



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO A DIRETORIA

NÚMERO: 30/2024

OBJETO: Proposta de Deliberação que aprova a 18ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio - Autopista Planalto Sul S.A.

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO (S): 50500.037948/2024-33

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER n. 00083/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 23925801) e DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00071/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 23925823)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Processo administrativo tendente à formalização da 18ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio (TBP), que tem por escopo o cumprimento de determinação veiculada no Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário, lavrado nos autos do TC 009.550/2023-5.

2. DOS FATOS

2.1. Nos autos do processo nº TC 009.550/2013-5 foi prolatado o Acórdão n.º 2.507/2022-TCU-Plenário, que determinou:

"9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que, no prazo de 120 dias, adote providências necessárias a refazer os cálculos relativos ao ressarcimento à concessionária de receitas não-aferidas, em razão de atraso na implantação das praças de pedágio, a considerar como responsabilidade da Administração, apenas, o período de 148 dias, para cada posto de pedágio, entre a assinatura do contrato (18/02/2008) e a expedição do Decreto de Utilidade Pública de Bens (15/07/2008), a fim de compensar os valores indevidamente recebidos pela contratada".

2.2. O referido Acórdão originou de uma auditoria de conformidade realizada para verificar atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na fiscalização do contrato de concessão celebrado com a concessionária Autopista Planalto Sul S/A, que administra a Rodovia BR-116-PR/SC (Trecho Curitiba-Divisa SC/RS), com 412,7km de extensão.

2.3. Diante do Acórdão do TCU, a Surod elaborou a Nota Técnica SEI Nº 204/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT (SEI 21753550). Nessa nota, a SUROD informa que, além da determinação contida no item 9.3 do Acórdão, a proposta de revisão tarifária apresentada também inclui o cálculo do desconto referente à receita auferida pela concessionária devido originada da abertura faseada das praças de pedágio, conforme o trecho transcrito abaixo:

"37. Além disso, conforme Voto do Acórdão nº 2.507 /2022-TCU-Plenário, será necessário proceder com o cálculo do desconto relativo à cobrança indevida nas praças de pedágio face a antecipação de cobrança de pedágio aos usuários à medida que cada uma das praças foi implantada, o que contrariou expressa dicção do Contrato de Concessão que somente admitia a arrecadação de tarifa após a execução das obras de todas as praças."

2.4. A referida Nota Técnica foi enviada à Concessionária por meio do Ofício SEI Nº 1653/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR-ANTT (SEI 21753570). Em resposta ao Ofício, a Planalto Sul encaminhou à Agência a Carta APS/REG/24020701 (SEI 21900249), na qual a Concessionária discorda da proposta de revisão tarifária apresentada pela SUROD. A Planalto Sul argumenta que a unidade técnica não se restringiu apenas à determinação contida no Acórdão do TCU, incluindo no cálculo premissas que não foram expressas no Acórdão nº 2507/2022-TCU.

2.5. Após a manifestação da Concessionária, a SUROD elaborou uma nova Nota Técnica (Nota Técnica SEI Nº 1997/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT – SEI 22217955). Nesta nota, a SUROD informa que não concorda com a posição da Concessionária, afirmando o seguinte:

"Em resposta à manifestação da Concessionária sobre o tema em questão, apresentada na Carta APS/REG/24020701 (SEI nº 21900249), de 08/02/2024, a área técnica da ANTT não concorda com os cálculos elaborados pela Concessionária.

Com relação à cobrança antecipada de pedágio em algumas praças, o **Voto do Acórdão** (SEI nº 19683251) apresenta o seguinte:

"7. Se não bastasse, a agência reguladora autorizou a antecipação de cobrança de pedágio dos usuários à medida que cada uma das praças fosse implantada. Essa autorização não encontra respaldo contratual, pois, por expressa previsão, a arrecadação de tarifa só deveria ocorrer após a conclusão de todas as praças."

No **Relatório de Auditoria nº 914/2012** (SEI nº 21339449), por sua vez, o TCU alerta quanto à abertura das praças:

"86. Adicionalmente, devem ser objeto de estorno no fluxo de caixa os valores relativos ao pedágio indevidamente cobrado dos usuários antes da conclusão da última praça de pedágio, que totaliza 136 dias desigualmente distribuídos entre as praças de pedágio P2, P3, P4 e P5."

Assim, em cumprimento ao Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário e, baseado no **Voto do Acórdão** e no **Relatório de Auditoria nº 914/2012** acima mencionados, esta Gerência sugere o indeferimento do pleito em questão da Concessionária."

2.6. Em seguida, a SUROD acostou aos autos o Relatório à Diretoria SEI Nº 135/2024 (SEI 22265828) propondo à Diretoria Colegiada a aprovação da 18ª Revisão Extraordinária da seguinte forma:

"25. Dessa forma, a 18ª Revisão Extraordinária altera a TBP de R\$ 3,15092 - aprovada por ocasião da 16ª Revisão Extraordinária, da 16ª Revisão Ordinária e da 17ª Revisão Extraordinária - para R\$ 3,13327, considerando exclusivamente os eventos analisados acima, representando um decréscimo de 0,56%, cujos impactos

econômico-financeiros surtirão efeito na próxima revisão ordinária da TBP da Concessionária Autopista Planalto Sul S.A.

26. Em razão do exposto, submete-se à apreciação da diretoria da ANTT os procedimentos adotados na presente análise para 18ª Revisão Extraordinária da TBP, com efeito econômico-financeiro a partir da data-base de 19/12/2024.”

2.7. Mediante sorteio realizado em 21 de março de 2024 (Certidão de Distribuição REDIR-SEGER 22405209), os autos vieram para esta Diretoria para análise e proposição ao Colegiado.

2.8. Após o sorteio, a Concessionária acostou aos autos a Carta APS/REG/24041002 (SEI 22800636) na qual inicialmente ressalta que a revisão tarifária foi instaurado com a finalidade de cumprir Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário, e que a SUROD estaria extrapolando o objetivo processual. Após apresentar os seus argumentos, a Planalto Sul requer que a Surod reavalie sua posição e que seja consultada à Procuradoria Federal Junto à ANTT (PF-ANTT) para que sejam avaliadas as questões jurídicas levantadas na carta, conforme transcrito abaixo:

Por todos esses argumentos, pugna-se, mais uma vez, pela devolução do processo à SUROD, para reavaliação da situação, inclusive dos limites e determinação do v. Acórdão e, conseqüentemente, do refazimento dos cálculos à luz, exclusivamente, do item 9.3 do comando.

Requer, ao menos, que o presente processo seja encaminhado à Procuradoria para se manifestar acerca da divergência jurídica aqui ponderada, visando evitar eventuais ilegalidades, notadamente de, por vias transversas, anular um ato administrativo proferido há mais de uma década, o que é vedado pelo ordenamento jurídico vigente.

2.9. Diante das informações fornecidas pela concessionária e considerando a necessidade de uma análise detalhada do assunto, esta Diretoria solicitou à Diretoria Colegiada a concessão de um prazo adicional para levar a questão à deliberação do colegiado, conforme estabelecido no Art. 54 combinado com o § 2º do Art. 42 do Regimento Interno desta Agência, conforme Documento SEI 22927224.

2.10. Além disso, devido à proximidade do término do prazo estabelecido para o cumprimento do Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário, foi solicitado ao Tribunal uma prorrogação de 60 dias do prazo estabelecido. Em resposta ao pedido, os Ministros decidiram "prorrogar, em caráter improrrogável, por mais sessenta dias, a contar do dia 26/4/2024, o prazo para que a Agência Nacional de Transportes Terrestres cumpra as determinações exaradas no Acórdão 2507/2022-TCU-Plenário". Assim, o novo prazo estabelecido para a Agência finalizará em 26/06/2024, conforme Ofício Circular SEI Nº 1384/2024/GAB-DG/DG-ANTT (SEI 23825660), anexado ao processo SEI 50500.065031/2024-29, onde é feito o acompanhamento do referido Acórdão.

2.11. Após analisar os argumentos apresentados pela Concessionária, encaminhei à PF-ANTT um despacho contendo quatro questionamentos:

1. Considerando que o Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário não apresenta uma determinação expressa para que a ANTT proceda o desconto relativo à cobrança de pedágio antes da conclusão da última praça, sobrevém a questão se o registro do Ministro Relator em seu voto é suficiente para embasar o desconto tarifário proposto pela Surod.

2. Caso não seja factível efetuar o desconto mencionado com base no voto do Ministro Relator, a Agência poderia reavaliar seu entendimento e reconsiderar os atos que autorizaram a abertura faseada das praças de pedágio? Tendo em vista que a Concessionária alega que as autorizações concedidas pela Agência para a abertura gradual das praças, exaradas em 2008 e 2009, constituem atos jurídicos perfeitos e, portanto, não podem ser revistos.

3. Com base nos documentos apresentados nos autos, em particular a Nota Técnica SEI Nº 1997/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22217955) e a Carta APS/REG/24041002 (SEI 22800636), parte do ajuste ordenado no Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário já foi implementado durante a 1ª Revisão Extraordinária (Processo SEI nº 50500.061476/2009-09). Nesse contexto, caso a Agência precise cumprir exclusivamente a determinação contida no item 9.3 desse Acórdão, o cálculo resultará em um ressarcimento à concessionária de 56 dias. Portanto, questiono se é juridicamente viável realizar esse ressarcimento à Concessionária.

4. Por fim, emerge uma questão que não foi abordada pela Concessionária, mas suscitou dúvidas durante a análise dos autos. O TCU determinou que a ANTT, em um prazo de 120 dias, "adote de providências necessárias a refazer os cálculos relativos ao ressarcimento à concessionária de receitas não-auferidas, em razão de atraso na implantação das praças de pedágio". Dessa forma, levanta-se a dúvida se a aprovação do cálculo com efeito financeiro somente a partir de 19/12/2024 atenderia à determinação do Tribunal.

2.12. Em resposta, a PF-ANTT exarou o Parecer n. 00083/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 23925801), aprovado pelo Despacho de Aprovação n. 00071/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (23925823). Em síntese, a PF-ANTT respondeu o seguinte:

" (...)

40. Assim, em resposta ao primeiro questionamento, informa-se que o registro do Ministro Relator em seu voto não é suficiente para embasar o desconto tarifário proposto pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária.

(...)

66. Assim sendo, em resposta ao segundo questionamento, informa-se que, em não havendo comprovação de má-fé, e pouco importando o fundamento para eventual anulação (ressalvada a ocorrência de inconstitucionalidade flagrante), a agência reguladora não pode reconsiderar os atos que autorizaram a abertura faseada das praças de pedágio, editados em 2008, em razão de ter operado a decadência, nos termos do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

(...)

82. Assim, em resposta ao terceiro questionamento, informa-se que não é juridicamente viável realizar o ressarcimento à concessionária, já que a prerrogativa de invalidar o ato administrativo que culminou com a 1ª Revisão Extraordinária não mais subsiste pelo decurso do prazo decadencial.

83. Recomenda-se, assim, que, nos autos do TC 036.610/2023-3 (monitoramento), a agência reguladora informe ao TCU este justo motivo para o não atendimento da determinação veiculada no item 9.3 do Acórdão nº 2507/2022-TCU-Plenário.

(...)

88. De qualquer modo, considerando a resposta ao terceiro questionamento, de que não há viabilidade jurídica para o cumprimento da determinação constante do item 9.3 do Acórdão nº 2507/2022-TCU-Plenário, a resposta ao quarto questionamento encontra-se prejudicada."

2.13. Assim, após a análise jurídica, encaminhei os autos à SUROD por meio do Despacho SEI 24070983, solicitando que a unidade técnica procedesse, a título informativo e com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão da Diretoria Colegiada, ao cálculo relacionado ao ressarcimento à concessionária das receitas não auferidas devido ao atraso na implantação das praças de pedágio. Este cálculo deve considerar como responsabilidade da Administração apenas o período de 148 dias para cada posto de pedágio, conforme determinado no item 9.3 do Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário.

2.14. Em resposta, a Surod procedeu o cálculo, conforme consta no Despacho 24077593, e informou que o montante total que se obteria, em cumprimento ao Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário, é de R\$ 2.168.890,37, a preços de jul/2007, em favor da concessionária.

2.15. Assim, o processo foi incluído na pauta da 189ª Reunião Deliberativa Eletrônica para deliberação do Colegiado desta Agência, conforme Despacho 24066398.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Antes de adentrar a análise de mérito da matéria, considero relevante destacar o objetivo inicial deste processo, que é o cumprimento da determinação contida no item 9.3 do Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário, a qual transcrevo novamente abaixo:

"9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que, no prazo de 120 dias, adote de providências necessárias a refazer os cálculos relativos ao ressarcimento à concessionária de receitas não-auferidas, em razão de atraso na implantação das praças de pedágio, a considerar como responsabilidade da Administração, apenas, o período de 148 dias, para cada posto de pedágio, entre a assinatura do contrato (18/02/2008) e a expedição do Decreto de Utilidade Pública de Bens (15/07/2008), a fim de compensar os valores indevidamente recebidos pela contratada;"

3.2. Como bem destacado pela PF-ANTT em seu Parecer n. 00083/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 23925801), para compreender o objetivo do Tribunal de Contas da União com essa determinação, é essencial analisar a origem e o achado da auditoria da Secex/SC. Conforme mencionado no parágrafo 2.2 deste voto, o referido acórdão originou-se da auditoria de conformidade realizada para verificar a atuação da ANTT na fiscalização do contrato de concessão celebrado com a Autopista Planalto Sul S/A. A determinação contida no item 9.3 do acórdão decorreu do seguinte achado:

3.1 – Compensação indevida à concessionária de receitas não auferidas em razão de atrasos no início da cobrança do pedágio por motivos de responsabilidade da concessionária que foram indevidamente imputados à Administração pela ANTT, uma vez que o adiamento da conclusão de todas as praças de pedágio – condição necessária para o início da cobrança – superou em muito o atraso imputável à Administração.

3.3. Além de destacar o objetivo da auditoria e o achado pertinente a determinação em tela, a PF-ANTT também ressaltou qual foi a primeira proposta de determinação da Secex/SC, que é a seguinte:

91. Realizar, nos termos do art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a oitiva da ANTT e da Concessionária Autopista Planalto Sul - APS para que se pronunciem acerca da irregularidade "Compensação indevida à concessionária de receitas não auferidas em razão de atrasos no início da cobrança do pedágio por motivos de responsabilidade da concessionária que foram indevidamente imputados à Administração pela ANTT, uma vez que o adiamento da conclusão de todas as praças de pedágio – condição necessária para o início da cobrança – superou o atraso imputável à Administração", apurada na execução do Contrato de Concessão para exploração da Rodovia BR-116, no trecho entre Curitiba e a Divisa SC/RS, com 412,7 km de extensão, referente ao Edital ANTT n. 006/2007, alertando que a rejeição da defesa poderá resultar em determinação do Tribunal para providenciar revisão extraordinária para reduzir a tarifa básica de pedágio de forma a:

- a) expurgar o acréscimo indevido decorrente da aprovação da 1ª Revisão Extraordinária, ressarcindo a concessionária por um período de apenas 130 dias de pedágio não arrecadado, idêntico para todas as praças de pedágio, e descontando os dias de pedágio efetivamente cobrados pela concessionária antes da conclusão da última praça de pedágio;
- b) compensar todos os valores indevidos efetivamente recebidos pela concessionária decorrentes da 1ª revisão extraordinária até a data da nova revisão extraordinária.

3.4. Assim, concordo com a visão da Procuradoria que, de acordo com essas informações, inicialmente a auditoria tinha dois pontos de análise, que são: 1 – verificar o período de atraso do início da cobrança que deve ser considerado como de responsabilidade da Administração e que, por isso, deveria ser objeto de reequilíbrio, e 2 – analisar uma suposta irregularidade de liberar a cobrança de pedágio individualmente nas praças, à medida que fossem concluídas, ao invés de o início ocorrer de forma simultânea em todas as praças.

3.5. Conforme informado pela PF-ANTT, após a oitiva da Agência e da Concessionária, a SECEX/SC alterou a proposta de encaminhamento e excluiu da proposta de determinação a ser dirigida à ANTT o ponto relacionado ao desconto dos dias de pedágio efetivamente cobrados pela concessionária antes da conclusão da última praça de pedágio, conforme demonstrado abaixo:

e) Proposta de encaminhamento

20. Ante o exposto, propõe-se fixar, nos termos do art. 45 da Lei n. 8.443/1992 e do art. 251 do RI/TCU, prazo de 90 (noventa) dias à ANTT, a contar da notificação do teor deste Acórdão, para que, com relação ao contrato de concessão da Autopista Planalto Sul, refaça os cálculos relativos ao ressarcimento à concessionária de receitas não auferidas em razão de atrasos no início da cobrança do pedágio, de forma a considerar apenas o período de 148 dias, para todas as praças de pedágio, período entre a assinatura do contrato (18/02/2008) e a expedição do Decreto de Utilidade Pública de Bens (15/07/2008).

3.6. Embora não esteja explicitamente registrado nos autos, concordo com a PF-ANTT que se depreende que a unidade técnica do TCU acolheu as argumentações apresentadas nas oitivas, reconhecendo a possibilidade da autorização para o início da cobrança de pedágio à medida que cada praça fosse concluída.

3.7. Reforçando esse entendimento, a PF-ANTT trouxe em seu parecer outros julgados em que o TCU expressamente entendeu ser possível a abertura gradual das praças de pedágio, conforme demonstrado abaixo:

18. Com efeito, o TC 014.800/2009-0 cuidou de representação do Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2916/2009-TCU-Plenário, assim deliberou, in verbis:

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

9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. informar à autoridade representante que este Tribunal considera que os respectivos contratos de concessão dão amparo aos atos praticados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) mediante as Deliberações nº 478 a 482, 486 e 492 de 2008, no sentido de possibilitar a cobrança de pedágio nas rodovias BR-116/SP/PR, BR-381/MG/SP, BR-116/PR-101/SC, BR-101/RJ, BR-153/SP, BR-116/PR/SC e BR-393/RJ, à medida que cada praça de pedágio fosse implantada e apta a operar;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, relatório e voto à representante e à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

9.4. arquivar os autos.

19. Outro julgado do Tribunal de Contas da União, que afirma a licitude do ato que autorizou a cobrança de pedágio à medida que cada praça fosse implantada e apta a operar, ainda que o caso concreto se refira à concessão administrada pela Autopista Litoral Sul, é o Acórdão nº 2883/2015-TCU-Plenário, cujo item 9.1.1 tornou insubsistente o item 9.1.1 do Acórdão 3346/2012-TCU-Plenário. Vejamos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com base nos arts. 32, 33 e 48 da Lei Orgânica do TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração interpostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e pela Autopista Litoral Sul S.A. para, no mérito, dar-lhes provimento parcial e conferir-lhes efeitos infringentes, de modo a:

9.1.1. tornar insubsistente o item 9.1.1 do Acórdão 3346/2012-TCU-Plenário;

9.1.2. conferir a seguinte redação ao item 9.1.2 do Acórdão 3346/2012-TCU-Plenário:

"9.1.2. refaça os cálculos relativos ao ressarcimento à concessionária de receitas não auferidas em razão de atrasos no início da cobrança do pedágio, de forma a considerar apenas o prazo, para todas as praças de pedágio, período entre a assinatura do contrato (22/02/2008) e a expedição do Decreto de Utilidade Pública de Bens (15/07/2008) - (Item 9.1.2.1 da oitiva) " (...)

3.8. No caso em tela, em que pese a unidade técnica e o Ministro Relator tenham feito críticas a abertura faseada das praças de pedágio, a proposta de determinação que foi levada ao plenário do Tribunal restringiu-se ao período de atraso no início de cobrança da tarifa imputável à Administração, relacionado a expedição do Decreto de Utilidade Pública.

3.9. Assim, entendo que registro do Ministro Relator e da unidade técnica do Tribunal, embora relevante, não pode ser considerado suficiente por si só para justificar uma decisão de impacto tão significativo como a implementação de um desconto tarifário. A decisão precisa estar amparada por uma argumentação robusta, que inclua a análise de aspectos econômicos, legais e técnicos, além de considerações sobre o interesse público e os possíveis impactos sociais.

3.10. Diante do apresentado, coadunado com o entendimento Jurídico de que **"o registro do Ministro Relator em seu voto não é suficiente para embasar o desconto tarifário proposto pela Surod"**.

3.11. Frente a possibilidade de a Agência não ter respaldo jurídico para proceder a revisão tarifária conforme proposto pela Surod, e tendo em vista os elementos trazidos pela concessionária em seu peticionamento, fiz o seguinte questionamento à PF-ANTT:

2. Caso não seja factível efetuar o desconto mencionado com base no voto do Ministro Relator, a Agência poderia reavaliar seu entendimento e reconsiderar os atos que autorizaram a abertura faseada das praças de pedágio? Tendo em vista que a Concessionária alega que as autorizações concedidas pela Agência para a abertura gradual das praças, exaradas em 2008 e 2009, constituem atos jurídicos perfeitos e, portanto, não podem ser revistos.

3.12. Nesse contexto, a Procuradoria ressaltou o princípio da autotutela administrativa, que permite a administração reveja os seus atos, encontra limites importantes impostos pela necessidade de respeito à segurança jurídica e à boa-fé dos particulares.

3.13. O art. 54 da Lei 9.784/1999 impõe um prazo decadencial de cinco anos para que a Administração anule seus atos administrativos quando geradores de efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé. O direito de anular um ato administrativo se extingue após esse período, mesmo que seus efeitos se prolonguem.

3.14. Assim, reavaliando o entendimento e reconsiderando os atos que autorizaram a abertura faseada das praças de pedágio, equivaleria a anulá-los. Considerando que esses atos foram praticados em 2008, o direito de anulação decaiu em 2013, não podendo mais a Administração revisá-los, salvo em caso de má-fé ou flagrante inconstitucionalidade.

3.15. Nesse contexto, em resposta ao questionamento feito por esta Diretoria, a PF-ANTT informou que não havendo comprovação de má-fé, e pouco importando o fundamento para eventual anulação (ressalvada a ocorrência de inconstitucionalidade flagrante), **a agência reguladora não pode reconsiderar os atos que autorizaram a abertura faseada das praças de pedágio, editados em 2008, em razão de ter operado a decadência, nos termos do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999."**

3.16. Tendo em vista que não foi apontada nenhuma ilegalidade por parte da unidade técnica da Agência, sigo o entendimento da PF-ANTT quanto à impossibilidade de proceder à revisão tarifária com o desconto relacionado à abertura faseada das praças de pedágio.

3.17. Assim, pacificada a discussão sobre a abertura faseada das praças de pedágio, passamos a análise referente ao atendimento à determinação expressa no item 9.3 do Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário, conforme transcrito no parágrafo 3.1 deste voto.

3.18. Conforme consta nas Notas Técnicas SEI Nº 204/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT (SEI 21753550) e Nº 1997/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT, bem como na manifestação da Concessionária na Carta APS/REG/24041002 (SEI 22800636), caso seja seguido o objetivo que deu origem a este processo, que é o cumprimento do referido Acórdão, a revisão acarretará em um ressarcimento à concessionária. Assim, questioneei à PF-ANTT sobre a viabilidade jurídica desse ressarcimento, nos seguintes termos:

3. Com base nos documentos apresentados nos autos, em particular a Nota Técnica SEI Nº 1997/2024/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT (SEI 22217955) e a Carta APS/REG/24041002 (SEI 22800636), parte do ajuste ordenado no Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário já foi implementado durante a 1ª Revisão Extraordinária (Processo SEI nº 50500.061476/2009-09). Nesse contexto, caso a Agência precise cumprir exclusivamente a determinação contida no item 9.3 desse Acórdão, o cálculo resultará em um ressarcimento à concessionária de 56 dias. Portanto, questiono se é juridicamente viável realizar esse ressarcimento à Concessionária.

3.19. A Procuradoria, ao analisar os autos, entendeu que existe uma impossibilidade jurídica de cumprir o comando do item 9.3 do acórdão nº 2.507/2022. Para o cumprimento da determinação seria necessário a anulação do cálculo anterior, realizado no bojo da 1ª Revisão Extraordinária, ocorrida em 2009.

3.20. Assim, entende a PF-ANTT que *"o direito de a Administração anular a revisão extraordinária decaiu nos termos do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999. O ato que se pretende anular foi editado em 19/12/2009, tendo, à evidência, transcorrido o prazo decadencial de cinco anos, em 19/12/2014. Por outro lado, o fundamento para a invalidação do ato não se encontra amparado em nenhuma inconstitucionalidade flagrante, de modo a afastar o instituto da decadência."*

3.21. Além disso, a Procuradoria destaca que a referida revisão tarifária gerou benefícios aos usuários, e um eventual refazimento do ato administrativo, conforme determinado pelo TCU, resultaria em um aumento tarifário.

3.22. Diante desse contexto, a PF-ANTT entende que *"não é juridicamente viável realizar o ressarcimento à concessionária, já que a prerrogativa de invalidar o ato administrativo que culminou com a 1ª Revisão Extraordinária não mais subsiste pelo decurso do prazo decadencial"*. Assim, a procuradoria recomenda o seguinte:

83. Recomenda-se, assim, que, nos autos do TC 036.610/2023-3 (monitoramento), a agência reguladora informe ao TCU este justo motivo para o não atendimento da determinação veiculada no item 9.3 do Acórdão nº 2507/2022-TCU-Plenário.

3.23. Nesse sentido, a PF-ANTT destaca a Declaração de Voto, do Ministro Antonio Anastasia, ao Acórdão nº 2136/2023-TCU-Plenário, que negou provimento ao pedido de reexame interposto pela ANTT em face do Acórdão nº 2507/2022-TCU-Plenário, que consignou o seguinte:

Caso a ANTT não consiga cumprir a decisão do TCU, por algum motivo justo, inclusive a prescrição eventualmente incidente sobre a relação jurídica com a concessionária, compete-lhe informar o fato ao Tribunal, acompanhado da documentação comprobatória necessária.

3.24. Por fim, frente a análise jurídica da matéria constante no Parecer nº 00083/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 23925801), solicitei que à Surod, a título informativo e com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão da Diretoria Colegiada, que realizasse o cálculo relacionado ao ressarcimento à concessionária das receitas não-auferidas, conforme determinado no item 9.3 do Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário.

3.25. Em resposta, a Surod informou que o montante total que se obteria, em cumprimento ao Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário, é de R\$ 2.168.890,37, a preços de jul/2007, em favor da concessionária, conforme transcrito abaixo:

"4. Primeiramente, cabe mencionar que o reequilíbrio devido ao atraso na abertura das praças já havia sido considerado no âmbito da 1ª Revisão Extraordinária, conforme Nota Técnica nº 178/GEROR/SUINF/2009, com efeito econômico a partir do dia 19/12/2009. Dessa forma, para atender ao que foi solicitado, esta GEGEF procedeu com o cálculo resultante da imputação do atraso de 148 dias à ANTT, e considerando os dias já ressarcidos na 1ª Revisão Extraordinária.

5. Assim, para se obter o que deveria ser considerado no ressarcimento em função do atraso, foi subtraído dos 148 dias os dias já ressarcidos pela ANTT (Coluna E do Quadro 1). Cabe pontuar que, para a praça de pedágio P5, considerando que os dias de atraso já ressarcidos foram de 123 dias e que esta iniciou a cobrança antes dos 148 dias de atraso imputados à ANTT, não há o que se falar em novo reequilíbrio, sendo então considerado para o cálculo do montante a Coluna F do Quadro 1. Os resultados são apresentados no Quadro a seguir:

Quadro 1: Cálculo do montante - Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário

Praça	Data Prevista em Contrato para início de cobrança	Atraso Imputado à ANTT (Acórdão 2.508/2022) A	Data para início da cobrança devido ao atraso B	Data de início da cobrança pela concessionária C	Dias já ressarcidos D	Dias a serem ressarcidos E = D - A	Saldo de dias a ser reequilibrado F	Arrecadação diária estimada G	Valor a reequilibrar H
P1	18/08/2008	148	13/01/2009	22/02/2009	119	29	29	R\$ 58.842,90	R\$ 1.706.444,00
P2	18/08/2008	148	13/01/2009	04/02/2009	119	29	29	R\$ 44.780,20	R\$ 1.298.625,80
P3	18/08/2008	148	13/01/2009	04/02/2009	170	-22	-22	R\$ 32.203,39	-R\$ 708.474,58
P4	18/08/2008	148	13/01/2009	18/01/2009	153	-5	-5	R\$ 25.540,97	-R\$ 127.704,85
P5	18/08/2008	148	13/01/2009	19/12/2008	123	25	0	R\$ 35.189,16	R\$ 0,00

6. A partir desta análise, o montante total que se obteria, em cumprimento ao Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário, é de **R\$ 2.168.890,37**, a preços de jul/2007, em favor da concessionária.

3.26. Diante da análise jurídica apresentada pela PF-ANTT, acolho a recomendação contida no Parecer nº 00083/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 23925801) e proponho à Diretoria Colegiada desta Agência que informe ao TCU os fundamentos que justificam o não cumprimento da determinação contida no item 9.3 do Acórdão nº 2507/2022-TCU-Plenário.

3.27. Portanto, considero apropriado adotar a orientação da Procuradoria, que exerce o papel regimental de consultoria e assessoramento jurídico na ANTT, conforme estabelecido no inciso I do art. 24 do Regimento Interno desta Agência. Nesse sentido, é essencial comunicar ao TCU os fundamentos que embasam a decisão da Agência, garantindo transparência e legalidade em suas ações, além de assegurar o cumprimento adequado das determinações do Tribunal de Contas da União em conformidade com os princípios legais vigentes.

3.28. Por fim, considerando as manifestações contidas nos autos, especialmente o Parecer nº 00083/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 23925801), que passa a integrar este ato nos termos do art. 50, inciso II, §1º, da Lei nº 9.784/1999, e **em compromisso com o prazo estabelecido pelo TCU, que se encerra no dia 26/06/2024, submeto a matéria à deliberação da Diretoria Colegiada.**

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Pelo exposto, voto por:

- Arquivar a proposta apresentada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária para a 18ª Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio (TBP) do Contrato de Concessão da BR-116/PR/SC, trecho Curitiba – divisa SC/RS, explorado pela Concessionária Autopista Planalto Sul S.A.
- Comunicar ao Tribunal de Contas da União (TCU) a existência de justo motivo, inviabilidade jurídica, para o não cumprimento do item 9.3 do Acórdão nº 2.507/2022-TCU-Plenário, nos termos da minuta de Deliberação SEI 24215553.

Brasília, 24 de junho de 2024.

FELIPE FERNANDES QUEIROZ
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, Diretor, em 24/06/2024, às 15:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



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, informando o código verificador **24214429** e o código CRC **B4B07A08**.