



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 39/2021

OBJETO: APLICAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR EM FACE DA TRANSBRASILIANA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS S/A (TRIUNFO TRANSBRASILIANA)

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.018284/2021-61

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00111/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

## 1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta feita pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - Surod de aplicação de medida cautelar em face de aumento tarifário unilateral praticado pela Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S/A (Triunfo Transbrasiliana), CNPJ nº 09.074.183/0001-64.

## 2. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

2.1. No dia 4/3/2021, a Transbrasiliana Concessionária de Rodovias S/A protocolou a Carta TBR 0250/2021 (SEI5531372), informando à ANTT que, em decorrência de decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 1007988-79.2017.4.01.3400, passaria a aplicar, a partir das 00h do dia 6/3/2021, o art. 7º da Resolução nº 4973, de 16 de dezembro de 2015, que fixou a Tarifa Básica de Pedágio reajustada em R\$ 7,70 (sete reais e setenta centavos) nas praças de pedágio P1, em Onda Verde/SP; P2, em José Bonifácio/SP; P3, em Lins/SP; e P4, em Marília/SP.

2.2. No dia 16/3/2021, foi enviado à concessionária pelo e-mail (SEI5696785) o Ofício SEI nº 8238/2021/COINFSP/URSP-ANTT (SEI686381), solicitando destacar, no prazo de 2 dias úteis, o trecho da decisão judicial que autoriza o reajuste imediato da tarifa, independentemente de pronunciamento da ANTT a respeito, bem como sem necessidade de atualização, para os dias atuais, do cálculo tarifário efetuado em 2015.

2.3. No dia 18/3/2021, a concessionária protocolou a Carta TBR 0311/2011 (SEI5742440), informando que estava praticando tão somente o valor aprovado pela Resolução nº 4973/2015 e tal ato não dependeria de qualquer ação da Agência, visto que já havia sido aprovada a revisão. Além disso, sustentou que a decisão, mesmo que provisória, possui força cogente e aplicação imediata, conforme art. 14, § 3º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009 (Lei do Mandado de Segurança), art. 995 do Código de Processo Civil e jurisprudência.

2.4. No dia 26/3/2021, a Coordenação de Instrução Processual - Cipro da Surod emitiu a Nota Técnica SEI nº 1832/2021/CIPRO/SUROD/DIR (SEI5849971), com o objetivo de proposta de medida cautelar em face das ações da concessionária de alterar unilateralmente a tarifa que estava sendo praticada antes da citada decisão judicial. Vale citar excertos do documento:

[...]

Em que pese a alegada auto-executoriedade do acórdão prolatado pela 6ª Turma do TRF1, entendemos que não é possível a alteração unilateral da tarifa de pedágio cobrada do usuário.

[...]

Nada obstante, por mais que pareça um corolário lógico do julgamento, especialmente quando se afirma "mediante o concomitante e já aprovado reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão", reitera-se que o valor da tarifa não foi objeto de análise por parte do Poder Judiciário e, salvo melhor juízo, a decisão judicial não autorizou o aumento inopinado da tarifa.

Ademais, a tarifa implementada pela Concessionária está encetada no âmbito da 8ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio (TBP), aprovada juntamente com a 8ª Revisão Ordinária por meio da Resolução ANTT nº 4.973, de 16/12/2015.

[...]

Dessarte, vê-se que a implementação de uma tarifa definida há mais de 05 (cinco) anos, sob outro cenário e sob outras condições econômico-financeiras, não reflete a situação atual e, por certo, irá causar prejuízos aos usuários.

[...]

Por fim, a presente medida cautelar sugerida visa restituir a concessão ao devido processo regulatório. Isto porque, qualquer efeito de revisão extraordinária ocorrida ao longo da concessão - inclusive por força de implementação de decisão judicial, deve ser processado na revisão ordinária seguinte, salvo se a ordem judicial for expressa em sentido diverso. Nesse sentido, transcrevemos o art. 1º, § 2º, da Resolução nº 675/2004, acrescentado pela Resolução nº 5.172/2016:

[...]

Assim, impõe-se que os devidos cálculos do reequilíbrio ora em discussão sejam devidamente promovidos pelas Gerências desta Superintendência (GEFIR e GEGEF) na revisão contratual já em curso, devendo a concessionária aguardar a autorização da Diretoria Colegiada, órgão deliberativo

máximo desta Agência.

Por isso, considerando-se as atribuições legais e regulatórias desta Agência, entende esta Superintendência que o **caso em tela deva ser levado à deliberação da Diretoria Colegiada** para conhecimento e providências no sentido de se **determinar o retorno imediato da cobrança de tarifa de pedágio anterior**, uma vez que a ordem judicial não apontou, em nenhum momento, para a modificação instantânea do valor da tarifa, mas sim para o início das obras de duplicação.

Ademais, considerando-se o caráter grave da conduta em análise, em tese, enquadrada no Grupo 5 (mais grave) de infrações da Resolução nº 4.071/2013, **entende-se que o não saneamento da conduta deverá ensejar a instauração de processo de caducidade em face da concessionária**. Para tanto, impõe-se a concessão de prazo para correção da conduta, nos moldes do art. 38, § 3º, da Lei nº 8.987/1995.

[...] (grifo acrescentado)

2.5. No mesmo dia, em atendimento à Portaria DG nº 342, de 5/7/2017, o Superintendente emitiu o Relatório à Diretoria nº 174/2021 (SEI5849021), sugerindo à Diretoria Colegiada a aprovação da minuta de deliberação (SEI 5849075), nos seguintes termos:

[...]

Art. 1º Aplicar medida cautelar, determinando que a Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S/A se abstenha de alterar unilateralmente da tarifa de pedágio cobrada dos usuários.

Art. 2º Restabelecer a Tarifa Básica de Pedágio Reajustada para a categoria de veículo 1 em R\$ 5,20, nas praças de pedágio P1, em Onda Verde/SP, P2, em José Bonifácio/SP, P3, em Lins/SP, e P4, em Marília/SP, na forma da tabela anexa, aprovada pela Deliberação nº 989, de 12 de novembro de 2019, vigente por força de cautelar constante nos autos da Ação Judicial nº 1065836-19.2020.4.01.3400.

Art. 3º Determinar à Coordenação de Exploração de Infraestrutura Rodoviária da Unidade Regional de São Paulo a realização de apuração de eventual prática de infração decorrente da conduta de que trata o art. 1º.

Art. 4º A concessionária deverá implementar a tarifa de pedágio de que trata o art. 2º até a zero hora do dia 1º de abril de 2021.

Parágrafo único. O disposto no **caput** configura prazo para correção da falha e transgressão, na forma do § 3º do art. 38 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e o seu não atendimento ensejará a instauração de processo administrativo de caducidade.

Art. 5º Esta Deliberação entrará em vigor a partir da zero hora do dia 1º de abril de 2021.

ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA

Diretor-Geral Em Exercício

#### TABELA DE TARIFAS

Praças P1, P2, P3 e P4

Categoria de Veículo	Tipo de Veículo	Número de Eixos	Rodagem	Multiplicador da Tarifa	Valores a serem Praticados
1	Automóvel, caminhonete e furgão	2	Simples	1	5,20
2	Caminhão leve, ônibus, caminhão-trator e furgão	2	Dupla	2	10,40
3	Automóvel e caminhonete com semi-reboque	3	Simples	1,5	7,80
4	Caminhão, caminhão-trator, caminhão-trator com semi-reboque e ônibus	3	Dupla	3	15,60
5	Automóvel e caminhonete com reboque	4	Simples	2	10,40
6	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semi-reboque	4	Dupla	4	20,80
7	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semi-reboque	5	Dupla	5	26,00
8	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semi-reboque	6	Dupla	6	31,20
9	Motocicletas, motonetas e bicicletas motorizadas	2	Simples	0,5	2,60

[...]

2.6. Por meio do Despacho (SEI5849163), a proposta foi submetida à apreciação da Procuradoria Federal junto à ANTT, que emitiu o Parecer n. 00111/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 5873214), aprovado pelo Despacho nº 00578/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, no seguinte sentido:

[...]

7. Por se tratar de situação absolutamente atípica - esta na qual a concessionária decide, por sua conta, aumentar a tarifa de pedágio cobrada dos usuários - a presente manifestação será segmentada em diferentes tópicos, objetivando facilitar a compreensão dos aspectos jurídicos da matéria. **Primeiro**, para abordar o processo judicial, seu objeto e seu resultado (até o momento); **segundo**, para analisar a resolução da ANTT que teria promovido o reequilíbrio contratual relacionado ao objeto litigioso; **terceiro**, para discutir a forma de cumprimento da decisão judicial e os graves equívocos da interpretação da decisão judicial promovida pela concessionária; **quarto**, para ponderar sobre o cabimento e adequação da medida cautelar proposta e; **quinto**, para sugerir adequações na minuta de deliberação proposta.

#### 2.1 A decisão judicial

[...]

17. A decisão judicial, dessa forma, claramente depende de ações da ANTT para sua implementação, seja quanto à verificação da existência de outros obstáculos que não aquele único que foi tratado no processo judicial (a existência de um processo em curso no Tribunal de Contas da União), seja quanto à determinação dos valores atuais de reequilíbrio contratual decorrentes da inclusão das obras de duplicação, seja quanto, no mínimo, à adequação e atualização dos valores trazidos pela Resolução ANTT 4.973/2015. Não há hipótese na qual a concessionária esteja autorizada a praticar a tarifa de 2015, de forma unilateral, não tendo o Tribunal autorizado, de nenhuma forma, tal medida.

18. Mais uma questão: a decisão do Tribunal afirma categoricamente que o reequilíbrio deve ser "concomitante" à execução das obras - não prévio, nem posterior. Porém a concessionária implementou o aumento da tarifa de pedágio antes mesmo de qualquer execução das duplicações, o que viola frontalmente a decisão judicial. Não há informação sobre cronograma de execução, nem houve avaliação sobre os projetos, que dado o distanciamento temporal de sua apresentação à ANTT podem estar defasados, demandando ajustes e adequações. O tribunal autorizou apenas o reequilíbrio concomitante à execução, porém a concessionária implementou em seu favor um reequilíbrio prévio, antes mesmo de executar qualquer coisa.

## 2.2 A Resolução ANTT 4.973/2015

20. Primeiramente, importa destacar que os valores trazidos na Resolução ANTT 4.973/2015 são valores de reequilíbrio para a execução das obras de duplicação em 2015, não atualmente, tendo já ocorrido diversas alterações de circunstâncias que demonstram a clara incongruência de tais valores com a realidade. Os valores trazidos pela Resolução de 2015 não reequilibram o contrato de concessão em 2021, em relação às mesmas obras, exigindo uma prévia adequação pela ANTT, antes de sua implementação.

21. Ademais, os valores trazidos na Resolução ANTT 4.973/2015 eram valores provisórios - e isso consta expressamente no texto da resolução - e diversas condicionantes foram impostas para a implementação dos novos valores. Vejamos o texto da Resolução:

22. Vejamos os pontos relevantes da Resolução acima transcrita, que foi utilizada pela concessionária para justificar o aumento unilateral da tarifa de pedágio:

- O aumento da tarifa de pedágio estava condicionado a diversos eventos, sendo eles: 1) a apresentação e aprovação dos projetos pela ANTT; 2) a realização de audiência pública; 3) nova deliberação da Diretoria; 4) comunicação prévia ao Ministério dos Transportes e Ministério da Fazenda;

- As tarifas previstas na Resolução são provisórias, pois os valores definitivos decorrerão da análise dos projetos executivos e das contribuições decorrentes do processo de participação social;

- A Diretoria Colegiada pode decidir não incluir os investimentos no contrato de concessão o que tornaria sem efeitos os valores provisórios trazidos na Resolução em questão.

23. O texto da Resolução não deixa dúvidas acerca do caráter provisório dos valores, cuja confirmação dependia da aprovação dos projetos executivos e do processo de participação social. Tal constatação mostra-se ainda mais relevante pois os projetos executivos, quando aprovados, revelaram valores inferiores àqueles previstos na Resolução, reforçando a inadequação de sua utilização pela concessionária, que de forma unilateral aumentou a tarifa de pedágio cobrada dos usuários.

24. Além da provisoriedade dos valores, a Resolução reserva à ANTT ampla discricionariedade na decisão de inclusão ou não dos investimentos no contrato de concessão, não garantindo à concessionária nenhum direito à cobrança dos valores ali previstos, senão antes de uma nova deliberação da Diretoria Colegiada, que fixaria o valor adequado e autorizaria a inclusão dos investimentos - o que nunca ocorreu. Dessa forma, claro está que as condicionantes não foram implementadas, não se podendo cogitar da aplicação dos valores previstos na Resolução ANTT 4.973/2015 que, além de provisórios e defasados, referem-se a investimentos que nunca foram efetivamente inseridos no contrato de concessão.

## 2.3 O cumprimento da decisão

26. O mandado de segurança, como é sabido, constitui uma ação de natureza mandamental, ou seja, busca obter do judiciário uma decisão que determine que a autoridade coatora faça ou deixe de fazer algo. No caso presente, a concessionária ingressou em juízo contra o que entendeu ser um ato omissivo do Diretor Geral da ANTT, buscando tutela judicial, portanto, que determinasse que a autoridade coatora agisse, ou seja, promovesse os atos que a concessionária entendeu que estavam faltando, que caracterizavam a dita omissão.

27. Obtida pela concessionária a decisão favorável, entretanto, esqueceu-se ela da natureza mandamental da ação que ajuizou, cujo conteúdo direciona-se à suposta autoridade coatora, a quem caberia, nesse quadro, fazer cessar a omissão apontada como ilegal. Do mandado de segurança resulta uma tutela mandamental, direcionada à autoridade coatora, a quem cabe fazer ou deixar de fazer algo. A decisão não permite que a concessionária, por si só, pratique atos que deveriam ser praticados pela autoridade coatora, numa forma de autoexecutoriedade das ações que a ela não cabem.

29. Em adição, há que se ressaltar que além do valor definitivo das obras em questão, seria necessário que fosse proposto o cronograma de execução das obras ajustado, tendo em vista que o cronograma considerado no cálculo tarifário procedido foi com a previsão de execução da obra de Duplicação do lote 01 nos anos 10 (2017/2018) e 11 (2018/2019).

30. Ainda, uma vez que o reequilíbrio econômico-financeiro seria proposto somente no presente momento, caberia ser considerado a TIR regulatória atualmente vigente, que é de 8,47% - conforme dispõe a Resolução ANTT nº 5.865, de 19 de dezembro de 2019, que atualiza e revisa a Metodologia para o Cálculo da Taxa de Retorno do Fluxo de Caixa Marginal - WACC, de que trata o artigo 5º da Resolução nº 4.075, de 3 de abril de 2013.

## 2.4 O cabimento e a necessidade da medida cautelar como forma de proteção do interesse público

32. A aplicação de medida cautelar pela ANTT encontra fundamento jurídico no art. 9º e seguintes da Resolução ANTT 5.083/2016. Tal norma disciplina "o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades em decorrência de condutas que infringem a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitação, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização".

[...]

35. A rigor, a notificação da concessionária para que faça cessar ato ilegal, contrário ao disposto no contrato de concessão, dispensa a formalidade das medidas cautelares, podendo ser realizada pela Superintendência ou pela Diretoria Colegiada da ANTT de forma direta. Trata-se de prerrogativa das partes contratantes comunicar à outra acerca da prática de atos contrários ao contrato, demandando sua imediata cessação.

36. No caso presente a concessionária, partindo de interpretação teratológica e descabida de decisão judicial, decidiu ela própria implementar aumento da tarifa de pedágio, de forma frontalmente contrária ao previsto no contrato de concessão. O ato praticado pela concessionária é da maior gravidade, tendo aumentado sua própria remuneração de forma unilateral, sem qualquer contraprestação. Cabe, portanto, a aplicação de medida cautelar ou, alternativamente, a notificação da concessionária para que imediatamente faça cessar o ato ilegal, retornando a cobrança da tarifa para o valor anterior. Seguindo-se pela medida cautelar, sua aplicação caberá ao Superintendente da SUROD. Caso de opte pela notificação direta da concessionária, esta poderá partir da Diretoria Colegiada, por deliberação, nos termos do art. 38, §1º, da Lei

8.987/95:

[...]

37. Em quaisquer dos dois casos é adequada a referência expressa à possibilidade de instauração de processo de caducidade em caso de não cumprimento da cautelar ou da notificação para a imediata cessação da conduta ilegal.

#### 2.5 Sugestões de ajuste da minuta

38. Sobre a minuta proposta à Diretoria Colegiada, proponho algumas adequações de sua redação, nos seguintes termos:

[...]

#### 3. CONCLUSÃO

39. Pelas razões acima expostas, **restou evidenciado que a concessionária Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S/A aumentou de forma ilegal a tarifa de pedágio cobrada dos usuários da rodovia**, a partir de interpretação teratológica e inadequada de decisão judicial, em grave prejuízo aos usuários e ao interesse público.

40. Nesse contexto, **cabível a aplicação de medida cautelar pelo Superintendente, com fundamento na Resolução ANTT 5.083/2016, ou a notificação, pela Diretoria Colegiada da ANTT, da concessionária, para que ela restabeleça de forma imediata a tarifa de pedágio aprovada por esta Agência, nos termos do contrato de concessão, sob pena da instauração de processo de caducidade e possível extinção da relação contratual.**

[...] (grifos acrescentados)

2.7. Conforme consta no Despacho (SEI5889572), o Diretor-Geral convocou sorteio extraordinário, para a distribuição do Processo Administrativo nº 50500.018284/2021-61. O sorteio se deu hoje, às 10h, e o referido processo foi distribuído para a minha relatoria.

2.8. Considerando a urgência da matéria, encaminhei os autos à Seger, pelo Despacho (SEI 5896820), para que verificasse junto ao Diretor-Geral a possibilidade de convocar, com fundamento no art. 59 do Regimento Interno da ANTT, uma reunião extraordinária para hoje à tarde, às 16h, para que a Diretoria Colegiada apreciasse a matéria, o que ocorreu, conforme consta no Despacho (SEI 5899204).

2.9. Analisando os autos, entendo que assiste razão às manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos. De fato, não há respaldo algum para que a concessionária, de maneira unilateral, alterasse o valor das tarifas.

2.10. A decisão judicial não impede que a ANTT, por outras razões que não a discutida existência de processo em curso no TCU, reconheça a existência de circunstâncias que afetem a execução das duplicações em questão, em especial pelo fato do longo tempo que se passou desde a publicação da Resolução nº 4.973/2015, que, inclusive, facultou à Agência decidir pela conveniência e oportunidade de inclusão das obras no contrato de concessão, o que ainda não ocorreu.

2.11. Ademais, além de a decisão do Tribunal não ter fixado qualquer tarifa a ser praticada pela concessionária em razão da execução das obras de duplicação, a Resolução nº 4.973/2015 não trouxe valores definitivos de reequilíbrio; pelo contrário, impôs uma série de condicionantes que deveriam ser cumpridas para a execução das obras.

2.12. Não bastasse isso, a decisão é categórica ao definir que o reequilíbrio deve ser concomitantemente à execução das obras e, por isso, não permitiu que a concessionária, por livre iniciativa, alterasse previamente o valor das tarifas cobradas.

2.13. Como bem demonstrado pela Procuradoria, a natureza jurídica do Mandado de Segurança é mandamental, de modo que busca obter do judiciário uma decisão que determine que a autoridade coatora faça ou deixe de fazer algo e não permite, outrossim, que a impetrante pratique atos que deveriam ser praticados pelo impetrado.

2.14. Por todo o exposto, é evidente que a decisão da concessionária está prejudicando os usuários que trafegam na rodovia, visto que estão pagando uma tarifa bem superior a que deveriam arcar, como, por exemplo, para os veículos de categoria 1, de R\$ 7,70 (sete reais e setenta centavos) em vez de R\$ 5,20 (cinco reais e vinte centavos), o que implicou num aumento de aproximadamente 48% (quarenta e oito por cento).

2.15. Conforme consta na Carta TBR 0250/2021 (SEI531372), a concessionária está cobrando os valores indevidos desde 00h do dia 6 de março de 2021, isto é, há mais de vinte dias, o que está gerando enormes prejuízos aos usuários e enriquecimento ilícito da concessionária.

2.16. Dessa forma, penso que estamos diante de um caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação que enseja a adoção da medida cautela proposta pela Surod, com base no art. 9º da Resolução nº 5.083/2016:

[...]

Art. 9º **Em caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação, o Superintendente poderá, motivadamente, adotar providências acauteladoras**, estritamente indispensáveis à eficácia do ato final, sem a prévia manifestação do interessado.

[...] (grifo acrescentado)

2.17. No entanto, considerando que a proposta será concretizada pela Diretoria Colegiada da ANTT e não pela Superintendência, como faculta *ocaput* do artigo, acolho as sugestões propostas Procuradoria, no sentido de propor a publicação de Deliberação, notificando a concessionária para que ela restabeleça de forma imediata a tarifa de pedágio aprovada por esta Agência, nos termos do contrato de concessão, sob pena da instauração de processo de caducidade e possível extinção da relação contratual.

### 3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, VOTO por aprovar a minuta de Deliberação (SEI5896807), para notificar a concessionária

Transbrasiliana Concessionária de Rodovia S/A a promover a regularização da prestação do serviço objeto do contrato de concessão, restabelecendo de forma imediata a Tarifa Básica de Pedágio, sob pena da instauração de processo de caducidade e possível extinção da relação contratual.

Brasília, 31 de março de 2021.

(assinado eletronicamente)  
**DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 31/03/2021, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5896797** e o código CRC **D06AFF52**.

Referência: Processo nº 50500.018284/2021-61

SEI nº 5896797

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)