

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 020.984/2019-7

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: não há

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE 10/2019 DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. CONTRATO DE CONCESSÃO DO POLO RODOVIÁRIO DE PELOTAS/RS. PEDÁGIO. DETERMINA REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, consubstanciada na Proposta de Fiscalização e Controle 10/2019 (autor: Deputado Federal Marcel Van Hattem), encaminhada ao Tribunal pelo Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante o Ofício 95/2019/CFFC-P, de 11.7.2019, por meio do qual requer, “*com amparo no art. 71 da Constituição Federal, que seja realizado ato de fiscalização e controle nos contratos de concessão do Polo Rodoviário de Pelotas*”.

2. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRodoviaAviação, às peças 11 e 12, propôs conhecer da Solicitação e realizar inspeção na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 95/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Léo Motta, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle nº 10/2019, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Marcel Van Hattem, com informação de que o respectivo relatório prévio foi aprovado pela CFFC/CD na reunião deliberativa de 10/7/2019 (peça 1).

2. Trata-se da concessão do chamado Polo Rodoviário de Pelotas/RS, explorado pela Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S.A. (Ecosul), Contrato 13/2000-MT, atualmente com 457,3 km, compostos pelos trechos seguintes:

a) BR-116, da ponte sobre o Arroio Duro (Camaquã, km 400,5) ao trevo CICASUL (Pelotas, km 523,9), de 123,4km;

b) BR-116, do trevo CICASUL (Pelotas, km 523,9) à rua Uruguai (Jaguarão, km 661), de 137,1 km;

c) BR-392 entre Rio Grande e Pelotas, da Av. Honório Bicalho (km 0) ao entroncamento com a BR-116 (km 68,4), de 68,4km;

d) BR-392 do trevo CICASUL (Pelotas, km 71,3) à Santana da Boa Vista (km 199,7), de 128,4 km.

3. Por meio do documento encaminhado, requer-se ao TCU a realização de fiscalização no contrato referente à concessão, a fim de se identificar a razão do alto valor das tarifas ali praticadas, apurando se existe irregularidade e eventualmente identificando responsáveis e quantificando danos.

4. A solicitação foi recebida pela Presidência do TCU conforme Aviso 433/GP/TCU, de 12/7/2019, e Despacho do Exmo. Ministro-Presidente José Múcio Monteiro (peças 2 e 3), e comunicada ao Exmo. Ministro Relator em 22/10/2019 (peça 7).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente de comissão parlamentar para solicitar a realização de fiscalização, quando por ela aprovada a respectiva proposta.

6. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

HISTÓRICO

7. A fim de proporcionar melhor compreensão da matéria trazida pelo solicitante, segue breve histórico do contrato de concessão do Polo Rodoviário de Pelotas/RS e de exame, realizado pelo TCU, referente a sua sub-rogação à União.

Origem e sub-rogação do contrato de concessão à União

8. Trata-se de concessão originariamente promovida pelo Estado do Rio Grande do Sul, cujo contrato foi posteriormente sub-rogado à União. Tal histórico é brevemente esclarecido no Relatório do Acórdão 2.857/2010-TCU-Plenário (TC 001.059/2003-7, 'acompanhamento de procedimentos adotados para concessão do Polo Rodoviário de Pelotas no Estado do Rio Grande do Sul', processo encerrado), de relatoria do Exmo. Ministro Valmir Campelo, no qual se transcreve o seguinte teor apresentado pela ANTT (indicação de fls. àquele processo físico):

(...) 3. Após processo licitatório, ocorreu a celebração do Contrato de Concessão nº 215 (fls. 37/65), de 15 de julho de 1998, entre o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), e a Empresa Concessionária de Rodovias do Sul (Ecosul).

4. A partir de janeiro de 1999, no entanto, divergências entre o governo do Estado e a concessionária resultaram em uma série de ações e notificações judiciais. Arguiu-se, na ocasião, suposta alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrente da deterioração das rodovias do Pólo Rodoviário de Pelotas/RS, no período entre a publicação do Edital nº 69, em 12 de novembro de 1996, e a emissão pelo DAER da ordem de início dos trabalhos iniciais, em 24 de julho de 1998.

5. Em consequência da discordância entre as partes, em dezembro de 1999, o Estado do Rio Grande do Sul denunciou o Convênio nº 8, de 1996, tendo a administração e a exploração das rodovias retornadas para a União (fls. 67/77).

6. Em 18 de maio de 2000, foi celebrado o Contrato MT nº 13 (fls. 92/96), de rerratificação e sub-rogação ao Contrato nº 215, de 1998, entre a União, por intermédio do Ministério dos Transportes (MT), com a interveniência do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), e a Ecosul. Nesse instrumento, ficou estabelecida a faculdade de renegociação dos termos do contrato pelo governo federal.

7. À época, foi acordado entre as partes, conforme Cláusula Terceira do Contrato MT nº 13 (fl. 94), que, mediante a celebração de Termo Aditivo ao contrato, seriam elaborados novos termos à outorga em vigor (Contrato nº 215, de 1998), adequando-a às diretrizes gerais da política de concessões federais.

8. Assim, em 7 de julho de 2000, foi firmado o Termo Aditivo (fls. 96/109) ao Contrato MT nº 13, de 2000, com os ajustes considerados necessários para viabilizar a exploração do Pólo Rodoviário de Pelotas.

9. Em 29 de novembro de 2002, foi celebrado o Termo de Transferência e Sub-rogação do Contrato nº 13, de 2000, entre o Ministério dos Transportes e a ANTT (fl. 8/9), formalizando

o momento a partir do qual a Agência passou a fiscalizar a execução do contrato. (...)’

9. *Ainda naquele Relatório, esclarece-se, precisamente quanto à tarifa:*

44. Em função da renegociação foi possível também observar que a TIR da concessão foi mantida em 17,55% e que a TBP foi estabelecida em R\$ 1,00 (um real) por eixo. Esse valor, inclusive, é menor do que a tarifa básica de pedágio inicial, fixada em R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos), como consequência das alterações promovidas nas variáveis, principalmente, no que diz respeito ao aumento do prazo contratual.

10. *Elucidou-se também quanto aos principais pontos renegociados por meio do Termo Aditivo nº 1, de 2000, o qual consolidou a rerratificação e a sub-rogação do contrato à União:*

31. Os principais pontos renegociados foram (fls. 169/170):

a) acréscimo de 72,3 km na extensão do trecho concedido;

b) aumento do prazo contratual de 15 (quinze) anos para 25 (vinte e cinco) anos, não contando o tempo decorrido de 2,33 (dois inteiros e trinta e três centésimos) anos desde a emissão da ordem de início da operação até o início da cobrança de pedágio;

c) estabelecimento de mecanismo de recomposição tarifária;

d) substituição do Projeto Básico de Exploração (PBE) pelo Programa de Exploração da Rodovia (PER);

e) custos operacionais; e

f) tráfego e receita de pedágio.

11. *E, no mencionado Acórdão 2.857/2010-TCU-Plenário, decidiu-se:*

9.1. considerar atendidas, até o momento, as medidas adotadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT/MT) com o objetivo de verificar a correção da execução do Contrato de Concessão nº 13, de 2000, conforme determinado no item 9.1.1 do Acórdão nº 825/2004-TCU-Plenário, tendo em vista que o efetivo equilíbrio econômico-financeiro do referido contrato de concessão, em especial quanto à definição da Taxa Interna de Retorno/TIR, poderá ser influenciado pela deliberação a ser adotada nos autos do TC 026.335/2007-4;

Método de reequilíbrio econômico-financeiro

12. *O citado TC 026.335/2007-4 (representação com ‘verificação do equilíbrio econômico-financeiro das rodovias federais já concedidas na primeira etapa do Programa Nacional de Desestatização’, processo encerrado) culminou em determinação para que a ANTT passasse a adotar a metodologia de fluxo de caixa marginal prevista na Resolução ANTT 3.651/2011 nas recomposições do equilíbrio econômico-financeiro de diversos contratos da 1ª Etapa de concessões, entretanto, excetuando-se o do Polo Rodoviário de Pelotas, conforme Acórdão 2.927/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues.*

13. *No Relatório desse Acórdão, narra-se que a ANTT, após a aprovação da mencionada Resolução, encaminharia ao então Ministério dos Transportes ‘um projeto específico para cada contrato, com os investimentos adicionais a cada contrato que necessitar’, listando ‘adequação do contrato de concessão’ referente ao Polo.*

14. *Apesar disso, a autarquia utilizou tal metodologia de reequilíbrio também na concessão ora sob exame (peça 93 do TC 019.671/2014-8, ‘representação contra Resolução da ANTT que trata do reajustamento das tarifas básicas de pedágio do complexo rodoviário Polo de Concessão Rodoviária de Pelotas/RS’, de relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, processo aguardando pronunciamento do Gabinete do Ministro, com proposta da Unidade Técnica para realização de audiências – constatações resumidas ao item 25 abaixo).*

EXAME TÉCNICO

15. No relatório prévio encaminhado pelo solicitante, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Carlos Jordy, narra-se que (peça 1, p. 3):

a) conforme veiculado na imprensa, exame do TCU revelou que os valores de pedágio são consideravelmente superiores aos praticados em outras concessões;

b) leilão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em novembro de 2018 para concessão de outras rodovias no Rio Grande do Sul (BR-290, BR-101 e BR-386), mesmo com previsão de maiores contrapartidas e obras a serem realizadas pela concessionária, estabeleceu preços consideravelmente inferiores aos praticados no Polo Rodoviário de Pelotas;

c) o alto custo tarifário tem impactado negativamente na região, constatando-se que empresas têm optado por transportar cargas de valor agregado pelos portos catarinenses.

16. Assim, consubstancia-se a proposta de fiscalização no sentido de que cabe (peça 1, p. 4):

a) verificar se houve violação de norma, bem como eventualmente identificar responsáveis e buscar a reparação de danos; e

b) investigar a razão de ‘as tarifas possuírem valor tão mais elevado’.

17. Como efeitos esperados, narram-se (peça 1, p. 4):

a) a contribuição da fiscalização proposta ‘para entender o problema relacionado à competitividade no escoamento da produção que passar pela rodovia tendo o destino o Complexo Portuário de Rio Grande’;

b) ‘a correção de eventuais ineficiências, desvios e irregularidades na utilização de recursos públicos’; e

c) ‘efeitos benéficos para a sociedade que podem surgir de uma ação de fiscalização efetuada sob a lente do Poder Legislativo da qual resulte correção de eventuais irregularidades e malversação de recursos públicos’.

18. Discorre-se, ainda no relatório prévio aprovado pela CFFC/CD, sobre a fundamentação jurídica de se solicitar ao TCU a realização da fiscalização proposta, ‘sobretudo no que se refere às altas taxas de pedágio’, na forma de ‘auditoria no contrato de concessão do Polo Rodoviário de Pelotas’, aduzindo que assim haverá maior efetividade (peça 1, p. 4-6).

Aumento tarifário nas concessões de rodovias federais

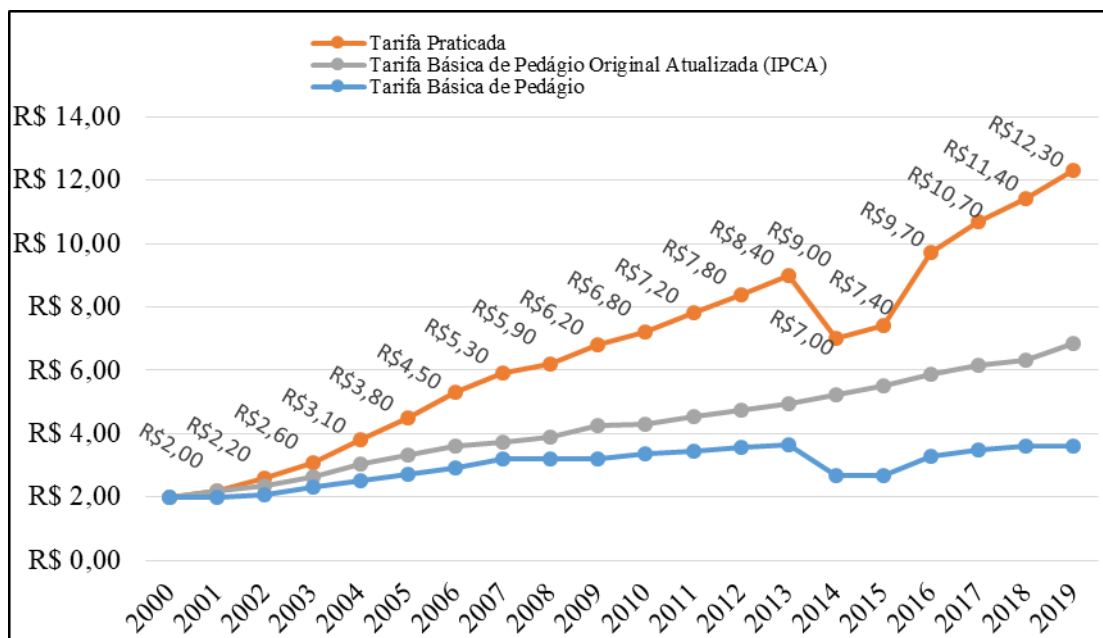
19. A veiculação pela imprensa acerca dos valores das tarifas, aludida no relatório prévio trazido pela CFFC/CD, apresenta dados relacionados com auditoria operacional do TCU que teve como escopo o Programa de Concessões de Rodovias Federais – Procrofe (TC 012.624/2017-9, auditoria de natureza operacional ‘na prestação do serviço público concedido de infraestrutura rodoviária – Concessões de Rodovias Federais’, em fase de exame de embargos de declaração apresentados após decisão de mérito, Acórdão 2190/2019-TCU-Plenário, relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas).

20. Ali apurou-se que desde o início do Programa as recorrentes revisões tarifárias elevam rotineiramente as tarifas, de modo que tal diferença ante a tarifa original atualizada se mostra maior nas primeiras concessões, a chamada 1ª Etapa do Procrofe, a exemplo da ora sob exame.

Evolução tarifária na concessão do Polo Rodoviário de Pelotas

21. Exame da evolução tarifária revela que na concessão do Polo Rodoviário de Pelotas, conforme o Gráficos 1 e 2 abaixo, a tarifa praticada é mais de 80% superior à atualização da tarifa básica de pedágio (TBP) inicialmente pactuada para a concessão (gráfico constituído na peça 8, p. 1).

Gráfico 1 – Evolução Tarifária Polo Rodoviário de Pelotas

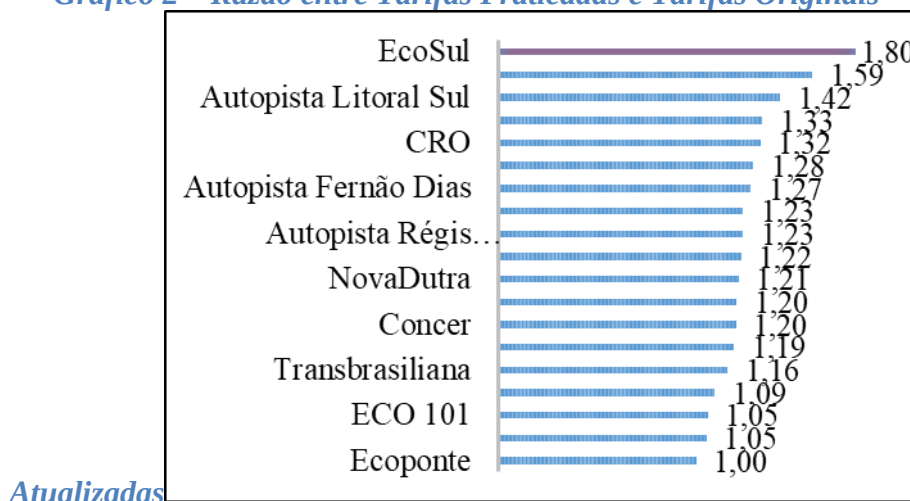


Fonte: dados obtidos das Notas Técnicas publicadas pela ANTT em sua página oficial na internet (http://www.antt.gov.br/rodovias/Concessoes_Rodoviar/ECOSUL/ECOSUL_Revisao_e_Reajuste_da_Tarifa_de_Pedagio.html).

22. Comparação entre a evolução da tarifa praticada e a tarifa original atualizada, conforme se vê no Gráfico 1 acima, revela que, em geral, desde a sub-rogação do contrato à União o usuário do Polo paga cada vez mais caro do que o originariamente pactuado, com tendência de ampliação de tal diferença (acerca da redução ocorrida em 2014 se esclarece mais adiante).

23. O Gráfico 2 abaixo evidencia que a concessão do Polo Rodoviário de Pelotas é a que apresenta maior diferença proporcional entre a tarifa praticada e a tarifa original atualizada, superando 80% (gráfico constituído na peça 8, p. 2; relato semelhante no TC 012.624/2017-9, peça 183, p. 55, Tabela 7).

Gráfico 2 – Razão entre Tarifas Praticadas e Tarifas Originais



Atualizadas

24. No relatório da auditoria operacional revelou-se que tal inchaço deriva, nesta e nas concessões do Procrofe em geral, do grande volume de inserções de investimentos nos contratos, e suas consequentes revisões tarifárias para reequilíbrio econômico-financeiro das avenças, o que, por se tratar de prática corriqueira, mostra-se mais impactante nas concessões mais antigas, como da do Polo Rodoviário de Pelotas. Ali concluiu-se (TC 012.624/2017-9, peça 183, p. 92 – referências àquele relatório):

501. Em termos de economicidade, adotando-se a visão do cidadão, usuário da rodovia que paga a tarifa de pedágio e contribuinte cujos impostos pagos custeiam as rodovias não concedidas, verifica-se que as concessões mais recentes proporcionaram melhora significativa na relação entre o total pago via pedágio e o total de quilômetros custeados com tais recursos, identificada melhora também nos custos operacionais, das concessionárias, por quilômetro concedido (subtópico C.2.3 acima, itens 299 a 359).

502. Exame das alterações dos valores das tarifas desde o início das concessões até recentemente revelou que isso se deve principalmente ao fato de haver, na vigência das outorgas, diversas renegociações – sobretudo inclusões de novos investimentos – que incrementam as tarifas, de modo que as concessões mais antigas, além de já iniciadas com TIR [taxa interna de retorno] mais elevada, têm maior acúmulo de incrementos e, por conseguinte, tarifas mais caras (subtópico C.2.3 acima, itens 302 a 311).

Processo de representação em curso no TCU e indução de tráfego decorrente de duplicações

25. Outras causas de aumento tarifário nas quais se identificaram indícios de irregularidades na concessão do Polo Rodoviário de Pelotas foram tratadas em processo de representação, em cuja instrução de 8/7/2019 relatam-se (TC 019.671/2014-8, peça 93):

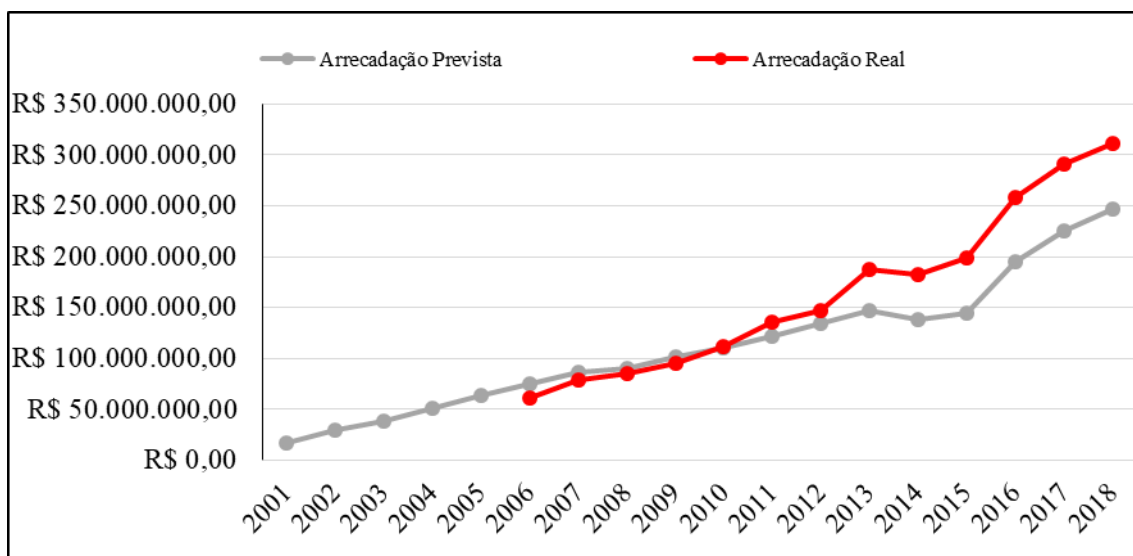
a) supressão do trecho entre Pelotas e Bagé, de 161 km, 25,8% da extensão do Polo, com redução tarifária de apenas 2,65% (R\$ 0,20), sem a devida motivação e sem participação social na decisão, com propostas de audiências dos responsáveis; e

b) apuração de indução de tráfego decorrente da duplicação da BR-392 entre Pelotas e Rio Grande (obra a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit), para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, de apenas 4,02%, tendo sido apurado em instrução da Unidade Técnica do TCU 12,22% de indução, valor que, apesar de superior ao triplo do adotado pela ANTT, ainda se mostra subdimensionado, com proposta de determinação à ANTT para que reavalie o impacto tarifário decorrente do tráfego induzido pela mencionada duplicação.

26. Quanto a efeitos tarifários, mostra-se mais impactante o inadequado reequilíbrio econômico-financeiro contratual decorrente do subdimensionamento da indução de tráfego ocasionada pelas duplicações, dado que o aumento de tráfego induzido deve ser compensado com correspondente redução tarifária, para atingimento da arrecadação projetada e consequente manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

Diferença entre a arrecadação real e a projetada

27. Comparação da evolução da arrecadação real ante a da arrecadação projetada, conforme o Gráfico 3 a seguir, revela que, sobretudo no período em que trechos da BR-392/RS entre Pelotas e Rio Grande duplicados começaram a ser liberados para tráfego (a primeira liberação ocorreu em fevereiro de 2012), arrecadou-se substancialmente acima do previsto (aumento destacado, de 2012 para 2013; gráfico constituído na peça 8, p. 3).

Gráfico 3 – Arrecadação Real e Arrecadação Projetada


Fonte: elaboração própria, com dados obtidos dos documentos da ANTT referentes às revisões tarifárias (publicados e fornecidos ao TCU conforme IN TCU 81, de 20/6/2018, e anteriores) e das demonstrações contábeis da concessionária.

28. Além disso, observando-se conjuntamente os Gráficos 1 e 3 acima, verifica-se que de 2013 para 2014, quando do impacto inicial da alteração dos fatores multiplicadores para veículos pesados, embora tenha havido relevante queda no valor da tarifa simples e da TBP, foi bem mais tênue a redução na arrecadação, a qual, assim como a tarifa simples, teve elevado ritmo de crescimento nos anos posteriores, mesmo com a crise econômica do período, superando o ritmo anterior ao ajuste dos fatores e ao início da liberação dos subtrechos duplicados, corroborando com a identificação de relevante indução de tráfego decorrente da duplicação da BR-392 entre Pelotas e Rio Grande.

29. Ademais, são objeto de duplicação por parte do Dnit trechos da BR-116 entre Pelotas e Camaquã integrantes da concessão, que abarca a rodovia dos km 400,5 a 523,9. Trata-se de 5 lotes objetos de contratos do Dnit (lotes 5 a 9, respectivamente km: 397,18 a 422,3; 422,3 a 428,16 e 428,84 a 447,97; 448,5 a 470,1; 470,1 a 489; e 489 a 511,76), com subtrechos liberados para o tráfego em 2019, conforme publicação da própria autarquia (<http://www.dnit.gov.br/noticias/governo-federal-libera-47-quilometros-duplicados-da-br-116-rs-1>).

A Lei dos Caminhoneiros e a isenção por eixos suspensos

30. O Gráfico 1 evidencia que a elevação mais acentuada deu-se de 2015 para 2016. De fato, a 12ª Revisão Ordinária (RO) e a 8ª Revisão Extraordinária (RE) ocasionaram aumento de 31,08% (31,14% antes do arredondamento), tendo a tarifa praticada subido de R\$ 7,40 para R\$ 9,70, com vigência iniciada em janeiro de 2016, conforme o art. 5º da Resolução ANTT 4.976, de 22/12/2015 (DOU de 24/12/2015, Seção 1, p. 389 – peça 9).

31. Mais precisamente tal percentual resultou de acréscimos de (Nota Técnica 204/GEROR/SUINF, de 15/12/2015 – peça 10, p. 10, 15, 19, 26, 27 e 30):

a) 2,47% em razão de escalonamento definido na 7ª Revisão Extraordinária, para incorporação gradual dos impactos de investimentos destinados a elevar os parâmetros de qualidade de pavimento, prevista elevação da tarifa básica de R\$ 2,67644 para R\$ 2,74253 desde 1º/1/2016;

b) 6,62% em razão de reajuste inflacionário;

c) 20,04% em decorrência da 12ª RO e da 8ª RE, sendo que, nesta última, 18,08% de elevação decorreram de reequilíbrio decorrente da isenção de pedágio a veículos com eixos suspensos

(Lei 13.103, de 2/3/2015, ou Lei dos Caminhoneiros).

32. Na mesma Nota Técnica se relembra que a Lei dos Caminhoneiros, em seu art. 17, prevê 'que os veículos de transporte de cargas que circularem vazios não pagarão taxas de pedágio sobre os eixos que mantiverem suspensos', e que, segundo regulamentação dada pelo Decreto 8.433, de 16/4/2015, art. 2º, § 2, 'consideram-se vazios os veículos de transporte de carga que transpuserem as praças de pedágio com um ou mais eixos que mantiverem suspensos' (Nota Técnica 204/GEROR/SUINF, de 15/12/2015 – peça 10, p. 26).

33. Também ocasionou majorações tarifárias o art. 16 da mesma Lei, referente a percentuais de tolerância de peso de veículos de carga e de passageiros. O impacto de tal dispositivo foi objeto, já no mérito, do Acórdão 290/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas (TC 012.831/2017-4, representação referente à concessão da BR-101/BA/ES, aguardando manifestação das partes), por meio do qual, após observada irregularidade na forma como a ANTT quantificara os custos decorrentes da inovação legal, determinou-se àquela autarquia que 'retifique (...) todas as revisões já aprovadas em decorrência dos efeitos do art. 16 da Lei 13.103/2015 (...)', determinação que será objeto de oportuno monitoramento.

Proposta de inspeção

34. Diante desse preliminar diagnóstico, pode-se notar que boa parte dos aumentos tarifários aprovados pela ANTT estão sendo abordados no TC 012.624/2017-9, restando avaliar, ademais, a regularidade dos aumentos decorrentes da Lei dos Caminhoneiros.

35. Nesse sentido, propõe-se, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 240 do Regimento Interno do TCU, a realização de inspeção na ANTT, com prazo de quinze dias úteis, com escopo de identificar e examinar, na concessão do Polo Rodoviário de Pelotas, eventuais indícios de irregularidades que ocasionaram relevantes aumentos tarifários ainda não tratados em processos desta Egrégia Corte de Contas.

CONCLUSÃO

36. Por meio do presente processo, o Congresso Nacional solicita a realização, pelo TCU, de ação fiscalizatória voltada à verificação dos elevados valores de pedágios praticados na concessão do Polo Rodoviário de Pelotas.

37. Os trabalhos já realizados pelo TCU elucidam, conforme verificado no exame técnico, que tais valores decorrem das diversas alterações contratuais procedidas pela ANTT ao longo de toda a vigência contratual. Algumas das alterações se destacam por ocasionarem, particularmente, relevantes aumentos, ainda que escalonados.

38. No caso do Polo Rodoviário de Pelotas, impactantes elevações tarifárias decorreram das adequações contratuais referentes à sub-rogação do contrato à União, tema já examinado pelo TCU em processo de desestatização, TC 001.059/2003-7, em cujo Acórdão 2.857/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Valmir Campelo, decidiu-se (itens 8 a 11 supra):

9.1. considerar atendidas, até o momento, as medidas adotadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT/MT) com o objetivo de verificar a correção da execução do Contrato de Concessão nº 13, de 2000, conforme determinado no item 9.1.1 do Acórdão nº 825/2004-TCU-Plenário, tendo em vista que o efetivo equilíbrio econômico-financeiro do referido contrato de concessão, em especial quanto à definição da Taxa Interna de Retorno/TIR, poderá ser influenciado pela deliberação a ser adotada nos autos do TC 026.335/2007-4;

39. Contudo, mesmo após as adequações contratuais decorrentes de tal sub-rogação houve eventos particularmente relevantes na composição do valor tarifário, a exemplo dos seguintes, nos quais se identificaram indícios de irregularidades:

a) o reequilíbrio econômico-financeiro contratual, que teve efeitos a partir de 2016, decorrente de compensação pelo advento da Lei 13.103, de 2/3/2015, cujo art. 17 estatui que ‘os veículos de transporte de cargas que circularem vazios não pagarão taxas de pedágio sobre os eixos que mantiverem suspensos’; e

b) o aumento de tráfego decorrente da duplicação da BR-392 entre Pelotas e Rio Grande efetuada pelo Dnit, cujas liberações para tráfego desde o início de 2012, ante a subdimensionada indução de tráfego utilizada pela ANTT para fins de reequilíbrio contratual, na compensação da majoração do fluxo de veículos ocasionada pelo aumento de capacidade do trecho.

40. O efeito da duplicação da BR-392 já é tratado no âmbito de representação, com proposta de se determinar que a ANTT reavalie o impacto tarifário decorrente do tráfego induzido pelas obras de duplicação. Sugestão que, caso concretizada, será objeto de monitoramento (TC 019.671/2014-8, peça 93, p. 37-8).

41. Desse modo, observa-se que as atuações solicitadas, de identificação das razões pelas quais na concessão do Polo Rodoviário de Pelotas se praticam altas tarifas, bem como de apuração de eventuais irregularidades e consequente responsabilização e correção, mostram-se em geral já avançadas no âmbito dos trabalhos desta Corte de Contas, embora não consolidados em única ação fiscalizatória.

42. Entretanto, é possível haver outros temas, ainda não suficientemente examinados pelo TCU, que podem ter contribuído significativamente para a elevação tarifária verificada, sejam causas de aumentos (a exemplo dos impactos da Lei dos Caminhoneiros) ou de não implementação de devidas reduções (a exemplo da adequação à indução de tráfego decorrente das duplicações efetuadas pelo Dnit em trechos concedidos).

43. Portanto, diante da relevância do objeto proposto, e tendo em vista que as fiscalizações já efetuadas pelo Tribunal não atendem integralmente a presente solicitação, propõe-se a realização de inspeção na ANTT, com vistas a avaliar indícios de irregularidades em revisões contratuais não examinados em outros processos desta Corte, que podem ter contribuído para o nível de elevação tarifária que motivou a presente solicitação.

44. Por fim, deve-se ressaltar que a presente solicitação envolve processo em tramitação no Tribunal, de responsabilidade de relator distinto. Assim, deve-se informar ao Exmo. Ministro. Walton Alencar Rodrigues, relator do processo TC 019.671/2014-8, acerca da existência desta solicitação e requisitar o encaminhamento ao relator da presente solicitação de cópia do acórdão, relatório e voto do processo conexo, quando proferidos, em conformidade com o parágrafo único do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008. Deve-se, ainda, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao mencionado processo, o que constará da proposta de encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 95/2019/CFFC-P, de 11/7/2019, pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle nº 10/2019, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Marcel Van Hattem, à consideração superior, sugerindo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Relator Ministro Raimundo Carrero, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura, com proposta de:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008;

b) realizar inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 240, do Regimento Interno do TCU, junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com escopo de identificar e examinar, na concessão do Polo Rodoviário de Pelotas, eventuais indícios de irregularidades que ocasionaram relevantes aumentos tarifários ainda não tratados em processos desta Egrégia Corte de Contas, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade para atender à demanda do Congresso Nacional;

c) informar ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do processo TC 019.671/2014-8, que o Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requereu, por meio desta solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização na ANTT para examinar possíveis irregularidades no Contrato 13/2000-MT (concessão do Polo Rodoviário de Pelotas/RS), o que, em parte, já está sendo realizado no âmbito do processo mencionado, e solicitar que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão, relatório e voto a ser proferidos ao relator desta solicitação, nos termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008;

d) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 019.671/2014-8, uma vez reconhecida conexão do respectivo objeto com o da presente solicitação;

e) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Léo Motta, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.”

3. É o Relatório.

VOTO

Registro, inicialmente, que relato o presente processo em razão da Lista de Unidades Jurisdicionadas 2019/2020 (peça 6, de 22.10.2019).

2. Conforme assentado no relatório precedente, trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, consubstanciada na Proposta de Fiscalização e Controle 10/2019 (autor: Deputado Federal Marcel Van Hattem), encaminhada ao Tribunal pelo Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante o Ofício 95/2019/CFFC-P, de 11.7.2019, por meio do qual requer, *“com amparo no art. 71 da Constituição Federal, que seja realizado ato de fiscalização e controle nos contratos de concessão do Polo Rodoviário de Pelotas”*.
3. Consta do Relatório Prévio da PFC 10/2019 *“que foi veiculado na imprensa que o TCU, ao analisar 19 (dezenove) contratos de concessão de rodovias, verificou que em 18 (dezoito) houve descumprimento de prazos para contrapartidas pelas empresas concessionárias e que, mesmo assim, houve reajuste nas tarifas dos pedágios bem acima da inflação. Ainda nas alegações é informado que a concessão do Polo Rodoviário de Pelotas conta com valores de seus pedágios consideravelmente superiores aos valores cobrados em outras concessões, ainda que seu percurso seja menor”*.
4. A SeinfraRodoviaAviação, em instrução às peças 11 e 12, propôs conhecer da Solicitação e realizar inspeção na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com vistas a identificar *“eventuais indícios de irregularidades que ocasionaram relevantes aumentos tarifários ainda não tratados em processos desta Egrégia Corte de Contas, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade para atender à demanda do Congresso Nacional”*.
5. A unidade também propôs *“estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 019.671/2014-8, uma vez reconhecida conexão do respectivo objeto com o da presente solicitação”* (grifei).
6. Razão assiste à unidade instrutiva. Vejamos.
7. A presente Solicitação do Congresso Nacional foi autuada a requerimento do Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em razão da aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle 10/2019. Logo, deve ser conhecida porquanto cumpre os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 4º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, e 232, inciso III, do RI/TCU.
8. Quanto à proposta da SeinfraRodoviaAviação para inspecionar a ANTT, considero o encaminhamento igualmente pertinente.
9. O **objeto deste processo** pode ser assim resumido: **apurar eventuais irregularidades na fixação do preço dos pedágios do Polo Rodoviário de Pelotas/RS**, explorado pela Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S.A. (Ecosul), Contrato 13/2000-MT, atualmente com 457,3 quilômetros de extensão.

10. Consoante apontado pelo solicitante, “a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, em novembro de 2018, no leilão realizado para concessão de outras rodovias no Rio Grande do Sul (BR-290, BR-101 e BR-386), **estabeleceu preços para a cobrança de pedágios consideravelmente inferiores aos praticados no Polo Rodoviário de Pelotas**, mesmo constando a previsão de realização de contrapartidas pela empresa concessionária, como obras de duplicação, recuperação da pavimentação e melhorias da sinalização” (grifei).
11. A respeito dos preços praticados pelo referido Polo, a unidade instrutiva demonstrou que, “em geral, desde a sub-rogação do contrato à União o usuário do Polo paga cada vez mais caro do que o originariamente pactuado, com tendência de ampliação de tal diferença (acerca da redução ocorrida em 2014 se esclarece mais adiante)”.
12. A unidade fez análise comparativa com outros trechos atribuídos a outras concessionárias e evidenciou que “a concessão do Polo Rodoviário de Pelotas é a que apresenta maior diferença proporcional entre a tarifa praticada e a tarifa original atualizada, superando 80% (gráfico constituído na peça 8, p. 2)”.
13. Diante dos elementos previamente angariados ao processo, **é patente a necessidade de se proceder à inspeção sugerida pela SeinfraRodoviaAviação na ANTT com vistas a identificar e examinar eventuais indícios de irregularidades** que ocasionaram relevantes aumentos tarifários ainda não tratados em processos desta Corte de Contas.
14. Dentre os processos em trâmite na Casa, o que mais guarda correlação com a presente Solicitação do Congresso Nacional é o TC 019.671/2014-8, o qual versa sobre representação contra a Resolução 4.236, de 19.12.2013, da Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), por meio da qual se aprovou a 10ª Revisão Ordinária, a 6ª Revisão Extraordinária e o Reajuste das Tarifas Básicas de Pedágio (TBP) do complexo rodoviário denominado Polo de **Concessão Rodoviária de Pelotas/RS**, explorado pela Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S.A. (Ecosul), Contrato 13/2000-MT. Referido processo encontra-se na responsabilidade por agir do Gabinete do Ministro Relator, com proposta de audiência dos responsáveis elencados na instrução às peças 93 e 94.
15. Não obstante a similitude entre os processos, é imperioso dar prosseguimento a este feito de forma independente haja vista, sobretudo, o art. 6º da Resolução TCU 215/2008, que **veda**, “no tocante ao processo de solicitação do Congresso Nacional, o encerramento antes do atendimento **integral** do pedido, o **apensamento** a outro processo, a **conversão** em outro tipo de processo e o **desmembramento**” (grifei).
16. A unidade técnica deve, contudo, em atendimento ao art. 13 da mesma Resolução TCU 215/2008, noticiar nos autos do TC 019.671/2014-8 acerca do trâmite da presente Solicitação do Congresso Nacional.
17. Ante o exposto, acolho, na essência, a proposta da SeinfraRodoviaAviação, a qual integra as presentes razões de decidir, e voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de dezembro de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 3052/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.984/2019-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, consubstanciada na Proposta de Fiscalização e Controle 10/2019 (autor: Deputado Marcel Van Hattem), encaminhada ao Tribunal pelo Deputado Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante o Ofício 95/2019/CFFC-P, de 11.7.2019, por meio do qual requer, “*com amparo no art. 71 da Constituição Federal, que seja realizado ato de fiscalização e controle nos contratos de concessão do Polo Rodoviário de Pelotas*”,

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

9.1. conhecer da presente Solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008;

9.2. realizar inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 240, do Regimento Interno do TCU, na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com escopo de identificar e examinar, na concessão do Polo Rodoviário de Pelotas, eventuais indícios de irregularidades que ocasionaram relevantes aumentos tarifários ainda não tratados em processos perante o Tribunal o de Contas da União;

9.3. nos termos do art. 13 da Resolução TCU 215/2008, determinar à unidade técnica que noticie nos autos do TC 019.671/2014-8, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual versa acerca de representação contra a Resolução ANTT 4.236/2013, sobre o trâmite da presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que objetiva fiscalizar os contratos de concessão do Polo Rodoviário de Pelotas/RS; e

9.4. dar ciência deste Acórdão ao Deputado Federal Léo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

10. Ata nº 48/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/12/2019 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3052-48/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral