

TC 026.071/2017-7

Tipo: Relatório de Acompanhamento (Racom).

Unidades jurisdicionadas: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias em Investimentos (PPI).

Responsáveis: Mauricio Quintella Malta Lessa, Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil; Jorge Luiz Macedo Bastos, Diretor-Geral da ANTT e Adalberto Santos de Vasconcelos, Secretário Especial da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos.

Procurador: Não há

Proposta: Diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório de Acompanhamento (Racom), previsto nos termos dos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, dos atos e procedimentos preparatórios para a licitação da subconcessão à iniciativa privada do trecho da Ferrovia Norte-Sul (FNS), também denominada EF-151, compreendido entre os municípios de Porto Nacional, no estado de Tocantins, e Estrela d'Oeste, no estado de São Paulo, como projeto integrante do Programa de Parcerias de Investimentos do Governo Federal (chamada doravante de Ferrovia Norte Sul – Tramo Sul ou FNS-TS).

HISTÓRICO

2. Em 2007, o trecho da FNS entre Açailândia/MA e Porto Nacional/TO foi licitado e está sob a subconcessão da concessionária VLI Logística. Por sua vez, o trecho que liga Porto Nacional/TO a Estrela D'Oeste/SP ainda não foi completamente concluído e está sendo construído com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) por meio da Valec. Ressalta-se que a subconcessão se dá por força do art. 8º da Lei 11.297/2006, que outorgou a titularidade para a construção, o uso e o gozo da EF-151 entre os municípios de Belém/PA e Panorama/SP à Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec).

3. Em 9/6/2015, o governo anunciou a segunda etapa do Programa de Investimento em Logística (PIL), projetando realização de novos investimentos em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos do país. No lançamento do PIL Ferrovias 2015, os seguintes trechos ferroviários seriam licitados à iniciativa privada (disponível em <http://pilferrovias.antt.gov.br/index.php>, acessado em 17/8/2017):

- a) Ferrovia Rio de Janeiro/RJ – Espírito Santo/ES: previsão de R\$ 7,8 bilhões em investimentos;
- b) Ferrovia Bioceânica: projeto conceitual orçado em R\$ 40 bilhões;
- c) Ferrovia Lucas do Rio Verde/MT – Itaituba/PA (Distrito de Miritituba): previsão de R\$ 9,9 bilhões em investimentos;
- d) Ferrovia Norte-Sul (trecho Ouro Verde de Goiás/GO – Três Lagoas/MS): previsão de R\$ 4,9 bilhões em investimentos; e
- e) Ferrovia Norte-Sul (trecho Açailândia/MA – Barcarena/PA e Porto Nacional/TO – Anápolis/GO): previsão de R\$ 7,8 bilhões em investimentos.

4. Posteriormente, em 13/9/2016, o governo federal criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) por meio da Lei 13.334/2016 com o objetivo de ampliar e fortalecer a interação

entre o Estado e a Iniciativa privada por meio da celebração de contrato de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.

5. O PPI promoveu alteração no projeto da FNS inicialmente apresentado no PIL Ferrovias 2015 ao qualificar, por meio da Resolução PPI 2, de 13 de setembro de 2016, a Ferrovia Norte-Sul a ser licitada entre as cidades de Porto Nacional/TO e Estrela D'Oeste/SP. Com base nessa qualificação, o Presidente da República incluiu o empreendimento no Decreto Presidencial 8.916, de 25 de novembro de 2016.

6. Em seguida, a ANTT elaborou os estudos técnicos e promoveu, entre 27/6/2017 e 11/8/2017, a Audiência Pública 7/2017 com o objetivo de colher informações com vistas ao aprimoramento das minutas de edital, de contrato e dos estudos técnicos que embasarão as condições em que se dará a subconcessão em tela.

EXAME TÉCNICO

7. Segundo a apresentação feita pela ANTT na Audiência Pública (disponível em <http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/51854.html>, acessado em 18/8/2017), o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) encaminhou a Nota Informativa Conjunta 1/2017 – DEOUT-SNTTA/DP-SFP, de 26 de abril de 2017, à ANTT estabelecendo as seguintes diretrizes para a realização do futuro processo concorrencial:

- a) adoção do modelo de exploração vertical;
- b) estabelecimento do prazo de 30 anos de subconcessão, condicionada à análise da modelagem-econômica;
- c) realização de leilão com participação internacional, sendo que a análise da proposta econômica deverá ser o de maior valor de outorga; e
- d) definição das condições para a garantia da proposta.

8. Todos os itens indicados na Nota Informativa Conjunta 1/2017 DEOUT-SNTTA/DP-SFP compõem a política pública prevista pelo MTPA e, por isso, necessitam de motivação capaz de justificar o interesse público dessas definições.

9. Nesse sentido, de forma a dar início ao acompanhamento do planejamento da subconcessão, deve-se **analisar os fundamentos que justificaram a manutenção de um modelo vertical de exploração da ferrovia que foi criticado ao longo dos anos e quais seriam as premissas e as cláusulas contratuais a serem incluídas no edital e no contrato a ser celebrado que não estão contemplados nos contratos vigentes que poderiam ampliar a utilização do setor ferroviário no transportes de bens e a competitividade nas ferrovias.**

10. Mostra-se oportuno, também, **avaliar como o prazo da concessão de 30 anos foi definido, tendo em vista que praticamente todo o trecho ferroviário foi construído com recursos da União, restando valores marginais a serem investidos na infraestrutura para a exploração do serviço**, mormente em vista de que os estudos apresentados na Audiência Pública ANTT 7/2017 indicam que 85% dos investimentos previstos referem-se à aquisição de material rodante para a exploração da ferrovia.

11. Sobre os investimentos necessários para a conclusão do traçado, conveniente destacar que os lotes 4S e 5S em construção pela Valec foram objeto de fiscalização deste Tribunal, TC 011.450/2016-9 e TC 011.451/2016-5, e que as obras estão suspensas devido a existência de medida cautelar em face da utilização na superestrutura de brita fora das especificações. No Lote 5S, a brita já havia sido colocada no leito da ferrovia e no Lote 4S a brita estava armazenada aguardando para ser distribuída. Não se sabe, até o momento, qual será o impacto dessas irregularidades no valor de outorga do leilão da subconcessão em análise. **Dessa feita, importante diligenciar a Valec no sentido de conhecer a estratégia da estatal para a conclusão dos Lotes 4S e 5S e a ANTT para**

verificar o impacto dessas medidas cautelares na montagem do fluxo de caixa do projeto, tendo em vista o aumento dos investimentos previstos e do custo de operação nesses lotes.

12. Ainda sobre os investimentos, a ANTT, por meio da Nota Técnica 173/GPFER/2017, propõe ao MTPA que se manifeste acerca da diretriz a ser adotada pela Valec quanto à conclusão das obras, serviços e os passivos remanescentes, uma vez que o estudo apresentado na audiência pública previa que as obras seriam concluídas para entrega à futura Subconcessionária para a operação da ferrovia, contudo posteriormente foram apresentadas dificuldades orçamentárias para a Valec fazer frente a tais obrigações.

13. Assim, faz-se necessário **diligenciar a Valec para que informe qual o custo estimado para a conclusão das obras da Ferrovia Norte Sul – Tramo Sul e qual o prazo previsto para sua entrega e o MTPA para que informe motivadamente se a conclusão das referidas obras de fato ficará a cargo da Valec ou ficará a cargo da futura Subconcessionária.**

14. **Outro ponto relevante para o processo é a integração das malhas da EF-151 com as demais malhas ferroviárias.** O acesso dos trens originados na FNS-TS no sentido norte ocorrerá – atualmente – por meio do trecho norte da FNS subconcedida à VLI (Ferrovia Norte Sul – Tramo Norte ou apenas FNS-TN), passando pela Estrada de Ferro Carajás (EFC) – até chegar ao Porto de Itaquí/MA.

15. Além de uma possível restrição operacional no trânsito desses trens, aponta-se que o descompasso entre os prazos das concessões FNS-TS, FNS-TN, EFC e Malha Nordeste pode dificultar o transporte de cargas e impedir o desenvolvimento do setor ferroviário e da economia por mais de 30 anos. **Dessa forma, importante avaliar como o formulador setorial de políticas públicas tratou a questão.**

16. No sentido sul, a carga originada na FNS em questão irá trafegar pela Malha Paulista para acessar o Porto de Santos. Esse é um dos pontos críticos ao processo de licitação, pois o transporte de cargas até o porto paulista depende do resultado da fundamentação e da análise do interesse público na prorrogação antecipada da concessão da Malha Paulista, licitada na década de 90, que ainda poderá ser objeto de nova audiência pública na ANTT. É certo, entretanto, que o resultado do pleito de prorrogação antecipada da Malha Paulista impactará o fluxo de caixa do projeto da FNS-TS e, conseqüentemente, tem alto potencial de influenciar o valor dos lances ofertados no certame, motivo pelo qual se mostra **importante indagar os responsáveis como avaliaram os impactos da possível renovação concessória das malhas contíguas à FNS-Tramo Sul, a exemplo da Malha Paulista.**

17. Além dessas premissas da política pública, verificou-se que a ANTT recebeu da Empresa de Planejamento em Logística S.A. (EPL) a Nota Técnica Conjunta 1/2016/GEINF/GEPDL/GENEC-DPL/EPL contendo o cenário da infraestrutura base para a elaboração dos estudos de demanda. Tais estudos possuem relevante impacto na definição do valor de outorga mínimo que irá para o leilão da FNS-TS, pois apresenta diretrizes para a quantificação da demanda por transporte que foi inserido na modelagem econômico-financeira.

18. Complementarmente, além dessa premissa indicada pela EPL, **importante verificar se a subconcessão da FNS-TS contemplando as definições da política pública contida na Nota Conjunta 1/2017-DEOUT-SNTTA/DP-SFP está aderente ao planejamento de longo prazo, como por exemplo o PNLI, e propicia a integração dos modais de transporte e a harmonização de diferentes políticas setoriais,** conforme prevê o art. 6º da Lei 10.233/2001 c/c com a letra b), inciso V do art. 7º da Lei 13.334/2016. Tal prerrogativa, conforme a Lei 13.334/2016, é do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI).

19. Por fim, outro ponto que merece análise é a justificativa **pela escolha do critério maior valor de outorga para a licitação e a sua forma de pagamento.**

20. Nesse contexto, para que esta Unidade Técnica possa iniciar a execução do presente acompanhamento previamente ao envio dos estudos para o cumprimento da Instrução Normativa TCU 27/1998, é imprescindível que se tenha acesso, por meio da requisição do envio de cópias, de documentos, notas técnicas e/ou pareceres jurídicos que contenham as motivações que justifiquem e explicitem a decisão do MTPA, da EPL e da ANTT em adotar as premissas apontadas ao longo dessa instrução. Por essa razão, entende-se necessário diligenciar os responsáveis para que forneçam as referidas cópias ou quaisquer outros documentos que as explicitem.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo encaminhar diligência, nos termos do art. 157, § 1º, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-BD 1/2014, para que:

I) a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) encaminhe, no prazo de 15 dias, cópia em meio digital:

- i. do(s) processo(s) administrativo(s) que analisa(m) a adoção de novas premissas e novas cláusulas contratuais a serem incluídas no edital e no novo contrato a ser celebrado que podem ampliar a utilização do setor ferroviário no transportes de bens e a competitividade nas ferrovias;
- ii. do(s) processo(s) administrativo(s) que avalia(m) a necessidade de inclusão de investimentos para a aquisição de material rodante para a exploração da ferrovia;
- iii. do(s) processo(s) administrativo(s) que contém a análise de alternativas e das condicionantes da modelagem econômica para a definição do prazo da concessão, conforme indicado na Nota Conjunta 1/2017 – DEOUT-SNTTA/DP-SFP;
- iv. dos documentos que contém a análise de potenciais problemas ao desenvolvimento do transporte ferroviário e como pretende mitigar os riscos advindos do descompasso entre os prazos de vigência das concessões FNS-Tramo Sul, FNS-Tramo Norte, Estrada de Ferro Carajás (EFC) e Malha Nordeste;
- v. das notas, pareceres e outros documentos relevantes elaborados pela Comissão de Outorga estabelecida pela Portaria 365, de 18 de julho de 2017;
- vi. do Relatório final contendo a análise das contribuições feitas aos estudos submetidos à Audiência Pública ANTT 7/2017, caso tenha sido concluído;
- vii. do processo administrativo ANTT 50500.176102/2017-99;
- viii. dos documentos que contém a análise das soluções para o efetivo exercício do direito de passagem e a aquisição de capacidade necessários para a integração da Ferrovia Norte-Sul - Tramo Sul com as demais concessões ferroviárias contíguas;
- ix. dos documentos que contém a análise do impacto e possíveis soluções a serem adotadas em relação aos potenciais entraves à interoperabilidade das malhas ferroviárias contíguas à FNS-Tramo Sul, a exemplo da Malha Paulista; e
- x. dos documentos que avaliam o impacto no fluxo de caixa indicativo da subconcessão da Ferrovia Norte-Sul, Tramo Sul, referente à situação dos lotes 4S e 5S que ainda não estão concluídos pela Valec.

II) o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) para que, no prazo de 15 dias:

a) encaminhe cópia digital do processo administrativo que originou a Nota Informativa Conjunta 1/2017 – DEOUT-SNTTA/DP-SFP, de 26 de abril de 2017, bem como qualquer nota técnica ou relatório que contribuiu para a fundamentação das seguintes premissas:

- i. adoção do modelo vertical de exploração da ferrovia, indicando se houve avaliação de modelos alternativos de exploração econômica da ferrovia;
- ii. definição do prazo da concessão de 30 anos, indicando se houve análise de alternativas; e
- iii. definição do critério do maior valor de outorga para a licitação da subconcessão da Ferrovia Norte Sul - Tramo Sul, bem como a indicação da forma de pagamento pelo direito de explorar a ferrovia.

b) informe motivadamente se a conclusão das obras da Ferrovia Norte Sul – Tramo Sul ficará de fato a cargo da Valec ou se a responsabilidade pelo término dessas obras ficará a cargo da futura Subconcessionária;

III) a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) indique, no prazo de 15 dias:

- i. quais são as ações que estão sendo tomadas em relação aos Lotes 4S e 5S capazes de influenciar o leilão da subconcessão da Ferrovia Norte-Sul localizada entre Porto Nacional/TO e Estrela d'Oeste/SP; e
- ii. qual o custo estimado para a conclusão das obras da Ferrovia Norte Sul – Tramo Sul e qual o prazo previsto para sua entrega.

IV) o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) encaminhe, no prazo de 15 dias, as notas técnicas ou relatórios que justifiquem o alinhamento da subconcessão da Ferrovia Norte-Sul localizada entre Porto Nacional/TO e Estrela d'Oeste/SP e suas diretrizes indicadas pelo MTPA a um planejamento de longo prazo da infraestrutura de transportes, a exemplo do Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), capaz de propiciar a integração dos modais de transporte e a harmonização das diferentes políticas setoriais, conforme prevê o art. 6º da Lei 10.233/2001 c/c com a letra b), inciso V do art. 7º da Lei 13.334/2016; e

V) a Empresa de Planejamento em Logística S.A. (EPL) encaminhe, no prazo de 15 dias, cópia digital do processo administrativo que originou a Nota Técnica Conjunta 1/2016/GEINF/GEPDL/GENEC-DPL/EPL encaminhada à ANTT, bem como qualquer nota técnica ou relatório que contribuiu para a fundamentação do cenário da infraestrutura utilizado na modelagem dos estudos do leilão da subconcessão da Ferrovia Norte-Sul localizada entre Porto Nacional/TO e Estrela d'Oeste/SP.

SeinfraPortoFerrovia, 2ª DT, em 2 de outubro de 2017.

(assinado eletronicamente)

Fernando Graeff
AUFC – Mat. 7.665-1