



# AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS SOB O CONTROLE DE SEGUNDA ORDEM: EVOLUÇÃO DA QUALIDADE DAS DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) NOS SETORES DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIO E TERRESTRE

*Federal Regulatory Agencies under second-order control: evolution of the quality of brazilian Federal Court of Accounts (TCU) deliberations in the waterway and land transport sectors*

## **Igor Pereira Oliveira**

Engenheiro Civil pela Universidade Federal de Sergipe, 2004. Mestrado na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006. Foi Especialista em Regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) por 8 anos. Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 2015. Exerceu o cargo de Diretor, em 2018, na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana e, atualmente, é Especialista Sênior na Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex). E-mail: igor.oliveira@yahoo.com.br

## **Bruno Martinello Lima**

Engenheiro de Redes de Comunicação pela Universidade de Brasília, 2006. Especialista em Auditoria Governamental pela Universidade Gama Filho, 2010. Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 2008. Exerceu o cargo de Secretário na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana de 2016 a 2020 e, desde janeiro de 2021, está à frente da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária. E-mail: brunoml@tcu.gov.br

## **RESUMO**

As atividades finalísticas das agências reguladoras federais têm sido fiscalizadas pelo TCU, o que é comumente denominado de controle de segunda ordem. Alguns trabalhos acadêmicos e parte da imprensa especializada afirmam que o controle externo tem atuado como “regulador de segunda ordem”, em substituição às atribuições dos reguladores federais, o que, por sua vez, exigiria uma autocontenção do Tribunal. Restringindo-se aos



setores de infraestrutura de transportes aquaviário e terrestre, ou seja, à atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), investiga-se, pelo método indutivo, a importância da atuação da instituição superior de controle brasileira em mais de uma dezena de casos complexos e os possíveis efeitos benéficos de sua recente Resolução Normativa 315/2020. Trata-se de um olhar técnico amplo para o fomento à boa governança pública, o aumento da construção participativa das deliberações do Tribunal e as contribuições para o controle social, sem perder de vista que discricionariedade não significa arbitrariedade.

**Palavras-chave:** TCU; Agências Reguladoras; Controle externo; discricionariedade; ANTT; Antaq.

## ABSTRACT

*The core activities of Federal Regulatory Agencies have been supervised by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), which is commonly called second-order control. Some academic works and part of the specialized press claim that external control has acted as a “second-order regulator”, replacing the attributions of federal regulators. This context would require a self-restraint on the part of the Court. By restricting to the waterway and land transport infrastructure sectors, this study investigates the importance of the Brazilian Supreme Audit Institution (SAI) in more than a dozen complex cases and the possible beneficial effects of its recent Normative Resolution 315/2020, by the inductive method. It is based in a broad technical view to promote good public governance, increasing the participatory construction of the Court’s deliberations and contributions to social control, without losing sight of the fact that discretion does not mean arbitrariness.*

**Keywords:** Supreme Audit Institution; Regulatory Agencies Discretion; transport; ANTT; Antaq.

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, países desenvolvidos têm reduzido a intervenção estatal e valorizado o papel de regulador e fiscalizador dos serviços públicos prestados pelo capital privado. De igual modo, essas mudanças têm ocorrido no Brasil, ainda que mais recentemente, e, portanto, passam por um natural processo de amadurecimento das instituições, bem como dos setores regulados.

O aprimoramento e o fortalecimento da regulação no Brasil incluem o controle da legalidade dos atos fiscalizatórios e regulatórios exercidos por essas instituições. Nesse sentido, o TCU tem o poder-dever de realizar o denominado controle de segunda ordem, a fim de demandar a adoção de providências quando detectadas irregularidades em curso. Não obstante, é necessário que esse controle não venha diminuir ou usurpar as competências das agências reguladoras. Pelo contrário, **a atuação da instituição superior de controle brasileira deve fortalecer a missão dos reguladores federais.**



Diante das mudanças recentes da legislação, de eventuais críticas à Corte de Contas federal e do necessário controle social, este artigo apresentará uma análise de casos complexos em que o Tribunal, no âmbito do controle objetivo, emitiu ciências, recomendações e/ou determinações – deliberações atualmente adotadas com base na novel Resolução (REN) TCU 315/2020.

Os estudos se restringiram aos setores de infraestrutura de transportes aquaviário e terrestre, ou seja, à atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Os casos concretos avaliados foram escolhidos pela repercussão (negativa ou positiva) na imprensa especializada, pelo reconhecimento das contribuições do Tribunal pelas próprias agências reguladoras e/ou com base em entrevistas com servidores comissionados das respectivas unidades técnicas do TCU.

Após uma breve contextualização, as primeiras seções contêm casos prévios ao início da referida resolução, com o objetivo de expor em detalhes os fundamentos do TCU para suas decisões e a gravidade das irregularidades identificadas, com foco no setor de transporte aquaviário (seções 2, 3 e 4), e a apresentação de um caso relevante do setor rodoviário (seção 5). Em seguida, a seção 6 evidenciará decisões importantes nos setores de transportes ferroviário (principal foco da seção) e aquaviário, sob influência da novel REN TCU 315/2020.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em fevereiro de 1995, a Lei nº 8.987 dispôs sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal (CF), que pressupõe a prestação de serviço adequado.

Diante da possibilidade de prestação de serviços públicos pelo capital privado, sob o regime de concessão e permissão, havia a necessidade da criação de entidades públicas reguladoras com determinadas características para estímulo dos investimentos, como autonomia administrativa e financeira, vinculação em vez de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade dos dirigentes.

Deu-se, então, origem às agências reguladoras federais, autarquias especiais vinculadas aos respectivos ministérios supervisores, as quais operariam como instância administrativa final em litígios sobre matéria de sua competência. Algumas dessas agências são apresentadas no quadro a seguir com cada dispositivo normativo de criação e a respectiva atividade regulada.

Quadro 1. Ano de criação de algumas agências reguladoras federais

Agência reguladora federal	Atividade regulada	Marco legal
Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel	Energia elétrica	Lei nº 9.427/1996
Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel	Telecomunicações	Lei nº 9.472/1997
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP	Petróleo, gás natural e biocombustíveis	Lei nº 9.478/1997



Agência reguladora federal	Atividade regulada	Marco legal
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa	Vigilância sanitária	Lei nº 9.782/1999
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	Assistência suplementar à saúde	Lei nº 9.961/2000
Agência Nacional de Águas – ANA	Recursos hídricos	Lei nº 9.984/2000
Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq	Transportes aquaviários	Lei nº 10.233/2001
Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	Transportes terrestres	Lei nº 10.233/2001

Fonte: Dados disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/>

Nota-se que ANTT e Antaq foram criadas pela mesma lei (Lei nº 10.233/2011). O projeto de lei original, PL nº 1.615/1999, dispunha sobre a criação da Agência Nacional de Transportes (ANT).

Em Ipea (2012), observa-se todo o debate legislativo em torno do PL nº 1.615/2999, com a decisão pela criação de duas agências, e o destaque para o contexto em que ANTT e Antaq foram criadas, ressaltando-se o seguinte trecho:

Destaque-se que as novas agências tiveram de **administrar contratos previamente firmados**, os quais não tinham formulado, e sob **ausência de um marco regulatório preconcebido** (como o caso das rodovias concedidas, por exemplo). Muitos desses contratos foram feitos em caráter quase que emergencial (como o caso das ferrovias arrendadas). Ao mesmo tempo, tiveram de atuar num modelo de arrendamentos e autorizações de terminais para a iniciativa privada estabelecido antes mesmo da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995). (...)

Como a criação de uma agência reguladora para os transportes era inevitável, os operadores portuários e os detentores de terminais (privativos e públicos) associaram-se aos esforços dos atores da navegação na reivindicação de uma agência específica para os transportes aquaviários. Com isso, **tencionava-se anular (ou minimizar) as tentativas de ingerência no subsetor portuário contidas na proposta de criação da ANT** (grifo nosso).

Não se deve perder de vista também a fragilidade da autonomia decisória decorrente de prolongados períodos com dirigentes interinos, conforme exposto no voto do Acórdão nº 240/2015-Plenário<sup>1</sup>. Na ANTT, três das cinco vagas da diretoria eram ocupadas ininterruptamente por servidores não sabatinados pelo Senado Federal, e na Antaq, duas das três vagas de diretoria eram ocupadas por interinos de forma ininterrupta.

<sup>1</sup> Convencionou-se, neste artigo, que todo acórdão do TCU será denominado Acórdão.



E, se originalmente a ANT englobaria as competências atuais da ANTT e da Antaq, atualmente o debate é inverso: criação de entidade reguladora do subsistema ferroviário federal apartada da entidade reguladora do subsistema rodoviário, conforme deliberação do Acórdão nº 1.422/2021-Plenário, que avaliou a gestão da ANTT sobre concessão ferroviária. O voto destaca:

78. Todavia, entendo que, em linha com as constatações da presente fiscalização, muitas das deficiências do sistema ferroviário decorrem de **ausência de atuação mais incisiva e proativa da Agência Reguladora**, com vistas à promoção e à expansão do modal na matriz de transporte. Nesse sentido, considero que **o tratamento dos setores rodoviário e ferroviário na mesma entidade pode estar prejudicando este último.** (...)

82. É perfeitamente compreensível que, duas décadas atrás, quando foram criadas as autarquias especiais para assumirem a regulação dos serviços recém desestatizados no país, os modais terrestres tenham sido reunidos sob um mesmo guarda-chuva, devido à própria incipiência normativa e ao desconhecimento sobre as atividades a serem realizadas. (...)

85. Portanto, passados vinte anos após a criação das Agências, constato que as relações entre os agentes privados que assumiram a exploração de bens e serviços públicos, os governantes e a própria sociedade se tornaram mais complexas, o que **impulsiona a evolução das autarquias e a cobrança por resultados**. No caso do setor de ferrovias, para o qual se tem a expectativa de forte expansão nos anos vindouros, o Estado precisa dedicar especial atenção, não só por parte de técnicos qualificados, mas possivelmente também por meio da constituição de um **colegiado específico e permanente para apreciar as questões afetas ao modal** (grifo nosso).

Esses exemplos não são exaustivos e apenas servem para sinalizar que os desafios institucionais das duas agências podem se refletir em sua atuação, o que, por sua vez, atrai o papel primordial do TCU na fiscalização das atividades finalísticas das agências. Afinal, um dos objetivos estratégicos do controle externo federal é contribuir para a segurança jurídica e a estabilidade regulatória na infraestrutura.

O voto do amplamente utilizado Acórdão nº 1.703/2004-Plenário explicita cinco motivos para essa competência:

- a. além do exame da legalidade, os órgãos controladores devem verificar a eficiência e a economicidade da atuação das agências, por força de competências constitucionais;
- b. a consagração do princípio da eficiência como um dos princípios fundamentais da administração pública gerou novos deveres para o administrador público e, conseqüentemente, para o controle;



- c. o TCU deve exercer o controle das agências reguladoras tanto sob o enfoque liberal (concernente à fiscalização da legalidade) quanto sob o enfoque gerencial (concernente ao incremento da eficiência da Administração Pública);
- d. a emissão pelo TCU de pareceres técnicos bem-fundamentados pode ajudar a esclarecer muitas questões controvertidas relativas à regulação; e
- e. a atuação do TCU, analisando detalhadamente os atos praticados pelas agências e divulgando o resultado de seus trabalhos, facilita sobremaneira o exercício do controle social. Afinal, os usuários dos serviços públicos não dispõem de assessoria profissionalizada para fazer frente aos interesses dos grupos mais organizados.

Ocorre que a Corte de Contas federal por vezes sofre críticas quanto a supostamente ultrapassar as fronteiras de suas competências e atuar como regulador do setor fiscalizado. O debate, necessariamente, deve incluir os avanços recentes na legislação.

Não se pode olvidar que o art. 71 da Constituição Federal, inciso IV, dispôs que compete ao TCU realizar, entre outras, auditorias de natureza operacional. As agências reguladoras, na condição de autarquias especiais, naturalmente se encontram no rol das entidades referidas no inciso II do mencionado artigo constitucional<sup>2</sup>.

Cita-se ainda a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que incluiu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Por exemplo, explicitou-se a necessidade de considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, além de dispor que os agentes públicos responderão pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas (em caso de dolo ou erro grosseiro).

E mais, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, exigiu que as decisões do regulador, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos, devem indicar os pressupostos de fato e de direito, e explicitou que o controle externo das agências deve ser exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do TCU.

Aquela novel legislação também dispôs que as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados,

---

2 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...)

IV - Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.



nos termos do Decreto 10.411/2020, devem ser precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR). A não institucionalização da AIR, registre-se, já havia sido criticada pelo Tribunal nos trabalhos do Acórdão nº 2.261/2011-Plenário, que avaliou a governança regulatória<sup>3</sup> das agências reguladoras federais de infraestrutura.

Contemporaneamente, o TCU atualizou seus normativos face às mudanças decorrentes da Lei nº 13.655/2018 e emitiu a Resolução 315, em 22 de abril de 2020, racionalizando o uso dos instrumentos de determinação, recomendação e ciência, ampliando sua eficácia e viabilizando o monitoramento das deliberações mais relevantes.

Vale transcrever trecho do Acórdão nº 1.005/2020-Plenário, referente à aprovação do anteprojeto de resolução que resultou na REN TCU 315/2020:

(...) diversas inovações a serem trazidas pelo normativo em referência, entre as quais se destacam: (i) a racionalização dos instrumentos de determinação, recomendação e ciência, ampliando sua eficácia e viabilizando o monitoramento das deliberações mais relevantes e que demandem cumprimento imediato; (...)

Vale ressaltar que uma das principais alterações introduzidas pelo projeto de Resolução é a obrigatoriedade de solicitação dos comentários do gestor pela unidade técnica previamente à proposição de determinação ou recomendação. Trata-se de prática internacional aplicável às auditorias que agora se pretende trazer para esta Corte. (...) Com essa medida, **o TCU estará apto para atender de forma plena as diretrizes estabelecidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro as quais preconizam que as deliberações proferidas nas esferas administrativa, controladora e judicial, devem considerar as consequências práticas da decisão** (grifo nosso).

A referida resolução é um marco normativo no Tribunal, decorrente de ações de desburocratização, com impacto externo e perspectivas de aumento da segurança jurídica em suas deliberações. Consequentemente, trata-se de critério fundamental neste trabalho, para análise da atuação do controle externo federal em relação às atividades finalísticas da ANTT e da Antaq, sem prejuízo de estudos futuros que contemplem as demais agências.

### 3. OMISSÕES REGULATÓRIAS NO SETOR DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

O Acórdão nº 1.704/2018-Plenário é decorrente de auditoria operacional que teve como escopo a análise da legalidade da cobrança do Terminal Handling Charge 2 (THC 2),

3 Recentemente, ANTT e Antaq tiveram melhorias significativas na avaliação de governança do TCU. Ver, por exemplo, <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2021/antag-avanca-80-posicoes-no-ranking-do-indice-de-governanca-do-tcu> e <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-cresce-688-no-indice-integrado-de-governanca-memr1-nca-e-gestao-publicas-igg>.



referente aos **serviços de segregação e entrega de contêineres (SSE)** nos portos marítimos da região Sudeste.

Os terminais portuários (ou terminais molhados), quando atuam na armazenagem alfandegada (além da operação portuária), concorrem com os recintos alfandegados independentes, que não têm píer de atracação. Foram verificados indícios de práticas abusivas por operadores portuários, com reflexos nos custos das cadeias logísticas de importação e exportação e, em última instância, à elevação do custo Brasil.

Essencialmente, veio à tona o conflito em torno da cobrança do THC 2, tratado na Resolução Antaq 2.389/2012:

Art. 3º **A Taxa de Movimentação no Terminal** (Terminal Handling Charge - THC) poderá ser cobrada pela empresa de navegação, diretamente do exportador, importador ou consignatário, conforme o caso, a título de ressarcimento das despesas discriminadas no inciso VII do art. 2º, assumidas com a movimentação das cargas e pagas ao operador portuário. (...)

Art. 5º Os serviços não contemplados no Box Rate, quando demandados ou requisitados pelos clientes ou usuários do terminal sob a responsabilidade de operadores portuários, obedecerão às condições de prestação e remuneração livremente negociadas com o operador portuário ou divulgadas em tabelas de preços de serviços, **observadas as condições comerciais estipuladas no contrato de arrendamento.** (...)

Art. 9º O serviço de entrega de cargas na importação não faz parte dos serviços remunerados pela Box Rate, nem daqueles cujas despesas são ressarcidas por meio do THC, salvo previsão contratual em sentido diverso.

§ Único - Autoridade Portuária, **quando for o caso**, estabelecerá o preço máximo a ser cobrado por esses serviços.

O Tribunal observou, naquela decisão, que o regulamento não enfrentou anos de controvérsia, o que caracterizaria “descumprimento da obrigação legal de minimizar falhas de mercado decorrentes de concorrência imperfeita e impedir a ocorrência de infrações da ordem econômica”.

Isso porque a Resolução Antaq 2.389/2012 não impedia a prática abusiva dos terminais molhados em detrimento dos recintos alfandegados independentes – estes **sem condições de negociação face à posição singular daqueles.**

Além disso, e não menos relevante para caracterizar a gravidade da situação encontrada, a diretoria da agência suprimiu o trecho do art. 5º “observados os tetos de preços fixados pela Autoridade Portuária” da minuta que norteou todas as análises de seu corpo técnico e jurídico, sem apresentar a fundamentação para modificação da essência do que vinha sendo debatido.





Como consequência da supressão desmotivada, a diretoria da agência criou o parágrafo único do art. 9º, já transcrito, reduzindo o grau de objetividade da minuta original e criando uma possibilidade de aplicação de preços máximos sem qualquer previsibilidade. Vale transcrever trecho do voto do Acórdão nº 1.704/2018-Plenário:

106. Ao se compulsar o relatório e o voto do diretor Tiago Lima, relator do processo de elaboração da Resolução 2.389/2012 (peça 255), **não é possível identificar qualquer justificativa para a alteração produzida no texto normativo** referente à exclusão do instrumento regulatório no caput do art. 5º, mas tão somente considerações a respeito da assimetria de conceitos para “box rate” e “THC” nas operações de exportação e importação – que não é, como já ressaltado, o fator responsável pelo desequilíbrio concorrencial associado à cobrança de THC 2. Tal contexto configura **vício de origem na regulamentação**, na medida em que esta foi modificada à revelia dos demais partícipes de seu processo de formulação e sem a fundamentação necessária para embasar a versão final colocada em vigor. (...)

119. É desejável que autorregulação e regulação coexistam. Mas, ao se identificarem lacunas, a atuação regulatória da agência é necessária para que se evitem abusos de poder econômico. No presente caso, a **inércia da Antaq** propiciou situações de mercado nas quais um dos agentes, que se encontra em posição singular, endereçou cobranças do preço que lhe convinha a outro agente que não tinha condições de negociação (grifo nosso).

As análises efetuadas pelo TCU resultaram em motivada determinação à Antaq para elaboração de composições de custo dos serviços prestados pelos terminais portuários com o objetivo de balizar o exame de pertinência da THC 2 e de ocorrência de abuso em sua cobrança e para revisão da Resolução Antaq 2.389/2012.

A atuação do TCU foi criticada externamente, valendo destacar dois trabalhos acadêmicos. Em dissertação de mestrado em Direito na FGV (PEREIRA, 2019, p. 163 e 164) critica-se a aplicação de multa aos diretores da Antaq. De fato, em pedido de reexame, o Acórdão nº 1.530/2021-Plenário<sup>4</sup>, em que pese ter considerado “impecáveis” as determinações do Acórdão nº 1.704/2018-Plenário em sede de controle objetivo, conheceu e deu provimento ao pedido de reexame interposto pelos ex-diretores da Antaq, para tornar insubsistentes as multas individuais aplicadas, de R\$ 30 mil.

Nesse ponto, vale registrar que, no fluxo processual do TCU, há a existência de segregação de funções e de elevado número de instâncias manifestantes até a culminação de acórdão pelo colegiado da Corte, o que proporciona amplo debate da matéria e garante o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

---

4 Outros acórdãos considerados neste trabalho talvez estivessem em fase recursal no momento da submissão do artigo à RTCU.



Em outro artigo publicado na Revista da CGU, Cabral, Sarai e Iwakura (2021) argumentam que o TCU estaria substituindo, de forma ilegítima, as competências das agências reguladoras, no seguinte sentido:

A problemática reside em reconhecer até que ponto a atuação do TCU se limita a essa atividade de controle de “segunda ordem”. **Ao contrário do que parece sustentar o Tribunal, em outros casos a Corte acaba não por realizar somente um controle adicional das finalidades institucionais das Agências, mas sim substituir o controle das Agências, subordinando-as a suas conclusões.**

De fato, no **Acórdão 1.704/2018-Plenário**, no qual se analisava questões pertinentes ao setor portuário, em particular a possibilidade de cobrança do Terminal Handling Charge 2 - THC2, a Corte de Contas consignou que é “possível a expedição de determinação pelo TCU para a correção de ato normativo elaborado por Agência Reguladora quando verificada ineficácia nas ações de regulação ou omissão no tratamento concedido à matéria sob sua tutela, sem que isso caracterize intromissão na autonomia funcional da agência”. [...]

Observa-se, de maneira clara, que, segundo o TCU, a maneira de atuação daquela Agência estava sendo insuficiente, **chegando a determinar que ela realizasse determinada regulamentação no sentido proposto pela Corte. Ou seja, a Corte acaba por “recomendar” (leia-se, determinar<sup>9</sup>) como a Agência Reguladora deve regular o setor correspondente** (grifo nosso).

A leitura do texto evidencia que o mérito do que se debateu no âmbito do Acórdão nº 1.704/2018-Plenário não foi plenamente enfrentado. Além disso, a deliberação (item 9.1.2) determinou a revisão da regulamentação concernente à cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE ou THC 2), de modo a adequá-la ao novo arcabouço jurídico-institucional estabelecido pela Lei nº 12.815/2013 e pela Lei nº 12.529/2011, com vistas a dar cumprimento à sua obrigação legal de harmonizar e arbitrar conflitos de interesse entre terminais portuários e recintos alfandegados independentes, em obediência ao art. 20, inciso II, art. 27, incisos II e IV, da Lei nº 10.233/2001, e ao art. 2º, inciso II, do Decreto 4.122/2002.

Nota-se que, ao contrário da afirmação constante do artigo, o TCU não determinou ‘como’ fazer (discricionariedade e competência do gestor público), mas ‘o que’ deveria ser feito (legalidade dos atos administrativos), no caso a revisão da regulamentação, que carecia de adequação ao novo arcabouço jurídico-institucional estabelecido pela Lei nº 12.815/2013. Nesse sentido, inclusive, foi a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, in verbis:

Compete à autarquia regular o mercado setorial para a qual foi criada, podendo estabelecer conceitos necessários à sua atividade. (...)

Com base no exposto neste pronunciamento, concordo que **a Antaq precisa aprimorar a regulamentação setorial** no que concerne ao



conflito de interesses entre terminais portuários e recintos alfandegados independentes em torno da THC2. Todavia, considero não ser necessário restringir a determinação à revisão da Resolução nº 2.389/2012, pois talvez a agência perceba a necessidade de se utilizar de outros instrumentos regulatórios de que dispõe, **desde que seja atendida a finalidade de solução do conflito** (grifo nosso).

Tendo em vista a determinação para revisão da Resolução Antaq 2.389/2012, de modo a harmonizar e arbitrar conflitos de interesse entre terminais portuários e recintos alfandegados independentes, aquela Agência emitiu a Resolução Antaq 34/2019, revogada pela Resolução Antaq 72/2022.

Ademais, o Acórdão nº 1.448/2022-Plenário determinou à Antaq que anulasse todos os dispositivos da Resolução Antaq 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner em face do desvio de finalidade identificado.

Além disso, em 2018, outro caso merece destaque. O Tribunal realizou auditoria operacional para verificar os principais entraves que impactavam a eficiência dos portos brasileiros, com o intuito de identificar oportunidades de redução de tempo de liberação de cargas e de custo para o usuário, inclusive a regulação, pela Antaq, sobre terminais portuários na importação e exportação de contêineres (Acórdão nº 2.310/2018-Plenário).

Houve o cuidado da equipe de fiscalização em pesquisar se a agência dispunha de metodologia para analisar as denúncias recebidas e harmonizar conflitos, tendo em vista a competência do regulador federal para promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados, e de comunicar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e à Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE) fato que configurasse ou pudesse configurar infração da ordem econômica (atribuições da Lei nº 10.233/2001, arts. 27, inc. II, e 31).

Ao observar as motivações do voto que resultaram nas determinações do item 9.1 do referido acórdão, vale destacar que (i) a ausência de metodologia definida para a análise acerca da abusividade dos preços denunciados foi reconhecida em despacho da própria agência reguladora e (ii) a Antaq não dispunha de ferramenta de acompanhamento periódico dos custos ou índices de custos de movimentação e armazenagem portuária no segmento de contêiner, o que prejudicava a harmonização dos interesses dos atores.

Apesar da repercussão essencialmente neutra na imprensa<sup>5</sup>, Cabral, Sarai e Iwakura (2021) incluem esse trabalho como exemplo para fundamentar o entendimento de que existiria “um controle que acaba por subordinar a atuação das Agências Reguladoras”. Contudo,

---

5 Ver, por exemplo, <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/02/tcu-ve-fortes-indicios-de-abuso-nos-precos-cobrados-em-terminais-portuarios.ghtml> e <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-10/auditoria-do-tcu-ve-fortes-indicios-de-precos-abusivos-nos-portos>.



em pedido de reexame interposto pela Antaq, o voto do Acórdão nº 2.223/2019-Plenário esclarece os limites de atuação da Corte de Contas federal no caso concreto:

(...) o TCU não invadiu as competências reguladoras da agência reguladora ao emitir essa determinação. Na verdade, esta Corte cumpriu o seu dever de atuar de forma complementar àquela agência, exercendo uma fiscalização de segunda ordem, preservando ao máximo o âmbito de competência daquela entidade.

Conforme se vê pelo texto da determinação, este Tribunal não definiu os procedimentos que a Antaq deveria adotar para obter os custos relativos à movimentação de contêineres, de maneira que aquela agência pode atuar de forma discricionária para a resolução do problema identificado pela equipe de auditoria.

#### 4. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL EM REGULAMENTO SOBRE AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES

Um caso concreto que vem sendo criticado na imprensa e no meio acadêmico desde 2018 é proveniente de denúncia ao TCU com pedido de cautelar sobre indícios de irregularidade na Resolução Normativa Antaq 1/2015, que estabeleceu procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação estrangeira por empresa brasileira nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso.

No seu art. 5º, inciso III, alínea “a”, transcritos a seguir, teriam sido estabelecidos requisitos que extrapolam os limites do art. 9º da Lei nº 9.432/1997 (afretamento de embarcações).

Seção I

Da Autorização de Afretamento

Art. 5º Nos **afretamentos de embarcação estrangeira** que dependem de autorização da ANTAQ, a empresa brasileira de navegação **só poderá obtê-la nos seguintes casos:** (...)

III - na navegação de cabotagem, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por espaço, por tempo ou por viagem, quando:

a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial, nas modalidades por espaço, por tempo em uma única viagem ou por viagem, **cuja autorização será limitada ao quádruplo da tonelagem de porte bruto das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora**, a qual também deverá ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida (grifo nosso).



Tendo em vista que o art. 178 da Constituição Federal (inserido pela Emenda Constitucional 7/1995) definiu que **a Lei estabelecerá** as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras, e considerando que o art. 9º da Lei nº 9.432/1997 não impôs os limites nos moldes do art. 5º, inciso III, alínea “a” da REN Antaq 1/2015 (mais restritiva), o Plenário do TCU entendeu que havia violação do princípio da reserva legal.

A Emenda Constitucional 7/1995 é anterior à criação da Antaq em 2001. O cenário da década de 90 incluiu a liberação do afretamento de embarcações estrangeiras, conforme pontua (IPEA, 2012), pois à época houve um processo de desregulação da atividade, adotando medidas de abertura do mercado e “significando a transferência para a legislação ordinária do estabelecimento das condições em que empresas de navegação estrangeiras podem operar a atividade”.

Quanto aos motivos apresentados pela agência para justificar a imposição de restrições à livre iniciativa no setor, constatou-se, em um exame de cognição sumário, que havia “limitação à expansão das pequenas empresas de transporte de cabotagem, elevação de barreiras à entrada, aumento da concentração do mercado e redução da oferta de embarcações de grande porte”, conforme pontuou a Nota Técnica nº 9/2018/DEE/CADE<sup>6</sup>. O entendimento consta do voto do Acórdão nº 380/2018.

Após análise de oitivas e diligências realizadas, o Acórdão nº 1.693/2020-Plenário confirmou a medida cautelar para que a Antaq se abstinhasse de exigir as limitações de quádruplo de tonelagem e de propriedade de embarcação do tipo semelhante à pretendida previstas no art. 5º, inciso III, alínea “a”.

Apesar do entendimento diverso da Secretaria especializada do TCU e do Parquet de Contas (MPTCU), o voto do Acórdão nº 1.693/2020, acompanhado pela maioria do Plenário, defendeu que a Antaq parecia ter como objetivo aplicar redação mais restritiva que não foi aprovada para a EC 7/1995.

O trecho do voto, que se segue, evidencia também que o olhar técnico da Corte de Contas federal é amplo e considera diversas perspectivas, que, aliadas à percepção de violação ao princípio da reserva legal, levaram o Ministro Relator a defender a manutenção da medida cautelar do Acórdão nº 380/2018-Plenário:

O TCU reconhece a autoridade normativa da Antaq para regulamentar administrativamente o setor econômico de sua alçada, ou mesmo a liberdade de agir normativamente na ausência de legislação específica sobre os temas em geral, visto que, de fato, o legislador não pode descer às minúcias de todos os temas técnicos. Não se pretende aqui ainda, no exercício do controle externo, substituir o ente regulador da exegese da legislação sobre

6 Disponível em: [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMZOaosUrcckcMgCVucG3B0KSwFBTYk90OBK6LE2xwkmGVE1BXu3Rua9xAf0xEKCiRP\\_f-3ly8HYBuUJDCqd7IL](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMZOaosUrcckcMgCVucG3B0KSwFBTYk90OBK6LE2xwkmGVE1BXu3Rua9xAf0xEKCiRP_f-3ly8HYBuUJDCqd7IL). Acesso em: 9 maio 2022.



temas de sua competência, nem a respeito das políticas específicas do setor.

**Contudo, a deferência deste Tribunal a interpretação empreendida pelo ente administrativo pressupõe que a regulação técnica, além de obedecer aos limites impostos pelas normas superiores, eminentemente às normas constitucionais como neste caso, esteja devidamente fundamentada no processo que lhe deu origem.**

Nada obstante todo o exposto, não se pode ignorar que a questão relacionada às condicionantes para afretamento de embarcações estrangeiras tem sido tema de debate no governo, sobretudo em razão do seu impacto no desenvolvimento e na redução dos custos atrelados à operação da navegação de cabotagem.

Recentemente, após longas discussões com o Ministério da Economia, com a Antaq e com diversos players do mercado, o Ministério da Infraestrutura concluiu a proposta legislativa denominada “BR do Mar”, na qual apresenta o programa de fomento à cabotagem, com regras para flexibilizar a política de afretamento de embarcações, entre outras.

[...]

Outra medida, em tramitação no Congresso Nacional, é o projeto de decreto legislativo (PDL 193/2020), que objetiva sustar a alínea “a” do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º da Resolução Normativa Antaq 1/2015, para afastar os requisitos para afretamento de embarcações estrangeiras no país, que extrapolam os limites estabelecidos pelo legislador na Lei 9.342/1997.

[...]

**Nesse contexto, em que o debate é conflituoso e divide opiniões dentro do próprio governo, sobreleva a observância, por escolha do constituinte, ao princípio da reserva legal como única forma de conferir legitimidade democrática à regulação da matéria.**

Em outras palavras, além de o art. 5º, inciso III, alínea “a”, da REN Antaq 1/2015 apresentar restrição não contida no art. 9º da Lei nº 9.432/1997, o debate conflituoso e excepcional do caso concreto valoriza a manutenção de entendimento pretérito do TCU com base no princípio da reserva legal, ainda mais em um contexto em que opções legislativas mais restritivas não foram aprovadas para a EC 7/1995.

Por outro lado, é imperioso observar que o caso concreto que resultou no criticado Acórdão nº 380/2018-Plenário (i) é proveniente de denúncia, (ii) tem base legal explícita (art. 178 da CF e art. 9º da Lei nº 9.432/1997), (iii) vem sendo debatido pelo Congresso Nacional no âmbito do PDL 193/2020, que objetiva sustar o mesmo dispositivo afastado pelo TCU e (iv) envolve um debate da proposta legislativa denominada “BR do Mar”, não servindo, portanto, como exemplo (negativo ou positivo) a ser generalizado nos debates sobre o controle externo das atividades finalísticas das agências reguladoras.



## 5. COMPARAÇÃO DE CASOS CONCRETOS SOBRE PRORROGAÇÃO DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS

Em abril deste ano, Armelin (2022) defendeu que teria havido uma postura contraditória do TCU nas decisões dos Acórdãos n<sup>os</sup> 1.171/2018 e 1.200/2020, ambos do Plenário, em prejuízo à atração de investimentos no setor portuário:

Não bastasse tal comportamento, a postura do TCU é, ainda, contraditória: as razões usadas pelo Tribunal para entender pela existência de interesse público relativamente à prorrogação no caso da Marimex não levaram à mesma solução no caso da Libra, em que, a despeito do juízo prévio exercido pela administração quanto à «vantajosidade» da prorrogação, foi declarada nula. A fluidez do conceito de interesse público e a subjetividade exigida para sua aplicação em um caso concreto agravam o risco de decisões contraditórias, como as mencionadas.

A falta de previsibilidade na atuação da Corte e o seu descompasso com a política estatal — a Lei dos Portos de 2013 foi editada tratando expressamente da possibilidade da prorrogação antecipada dos contratos setoriais — ao reexaminar a dimensão discricionária das escolhas do gestor público competente para a tomada de decisões prejudicam a atração de investimentos no setor, tão necessários ao desenvolvimento da infraestrutura nacional.

Considerando-se que ocorre contradição quando o julgado apresentar proposições entre si inconciliáveis, notem-se detalhes de cada processo citado.

Inicialmente, deve-se observar em detalhes o Acórdão n<sup>o</sup> 1.171/2018-Plenário, referente a irregularidades na prorrogação antecipada de arrendamento para exploração de área na Ponta da Praia, na margem direita do Porto de Santos (Libra Terminais S.A.), sem perder de vista que a decisão foi mantida pelo Acórdão n<sup>o</sup> 1.039/2019-Plenário.

O trabalho foi resultante de **representação** da equipe de auditoria do processo 012.558/2016-8, que realizava à época o exame geral dos procedimentos para prorrogação antecipada de contratos de arrendamentos portuários.

Tendo em vista que, desde o início da vigência do contrato, Libra não pagou integralmente à Codesp os valores de arrendamento (apenas R\$ 103 milhões de aproximadamente R\$ 1,1 bilhão), foi assinado termo de compromisso arbitral e, no mesmo dia, celebrado o termo aditivo de prorrogação antecipada.

Ocorre que houve o descumprimento do art. 13, § 1<sup>o</sup>, II, e do § 8<sup>o</sup> do Decreto 8.465/2015, pois o contrato só poderia ser prorrogado se Libra tivesse pago ou depositado à disposição do juízo a quantia correspondente ao valor provisório da obrigação litigiosa que fosse fixado pelo árbitro. Essa conclusão, ressalte-se, também constava do Parecer 214/2015/ASJUR-SEP/CGU/AGU, da assessoria jurídica do Poder Executivo Federal.



Por isso, o TCU concedeu prazo para a nulidade do Segundo Termo Aditivo ao Contrato PRES 32/98, por ilegalidade insanável e expressiva potencialidade de danos ao erário. Vale observar trecho da declaração de voto do ministro do TCU Walton Alencar:

A decisão do árbitro a respeito do pagamento ou depósito da quantia litigiosa, previamente à pretendida prorrogação da concessão portuária, revestia-se de fundamental importância para resguardar o erário de eventual descumprimento da decisão definitiva do juízo arbitral e tangenciava a viabilidade econômico-financeira da prorrogação.

Na prática, o Poder Executivo pretendia prorrogar, por mais duas décadas, contrato alusivo a três terminais, integrante do mais importante porto do país, **contrato esse que jamais fora cumprido, nos termos pactuados, até mesmo em aspectos práticos, no que concerne à movimentação de containers, e que acumulava dívida bilionária correspondente a mais de três vezes o valor a ser investido pela concessionária nos vinte anos de prorrogação** (grifo nosso).

Em relação ao Acórdão nº 1.200/2020-Plenário, que também tratou de contrato de arrendamento, o trabalho foi proveniente de denúncia acerca do indeferimento de pedido de prorrogação do contrato firmado pela Marimex.

O TCU constatou que o indeferimento carecia de motivação devida e amparada em estudos consistentes que demonstrassem a vantajosidade técnica e econômica da alternativa escolhida. Também não havia “estudo comparativo entre o plano de investimentos apresentado pela Arrendatária e a alternativa delineada no Plano Mestre do Porto, sob a ótica da vantajosidade econômica e logística”, conforme o Acórdão supra.

Diante disso, determinou-se, cautelarmente, que o Poder Concedente se abstinhasse de dar nova destinação à área de terminal de contêineres até que o TCU apreciasse, no mérito, os indícios de irregularidades apresentados pela denunciante.

Portanto, deve-se destacar que, no primeiro caso, o Tribunal enfrentou ilegalidade explícita na prorrogação do contrato de arrendamento de Libra, agravada por um histórico de inadimplência de alta materialidade, ao passo que, no caso da denúncia supra, o principal argumento para manutenção da cautelar em favor de Marimex foi a ausência de motivação necessária e suficiente, em um contexto de caracterização da fumaça do bom direito e do perigo da demora. Não se verifica – divergências teóricas à parte – a existência de proposições entre si inconciliáveis, ou seja, de contradição nas duas decisões.

## **6. DECISÃO REGULATÓRIA EM DESFAVOR DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO**

Esta seção contém o único caso deste artigo referente ao transporte rodoviário e tratará de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para fiscalizar a ANTT em relação à conformidade





do Contrato de Concessão da BR-101/ES/BA (476 km de rodovia), especialmente quanto ao atraso na execução dos investimentos previstos.

Aqui, registre-se, o Tribunal estava diante de SCN, exercendo sua atribuição constitucional (Art. 71, inciso IV) de auxiliar o Congresso Nacional a realizar o controle externo da Administração Pública Federal.

O Ministro Relator do Acórdão nº 1.447/2018-Plenário indeferiu a cautelar pleiteada pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados para suspensão do reajuste da tarifa básica de pedágio (TBP). Em vez disso, e de forma conservadora, determinou à Secretaria especializada que realizasse fiscalização. Após a identificação de diversas falhas e suas causas, foi promovida a oitiva da ANTT e da Concessionária.

A inexecução de obras de caráter obrigatório e o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, em desfavor dos usuários da rodovia – condutas graves em desacordo com a Lei das concessões (Lei nº 8.987/1995) e dispositivos contratuais – resultaram em determinações à ANTT, mantidas mesmo em fase recursal, conforme Acórdãos nºs 2.264/2021 e 687/2022, ambos do Plenário.

Os atrasos nos investimentos resultaram em ganhos à concessionária, não considerados na licitação, e em prejuízos aos usuários dos serviços públicos delegados, já que a tarifa paga não tinha o efeito favorável dos investimentos não realizados e não usufruídos. Em outras palavras, a tarifa paga englobava as obras previstas e, mesmo com sua inexecução, não havia redução significativa da tarifa em favor dos usuários.

Assim, os usuários eram duplamente onerados: as tarifas pagas já incorporavam o custeio de obras e serviços obrigatórios, mas não realizados, e havia uma privação do usufruto de serviços públicos adequados. Esse efeito foi visto como “praxe” da ANTT, sem qualquer respaldo legal, conforme evidencia o voto do Ministro Revisor do Acórdão nº 1.447/2018-Plenário:

Consoante apurado pela Unidade Técnica, ao promover o adiamento de obras e serviços não-realizados, a ANTT desloca os investimentos no fluxo de caixa da concessão e promove descontos tarifários compensatórios, cujos efeitos **são diluídos pelo restante do prazo de vigência do contrato de concessão. Na prática, a demora e a inexecução de investimentos em desacordo com os termos estabelecidos no cronograma de investimentos anexo à avença têm pouca ou irrelevante repercussão nas reduções tarifárias oriundas das revisões contratuais.** As receitas da concessionária pouco modificam, mantendo-se praticamente inalteradas.

Tais reduções pífias da tarifa básica de pedágio constituem, em realidade, prêmio ou estímulo para que a concessionária continue a não adimplir as obrigações estabelecidas no PER e no cronograma de investimentos. (...)

Ainda mais grave é o fato de que, ao perquirir o fundamento jurídico utilizado pela ANTT para diluir os efeitos da redução tarifária decorrente



de atraso e inexecução investimentos pelo restante do período de vigência da concessão, **a Unidade Técnica verificou que não existe qualquer respaldo no contrato, em norma legal ou em ato normativo da agência reguladora.**

**Trata-se, simplesmente, de praxe adotada pela autarquia** para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da avença, utilizada não somente nas revisões tarifárias da concessão da BR 101/ES/BA, mas também em revisões de todas as concessões rodoviárias federais vigentes, o que tem contribuído para o comportamento indesejável das concessionárias em atrasar ou não realizar os investimentos previstos no plano de negócios e no plano de exploração da rodovia.

A atuação do TCU provocou uma reação positiva da ANTT para regulamentar procedimentos inerentes ao reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão rodoviária (Resolução ANTT 5.850/2019). Ora, se a agência não equilibra interesses explicitamente, agindo em desacordo com a Lei de concessões e com os dispositivos contratuais, o TCU, em cumprimento de sua missão institucional e após Solicitação do Congresso Nacional, tem o dever de adotar providências para regularizar a situação.

Não cabe ao Tribunal o papel de defensor de interesses de quaisquer dos grupos em disputa, e, sim, a defesa da estabilidade de regras, da observância do cumprimento de contratos e da eficiência do jogo regulatório (Voto do Acórdão nº 1.704/2018-Plenário, THC 2), ainda mais quando o regulador atua indevidamente em desfavor dos usuários dos serviços públicos delegados.

## **7. APRIMORAMENTO DA QUALIDADE DAS DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL PÓS RESOLUÇÃO NORMATIVA TCU 315/2020**

A **Ferrovias Malha Oeste** tem aproximadamente 1.900 km, corta os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul e foi concedida à iniciativa privada em 1996, ou seja, 5 anos antes da criação da ANTT, ano em que a Lei de concessões (Lei nº 8.987/1995) já estava vigente.

A referida lei definiu que toda concessão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. Este serviço, por sua vez, deve satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade (modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço), generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Contudo, os estudos do Acórdão nº 1.422/2021-Plenário evidenciaram que a ANTT só possuía rotinas para avaliar o serviço adequado da perspectiva de produção e segurança e, mesmo assim, entre 2015 e 2019, por exemplo, em apenas um trecho foram registrados 47 acidentes, “números considerados elevados frente à baixa densidade de tráfego”.



A precarização dos serviços de transporte na ferrovia teria diminuído o número de usuários e de cargas, sobrecarregando as estradas dos estados de Mato Grosso do Sul e de São Paulo com cargas inadequadas para o transporte por rodovias em longas distâncias, encarecendo os custos finais dos produtos e acelerando a decomposição do revestimento asfáltico.

Por isso, o TCU recomendou a implementação de “sistemática de avaliação e monitoramento com definição de indicadores e metas para acompanhar a adequabilidade do serviço prestado no transporte ferroviário de cargas”. A recomendação em tela atua sobre a principal causa do problema identificado, sem descrever aspectos procedimentais, e apresenta oportunidade de melhoria de um ponto de vista colaborativo, o que está compatível com a REN TCU 315/2020.

O trabalho também constatou a falta de estímulo de atendimento às demandas de transporte ferroviário na região pela atuação deficiente da ANTT, valendo destacar o seguinte trecho do voto:

55. Entendo que a pouca procura pelo arbitramento da Agência, longe de representar um cenário ideal no presente caso, demonstra **baixo índice de confiança na intervenção da autarquia para a solução das controvérsias** entre os usuários e a concessionária. De fato, conforme registrado no relatório de auditoria, há indícios de que a maior parte dos potenciais usuários já tenha desistido de escoar suas cargas pela Malha Oeste e tenha buscado alternativas, como o transporte rodoviário (peça 29).

56. Considero impróprio o argumento apresentado pela Agência de que não caberia agir no setor de ferrovias sem ser provocada, devido ao fato da relação entre a concessionária e o usuário ser de natureza privada, e pelo fato de não haver parte hipossuficiente na relação. Isso porque **a necessidade de atuação do agente regulador não se baseia apenas na disparidade de poder econômico entre as empresas reguladas e os seus contratantes, mas também no controle de acesso e de utilização da infraestrutura, que é escassa - no caso de ferrovias, configura-se como um monopólio natural**. A intervenção regulatória para garantir e disciplinar o uso das ferrovias é ainda mais importante no caso brasileiro, em que toda a malha é constituída de bens públicos.

57. Portanto, embora haja clientes demandantes de transporte ferroviário que possuam capital mais elevado do que as próprias operadoras, **não verifico amparo para que a ANTT assumira postura passiva enquanto a Malha Oeste registra índices cada vez maiores de ociosidade**, com base na premissa de que tratar-se-ia apenas de negociações privadas entre agentes econômicos (grifo nosso).

A propósito, o Plenário do Tribunal tem destacado a relevância de “pautar sua atuação pela observância dos limites da discricionariedade dos entes reguladores, (...) abstendo-se, por outro lado, de sugerir alterações quando se tratar de escolhas lícitas” (voto do



Acórdão nº 4.037/2020-Plenário), ou melhor, tem ressaltado a necessidade de “prestigiar as escolhas fundamentadas efetuadas pelo administrador”, quando estiver “diante de alternativas técnicas ou regulatórias igualmente válidas” (voto do Acórdão nº 736/2022-Plenário).

Por outro lado, as agências reguladoras podem, eventualmente, atrasar mudanças estruturais, resultando em perdas de ganhos potenciais para os consumidores. Além disso, sem correto controle social do regulador, os interesses das indústrias reguladas podem moldar as práticas regulatórias de maneira distorcida. Esse entendimento, registre-se, consta dos estudos de Grupo de trabalho interministerial instituído em 2003 pela Presidência da República (CASA CIVIL, 2003).

Não é por acaso que o referido estudo valorizou a atuação do TCU:

#### 5.2.6. Controle social

[...]

De modo mais geral, deve-se recordar que já existem, hoje, instâncias de controle interno e externo da administração pública. Em particular, **o Tribunal de Contas da União tem papel primordial no controle social** e mesmo da gestão dos diversos órgãos da administração pública (grifo nosso).

Tem-se, então, o desafio institucional de buscar o equilíbrio entre verificar a eficiência e a economicidade na atuação das agências, em um contexto de contribuições ao efetivo controle social, e respeitar a existência de escolhas lícitas, no conjunto composto por atos administrativos discricionários. Ou melhor, há uma tênue fronteira que demanda constante exercício de autocontenção pelo Tribunal, conforme voto do Acórdão nº 1.946/2020-Plenário.

O referido Acórdão tratou da prorrogação antecipada do contrato de concessão da **Estrada de Ferro Carajás (EFC)**, firmado em 1997, quatro anos antes da criação da ANTT. A linha ferroviária principal tem aproximadamente 1.000 km, dos quais 90% são duplicados.

A atuação do TCU também decorre de procedimentos contidos na Lei nº 13.448/2017 (arts. 11 e 19), que estabeleceu diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da Administração Pública Federal.

A unidade técnica especializada identificou falhas graves nos estudos submetidos ao Tribunal, valendo destacar: (i) ausência de regulamentação quanto aos itens da base de ativos que podem ser indenizados; (ii) falta de tratamento dos riscos advindos da assimetria de informações existente nas previsões de demanda de carga de minério de ferro na EFC, em vista da inexistência de estudo de demanda elaborado pelo poder público e (iii) desproporcionalidade dos termos propostos para a prorrogação antecipada em face do volume de investimentos obrigatórios previstos ao longo da vigência do prazo concessório prorrogado.



Assim, foi proposta pela unidade técnica especializada ciência à ANTT e ao Ministério da Infraestrutura de que foram constatadas irregularidades e falhas metodológicas graves nos estudos da prorrogação antecipada da EFC, sem demonstração da vantagem da antecipação proposta, em desacordo com o que exige o art. 8º da Lei nº 13.448/2017<sup>7</sup>.

Na prática, a proposta supra teria o efeito de sobrestamento de projeto priorizado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) ou até de determinação (providências concretas e imediatas) em desfavor da celeridade do projeto. Não foi à toa que o voto do Acórdão nº 1.946/2020-Plenário fez a seguinte ressalva:

Dada a importância e prioridade que a Lei 13.334/2016 estabelece aos projetos qualificados no PPI, não se mostra razoável que este Tribunal delongue em excesso a análise desses empreendimentos.

No entanto, a par do ocorrido nos autos e considerando que o relator preside a instrução do processo, reputo apropriada alteração de procedimento para evitar situações similares. A meu ver, na hipótese de haver propostas de mérito de caráter nitidamente prejudicial à continuidade do feito, o dirigente da unidade técnica responsável deve, previamente à conclusão da análise, consultar o relator quanto à necessidade de exame de outros elementos que constituem a modelagem econômico-financeira.

No tocante ao mérito, observem-se detalhes da análise aprovada pelo Plenário do TCU. Tendo em vista que sobrestar o procedimento para prévia realização de levantamento da base de ativos teria como consequência atrasar o processo, postergar investimentos e causar transtornos à regulação e fiscalização da concessão, preferiu-se recomendar à ANTT o aperfeiçoamento de suas normas relacionadas aos investimentos regulatórios (deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria).

Na mesma linha de raciocínio, recomendou-se a regulamentação de critérios a serem utilizados na modelagem econômico-financeira de concessões e de prorrogações antecipadas, já que “ambas as metodologias estão sujeitas a críticas” (metodologias ANTT e unidade especializada do Tribunal), reconhecendo-se, assim, o espaço discricionário do gestor.

A propósito, quanto à falta de vantajosidade, o referido voto pontuou:

Em que pese outras medidas regulatórias possam, eventualmente, solucionar os problemas do contrato, **não me parece apropriado ao TCU fazer essa escolha, substituindo o gestor**. Lembro que as consequências desta decisão não recaem sobre este órgão de controle, mas sobre os formuladores e executores da política de transporte ferroviário.

7 Art. 8º Caberá ao órgão ou à entidade competente, após a qualificação referida no art. 2º desta Lei, realizar **estudo técnico prévio que fundamente a vantagem** da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento. [...]



Nesse contexto, penso que este Tribunal não está na posição mais adequada para aquilatar a importância relativa das demais questões envolvidas na prorrogação, como a compatibilização do contrato às boas práticas de regulação, a resolução de litígios relacionados aos bens reversíveis ou a antecipação de investimentos relacionados a conflitos urbanos.

Como os problemas decorrentes da execução, regulação e fiscalização deste contrato são questões enfrentadas rotineiramente pelo Poder Concedente, e não pelo TCU, **deve-se reconhecer a expertise da Agência e do Ministério na valoração dessas questões quando examinaram a vantajosidade** da prorrogação antecipada em face da realização de nova licitação (grifo nosso).

Neste ponto da análise, ressalte-se, o TCU não deixou de cumprir o seu papel, explicitado em detalhes no Acórdão TCU nº 1.703/2004-Plenário e previsto na Lei nº 13.448/2017.

Ao contrário, o Acórdão nº 1.946/2020-Plenário contém ciência quanto à necessidade de saneamento prévio de inconsistências e irregularidades identificadas (item 9.1), determinação à ANTT para adoção de uma série de providências devidamente identificadas pela unidade especializada (item 9.2) e recomendação relacionada ao aperfeiçoamento da atividade finalística da ANTT (Item 9.3), sem, contudo, sobrestar os procedimentos de prorrogação antecipada do contrato de concessão da EFC, o que, por sua vez, resultou em repercussão positiva<sup>8</sup> da atuação do controle de segunda ordem.

Outro caso concreto de 2020, com repercussão positiva na imprensa especializada<sup>9</sup>, é o processo de desestatização para acompanhamento dos atos e procedimentos preparatórios para a subconcessão do trecho da **Ferrovia de Integração Oeste-Leste EF 334 (Fiol)**, compreendido entre os municípios de Ilhéus/BA e Caetité/BA (Acórdão nº 3.005/2020-Plenário).

Inicialmente, é imperioso destacar as dificuldades que o TCU tem enfrentado em processos de desestatização devido a frequentes alterações nas premissas, informações desatualizadas, pendentes de decisões definitivas ou em versões diferentes daquelas disponibilizadas nos canais oficiais, o que indica que o projeto submetido pelo Poder Concedente não possui amadurecimento necessário e suficiente. Isso ocorreu, por exemplo, nos trabalhos que resultaram nos Acórdãos nºs 1.792/2019 e 352/2020, ambos do Plenário, e no Acórdão supracitado da Fiol.

Trata-se de problema que impacta diretamente o exercício das atribuições constitucionais e legais do TCU em processos de desestatização, em um contexto de demanda por

8 Ver, por exemplo, <https://www.agenciainfra.com/blog/tcu-aprova-renovacoes-de-ferrovias-da-vale-e-cita-deferencia-ao-poder-discrecional-do-gestor/>.

9 Ver, por exemplo, <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quando-o-tcu-respeita-a-discrecionalidade-administrativa-27012021>.



celeridade para finalização da avaliação pelo controle externo federal, conforme exposto por Oliveira (2022).

Voltando ao Acórdão nº 3.005/2020-Plenário, o voto divergiu da unidade técnica quanto à melhor forma de tratar o risco de demanda<sup>10</sup> e transferi-lo ao parceiro privado do governo federal. Isso porque “se há mais de uma forma para se tratar a questão e inexistente uma obrigação legal ou normativa que impõe uma única alternativa, deve-se respeitar a discricionariedade do poder concedente”.

Ademais, é possível encontrar trabalhos como o do Acórdão nº 1.948/2020-Plenário, referente ao projeto das obras de construção da EF-354, Ferrovia de Integração Centro-Oeste (Fico), segmento Mara Rosa/GO e Água Boa/MT.

Além dos reflexos da auditoria para redução do orçamento original em aproximadamente R\$ 400 milhões, naquele trabalho foi feita recomendação para a elaboração dos projetos, pois ainda existiam imprecisões no orçamento de cerca de 11% do valor total da Fico, sem deixar de considerar “não ser o caso de paralisar o curso do projeto e da futura implantação do empreendimento”, prioritário pelo Plano Nacional de Logística:

9.1. recomendar ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Terrestres (...) que avalie a conveniência e oportunidade de elaborarem os projetos básicos das obras de artes especiais (OAE) e das obras complementares tipo passagens inferiores da Ferrovia de Integração Centro-Oeste, contendo projeto estrutural das obras de arte, tanto de concreto quanto de aço, com o devido memorial descritivo, plantas, desenhos, memoriais de cálculo e o detalhamento da ferragem que será utilizada, promovendo os ajustes no orçamento da obra, em atenção ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, **ponderando os custos e benefícios desta solução**, dada a representatividade dessa parcela do obra e o estágio do processo de prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória a Minas (grifo nosso).

Tendo em vista que a recomendação não era indispensável (“ponderando os custos e benefícios desta solução”), o Acórdão de relação nº 677/2021-Plenário acolheu a manifestação ministerial: “não ser oportuno o atendimento da recomendação no presente

---

10 “Para a unidade instrutora, entretanto, considerar o modelo de outorga variável adotado no setor de aeroportos para a modelagem da FICOL é inadequado para tratar o risco de frustração da demanda projetada nos estudos. Indicou que no modelo verticalizado, em face da assimetria de informações existentes, a Agência possui baixa capacidade de comprovar se a eventual subutilização da infraestrutura decorre da demanda fraca ou de restrições impostas pela concessionária aos potenciais interessados.

Além disso, apontou que a nova modelagem traz riscos de seleção adversa no certame e impõe maiores custos para a Administração Pública, motivo pelo qual apresentou proposta de recomendação para que a ANTT utilize unicamente o valor fixo contratualmente definido, considerando ainda, como valor mínimo para fins licitatórios, o Valor Presente Líquido (VPL) resultante da modelagem econômico-financeira.”



caso, sem prejuízo de adotar a proposição nos próximos projetos de investimento cruzado similares ao da Fico”.

A bem da verdade, deve-se observar que 2020 é um ano de transição na Corte de Contas federal, em decorrência do início da vigência da REN TCU 315/2020, a partir do final do mês de abril e, talvez por isso, em alguns casos concretos foi necessária divergência do Plenário face a algumas propostas técnicas da unidade especializada.

Além do Acórdão nº 1.422/2021-Plenário (Ferrovia Malha Oeste), vale citar três acórdãos de 2021, todos do Plenário, resultantes das tipologias processuais denominadas relatório de auditoria (Acórdão nº 787), denúncia (Acórdão nº 2.877) e desestatização (Acórdão nº 2.931). Esses casos evidenciam um arrefecimento nas repercussões negativas na imprensa especializada, apesar da manutenção do alto nível de complexidade enfrentado.

O trabalho do Acórdão nº 787/2021-Plenário avaliou a efetividade da regulação sobre o compartilhamento das malhas ferroviárias no país, o que impacta a eficiência do transporte e o custo logístico:

33. Visando ampliar o debate sobre os temas e obter sugestões, foram realizados painéis de referência direcionados ao público interno e ao externo, sendo dois painéis para discutir e validar a Matriz de Planejamento e dois para a Matriz de Achados. Nos painéis externos participaram diversos órgãos e entidades representativas do setor, como a ANTF, ANUT, CNA, SNTT/Minfra, ANTT, além das concessionárias.

Constatou-se, nos estudos supra, que há deficiências no controle da ANTT sobre as capacidades existentes nas malhas e restrição à sua utilização eficiente por falta de mecanismos de regulação que eliminem as barreiras à entrada de novos operadores. “Estudos apontam que atualmente 31% da malha brasileira não são explorados e 23% estão sem condições operacionais”. Essencialmente, as deliberações se concentraram em recomendações que contribuirão para a melhoria da governança da agência.

A denúncia tratada no Acórdão nº 2.877/2021-Plenário é referente à **omissão da Antaq ao editar a Resolução Normativa 18/2017 na cobrança da sobre-estadia<sup>11</sup> (demurrage) de contêiner**. O voto ponderou:

44. **A agência reconheceu a necessidade de aperfeiçoamento da regulação** e aprovou o tema “2.2 da Agenda Regulatória biênio 2020/2021: desenvolver metodologia sobre abusividade de cobrança de sobre-estadia de contêineres”. (...)

11 “Extrapolação do período de franquia (free time ou estadia), estipulado, pelo transportador marítimo ou intermediário, para devolução da unidade contentora, momento em que habilita aquele que disponibiliza o contêiner a cobrar um valor, em geral contado por dia. A sobre-estadia é cobrada no porto de origem (na exportação - denominada detention) ou de destino (na importação - denominada de demurrage)”.





54. Desse modo, considerando que o exame da matéria representada já se encontra em curso no âmbito da Antaq, que pode resultar ou não em alteração da Resolução Normativa Antaq 18/2017, tendo sido, inclusive, já elaborada a AIR e submetida à participação social; e considerando as análises aqui expostas, a presente representação deve ser considerada parcialmente procedente, devendo ser expedida a ciência à agência conforme proposta do órgão instrutivo (grifo nosso).

Essencialmente, a atuação da Corte de Contas federal contribuiu para que a Agência reguladora tomasse providências em relação a um tema debatido há anos no setor portuário e, por isso, foi elogiada pela Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística<sup>12</sup>.

Por fim, o Acórdão nº 2.931/2021-Plenário cuidou de processo inédito, destinado a examinar o projeto da primeira desestatização portuária conduzida pelo governo federal: a desestatização da **Companhia Docas do Espírito Santo** (CODESA), associada à outorga da concessão do serviço público de administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no estado do Espírito Santo.

O voto explicita os efeitos das análises técnicas da unidade especializada do Tribunal: (i) para o uso da infraestrutura de acesso aquaviário, verifica-se uma redução de 37% (de R\$ 1,24/TPB para R\$ 0,79/TPB); (ii) para o uso da infraestrutura terrestre, verifica-se uma redução de 49% (de R\$ 5,20/TPB para R\$ 2,63/TPB) e (iii) no tocante aos investimentos, as obras de dragagem de manutenção foram valoradas inicialmente em R\$ 418,4 milhões e reduzidas para R\$ 276 milhões (redução de 34%).

Em relação à Antaq, o TCU determinou que a agência regulamentasse a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas; e suprisse as lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho, já que se tratava de providências concretas e imediatas.

Por fim, no tocante às lacunas regulatórias apontadas pela unidade especializada do TCU, **a Antaq manifestou-se no sentido de que as deliberações são “apropriadas e necessárias para a melhor regulação e governança das concessões”**<sup>13</sup>. Essas manifestações, ressalte-se, são fruto de uma valiosa exigência do art. 14 da REN TCU 315/2020, que tem como objetivo a construção participativa das deliberações.

12 Ver, por exemplo, em <https://logisticabrasil.org.br/processo-tc-005-639-2019-0-usuarios-obtem-vitoria-em-processo-sobre-falta-de-regulacao-na-cobranca-de-sobre-estadia-de-containers/>.

13 Vale observar, além do foco nas agências reguladoras, a autocontenção explícita do TCU ao definir a deliberação referente à necessidade de divulgação prévia das informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade. Diante do ineditismo, da priorização dos investimentos e da manifestação ministerial, o Plenário decidiu dar ciência (item 9.6.2, natureza declaratória da deliberação) para a irregularidade no caso concreto avaliado e determinar (item 9.3.2, natureza mandamental) a adoção de providências para as próximas desestatizações.



## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises de 13 deliberações e de 28 acórdãos do TCU em processos dos setores aquaviário e terrestre, relacionados, respectivamente, às agências reguladoras Antaq e ANTT, demonstraram em detalhes a importância do controle externo de segunda ordem.

Em relação aos problemas identificados de governança regulatória, houve omissão em dirimir conflitos entre agentes do setor, ausência de metodologia para a análise da abusividade de preços, violação ao princípio da reserva legal, desequilíbrio em desfavor dos usuários e atuação deficiente na fiscalização de concessão.

Além disso, explicitou-se o respeito do Plenário do TCU à discricionariedade das agências reguladoras, uma economia de centenas de milhões em projeto da Fico e avanços obtidos a partir de 2021, além de esclarecimentos quanto a suposta contradição em decisões sobre prorrogação de arrendamentos portuários.

A bem da verdade, o ano pretérito sinaliza uma consolidação dos esforços do Tribunal materializados na REN 315/2020. Como bem pontuou Braga (2021): “Pelo seu teor e espírito, a Resolução 315 constitui uma das principais reformas envolvendo o TCU após 1988. (...) Arrisco dizer que o futuro do controle da administração pública está ali”.

Os casos graves enfrentados pelo TCU, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, afastam-se cada vez mais de um possível e indesejável caminho de “lavar as mãos”, assumindo-se uma direção oposta, com necessário e motivado protagonismo para efetivar o controle social, ainda mais se houve irregularidades graves ou riscos relevantes de atuação deficiente das agências reguladoras, explicitados há 19 anos em Casa Civil (2003).

Embora não exerça regulação, o Tribunal deve desempenhar um importante papel na consecução da função regulatória, como um parceiro que identifica possibilidades de aprimoramento, deixando de ser tão somente um controlador capaz de aplicar sanções, como bem pontuaram Dantas, Caldas e Martins (2021).

A propósito, é possível afirmar que trabalhos acadêmicos pretéritos e/ou recentes, baseados essencialmente em acórdãos anteriores ao início da vigência da referida resolução, podem conter estudos em que prevalece o registro histórico, em prejuízo do adequado (e justo) registro da atuação contemporânea mais madura do TCU, no controle de segunda ordem das agências, podendo não refletir, no todo ou em parte, os avanços recentes na qualidade das deliberações da Corte de Contas federal pós REN 315/2020.

Os benefícios decorrentes da atuação do TCU devem ser constantemente comunicados à sociedade, com vistas a explicitar as valiosas e inafastáveis contribuições da instituição superior de controle brasileira para a boa governança pública das agências reguladoras federais, em um contexto de casos complexos desafiadores, da necessária construção participativa nas deliberações e do efetivo controle social.

## REFERÊNCIAS

ARMELIN, Heloísa. **O controle das prorrogações portuárias pelo TCU**. Revista Consultor Jurídico, Opinião, 21 abr. 2022.

BRAGA, André de Castro O. P. **Resolução 315 do TCU: início de uma revolução no controle?** JOTA, Opinião & Análise. 10 mar. 2021.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. **Revista da CGU**, v. 13, nº 24, Jul-Dez 2021.

CASA CIVIL da Presidência da República. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Relatório do grupo de trabalho interministerial. Brasília, setembro de 2003.

DANTAS, Bruno; CALDAS, Evandro; MARTINS, Fernanda. A sistemática de conteúdo local e a cooperação entre TCU e ANP. Um passo importante rumo à coerência regulatória. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**. Brasília, n. 230, p. 11-27, abr./jun. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990**. Texto para discussão 1764. Alexandre de Ávila Gomide. Rio de Janeiro, 2012.

OLIVEIRA, Igor Pereira. **Controle externo contribui com desestatizações na administração pública? Qualquer resposta exige um olhar amplo da atuação do TCU**. JOTA, Opinião & Análise. 6 de abril de 2022.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?** 2021. (Dissertação de mestrado de Direito e Desenvolvimento), Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdãos, votos e relatórios** citados no artigo. Deliberados pelo **Plenário do Tribunal**: 1.703/2004; 2.261/2011; 240/2015; 380/2018; 1.171/2018; 1.447/2018; 1.704/2018; 2.310/2018; 1.039/2019; 1.792/2019; 2.223/2019; 352/2020; 1.005/2020; 1.200/2020; 1.693/2020; 1.946/2020; 1.948/2020; 3.005/2020; 4.037/2020; 677/2021 (de relação); 787/2021; 1.442/2021; 1.530/2021; 2.264/2021; 2.877/2021; 2.931/2021; 687/2022; 736/2022; 1.448/2022. Disponíveis em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: de maio a junho de 2022.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.