularidades ao publicar, sabidamente, edital público de concessão com vícios.

Sendo os representados os agentes do poder concedente (art. 18, Lei n. 8.987/1995), recaem sobre eles os questionamentos aqui presentes.

Demais disso, há legitimidade ativa estampada no art. 237, III, do RITCU, quanto aos autores da exordial no intento da demanda, porquanto detêm mandato parlamentar regular vigente. Entende-se, portanto, pela admissibilidade da presente representação.

Além disso, reputa-se tratar aqui de fatos que importam em alto risco, materialidade e relevância. Isto porque a preservação dos vícios no Edital pode perpetuar situação precária dos trechos rodoviários da BR-153 no Estado do Tocantins pelos próximos 35 anos, pelo menos.

Ademais, o não atendimento às determinações do Acórdão n. 4036/2020, como aqui se viu, é fator de claro risco jurídico, atraindo possibilidade de suspensão de cronogramas ou judicialização, afetando, portanto, a eficiente e adequada continuidade do empreendimento rodoviário sob debate, com perdas de bem-estar social e prejuízos financeiros. Nos termos do art. 106, caput e § 3º, II, da Resolução do TCU n. 259/2014, portanto, este Tribunal, por meio de sua unidade técnica, deverá dar prosseguimento ao processamento do feito.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

III. DO MÉRITO

III.a. Da extemporaneidade do cronograma de execução e do preterimento do Estado do Tocantins quanto aos investimentos previstos: transgressão aos princípios do interesse público, da economicidade, da eficiência, da igualdade, da proporcionalidade e do julgamento por critérios objetivos

A Administração Pública se vincula aos princípios do interesse público, da economicidade, da eficiência, da igualdade, da proporcionalidade e do julgamento por critérios objetivos (art. 37, caput, CF/88; art. 3º, Lei n. 8.666/93; art. 14, Lei n. 8.987/95).

É também verdade que **toda a concessão “pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários”**, nos termos do art. 6º da Lei n. 8.987/95. O próprio § 1º daquele dispositivo legal define como serviço adequado aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Especialmente sobre o princípio da eficiência: se a Administração Pública deve se pautar pela eficiência, não há razão por que as concessionárias prestadoras de serviços públicos também não o façam. Trata-se do *contrario sensu* do princípio constitucional. Igualmente elucidativas as razões do veto presidencial ao inciso II do art. 11 do então Projeto de Lei n. 2.546, que deu origem à supramencionada Lei, em que o Poder Executivo Federal asseverou:

‘As parceiras público-privadas só se justificam se o parceiro privado puder prestar os serviços contratados de forma mais eficiente que a administração pública’. (Mensagem 1.006/2004)



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Portanto, o **direcionamento em prol da eficiência é um denominador comum para as chamadas desestatizações.**

A *mens legis* é, então, que a eficiência seja um denominador comum para as desestatizações e, por consequência, para as concessões, como é o presente caso. Se não há eficiência em relação ao serviço prestado pelo ente concedente, razão não há para a concessão; se o bem-estar da população não for alcançado, não há motivos para que se proceda à concessão nestes moldes.

Sendo um direito dos usuários receber serviço adequado, consubstanciado em justo cronograma de execução de obras, os serôdios prazos previstos para a realização das obras no Estado do Tocantins não devem ser admitidos. Explica-se.

Nos meses de agosto e setembro de 2019, a ANTT promoveu audiências públicas para discutir a concessão do sistema rodoviário da BR-153/414/080/TO/GO, equivalente a uma extensão total de 850,7 km. Àquela época, dentre outras críticas às disposições dos documentos e estudos previamente disponibilizados, o extenso prazo de entrega de alguns trechos de rodovia a serem duplicados no Tocantins foi especialmente contestado.

Leve-se em conta que o Edital prevê a instalação de pelo menos 2 (duas) praças de pedágios no território tocantinense, o que gerará receita não só a partir do usufruto da rodovia concedida pela população tocantinense, mas também de uma imensa gama de veículos (sobretudo veículos pesados) que cruzam o Brasil e tem na BR-153 a sua principal rota.

Latente do não cumprimento das recomendações deste TCU e da violação ao pacto federativo e aos princípios do interesse público, da economicidade, da igualdade e da proporcionalidade é o fato de que **os trechos**



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

rodoviários a serem duplicados no Estado do Tocantins sofreram elementar *atraso* quando se compara os termos dos estudos prévios e do Edital.

Anteriormente, os prazos para a entrega dos trechos duplicados mencionados no estudo variavam entre 16 e 21 anos após a concessão (segundo a Tabela I, abaixo). Em que pese entendermos que o cumprimento do cronograma de execução das obras demande prazo considerável, de igual modo consideramos não gozar de razoabilidade previsão tão dilatada para a efetiva entrega de trechos rodoviários que sejam tão importantes para o desenvolvimento da região, bem como para o país – tomando-se nota de que a BR-153 é relevante rota de escoamento da produção nacional.

Dividiu-se os trechos de duplicação rodoviária entre áreas urbanas e áreas não urbanas, de modo que se prevê, atualmente, a conclusão dos trechos predominantemente urbanos (cuja quilometragem é sobremaneira menor) em no máximo 5 anos, enquanto se dilatou ainda mais os prazos para a entrega de trechos não urbanos para até 23 anos. Para que fique claro, a Tabela I discrimina os dados pormenorizadamente:

Tabela I – Comparativo entre os prazos de conclusão dos trechos rodoviários compreendidos no Tocantins constantes no Edital e no Estudo de Viabilidade Técnica – Tomo VI

SEG.	INÍCIO	FINAL	KM A DUPLICAR	ANO EDITAL	ANO ESTUDO
1*	ALIANÇA - ENTRADA TO 070	ALIANÇA - POSTO	1,6	3	21
1	ALIANÇA - POSTO	VERIFICAR COORDENADA - GURUPI / SETOR INDUSTRIAL?	38,7	20	
1,5	VERIFICAR COORDENADA - GURUPI / SETOR INDUSTRIAL?	GURUPI - INICIO PISTA DUPLA	8,19	3	22
2*	GURUPI - INICIO PISTA DUPLA	GURUPI - FINAL PISTA DUPLA	3,06	3	17
2	GURUPI - FINAL PISTA DUPLA	TREVO BR 242	24,9	5	
3	TREVO BR 242	FIGUEIROPOLIS - ENTRADA / GRANOL	18,9	21	16
3*	FIGUEIROPOLIS - ENTRADA / GRANOL	VERIFICAR COORDENADA / FIGUEIRÓPOLIS CIDADE?	1,105	4	



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

4*	VERIFICAR COORDENADA / FIGUEIRÓPOLIS CIDADE?	FIGUEIROPOLIS - SAIDA	2,095	4	20
4	FIGUEIROPOLIS - SAIDA DA CIDADE	ALVORADA - ENTRADA / AV BERNARDO SAYÃO	35,5	22	
4**	ALVORADA - ENTRADA / AV BERNARDO SAYÃO	ALVORADA - ROTATÓRIA	1,144	4	
5	ALVORADA - ROTATÓRIA	TALISMÃ - TREVO TO-296	33,55	23	18
5*	TALISMÃ - TREVO TO-296	TALISMÃ - ENTRADA DA CIDADE	0,601	4	16
6*	TALISMÃ - ENTRADA DA CIDADE	VERIFICAR COORDENADA - TALISMÃ SAÍDA / FAZENDA?	2,099	4	
6	VERIFICAR COORDENADA - TALISMÃ SAÍDA / FAZENDA?	DIVISA TO/GO	2,531	23	

Fonte: elaboração própria, com informações dos Estudos de Viabilidade Técnica, Produto 2, Estudos de Engenharia – Tomo VI: Programa de Investimentos (Melhorias e Ampliação de Capacidade), revisão de 3 de maio de 2019.

Como se sabe, os trechos urbanos perfazem extensão quilométrica demasiadamente menor que os trechos não urbanos. Algumas considerações são pertinentes, com base nos dados acima discriminados:

1. 74,25% das duplicações previstas para o Tocantins somente terão termo após 20 anos da concessão;
2. Em 5 anos após a concessão, os tocantinenses apenas terão concluídos os trechos urbanos de Aliança, Gurupi, Figueirópolis, Alvorada (parte) e Talismã – o que equivale a apenas 11,43% dos trechos a serem duplicados;
3. O trecho rodoviário de Gurupi ao trevo da BR-242 (entrada para Formoso do Araguaia), equivalente a apenas 14,31% dos trechos a serem duplicados, será o único trecho não urbano a ser concluído em até 20 anos após a concessão; e
4. Os maiores trechos de duplicação tiveram aumento no prazo de execução do Edital em detrimento do apresentado nos Estudos.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

A situação é agravada quando se compara a previsão de entrega destes trechos com a previsão de conclusão de obras de duplicação rodoviária no Estado de Goiás, como estabelece a Tabela II:

Tabela II – Previsão de conclusão dos trechos rodoviários compreendidos no Goiás constantes no Edital

SEGMENTO	KM A DUPLICAR	ANO
7	31,52	24º
8	25,74	25º
9	13,82	25º
10	36,04	10º
11	17,30	7º
12	17,43	10º
13	34,18	19º
14	23,40	4º
15	13,02	7º
16	30,05	6º
17	32,44	6º
18	9,56	5º
19	4,00	5º
20	13,93	4º
21	16,11	4º
22	2,61	5º
23	35,44	6º
24	2,83	7º
25	9,53	7º
26	7,52	7º
27	24,80	8º
28	17,06	8º
43	30,21	24º

Fonte: elaboração própria, com informações do Edital de Concessão n. 01/2021 da ANTT.

Nessa comparação, evidente o tratamento discriminatório dispensado ao Estado do Tocantins – mas também a todos os usuários da rodovia no Estado – pela ANTT, ratificado pelo Poder Executivo Federal, enquanto ente concedente.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Também, algumas inferências são possíveis a partir da análise da Tabela II: 69,74% dos trechos rodoviários duplicados em Goiás serão concluídos em até 10 anos após a concessão; apenas 22,58% dos trechos a serem duplicados em Goiás serão entregues 20 anos após a concessão. Há clarividente disparidade entre os prazos previstos para o Estado de Goiás e para o Estado do Tocantins, uma vez que a diferença no total de quilômetros para ambos os Estados não justifica tamanha assimetria.

Alguns pontos que adensam esta discrepância merecem ser ressaltados:

1. Não há nenhum Ponto de Parada e Descanso para caminhoneiros (PPD) previstos para o Tocantins; para Goiás, há 2 (dois);
2. Somente há previsão de 2 (duas) passarelas para o Tocantins, sendo uma em Gurupi (instalação no 3º ano após a concessão) e Alvorada (instalação no 4º ano após a concessão); em Goiás, serão 17 (dezessete) passarelas;
3. Não há previsão de construção de rotatórias no Tocantins; em Goiás, há 6 (seis);
4. Há apenas 4 (quatro) retornos em 'X' para o Tocantins, com previsão de entrega no 23º ano após a concessão; para Goiás, há 76 (setenta e seis), grande parte executada no 4º, 6º, 8º e 10º anos após a concessão;
5. No Tocantins, há previsão de apenas 6 (seis) retornos em 'U', sendo que o retorno de Figueirópolis somente será concluído ao 23º ano após a concessão; em Goiás, há 31 (trinta e um);
6. Serão 4 (quatro) interseções 'diamante' no Tocantins; em Goiás, 15 (quinze); e
7. No Tocantins, haverá 3 (três) interseções 'trombeta'; em Goiás, 8 (oito).



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Diante do exposto, o Edital lançado pela ANTT praticamente estorva a o usufruto pela população tocantinense dos resultados esperados com a concessão destes trechos rodoviários, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI.

Para que restem claros os fundamentos do pleito aqui registrado, as Tabelas III e IV evidenciam de forma didática a desproporção entre os trechos rodoviários a serem duplicados no Tocantins e em Goiás, senão veja-se:

Tabelas III e IV – Comparativo entre os prazos para execução das obras de duplicações rodoviárias em trechos em Goiás e no Tocantins previstos no Edital

OBRAS DE EXECUÇÃO DE DUPLICAÇÕES TRECHOS GOIÁS			
até 10 anos		mais de 19 anos	
Seg.	km	Seg.	km
10	36,04	7	31,52
11	17,30	8	25,74
12	17,43	9	13,82
14	23,4	13	34,18
15	13,02	43	30,21
16	30,05		
17	32,44		
18	9,56		
19	4		
20	13,93		
21	16,11		
22	2,61		
23	35,44		
24	2,83		
25	9,53		
26	7,52		
27	24,80		
28	17,06		
			Total km
	313,07 (69,80%)		135,47 (30,20%)
			448,54

OBRAS DE EXECUÇÃO DE DUPLICAÇÕES TRECHOS TOCANTINS			
até 10 anos		mais de 19 anos	
Seg.	km	Seg.	km
1*	1,600	1	38,700
1,5	8,190	3	18,900
2*	3,060	4	35,500
2	24,900	5	33,555
3*	1,105	6	2,531
4*	2,095		
4*	1,144		
5*	0,601		
6*	2,099		
			Total km
	44,794 (25,75%)		129,186 (74,25%)
			173,98

Fonte: elaboração própria, com informações do Edital de Concessão n. 01/2021 da ANTT.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Embora o total da quilometragem dos trechos a serem duplicados seja menor para o Estado do Tocantins, os prazos de entrega são proporcionalmente muito maiores do que aqueles verificados para o Estado de Goiás. Algumas assunções possíveis da tabela acima são:

1. 69,8% das duplicações rodoviárias em Goiás serão concluídas em até 10 (dez) anos; no Tocantins, este percentual é de apenas 25,75%;
2. 30,2% das obras de duplicações em Goiás serão entregues com mais de 19 (dezenove) anos após a concessão; já no Tocantins, este percentual salta para 74,25%.

As concessões públicas, ao mesmo tempo em que creditam ao concessionário o *direito* de arrecadar por serviços proeminentemente públicos, atribuem às empresas o ***dever de investir, gerir e manter a estrutura de que seja objeto do edital, a fim de promover a garantia do direito ao gozo de serviço público adequado***, sob pena de restar configurado desequilíbrio dos termos da concessão.

Portanto, quando em desacordo os prazos previstos para os investimentos e a previsão de investimentos, esta Corte de Contas deverá exercer seu múnus de controle externo para estancar potenciais irregularidades. É o caso.

Há julgados robustos deste Tribunal nesse sentido. Aqui, busca-se um controle jurisdicional de contas prévio; o precedente a seguir descrito promove este controle *a posteriori*, durante a execução – que, em decorrência de atraso no cronograma, precisou ser readequado. É este o teor do acórdão n. 1447/2018 (TCU, Plenário; processo n. 010.482/2016-4), relatado pelo ilustre Ministro Augusto Nardes em atenção a solicitação do Congresso Nacional, senão veja-se (com nossos grifos):



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PRESIDENTE DA COMISSÃO EXTERNA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, EXMO. SR. DEPUTADO MARCUS VICENTE. FISCALIZAÇÃO NA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT) PARA EXAMINAR A CONFORMIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO DA BR-101/ES/BA, A CARGO DA CONCESSIONÁRIA ECO101, ESPECIALMENTE QUANTO AO ATRASO NA EXECUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PREVISTOS. EXISTÊNCIA DE FALHAS SISTÊMICAS E ESPECÍFICAS DESTES CONTRATOS DE CONCESSÃO. DETERMINAÇÕES À ANTT. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE ATENDIDA. PERDA DE OBJETO DA SOLICITAÇÃO DE SOBRESTAMENTO DESTES AUTOS. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO. CIÊNCIA.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

[...] 9.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Marcus Vicente, Coordenador da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar e fiscalizar a concessão da BR-101/BA/ES, que:

9.2.1. foram detectadas as seguintes falhas e irregularidades na atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT no que concerne a revisões tarifárias realizadas na concessão:

[...] 9.2.1.6. **falta de sincronia entre os valores apropriados no cronograma de investimentos e as metas estabelecidas no anexo C do PER para a construção de passarelas e vias locais;**

[...] 9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, que:

[...] 9.3.3. no prazo de 60 dias, **ajuste o cronograma de investimentos de modo a não permitir a existência de prazos posteriores aos constantes do PER**, particularmente no caso da implantação de passarelas e da construção de vias locais, em respeito ao Cláusula 1.2.4 do contrato de concessão e ao inciso IV do art. 35 da Lei 10.233/2001;



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Demonstrados, pelo exposto, objetiva e pormenorizadamente as dissonâncias entre os prazos previstos para o Estado de Goiás e para o Estado do Tocantins, entre o cronograma dos estudos prévios e o do Edital. Restam, a partir disso, configuradas ofensas aos princípios do interesse público, da economicidade, da eficiência, da igualdade, da proporcionalidade e do julgamento por critérios objetivos.

III.b. Da ausência de fundamento para a manutenção do desequilíbrio federativo do Edital

Em que pese importarem em menor extensão os trechos rodoviários a serem duplicados no Estado do Tocantins, em comparação com aqueles a serem duplicados no Estado de Goiás, 69,8% das duplicações rodoviárias em Goiás serão concluídas em até 10 (dez) anos; no Tocantins, este percentual é de apenas 25,75%. Paralelamente, 30,2% das obras de duplicações em Goiás serão entregues com mais de 19 (dezenove) anos após a concessão; já no Tocantins, este percentual salta para 74,25%.

Como descrito no tópico fático, o Ministério da Infraestrutura respondeu em correspondência não oficial que esta diferença se justifica porque em Goiás haveria um *alto índice de acidentes* e um *maior fluxo de pedestres*. Para privilegiar a tecnicidade e a oficialidade típica dos documentos que embasam – e devem embasar – o presente Edital, a ANTT informou em memorial, nos autos de referência, que recebeu diretriz de política pública advinda do Ministério da Infraestrutura; àquele documento, a agência informou que os critérios utilizados pelo Ministério para promover alterações no Edital eram os seguintes:

1. Volumes de tráfego, atuais e projetados;



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

2. Manchas urbanas ao longo da rodovia; e
3. Ocorrência de acidentes, em especial atropelamentos, colisões frontais e colisões transversais.

Não se desconhece que, de fato, há mais acidentes no Estado de Goiás, se comparado ao Estado do Tocantins. No entanto, trata-se aqui de acidentes diretamente ligados ao tráfego no sistema rodoviário da BR-153/414/080/TO/GO, especificamente, o que pode indicar equilíbrio nas ocorrências de acidentes.

É também verdade que o Tocantins é um dos estados que registram mais acidentes graves. São 18,3 mortes a cada 100 acidentes, segundo levantamento da Confederação Nacional do Transporte (CNT)².

Tanto estes argumentos não se sustentam que, no Estudo de Tráfego – desatualizado, como se sustentará adiante – a ANTT estabelece características gerais do sistema rodoviário da BR-153 a ser concedido, dividido em três trechos (pp. 42-46). São as informações pertinentes (grifos nossos):

Trecho 1 - BR-153, de Aliança do Tocantins à divisa TO/GO

1. Trecho urbano: **atravessa 6 áreas urbanas**, totalizando 38 km.
2. **Alta presença de caminhões**: passagem pela área urbana do município de Gurupi/TO.

Trecho 2 - Da divisa TO/GO ao entroncamento com a BR-080

1. Trecho urbana: atravessa 5 áreas urbanas, totalizando 9 km.

² AGÊNCIA BRASIL, 2019. **Em 2018, houve 69 mil acidentes em rodovias federais, diz pesquisa**. Publicado por Luciano Nascimento, em 19 set. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/em-2018-houve-69-mil-acidentes-em-rodovias-federais-diz-pesquisa>. Acesso em: 14 abr. 2021.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Trecho 3 - Do entroncamento com a BR-080 a Anápolis

1. Pista marginal: possui 27 km de via marginal apenas no sentido norte, nos trechos entre os km 318+600 e 319+800 e 419+100 e 445+500.
2. Trecho urbano: atravessa 8 áreas urbanas, totalizando 12,6 km.

Ora, faz-se necessário perquirir-se como é possível serem considerados critérios distintos alcançando-se o mesmo resultado por estudos feitos de forma totalmente irregular e casuística.

É de se reparar que, ao próprio Estudo de Tráfego do poder concedente, haja indicação de que o trecho 1, cuja extensão se baseia no território tocantinense, abrange mais áreas urbanas que o trecho 2, bem como uma maior área em extensão: 38 km no TO; 9 km em Goiás.

Além disso, e mais importante, há indicação de que no trecho 1 há uma alta presença de caminhões. Esta inscrição não consta das características dos trechos 2 ou 3.

Há que considerar o trecho 1 da BR-153, no que se compreende o Tocantins, como um trecho de alto fluxo de tráfego (seja de veículos, seja de passageiros), com relevante propensão a acidentes e com áreas urbanas em volume considerável.

Não assiste razão, portanto, às justificativas dos representados para a manutenção do desequilíbrio nos termos do Edital.

Nesse sentido, o poder discricionário conferido ao administrador não é absoluto, conforme diversas vezes sublinhado por esta excelsa Corte de Contas.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Assim, destaca-se o acórdão n. 1096/2019 (TCU, Plenário; processo n. 002.469/2018-9, j. 15-05-2019), Relator Min. Bruno Dantas (grifamos):

DESESTATIZAÇÃO. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). ACOMPANHAMENTO. PRIMEIRO ESTÁGIO DE CONCESSÃO DO LOTE RODOVIÁRIO QUE COMPREENDE OS SEGMENTOS DAS RODOVIAS BR-364/365/GO/MG ENTRE OS MUNICÍPIOS DE JATAÍ/GO E UBERLÂNDIA/MG. ANÁLISE DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL (EVTEA) E DE MINUTAS DE DOCUMENTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS. APROVAÇÃO DO PRIMEIRO ESTÁGIO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO DO SEGUNDO ESTÁGIO.

[...] **O TCU, por sua vez, no uso de suas competências constitucionais, exerce o controle do respeito aos limites do poder discricionário da Administração Pública, por meio da proteção e da concretização dos princípios constitucionais e diretrizes legais aplicáveis, bem assim pelo critério da razoabilidade, controlando eventuais omissões, excessos ou insuficiências na atuação dos órgãos e entidades envolvidos** (Boletim de Jurisprudência TCU 81, de 25/05/2015).

Além disso, no mesmo acórdão, o eminente Ministro Bruno Dantas é preciso ao relatar que em diversas vezes a corte observou extrapolação de discricionariedade dos agentes da ANTT ao priorizar obras menos urgentes, em detrimento de outras mais urgentes, a saber (grifamos):

Outro exemplo pode ser colhido no âmbito do processo TC 031.581/2015-3, relativo à fiscalização na concessão da Rodovia Presidente Dutra (BR-116/RJ/SP). **Na ocasião, a unidade técnica identificou outro prejuízo atribuível à extrapolação da discricionariedade nos atos da ANTT, pois tal agência optara por obras vultosas, relativas à nova pista da Serra das Arraras, em detrimento de outras obras menos custosas, ainda mais relevantes e urgentes:** ‘165. Outro possível prejuízo aos usuários



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

estaria em privá-los de usufruir de outras obras ainda mais relevantes e urgentes que a nova pista da Serra das Araras - como comentado no item seguinte desta instrução, existem segmentos da rodovia para os quais, atualmente, há a caracterização da prestação de serviço inadequado, em contraste com o trecho no qual se pretende realizar a obra, no qual existe uma perspectiva de saturamento no futuro - em função da prorrogação prevista no 'Cenário 1' contemplar apenas as intervenções na serra, o que significaria adiar até 2027 outras obras que já se fazem necessárias no momento. Já a implementação dos outros cenários poderia abranger intervenções em alguns dos trechos com nível de serviço que, no momento, apresentam-se insuficientes, mas não contemplaria todas as obras necessárias, além de resultar em maior prazo de execução contratual e no conseqüente agravamento dos demais problemas citados'. (Relatório precedente ao Acórdão 2.247/2018-TCU-Plenário).

Com efeito, a discricionariedade conferida ao administrador para regular e definir os objetos da concessão de rodovias públicas nunca pode ser entendida como um cheque em branco; deve, de outra banda, guardar relação com os princípios da igualdade e da proporcionalidade, que estão a ser violados.

Não havendo justificativa plausível para a manutenção dos vícios do Edital, considera-se que os representados tenham extrapolado os limites da discricionariedade conferida a eles pela legislação pátria, agindo em desacerto com o princípio da eficiência, sobretudo.

III.c. Da não adoção pela ANTT das recomendações de acórdão do TCU.

No bojo do acórdão n. 4036/2020, o ilustre Min. Relator Vital do Rêgo avaliou os estudos preliminares e toda a documentação pertinente, com o exame da unidade técnica deste Tribunal, e foi expresso ao *recomendar* a autoridade competente que, *verbis* (grifo nosso):



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

9.4.12 avalie a conveniência e oportunidade de, no âmbito dos estudos para concessão do Sistema Rodoviário composto por trechos das rodovias federais BR-153/TO/GO e BR-080/414/GO, **antecipar investimentos no Estado de Tocantins que não gerem acréscimo significativo à tarifa de pedágio;** e

9.4.13 avalie a conveniência e oportunidade de, no caso de concessões de trechos rodoviários federais com extensão que contemple duas ou mais Unidades da Federação (UFs), **alocar os investimentos de forma a apresentar uma configuração equilibrada entre as UFs envolvidas,** considerando, por exemplo, a melhoria da segurança viária e, por conseguinte, a redução do risco de acidentes na rede viária;

Pelo que consta do Edital de Concessão n. 1/2021, a recomendação supra não foi adotada pela ANTT. Veja-se que aquela agência não se furtou de se posicionar sobre as recomendações; contudo, o fez em Nota Informativa apenas reiterando, da forma mais genérica, os termos do que havia sustentado em memoriais, antes da prolação do acórdão, portanto.

A Nota Informativa da ANTT, protocolada em fevereiro de 2021 (após a publicação do Edital, que se deu em janeiro de 2021), informou, como aludido no capítulo fático, diligências genéricas. Mais impressionante: a ANTT justificou adequação às recomendações por meio de modificações nos estudos feitas em sede de memorial, em momento *anterior* à prolação do acórdão.

Exercício dialético necessário: se o acórdão se deu *após* o memorial que informou modificações a partir de diretriz de política pública advinda do Ministério da Infraestrutura, **razoável, portanto, considerar que as recomendações do acórdão se deram apesar das alterações informadas em memorial.** Por conseguinte, a reiteração das alegações pretéritas em Nota Informativa, após o acórdão, não implicou alterações de caráter material nos estudos. Este argumento é reforçado porque a Nota Informativa somente se



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

deu após a publicação do Edital, que ignorou as recomendações desta Corte de Contas.

A Resolução do TCU n. 315/2020 conceitua as recomendações do TCU como “deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo” (art. 2º, III).

No mesmo sentido, o art. 11, caput e § 1º, discorre acerca do objetivo e da aplicabilidade das recomendações, senão veja-se (grifamos):

Art. 11. As recomendações devem contribuir para o **aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade**, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

§ 1º As recomendações devem se basear em critérios, tais como leis, regulamentos, boas práticas e técnicas de comparação (*benchmarks*), e, preferencialmente, **atuar sobre a principal causa do problema quando tenha sido possível identificá-la**.

Não se ignora o fato de que as recomendações deste Tribunal aparentam possuir tão somente natureza colaborativa, mas que no fundo seu conteúdo é mandamental; **com efeito, cumpre esclarecer que a não adoção das recomendações aqui discriminadas acarretaram flagrantes ilegalidades e cristalinas irregularidades**.

Se anteriormente as eventuais incongruências foram apontadas por esta Corte a título de recomendação, hoje, levando-se em conta os potenciais prejuízos para o sistema de logística nacional e para a fruição dos benefícios da concessão pública pela população local, estas observações revestem-se de verdadeiro caráter determinante.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Importante ressaltar que a própria ANTT, em memorial, ressaltou que as alterações adotadas por instrução técnica ministerial “tornariam a concessão mais justa no sentido de proporcionar a um conjunto maior de usuários perspectivas de rápidas melhorias na qualidade da infraestrutura rodoviária” (p. 158). **Aquela agência, então, reconhece a importância de se antecipar investimentos necessários para o Estado do Tocantins e os benefícios daí decorrentes; apesar disso, não adotou as recomendações do acórdão deste TCU.**

III.d. Do Poder Geral de Cautela do TCU

Esta Corte já exerceu o seu poder geral de cautela em certas ocasiões para obstar a realização de edital de concessão de obras rodoviárias, por meio do acórdão n. 502/2017 (TCU, Plenário, processo n. 030.166/2016-0), de relatoria do eminente Ministro Augusto Sherman, no caso da concessão da BR-101. São os termos do acórdão:

REPRESENTAÇÃO. RDC PARA CONTRATAÇÃO DAS OBRAS DE DUPLICAÇÃO DA BR-101. CONSTRUÇÃO DE TÚNEL DUPLO PARA TRAVESSIA DO MORRO DOS CAVALOS. INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO DA LRF. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA DAR ANDAMENTO ADEQUADO À OBRA. EXISTÊNCIA DE OUTROS PROJETOS EM ANDAMENTO NÃO ADEQUADAMENTE ATENDIDOS. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. OITIVA. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS ADUZIDAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

[...] ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da presente representação, vez que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, que se abstenha de licitar a obra de construção de túnel duplo na Travessia do Morro dos Cavalos enquanto não atendidas cumulativamente as seguintes condicionantes relacionadas, respectivamente, ao cumprimento do art. 16, §1º, inciso I, e do art. 45 da Lei Complementar 101/2000 (LRF):

[...]

Desta feita, resta claro que qualquer ato administrativo em geral eivado de irregularidade pode se submeter à apreciação desta Corte, atuando o Tribunal revestido de poder geral de cautela para obstar obras que destoem daquilo que havia sido anteriormente recomendado.

III.e. Da desatualização do Edital

Prima facie, vale destacar que os valores previstos que justificam o prazo discrepante entre as Unidades Federativas foi objeto de preciso apontamento feito pela SeinfraRodoviaAviação (peça n. 31 nos autos de referência, e-TCU), em sua proposta de encaminhamento, a qual sublinhou:

Cabe notar que os estudos apresentados se mostram, em grande parte, desatualizados e desconectados da realidade atual, uma vez que a crise econômica sem precedentes que atingiu o Brasil em virtude da pandemia de coronavírus não sofreu qualquer tipo de análise ou consideração previamente ao encaminhamento do processo de concessão ao TCU, situação que dificulta sobremaneira uma análise de estudos cujas premissas já não mais subsistem no mundo real.

Nesse sentido, a autarquia atualizou seus estudos (peças n. 40 a 42, processo de referência, e-TCU) com parâmetros e observações totalmente



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

inconsistentes, a nosso ver, e que muitas vezes expressam a necessidade do próprio Estado do Tocantins ser priorizado no tempo de realização de obra.

Como por exemplo, toma-se o Estudo de Tráfego BR 153/414/080, revisado v4, em que em seu item 6.1.3 foram tomados como aferição da quantidade de veículos, pesados ou leves, as paradas nos postos das capitais Goiânia e Palmas. Escolhidos nestas cidades os postos 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12 e 13, restou demonstrado que a quantidade de veículos é maior na região tocantinense, e quando não o é, a diferença entre os veículos é mínima.

O serviço prestado pela eventual concessionária somente pode ser adequado se for atual, nos termos do § 2º do art. 6º da Lei 8.987/95.

É patente a extremada dubiedade dos vacilantes estudos disponibilizados pela autarquia, na medida em que fornece dados e tabelas atualizados tão somente até 2018, negligenciado a pandemia como fator de variação dos resultados nas pesquisas atualizadas.

Portanto, sublinhamos que a entidade autárquica, ao reportar ao Tribunal o fato de ter atualizado os estudos de tráfego, não agiu com publicidade e transparência, princípios constitucionais e basilares do Direito.

IV. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

Como é cediço da leitura dos artigos 300 e ss. do CPC, as medidas cautelares somente podem ser concedidas se verificados o *periculum in mora*, o *fumus boni iuris* e o risco de irreversibilidade da situação fática – ou o risco ao resultado útil do processo.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Conforme narra o art. 45, caput e § 1º, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443/1992) e o art. 276 do RITCU, o Tribunal poderá dispor de seu poder geral de cautela para sustar a execução de ato impugnado até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

Há que gizar, também, que o TCU, em entendimento sumular n. 103, prevê a aplicação do Código de Processo Civil subsidiariamente nos casos em que o Regimento for silente, razão por que é pacífico na jurisprudência consolidada desta Corte que os requisitos para a concessão de medida cautelar são aqueles do CPC.

De plano, verificamos **presente a probabilidade do direito**, por toda a argumentação exposta retro.

Resta evidente que o pedido de tutela busca sanar vícios e irregularidades no certame de concessão da BR-153/TO/GO, que contempla duas Unidades Federativas, Tocantins e Goiás.

O Tribunal, percebendo a disparidade de atendimento ao Estado do Tocantins, consignou no acórdão 4036/2020 por proposta da autarquia, a necessidade de priorização de investimentos no Estado, tendo em vista que este terá a completude das obras previstas em termo demasiadamente mais longo quando comparado ao do Estado de Goiás.

Incontestáveis a extemporaneidade do cronograma de execução e o preterimento do Estado do Tocantins quanto aos investimentos previstos. O não cumprimento do acórdão é questão de fundo relevante que endossa o direito aqui pleiteado: a sociedade brasileira (não só tocantinense) não pode ficar refém da demora injustificada na execução de obra tão salutar para o desenvolvimento nacional.



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Igual modo, **evidentes o perigo da demora e o risco de dano ao resultado útil do processo.**

Pelo exposto, cabe destacar que conforme já relatado o leilão da presente concessão dar-se-á ao dia 29 de abril de 2021, ou seja, em prazo exíguo. Certamente, posterior inspeção há de ser processada por esta Corte, a fim de que se comprove o cumprimento do que foi estabelecido no acórdão 4036/2020; no entanto, a questão que se apresenta é demais urgente e relevante, havendo que se valer de medida cautelar para que se evite maiores prejuízos.

Uma vez realizado o leilão, danos inestimáveis sobrevirão sobre o presente processo de desestatização, tanto para a sociedade quanto para as partes envolvidas: para a empresa concessionária vencedora do leilão, porque poderá ser a sessão pública de leilão anulada, bem como o poder concedente, que terá enormes dificuldades procedimentais para readequar cronogramas e expectativas. Poderá haver, inclusive, impactos mercadológicos: se descreditado o processo de concessão, o leilão pode restar prejudicado.

Para que a concessão possa efetivamente acontecer – de forma justa –, é necessário que a presente matéria seja julgada com a urgência a que faz jus.

V. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requerem:

- a) seja recebida a presente representação e **CONCEDIDA A MEDIDA CAUTELAR**, liminarmente e sem a necessidade de oitiva dos representados, para **determinar a imediata readequação dos termos do Edital de Concessão ANTT n. 1/2021** com o fim



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

de sanar os vícios evidenciados àquele certame e de fazer cumprir o determinado nos itens 9.4.12 e 9.4.13 do acórdão n. 4036/2020, nos termos do art. 276, caput e § 3º, do RITCU e do art. 45, § 1º, da Lei n. 8.443/92, preferencialmente sem que para isso seja necessário suspender a sessão pública de leilão prevista;

- b) **Subsidiariamente**, apenas no caso de este egrégio Tribunal não entender ser possível a readequação dos termos do Edital mencionado sem a suspensão da sessão pública de leilão, que seja **CONCEDIDA MEDIDA CAUTELAR** para efetivamente **suspender o Edital de Concessão ANTT n. 1/2021**, para a concessão mediante leilão público do Sistema Rodoviário Aliança (TO) – Anápolis (GO), até que sejam sanados os vícios evidenciados àquele certame;
- c) seja determinada inspeção pela unidade técnica competente para verificação do efetivo atendimento às recomendações dispostas no acórdão n. 4036/2020 (TCU, Plenário, processo de acompanhamento TC n. 016.936/2020-5, Rel. Min. Vital do Rêgo), sobretudo nos itens 9.4.12 e 9.4.13;
- d) seja determinada a realização da oitiva das partes, nos termos do § 3º do art. 276 do RITCU;
- e) seja, ao final, julgada **INTEGRALMENTE PROCEDENTE** a presente representação para **determinar** a readequação os prazos do cronograma de execução das obras previstas no Edital de



CONGRESSO NACIONAL
Bancada Federal do Tocantins

Concessão ANTT n. 01/2021, de modo a antecipar os investimentos previstos em trechos contidos no território do Estado do Tocantins, resgatando o equilíbrio entre as unidades federativas do Tocantins e de Goiás, conforme o mencionado acórdão n. 4036/2020;

- f) sejam estes advogados subscritores intimados de todos os atos e publicações processuais por meio dos endereços eletrônicos levirezendelopes@gmail.com, mesquita@rodrigomesquita.adv.br e mariamarezende@gmail.com, para onde inclusive se requer sejam enviadas futuras decisões antes até da publicação, quando for o caso de hiato de mais de um dia entre a prolação e a publicação de eventuais decisões.

Esperam deferimento.

Brasília/DF, 15 de abril de 2021.

RODRIGO MELO MESQUITA
OAB/DF 41.509

LEVI RESENDE LOPES
OAB/DF 58.890

MARIAMA REZENDE MENDONÇA
OAB/TO 6.366