



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ANA ARRAES

M.D. PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

DEPUTADAS E DEPUTADOS ESTADUAIS INTEGRANTES DA FRENTE PARLAMENTAR SOBRE O PEDÁGIO NO PARANÁ, instituída pelo Ato nº 08, de 11 de agosto de 2020, no âmbito da **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ**, pessoa jurídica de direito público, com sede na Praça Nossa Senhora da Salete, Município de Curitiba, Estado do Paraná, portadora do CNPJ Nº 77.799.542/0001-09, vem, respeitosamente perante esta Corte, através das (os) Deputadas (os) signatários, para interpor, com esteio nos artigos 276 e seguintes do RI/TCU, e a legitimidade prevista no artigo 237, III e seguintes do RI/TCU,

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR

Em face da:

ANTT - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, autarquia sob regime especial, com sede e foro no Distrito Federal, SCES, trecho 03, lote 10, Projeto Orla Polo 8, Bloco E Térreo – Brasília;

UNIÃO, por intermédio do MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, órgão da administração pública federal direta, com sede na Esplanada dos Ministérios Ministério das Comunicações - Brasília, DF, 70044-902;

E o faz pelos seguintes fatos e argumentos jurídicos que passa a explicitar:

I. DA FRENTE PARLAMENTAR

Instituída pelo Ato nº 08, de 11 de agosto de 2020 (doc. anexo), no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, a Frente Parlamentar é formada pela associação



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

de deputados estaduais, com caráter suprapartidário, destinada a promover, em conjunto com representantes da sociedade civil e de órgãos públicos afins, a discussão e o aprimoramento da legislação e de políticas públicas para o Estado do Paraná, especialmente no que toca às rodovias situadas nos Estado do Paraná.

No cumprimento de seus objetivos e na missão constitucional dos Deputados paranaenses, diante da notícia de que a União, através do Ministério da Infraestrutura, após firmar o Memorando de Compromisso nº 001/2019 (doc. anexo) com o Governador do Estado do Paraná, no dia 13 de agosto de 2019, com a finalidade de conjugar “esforços entre o Ministério da Infraestrutura e o Governo do Estado do Paraná, para a elaboração de estudos técnicos para análise da viabilidade de concessão da malha rodoviária do Estado do Paraná constituída por rodovias federais e estaduais”, passou a reunir, de forma presencial e virtual, representantes da sociedade civil, autoridades e cidadãos, em forma de reuniões técnicas e audiências públicas, as quais foram realizadas nos Municípios de Cascavel, Foz do Iguaçu, Londrina, Cornélio Procopio, Guarapuava, Francisco Beltrão e Apucarana (atas em anexo).

Já estão designadas audiências em outros Municípios, pretendendo que a discussão abranja todo o Estado do Paraná.

As contribuições da sociedade paranaense têm sido primorosas e uníssonas no sentido de que não concordam com o modelo apresentado pela União, através do Ministério da Infraestrutura e colocadas a público pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, porque entendem que não favorecerá aos usuários; ao contrário, se traduz em um modelo tão oneroso quanto ao que atualmente se encontra em vigor, inclusive ao aumentar o número das praças de pedágio, fazer previsão de “outorga”, limitar o percentual de desconto das concorrentes no leilão e criar um degrau tarifário para rodovias duplicadas, dentre outras situações que no momento oportuno serão detalhadas ao órgão competente, em forma de contribuição.

II. BREVE HISTÓRICO DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO ESTADO DO PARANÁ

No ano de 1995, o ESTADO DO PARANÁ iniciou o Programa de Concessão da Malha Rodoviária Estadual, com vistas a conceder a exploração de suas rodovias para o



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

setor privado, sendo que a remuneração dar-se-ia por meio da cobrança de tarifa de pedágio. As rodovias que fizeram parte do programa foram divididas em seis lotes, com extensões diversas. Os lotes contemplavam também rodovias federais, as quais compunham a maior parte da malha rodoviária de cada lote, sendo sua concessão aprovada pela Lei nº 9.277/96 e regulamentada pela Portaria do Ministério dos Transportes nº 368, de 11/09/1996, que autorizava a UNIÃO a delegar aos Municípios, Estados e Distrito Federal, pelo prazo de até 25 anos, prorrogáveis por igual período, a exploração das rodovias federais.

Em 25 de outubro de 1996, a UNIÃO e o ESTADO DO PARANÁ firmaram os Convênios nº 2, 3, 4, 5, 6 e 7, de 1996, por intermédio dos quais foram delegadas ao Estado do Paraná a exploração das rodovias federais integrantes dos seis lotes, pelo prazo de 25 anos. Para a concessão de exploração desses trechos foram realizadas concorrências internacionais pela Secretaria de Estado dos Transportes do Paraná (Editais 01/96 a 06/96), sendo posteriormente firmados os respectivos contratos de concessão de obras públicas em 1997. Os contratos foram firmados em 14/11/1997 para vigerem por 24 anos, a partir das transferências das rodovias às concessionárias (21/11/1997).

A opção adotada à época foi de realizar uma Concorrência Internacional na modalidade de **Concessão Onerosa**.

Nesses quase 24 anos de história de concessões rodoviárias, o Estado do Paraná tem convivido com uma tarifa demasiadamente cara, que não se transformou em melhorias ao cidadão e com grande número de obras não realizadas pelas concessionárias. Ademais, há um número grande de ações judiciais que tramitam e que inclusive restaram objeto da “Operação Lava Jato”, em que as concessionárias firmaram acordo de leniência com o Ministério Público Federal (doc. em anexo) em razão de atos criminosos confessadamente praticados.

Todo o imbróglio que envolveu as concessionárias no Paraná gera grande revolta e indignação da sociedade. Nessa toada, as discussões têm fervilhado por todo o Estado.

O presente histórico se faz absolutamente necessário, para que a Corte, que já atuou no âmbito das concessões rodoviárias do Estado do Paraná, tome conhecimento da



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

extensão do debate e da importância de que o novo projeto não venha a se transformar em mais 30 anos de embates.

Nessa oportunidade, inclusive, junta aos autos Manifesto produzido pela Bancada Federal do Estado do Paraná e destinada ao Ministério da Infraestrutura, que traduz o sentimento do paranaense, relativamente às atuais concessões e pedido expresso para que a nova proposta seja pela menor tarifa de pedágio.

III. PROPOSTA DE LICITAÇÃO – ESTUDOS – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Com a proximidade do termo final dos contratos de concessão, acima citados e da delegação das rodovias federais ao Estado do Paraná, bem como, diante da impossibilidade de prorrogação dos contratos, o Governo Federal anunciou a intenção de desestatizar as rodovias federais, incorporando, também, nos estudos, rodovias estaduais, conforme memorando de entendimento firmado entre o Governador e Ministro da Infraestrutura.

O decreto federal nº 9.972, de 14 de agosto de 2019 (doc. anexo) dispôs sobre a qualificação de empreendimentos rodoviários, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Assim elencou rodovias federais e estaduais situadas no Estado do Paraná:

Art. 3º Ficam qualificados no âmbito do PPI, para realização de estudos, os seguintes empreendimentos do setor rodoviário:

I - Rodovias do Estado do Paraná, dos quais 2.806,7 km (dois mil oitocentos e seis quilômetros e setecentos metros) de rodovias federais e 1.308 km (mil trezentos e oito quilômetros) de rodovias estaduais, que totalizam 4.114,7 km (quatro mil cento e catorze quilômetros e setecentos metros) de extensão e abrangem os trechos das rodovias BR-153/158/163/272/277/369/373/376/476/PR e PR-092/151/158/170/180/182/280/317/323/407/408/411/427/444/445/483/508/577/804/862/PR;



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

Os estudos ficaram a cargo da EPL –Empresa de Planejamento e Logística S.A, que através de convênio com o Ministério da Infraestrutura embasou a proposta apresentada (doc. anexo).

Em 10 de setembro de 2020, através do Decreto nº 10.484 (doc. anexo), o Governo Federal incluiu no Plano Nacional de Desestatização os trechos de rodovias federais localizadas no Estado do Paraná:

Art. 3º Ficam incluídos no Plano Nacional de Desestatização - PND os seguintes trechos de rodovias federais:

I - BR-153/PR - trecho entroncamento BR-272(A) (para Japira, Estado do Paraná) - entroncamento BR-376;

II - BR-153/PR - trecho entroncamento acesso Imbituva, Estado do Paraná - entroncamento BR-277;

III - BR-158/PR - trecho entroncamento PR-317/465(B) (Peabirú, Estado do Paraná) - entroncamento BR-272(B)/369(A);

IV - BR-163/PR - trecho entroncamento BR-280(A)/373(A) (divisa do Estado de Santa Catarina com o Estado do Paraná) - entroncamento BR-272(A) (acesso para Guaíra, Estado do Paraná);

V - BR-163/PR - trecho entroncamento Avenida Almirante Tamandaré (fim do perímetro urbano de Guaíra, Estado do Paraná) - divisa entre o Estado do Paraná e o Estado de Mato Grosso do Sul (fim da Ponte sobre o Rio Paraná);

VI - BR-277/PR - trecho Ponte sobre o Rio Emboguaçu - entroncamento BR-116(A) (contorno leste Curitiba, Estado do Paraná);

VII - BR-277/PR - trecho entroncamento BR-476(B) - início da Ponte da Amizade/fronteira Brasil/Paraguai;

VIII - BR-277/PR - trecho entroncamento BR-277 (km 722,6) (acesso segunda Ponte Rio Paraná) - fronteira Brasil/Paraguai (segunda Ponte Internacional);

IX - BR-369/PR - trecho entroncamento BR-153(B) - entroncamento PR-862(A) (contorno norte de Ibiporã, Estado do Paraná);



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

- X - BR-369/PR - trecho entroncamento PR-862(B) contorno norte de Ibiporã, Estado do Paraná (trecho urbano) - acesso oeste Cambé, Estado do Paraná/início contorno Rolândia, Estado do Paraná;
- XI - BR-369/PR - trecho fim contorno Rolândia, Estado do Paraná - entroncamento PR-170 (início contorno norte Apucarana, Estado do Paraná);
- XII - BR-369/PR - trecho entroncamento PR-170 (fim contorno norte Apucarana, Estado do Paraná) - entroncamento BR-376(B) (Jandaia do Sul, Estado do Paraná);
- XIII - BR-369/PR - trecho entroncamento BR-158(A)/272(B) (anel viário Campo Mourão, Estado do Paraná) - entroncamento BR-277/467 (Cascavel, Estado do Paraná - trevo das Cataratas, Estado do Paraná);
- XIV - BR-373/PR - trecho entroncamento BR-487(A)/PR-151 (Ponta Grossa, Estado do Paraná) - entroncamento BR-277(A) (Relógio, Estado do Paraná);
- XV - BR-376/PR - trecho entroncamento PR-577 (para Porto São José, Estado do Paraná) - entroncamento PR-317(A) (para Floresta, Estado do Paraná);
- XVI - BR-376/PR - trecho entroncamento PR-323 (contorno sul Maringá, Estado do Paraná) - entroncamento PR-897(A) (contorno sul Marialva, Estado do Paraná);
- XVII - BR-376/PR - trecho fim contorno sul Marialva, Estado do Paraná - entroncamento BR-369(A)/466(A) (Jandaia do Sul, Estado do Paraná);
- XVIII - BR-376/PR - trecho entroncamento PR-170 (fim contorno norte Apucarana, Estado do Paraná) - entroncamento BR-277(A)/PR-428 (São Luiz do Purunã, Estado do Paraná);
- XIX - BR-376/PR - trecho entroncamento BR-476(A) (para Araucária) - entroncamento BR-116(A)/476(B) (Curitiba Sul/Pinheirinho, Curitiba, Estado do Paraná);
- XX - BR-467/PR - trecho entroncamento BR-163(B) - entroncamento BR-277/369 (Cascavel, Estado do Paraná- trevo das Cataratas, Estado do Paraná);



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

XXI - BR-476/PR - trecho entroncamento BR-376(B)/277 (para Araucária, Estado do Paraná) - entroncamento PR-427 (para Porto Amazonas, Estado do Paraná) (Lapa, Estado do Paraná);

O artigo 3º do decreto, ainda prevê a competência da ANTT para promover os atos licitatórios e aprovar os estudos, a partir dos subsídios do Ministério da Infraestrutura:

§1º A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT fica responsável por promover e acompanhar os procedimentos licitatórios dos processos de desestatização de que trata o caput, de acordo com as políticas e as diretrizes formuladas pelo Ministério da Infraestrutura.

§2º O Ministério da Infraestrutura fica responsável pela condução e pela aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiarão a modelagem das medidas de desestatização de que trata o caput.

Através da Deliberação nº 17, de 28 de janeiro de 2021 (doc. anexo), a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DDB - 005, de 28 de janeiro de 2021, e no que consta do Processo nº 50500.004185/2021-00, deliberou para submeter à audiência pública o Programa de Exploração da Rodovia e aos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, que visam a concessão para exploração de 6 (seis) lotes do sistema rodoviário composto pelos seguintes trechos no estado do Paraná:

a) Lote 1: trechos das rodovias BR-277, BR-373, 13R-376, BR-476, PR-418, PR-423 e PR-427, numa extensão total de 473,01 km;

b) Lote 2: trechos das rodovias BR-153, BR-277, BR-369, BR-373, PR-092, PR-151, PR-239, PR-407, PR-508 e PR-855, numa extensão total de 575 ,53 km;

c) Lote 3: trechos das rodovias BR-369, BR-376, D R - O 9 O, PR-170, PR-323 e PR-445, numa extensão total de 561,97 km;

d) Lote 4: trechos das rodovias BR-272, BR-369, BR-376, PR-182, PR-272, PR-317, PR-323, PR-444, PR-862, PR-897 e PR-986, numa extensão total de 627,98 km;



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

e) Lote 5: trechos das rodovias BR-158, BR-163, BR-369, BR-467 e PR-317, numa extensão total de 429,85 km; e

f) Lote 6: trechos das rodovias BR-163, BR-277, R-158, PR-180, PR-182, PR-280 e PR-483, numa extensão total de 659,33 km.

No dia **29 de janeiro de 2021**, a **ANTT** publicou o **Aviso de Audiência Pública nº 01/2021** prevista para ocorrer de forma virtual nos dias **24/02 e 25/02**(doc. anexo).

No dia 23 de fevereiro, a **Frente Parlamentar** protocolou junto à ANTT, através do **REQUERIMENTO Nº 0311454/2021 - 0311454 – FPPEDAGIO** (doc. anexo), pedido de suspensão imediata da audiência pública e dos procedimentos licitatórios em trâmite.

Na própria audiência pública, através de questão de ordem, foi solicitado a apreciação do requerimento, que deveria anteceder a exposição do projeto, pela ANTT e à própria participação popular.

A questão de ordem, feita de forma oral, igualmente foi veiculada no “chat” do evento, nos seguintes termos:

“Questão de ordem pela Frente Parlamentar do Pedágio, da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

A Frente Parlamentar do Pedágio protocolou, junto ao DG da ANTT requerimento, em caráter de urgência, na data de ontem, sob o n. 50500.01544/2021-31, firmado por 42 deputados estaduais, pelo qual solicitou a imediata suspensão da audiência pública n. 001/2021 e dos procedimentos licitatórios para concessão das rodovias estaduais e federais, em razão de ilegalidades e irregularidades insuperáveis para a consulta pública e mesmo para a apresentação de contribuições pelos interessados, usuários paranaenses. Requer atenção especial à apontada inexistência de lei autorizando o Poder Executivo Estadual a celebrar convênio ou outro instrumento de delegação para União da administração e exploração de rodovias estaduais – o que gera vício insanável no processo licitatório, dentre



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

outras ilegalidades e irregularidades, as quais, requer sejam decididas de forma preliminar ao início das manifestações orais. Acentue-se ainda:

- a ausência Lei Estadual que autorize o Poder Executivo a promover a delegação para a União, da administração e exploração de rodovias estaduais, pena de violação da legalidade administrativa;
- comprometimento da participação popular em virtude dos prazos exíguos, a restrição pela pandemia do COVID19, a complexidade dos estudos e do projeto e a restrição de acesso aos meios digitais;
- a aplicação de desconto máximo da tarifa, que não atende ao interesse dos usuários;
- modelo apresentado de leilão suprime a fase de lances;
- o modelo apresentado infringe a possibilidade de competitividade;
- imprevisibilidade dos estudos que sustentam a proposta, em razão dos atuais contratos em vigor e das consequências de seu término para o Estado do Paraná.
- violação ao dever jurídico de prevenção de atos de corrupção pela administração pública.

Requer, por fim, que as irregularidades apontadas sejam objeto de consulta formal à Advocacia Geral da União, para que se pronuncie no exercício de sua competência.

Inobstante, a questão de ordem foi negada e a audiência pública ocorreu. Ato contínuo, a ANTT respondeu ao requerimento da Frente Parlamentar sobre o Pedágio, através do OFÍCIO SEI Nº 5071/2021/ASPAR/GAB/DIR-ANTT (doc. anexo), pela qual aduziu:

Como já explicitado ao início da sessão da Audiência Pública, na data de hoje, dia 24/2/2021, informamos que todas as questões levantadas pelos participantes da audiência serão analisadas, inclusive aquelas enviadas pela Frente Parlamentar, sempre com foco na melhoria do projeto, a fim de oferecer um serviço seguro e de qualidade aos usuários das rodovias. No entanto, a



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

contribuição não obsta o prosseguimento dos procedimentos de oitiva da sociedade.

Durante o transcorrer da audiência, o Exmo. Sr. Ministro da Infraestrutura e Logística, anunciou em reunião com os Deputados Federais do Paraná, que os valores referentes à “outorga” anunciada nos estudos e proposta no leilão como forma de desempate, seria depositada em sua forma integral para o Estado do Paraná.

Na primeira proposta, apresentada em janeiro, a outorga seria 100% arrecadatória em benefícios do Governo Federal. No fim daquele mês, em uma reunião com a Bancada Federal, o Ministério da Infraestrutura propôs que 50% fosse investido nas estradas, sendo essa mesma proposta levada para reunião técnica promovida pela Frente Parlamentar do Pedágio, na Assembleia Legislativa do Paraná em 4 de fevereiro (ata em anexo). Na abertura da Audiência Pública da Agência Nacional de Transporte Terrestre, dia 24 de fevereiro, foi proposto 75% de aplicação nas rodovias. Cerca de duas horas depois, o ministro anunciou que 100% dos valores ficariam para o Estado do Paraná. O mesmo anúncio foi feito pelos técnicos da ANTT, durante a audiência pública.

Dessa forma, com o objetivo de expor toda a situação que envolve o projeto de exploração das rodovias federais e estaduais, exposto pela ANTT e tornado público, é que a presente se faz imprescindível, uma vez que há ilegalidade intransponível para a continuidade do procedimento licitatório.

IV. DOS MOTIVOS PARA SUSPENSÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Consoante se disse, a ANTT publicou no dia 29 de janeiro de 2021, o Aviso de Audiência Pública nº 01/2021, que teve por objetivo tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de Edital e Contrato, ao Programa de Exploração da Rodovia e aos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental que visam a concessão para exploração de 6 lotes do sistema rodoviário do Paraná.



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

O objeto da licitação, na forma da proposta de Edital publicada é “a **Concessão para exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e manutenção do nível de serviço dos Sistemas Rodoviários, nos termos, no prazo e nas condições estabelecidas na Minuta do Contrato e nos Anexos do Edital e do Contrato**”, cuja licitação pela modalidade de **leilão** prevê a concessão de **seis lotes, dentre rodovias federais e estaduais:**

O processo licitatório se encontra na sua fase interna, para cumprimento de formalidades legais, como a realização de audiências públicas, conforme já mencionado e que acabaram ocorrendo, inobstante o pedido da Frente Parlamentar.

O art. 175 da Constituição Federal prevê a possibilidade da União, de acordo com seu poder discricionário, prestar serviços públicos de forma indireta, através de contratos de concessão, desde que, cumpridas as formalidades legais e constitucionais, as quais está vinculada.

No caso em tela, no entanto, a proposta deve ser revista, posto que a condução do procedimento infringe a lei e a Constituição Federal, o que obsta sua continuidade.

a) Ilegalidade a demandar revisão dos parâmetros da licitação – Ilegitimidade da ANTT para licitar a concessão de serviços e de rodovias estaduais - Inexistência de transferência formal da titularidade da prestação dos serviços rodoviários relacionados às rodovias estaduais ou de delegação da administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias estaduais para a União

Como dito, os sistemas rodoviários que constituem cada lote da licitação pretendida são integrados por rodovias federais e por rodovias de titularidade do Estado do Paraná.

O procedimento licitatório, no entanto, **carece de elemento formal indispensável à sua continuidade, posto que não há a necessária regularização da**



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

transferência de titularidade dos serviços públicos e dos bens públicos legal e constitucionalmente designados para o Estado do Paraná.

Faz-se necessária, para a continuidade do certame, a prévia regularização da formalidade.

Até o presente momento não foi celebrada nenhuma avença – convênio ou ato congênere – destinada à formalização desta transferência da administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias estaduais para a União.

Ora, sem a formalização da transferência da titularidade dos serviços públicos e das rodovias estaduais para a União, para fins de concessão à iniciativa privada, à evidência, **ausente um requisito legal e constitucional para a continuidade dos procedimentos licitatórios.**

Nem se argumente que as formalizações necessárias a esta transferência de serviços e de bens para a União pode ocorrer a qualquer tempo. A instauração da licitação e o seu processamento legítimo, somente podem ocorrer **após a garantia e a segurança jurídica de que esta transferência de fato vai se realizar.**

Ademais, diante da notória insegurança jurídica aqui posta, por ausência de instrumento legal que legitime a atuação da União, não se justificam os gastos públicos já realizados e aqueles ainda previstos.

No caso em tela, ainda, **a licitação que está em processamento, não foi precedida de Lei Estadual que autoriza o Poder Executivo Estadual a delegar para a União a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias estaduais.**

Também, nenhuma avença administrativa foi celebrada – **convênio ou congênere – delegando para a União a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias estaduais.**



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

À falta de instrumento legal ou administrativo que formalize referida delegação, **resta evidente a ilegitimidade da ANTT para realizar audiências públicas, consultas e a licitação que objetive a concessão de rodovias e a prestação de serviços públicos de titularidade do Estado do Paraná.**

O memorando de entendimento firmado entre o Governador do Estado e o Ministro da Infraestrutura, consoante se pode inferir de seu objeto, não ultrapassa a fase de estudos, não podendo, por certo, substituir a formalidade essencial ao ato.

Nem se fale que os estudos que dão sustentação à proposta, quais sejam, estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, se baseiam na proposta com a inserção dos trechos rodoviários estaduais, sendo de fácil conclusão que caso não seja possível juridicamente essa delegação ou transferência à União, **esses estudos restam absolutamente comprometidos**. Portanto, há incerteza sobre o objeto da proposta, o que, a toda vista, infringe as regras de concorrência.

Dessa forma, se faz imprescindível, nessa seara, a imediata suspensão do procedimento licitatório, tendo em vista a ilegitimidade da ANTT para propor licitação e discutir bens que não integram a sua titularidade.

b) Ilegalidade a demandar a revisão dos parâmetros da licitação – violação do princípio da legalidade administrativa

Nos termos do disposto no art. 37 da Constituição Federal o “Princípio da Legalidade” é a base da Administração Pública – vale dizer, a validade dos atos e condutas do administrador público é condicionada à sua adequação e vinculação à Lei.

Como antes visto, **a delegação da exploração e da administração de serviços rodoviários e de rodovias de uma entidade da federação para outra exige autorização legislativa**. Assim se deu em 1996 quando o Poder Executivo Federal foi



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

autorizado pela Lei nº 9277/96 a delegar “a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias federais”.

Não há, conforme já asseverado, autorização legislativa por parte do Poder Legislativo do Estado do Paraná para que o Poder Executivo Estadual promova a delegação para a União “da administração de rodovias e exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias estaduais”.

O processo licitatório destinado à concessão dos sistemas rodoviários, como pretendido, deve ser suspenso até que seja editada a Lei Estadual que autorize o Poder Executivo a promover a delegação para a União, da administração e exploração de rodovias estaduais, pena de violação da legalidade administrativa.

c) ilegalidade a demandar a revisão dos parâmetros da licitação - Inexistência de prova de que o critério de julgamento da licitação atenderá a norma contida no art. 6º, § 1º da Lei nº 8987/95

A norma contida no art. 6º, § 1º da Lei nº 8987/95 preceitua que:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Uma das finalidades da concessão de serviços públicos, assim, é assegurar a **modicidade das tarifas**: que implica simultaneamente garantir a prestação dos serviços e



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

garantir que a tarifa se manterá em valores passíveis de serem suportados pelos usuários sem sacrifícios ou gravames substanciais.

O atual modelo de concessões e de cobrança de tarifa de pedágio no âmbito das rodovias federais no Estado do Paraná, sabe-se, é lesivo aos usuários e viola o princípio da modicidade das tarifas, sendo tal fato inclusive, objeto de inúmeras decisões judiciais.

As tarifas são elevadíssimas, sem a correspondente contraprestação em obras e serviços prestados aos usuários. Estudos realizados ainda em 2005, no âmbito da Federação da Agricultura do Estado do Paraná - FAEP, dão conta que **aproximadamente 40% do valor das tarifas pagas no Anel de Integração se referiam à amortização das outorgas**. Outro elemento de custos significativo foi a absurda tributação dos pedágios pelo **ISS das Prefeituras**, que se torna maior se maior for a sua base (tarifa).

A proposta de licitação em exame terá como critério de julgamento a combinação entre valor de tarifa de pedágio e valor de outorga, um modelo “híbrido”. Em síntese, este critério de julgamento implicará oferta de desconto percentual, a incidir sobre o valor da tarifa base fixado inicialmente.

Há definição de um desconto máximo que pode ser oferecido pelos licitantes.

Ou seja, jamais será resultante da disputa licitatória um valor de tarifa menor do que aquele produzido pela aplicação do chamado desconto máximo.

Este critério de julgamento impede a redução, pelos licitantes, do valor da tarifa a patamares que entendam possíveis de serem praticados, a depender da taxa de retorno prevista para o projeto, e a ser definida por cada um dos participantes.

E não há prova no processo administrativo de que o valor de tarifa após a aplicação do desconto máximo será um valor que atende o princípio e a regra da modicidade das tarifas.



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

Não se questiona, repita-se, o poder discricionário para a definição do critério de julgamento da licitação, contudo, a aplicação de um limite máximo de desconto para o valor de tarifa certamente não atende o interesse da comunidade usuária dos serviços.

d) Ilegalidade a demandar a revisão dos parâmetros da licitação. Modelo proposto não assegura a proposta mais vantajosa, nos termos da Lei

Uma das finalidades da licitação é a obtenção da proposta mais vantajosa, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8666/93 – de aplicação subsidiária à Lei nº 8987/95.

A sistemática de leilão prevista no instrumento convocatório da licitação, em análise, impede a obtenção de propostas mais vantajosas.

O edital da licitação prevê, uma sistemática de disputa peculiar (item 13):

13.2 As Proponentes classificadas serão aquelas cujas Propostas Econômicas Escritas atendam à totalidade das exigências estabelecidas na legislação aplicável e no Edital.

13.2.1 Caso se verifique, previamente à abertura dos envelopes com a Proposta Econômica Escrita, que a Garantia da Proposta não atende aos valores mínimos exigidos no Edital, a Proponente será desclassificada e sua Proposta Econômica Escrita será descartada pela Comissão de Outorga.

13.2.2 Na ocorrência da hipótese prevista no item 13.2.1, a divulgação das Propostas Econômicas Escritas descartadas será realizada na mesma forma e prazo para divulgação das Garantias de Proposta não aceitas, sem prejuízo de aplicação das penalidades previstas no presente Edital.

13.2.3 A Comissão de Outorga desclassificará a Proponente cuja Proposta Econômica Escrita não atenda à totalidade das exigências estabelecidas na



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

legislação aplicável e no Edital e, ainda, aquela cuja oferta esteja submetida a condição ou termo não previsto neste Edital.

13.3 As Propostas Econômicas Escritas deverão conter Valor de Tarifa de Pedágio e o Valor de Outorga, ainda que o Valor de Outorga ofertado seja igual a R\$ 0,00 (zero reais).

13.4 Em qualquer caso, o Valor da Tarifa de Pedágio deverá observar, para cada Lote, os patamares mínimos previstos na tabela abaixo, correspondente ao desconto máximo de [●]% ([●] por cento) incidente sobre os valores máximos admitidos para a Tarifa Básica de Pedágio.

13.4.1 O desconto percentual ofertado pelas Proponentes deverá incidir de maneira linear sobre o Valor da Tarifa de Pedágio aplicável a Trechos Homogêneos de pista simples e para Trechos Homogêneos de pista dupla.

13.5 Iniciada a Sessão Pública do Leilão, proceder-se-á à abertura da Proposta Econômica Escrita, observando primeiramente o Valor da Tarifa de Pedágio ofertado, considerando o desconto máximo de que trata o item 13.4.

13.5.1 Caso nenhuma Proponente apresente Valor da Tarifa de Pedágio com desconto máximo, não haverá Etapa de Lances e será declarada vencedora aquela que apresentar o menor Valor da Tarifa de Pedágio.

13.5.2 Se apenas uma Proponente apresentar Valor da Tarifa de Pedágio com desconto máximo, essa será declarada vencedora, considerando também o respectivo Valor de Outorga ofertado.

13.5.3 Na hipótese de mais de uma Proponente ofertar Valor da Tarifa de Pedágio com desconto máximo, a Comissão de Outorga as considerará 28 habilitadas para a verificação das suas respectivas ofertas de Valor de Outorga, nos termos do item 13.6.

13.6 Na hipótese do item 13.5.3, proceder-se-á à classificação preliminar das Proponentes de acordo com as suas respectivas ofertas de Valor de Outorga, em ordem decrescente. 13.6.1 Serão habilitadas para a Etapa de Lances a Proponente classificada preliminarmente em primeiro lugar, observado o procedimento previsto no item 13.6, e as Proponentes que tenham indicado Valor de Outorga até 10% (dez por cento) inferior ao maior valor apresentado.



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

13.6.2 Não havendo mais Proponentes habilitadas para a Etapa de Lances, na hipótese do item 13.6.1, a Proponente classificada preliminarmente em primeiro lugar será declarada vencedora, sendo a Proposta Econômica Escrita equivalente à Proposta Econômica Final.

13.7 Na hipótese do item 13.6.1, terá início a Etapa de Lances, com base no maior Valor de Outorga ofertado e de acordo com o seguinte regramento:

13.7.1 O diretor da sessão poderá fixar um tempo máximo entre Lances;

13.7.2 Cada Lance deverá superar o Valor da Outorga anteriormente ofertado pela própria Proponente, considerando que o Lance deverá respeitar o intervalo mínimo entre Lances determinado pelo diretor da sessão e não poderá ter valor idêntico ao lance de outra Proponente;

13.7.3 O diretor da sessão declarará o encerramento da Etapa de Lances quando, terminado o prazo dado para oferta de novos Lances, nenhuma Proponente se manifestar com novo Lance, declarando-se, ato subsequente, o resultado final da Etapa de Lances, em ordem decrescente, e a Proponente vencedora; e

13.7.4 Imediatamente após o término da Etapa de Lances, a Proponente vencedora deverá ratificar o Valor de Tarifa de Pedágio e o seu Lance final de Valor de Outorga, conforme o caso, mediante apresentação de carta conforme modelo constante no Anexo 18 – Modelo de Ratificação de Proposta Econômica Final.

13.8 Havendo empate nas etapas de verificação das ofertas de Valor da Tarifa de Pedágio, na hipótese do item 13.5.1, ou de Valor de Outorga, na hipótese do item 13.6, e não ocorrerem Lances na Etapa de Lances, aplicar-se-ão os seguintes critérios de desempate:

13.8.1 Caso o empate ocorra entre Proponentes brasileiras e estrangeiras, terão preferência as brasileiras.

13.8.2 Caso o empate ocorra entre Proponentes brasileiras ou entre Proponentes estrangeiras, a classificação será feita por sorteio, sendo a primeira Proponente sorteada a melhor classificada.

Em suma:



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

a) os licitantes apresentam uma **proposta econômica**, contendo, entre outros, **o valor da tarifa de pedágio e o valor de outorga**;

b) A **modalidade de licitação, em tese, é de leilão**, o que pressuporia a existência efetiva de uma **disputa de preços ou mesmo de uma etapa de lances**;

c) Na data designada para o “leilão” as concorrentes apresentam a **proposta econômica**;

d) iniciada a sessão pública do leilão, a comissão abre as **propostas econômicas e avalia o valor da tarifa de pedágio ofertado por cada uma das empresas. As empresas podem ofertar desconto percentual limitado sobre o valor base da tarifa.**

Caso nenhum proponente apresente valor de tarifa de pedágio **com desconto máximo, não há previsão de etapa de lances, e será declarada vencedora aquela que apresentar o menor valor de tarifa de pedágio, limitado em percentual previamente fixado.**

A supressão da etapa de lances inviabiliza a busca por uma proposta mais vantajosa de outorga do que aquela ofertada inicialmente por escrito e, ainda, desestimula

os licitantes a oferecer outorgas de maior valor, ao menos em tese.

e) caso apenas uma proponente apresente valor de tarifa com desconto máximo, será imediatamente declarada vencedora, com **supressão da etapa de lances**.

Neste caso a supressão da possibilidade de lances inviabiliza a obtenção de proposta mais vantajosa de outorga.

f) Caso mais de uma empresa apresente desconto máximo de valor de tarifa, estas passam para a etapa de avaliação do valor de outorga.

g) abertas as propostas de outorga, passam para a etapa de lances a empresa que ofertou outorga de maior valor, e todas aquelas que ofertarem proposta de outorga inferiores à primeira classificada, até o limite de 10% inferior.

Esta lógica da regra dos 10% faz sentido em caso de licitações veiculadas por pregão presencial, em que muitas empresas podem participar e a aferição de muitos lances em disputa pode se mostrar de difícil gestão. **No caso de uma licitação deste porte, é de se supor que não haverá participação maciça de empresas a justificar um critério como este de eliminação de fase de lances.**



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

O correto, no mínimo, seria a adoção de regra similar à do pregão presencial. Caso não haja nenhuma empresa classificada neste espaço de outorga até 10% inferior à primeira, deveria ser instalada uma etapa de lances com a participação dos 3 ou 5 primeiros colocados – **para viabilizar sempre a etapa de lances.**

h) pela modelagem proposta, se não houver nenhuma empresa classificada nesta margem de proposta de outorga até 10% inferior à primeira, automaticamente esta é declarada vencedora – **suprimida a etapa de lances novamente.**

i) os critérios de desempate previstos no item 13.8 também não favorecem a realização de etapa de lances.

A modelagem proposta não zela pelo dever de cuidado objetivo de evitar atos de corrupção e fraude na licitação. A falha no dever de cuidado objetivo neste caso, pode caracterizar culpa grave passível de responsabilização pessoal.

Devem ser realizadas adaptações e modificações de modo a que, a não ser que apenas um licitante participe da disputa pelo lote – o que poderia invalidar a licitação sob o argumento de conluio ou fraude – **sempre seja realizada a etapa de lances e a ampliação da competição.**

Esta supressão da etapa de lances, ainda que potencial, viola a norma contida no art. 3º da Lei nº 8666/93, pois impede a obtenção de propostas mais vantajosas em processo de disputa pública, situação que demanda imediata suspensão do certame.

e) Ilegalidade a demandar a revisão dos parâmetros da licitação – modelo proposto viola o dever jurídico de prevenção de atos ilícitos contra a Administração Pública

A Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção – contém normas expressas objetivando a proteção da Administração Pública contra atos lesivos, notadamente:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;*
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;*
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;*
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;*

Ao prever atos ou fatos típicos de corrupção o legislador atribui para os agentes públicos e para a Administração Pública um duplo dever jurídico:

- (i) o dever de apurar a responsabilidade pelo cometimento de infrações, e
- (ii) o dever de adotar condutas necessárias para evitar o cometimento de atos de corrupção.

A falha ou desleixo no cumprimento destes deveres jurídicos pode ensejar a responsabilidade pessoal dos agentes públicos, no mínimo, a título de culpa grave – falta grave em relação ao dever de cuidado objetivo. Neste caso, o de adotar **condutas de prevenção** contra atos de corrupção.

Esse dever jurídico de prevenção de atos lesivos contra a Administração Pública, deve ser previsto, inclusive em instrumentos convocatórios de licitações, assim como, há um dever jurídico de considerar o risco de ocorrência de fraude nas licitações, em especial, nas licitações de grande porte.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou no sentido de que a prevenção é um dos principais mecanismos de combate à fraude:



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

O primeiro mecanismo desse referencial trata da prevenção. A atitude mais eficiente e proativa para preservar os recursos públicos é prevenir que sejam desviados dos seus propósitos. Ainda que os componentes da prevenção (gestão da ética, controles preventivos, transparência e accountability) não impeçam totalmente a ocorrência de fraude e corrupção, eles fazem parte das primeiras atividades de defesa para diminuir o risco de fraude e corrupção numa organização. Em geral, devido ao melhor custo-benefício, medidas preventivas devem ser adotadas para evitar o risco de fraude e corrupção, reduzindo as chances do seu acometimento. (Referencial de combate à fraude e corrupção, p. 34)

A sistemática de disputa no processo licitatório destinado às concessões de rodovias proposta pela ANTT, não se ajusta totalmente a este dever de prevenção. Deve o poder público ter máxima cautela na definição dos critérios de julgamento e da sistemática de disputa nas licitações, de modo a mitigar os riscos de combinação de preços, distribuição de lotes entre os licitantes, dentre outras modalidades conhecidas de atos ilícitos contra o processo licitatório legítimo.

Como dito, a sistemática do leilão proposto pela ANTT, **tem como aspecto notável a supressão potencial da etapa de lances. Esta supressão produz elevado risco de ato ilícito contra a Administração Pública e contra os usuários das rodovias no Estado do Paraná, pois possibilita arranjos** (cada empresa oferece desconto máximo em relação a um lote, e passa a ser adjudicatária automaticamente – oferecendo todas elas valores de outorga menores do que seriam produzidos em disputa de lances).

Por evidente, tal situação requer imediata suspensão dos procedimentos, com vistas a revisão do procedimento e cumprimento do dever de prevenção de riscos pela Administração Pública.

- f) Ilegalidade a demandar a revisão dos parâmetros da licitação – infração à competitividade da licitação**



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

O Programa proposto compreende grandes extensões de vias para cada concessão, onde somente grandes grupos terão condições de enfrentar o risco e participar do certame, logo não terão dificuldades em constituir as garantias, o que infringe o princípio da isonomia e desfavorece a participação de maior número de competidores, especialmente de eventuais consórcios regionais.

Ainda, na proposta apresentada, existe a previsão de que o vencedor da licitação poderá recorrer a empréstimos em moeda estrangeira, com acréscimo da tarifa para a constituição de um fundo de garantia para eventuais prejuízos em flutuações cambiais (hedge). Ou seja, somente grandes grupos terão condições de arcar com os riscos do negócio, a demonstrar, também por esse motivo, a infringência ao princípio da isonomia nos procedimentos licitatórios.

É consabido que no âmbito da lei de licitações, qualquer exigência qualitativa ou quantitativa que, de algum modo, sob qualquer ângulo, restrinja a competitividade deve ser rechaçada. Inclusive, a mera omissão de informações essenciais poderá ensejar a nulidade do certame.

Em última instância, a inobservância dos princípios licitatórios restringirá, ainda que de forma reflexa, o princípio em tela. De forma objetiva, o Edital de licitação deve estabelecer o essencial, necessário ou suficiente para a habilitação e execução contratual. Não podemos olvidar que as sociedades empresárias interessadas e os demais licitantes têm em si a essência da competitividade quando ofertam no mercado a sua atividade empresarial. A consequência da busca pela melhor proposta é esta: a disputa, a competição, situação que não se vislumbra na proposta de Edital apresentada, que inviabiliza a competição e infringe princípio essencial das licitações.

g) Vícios nos estudos que sustentam a proposta – ações judiciais e término dos contratos de concessão atuais – imprevisibilidade

Os estudos realizados e tornados públicos pela ANTT, em nenhum momento, se referem à situação ora vivenciada no Estado do Paraná, onde os contratos de concessão



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

vigentes têm seu encerramento em 21 novembro de 2021. Ao contrário, têm afirmado sobre a necessidade de olvidar o passado. Ora, tal situação, a levar em conta todo o imbróglio que envolveu mais de 20 anos de prejuízos aos paranaenses, em que a cadeia produtiva foi penalizada e o direito de ir e vir foi severamente cerceado, não se faz possível.

Além da previsão de obras a serem concluídas pelas atuais concessionárias – o que sequer é mencionado nos estudos, já que as mesmas podem ou não se concretizar e já foram arcadas pelos paranaenses, diversas ações judiciais tramitam – algumas com trânsito em julgado - sem falar nos acordos de leniência firmados entre o Ministério Público Federal e algumas das concessionárias, que podem interferir nas atuais concessões, principalmente no que refere a eventuais indenizações a que fazem jus os paranaenses, em prol das rodovias cujas obras foram pagas e não ocorreram.

Não há qualquer menção a essa possibilidade nos estudos. O Estado do Paraná, como concedente dos atuais contratos, se encontra obstaculizado diante da atual proposta, já que as rodovias federais devem ser devolvidas à União ao término dos atuais contratos e, por conseguinte, da delegação. No entanto, os mesmos contratos devem ser encerrados de forma legal, ou seja, cumprindo todas as formalidades contratuais, dentre elas um rigoroso inventário, pelo Estado do Paraná.

Também, essa situação deve ser levada em consideração nos estudos e proposta de Edital, fazendo menção expressa sobre como se dará essa transição e quais os possíveis reflexos nos futuros contratos, ou mesmo, as consequências para os usuários e o Estado do Paraná, sendo de inarredável conclusão a necessidade de oitiva das Procuradorias do Estado e da União.

V. RAZÕES PARA A MEDIDA CAUTELAR

Essa Corte de Contas, em análise a procedimento licitatório para obras e serviços em rodovias em outro ente da federação, cujo objeto se encontrava com contrato de concessão em vigor, entendeu que as propostas de Edital e seus anexos, careciam da informação e análise da questão jurídica, pelo DNIT, à época responsável pelos procedimentos.



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

Em seu acórdão de nº 6621/2017, o Ilustre Ministro narra a questão, que guarda relevantes similaridades com o caso em tela, pelo qual a análise técnica assim sustentou:

10. Diante do quadro de incertezas, opinou-se na instrução em referência pela adoção de medida cautelar, vislumbrando a existência de seus pressupostos (art. 276 do RI/TCU), do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. **A realização pelo Dnit de certames licitatórios para a contratação de serviços de manutenção e conservação em trechos rodoviários atualmente sob concessão, ou seja, fora de sua jurisdição, em conjunto com a ausência de informações aos licitantes sobre a condição jurídica dos trechos rodoviários ainda concedidos, caracterizou a plausibilidade do direito a ser examinado com maior profundidade pela Secex/GO.** E as datas iminentes das sessões dos pregões, dias 10/4 e 12/4, com a possibilidade de posterior adjudicação, homologação e contratação, evidenciaram o perigo da demora, com potencial prejuízo ao interesse público e à eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo Tribunal.

11. De outra parte, em que pese as condições atuais da rodovia, notadamente quanto as questões de segurança, verificou-se que a adoção da medida cautelar não era capaz de trazer, no atual momento, prejuízos significativos ao interesse público (*periculum in mora* ao reverso), haja vista a inexistência de qualquer motivação nos termos de referência dos editais quanto à emergência dos serviços de manutenção e conservação, o fato de que o último relatório dava notícia que o único plano em andamento era o de segurança rodoviário, e a própria indefinição que se gerou em torno da caducidade do atual contrato de concessão, com a conseqüente demora da adoção de uma solução.

12. Diante da análise proferida, foi proposto na instrução em tela, sumariamente:

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos na regulamentação;
- b) determinar, cautelarmente, à Superintendência Regional do Dnit nos Estados de Goiás e Distrito Federal (Dnit/SR-GO/DF) suspenda o andamento



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

dos Pregões Eletrônicos 88/2017-12 e 102/2017-12, até ulterior deliberação de mérito deste Tribunal;

c) determinar a oitiva da SR-GO/DF e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para manifestarem-se sobre os fatos apontados na representação, especialmente quanto à realização dos pregões eletrônicos 88/2017-12 e 102/2017-12, para a contratação de serviços de manutenção e conservação em trechos rodoviários atualmente sob concessão, ou seja, fora de sua jurisdição, em conjunto com a ausência de informações aos licitantes sobre a condição jurídica desses trechos rodoviários concedidos;

d) realizar diligência à ANTT, para que encaminhe informações sobre o andamento do processo administrativo de caducidade da concessão da BR-153/TO/GO, entre o entroncamento da BR-060 em Anápolis/GO e o entroncamento com a TO-070 em Aliança do Tocantins/TO, inclusive quanto à previsão de conclusão e submissão à Diretoria Colegiada;

Ao final, **essa Corte de Contas**, assim decidiu:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no artigo 45 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 235, 237, 251 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, assinar prazo de quinze dias para que a Superintendência Regional do Dnit nos Estados de Goiás e Distrito Federal, adote as medidas necessárias à anulação dos pregões eletrônicos 88/2017-12 e 102/2017-12;

9.3. determinar à Superintendência Regional do Dnit nos Estados de Goiás e Distrito Federal, que, caso venha a realizar novos certames, com o mesmo objeto dos mencionados pregões eletrônicos:



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

9.3.1. justifique, no procedimento administrativo que antecede a licitação, a conveniência de os certames ocorrerem antes da caducidade do atual contrato de concessão, deixando evidente as providências a serem tomadas com vistas a evitar futuros prejuízos ao Erário;

9.3.2. faça constar do edital das licitações, para amplo conhecimento dos interessados, a situação jurídica dos trechos rodoviários objeto dos certames e as condições a serem observadas pela contratante e pelas empresas vencedoras, caso ocorra a caducidade do contrato de concessão, bem assim a possibilidade de os contratos serem rescindidos unilateralmente, caso mantida a vigência da aludida concessão, sem custos para o Dnit;

9.4. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Dnit e à ANTT.

No caso em tela, efetivamente a ANTT, além de não ter legitimidade para propor procedimento licitatório em face das rodovias estaduais, posto que não foram formalmente delegadas à União e nem ao menos há informação nos estudos que sustentam a proposta, quais procedimentos serão necessários a tal; na mesma banda, as rodovias federais, consoante se disse anteriormente, estão delegadas ao Estado do Paraná, que detém contratos de concessão de serviços públicos a serem ainda formalmente extintos, cujas consequências não estão previstas e sequer mencionadas nos estudos.

Agrava-se a esse fato as diversas ações judiciais que tramitam em face das atuais concessões rodoviárias do Estado do Paraná, algumas com trânsito em julgado e suspensas em face de decisão do STF, cujas consequências não estão delineadas nos estudos.

Pelo exposto se comprova que estão fulminados por vícios insanáveis todos os atos e procedimentos preparatórios que estão sendo adotados pela ANTT. Desta feita, se faz imperiosa a paralisação do processo administrativo em trâmite, para que, quando esta Corte for demandada a se pronunciar em sede de aprovação do Edital e anexos, conforme determina a lei, o faça a partir de atos jurídicos válidos. Em outros termos, é fundamental que se corrijam os defeitos da fase interna do procedimento licitatório.



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

Essa Egrégia Corte, assim se manifesta sobre a importância da fase interna do procedimento licitatório:

Verifica-se, assim, inobservância direta dos dispositivos legais aplicáveis às contratações em geral, e mais ainda, às contratações diretas que requerem do administrador cuidados específicos. A propósito, Marçal Justen Filho, em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Ed. Dialética,

10ª edição, pág. 109, ao discorrer sobre os trâmites internos da licitação, que se aplicam às dispensas e inexigibilidades de licitação, ensina: “Como regra, toda e qualquer licitação exige que a Administração estabeleça, de modo preciso e satisfatório, as condições da disputa. Mais precisamente, a Administração tem de licitar aquilo que contratará – o que significa dominar com tranquilidade, todas as condições pertinentes ao objeto licitado e estabelecer de modo preciso as cláusulas da futura contratação. Por isso, o procedimento interno se inicia com a identificação da necessidade a ser atendida, a apuração das soluções técnica e economicamente viáveis, a configuração do futuro contrato e, por fim, a conformação do procedimento destinado à contratação.

(...) É imperioso insistir sobre a relevância dessa etapa interna, antecedente à elaboração do ato convocatório. (...) A mens legis consiste precisamente em impor à Administração o dever de abster-se de licitar impensadamente, descuidadamente. Caracteriza-se infração séria aos deveres inerentes à atividade administrativa a ausência da adoção das providências indispensáveis à avaliação precisa e profunda das necessidades e das soluções que serão implementadas posteriormente. (...)

(...) **Caracteriza-se sério vício quando se evidencia que a Administração desencadeou a licitação sem ter cumprido essas providências prévias, assumindo o risco de insucesso, controvérsias e litígios.” (grifos nossos).**



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

Assim, esse conjunto de informações que deve estar disponível antes da decisão de contratar compõe o projeto básico, que é peça fundamental para a demonstração da viabilidade e conveniência da contratação.

Conforme preleciona Marçal Justen Filho, mesmo nas contratações diretas, é exigido “um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível (...). Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação”.

Acórdão 2684/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

O artigo 276 do RI/TCU prevê a possibilidade de concessão de liminar, sem oitiva da parte contrária, a fim de suspender atos ou procedimentos, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, também estampada no acórdão abaixo:

Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, adota-se medida cautelar visando a suspensão do procedimento até o saneamento das irregularidades apontadas em etapa anterior do processo seletivo, condicionando-se a conclusão das etapas seguintes à adoção das medidas determinadas pelo Tribunal.

Acórdão 2445/2008 Plenário

Conforme acima narrado, há fundado receio de que todos os procedimentos e estudos já realizados, as audiências públicas, demais procedimentos estejam envolvidos de vício intransponível, o que justifica a urgência, ainda porque, a data limite para os cidadãos apresentarem contribuição a ANTT, referente aos Estudos apresentados e Proposta de Edital, se encerra dia 22 de março do corrente, o que justifica a concessão de liminar, sem oitiva da parte contrária, para ao final, sanadas as irregularidades, o processo seja reiniciado e possibilitada a ampla participação popular.



Assembleia Legislativa do Estado do Paraná

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

PEDIDO:

De tudo o que acima se narra, requer a essa Corte:

1. A concessão da cautelar, sem oitiva da parte contrária, a fim de que seja determinada a suspensão imediata do processo administrativo destinado à licitação da concessão das rodovias objeto deste pedido, até que as irregularidades apontadas sejam sanadas;
2. Ao final, seja a presente julgada procedente, para que os representados se abstenham de promover o procedimento licitatório sem que as irregularidades apontadas na presente representação sejam sanadas, determinando-se a reabertura de prazo para a realização da audiência pública e demais procedimentos já realizados.

Termos em que,
Esperam pelo deferimento.

Curitiba, 04 de março de 2021.

**DEPUTADAS E DEPUTADOS ESTADUAIS SIGNATÁRIOS
FRENTE PARLAMENTAR SOBRE O PEDÁGIO NO PARANÁ
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ**