

ACÓRDÃO Nº 2195/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.071/2017-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – Presidência da República; e Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.;
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia).
8. Representação legal: Sílvia Regina Schmitt (OAB/RS 58.372), representando Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório acompanhamento do primeiro estágio de desestatização, na forma de subconcessão, da exploração da infraestrutura da Estrada de Ferro EF-151, no trecho compreendido entre Porto Nacional/TO e Estrela D'Oeste/SP, denominado Ferrovia Norte-Sul Tramo Central (FNSTC), nos termos da Instrução Normativa-TCU 27/1998.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) de que, dentro do escopo delimitado para a análise dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental destinados a subsidiar a concessão do Tramo Central da Ferrovia Norte-Sul (EF-151), foram encontradas inconsistências e irregularidades que devem ser saneadas previamente à publicação do referido edital ou à assinatura do contrato, nos termos dos subitens 9.2 e 9.3 deste acórdão;

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que se abstenha de publicar o edital de concessão da Ferrovia Norte-Sul Tramo Central (FNSTC) antes de adotar as seguintes providências:

9.2.1. definir, por meio de regra editalícia, contratual ou ato regulamentar, constituída a partir de critérios objetivos, como atuará no caso de conflito entre concessionárias adjacentes à FNSTC em razão de eventual ausência (não apenas restrição) de capacidade das ferrovias adjacentes, a exemplo da saturação de linhas férreas de acesso aos portos, em atenção aos princípios da segurança jurídica, do interesse público, da regularidade, da continuidade, da eficiência e da modicidade tarifária, c/c o art. 18, inc. VII, da Lei 8.987/1995, e com os arts. 20, inc. II, alínea “b”, e 25, inc. V, da Lei 10.233/2001;

9.2.2. incluir, no conjunto de documentos que comporão o edital, todos os termos aditivos aos contratos devidamente firmados com as demais concessionárias direta e indiretamente adjacentes, de forma a assegurar as condições básicas de exercício do direito de passagem, incluídos os parâmetros de tarifas-teto, ou outra solução regulatória que garanta o direito de passagem mediante fixação prévia, se for o caso, de condições operacionais, tarifárias e de volume de tráfego, em atenção aos princípios que aludem as Leis 8.987/1995 e 8.666/1993, dentre os quais os da isonomia, da regularidade, da continuidade, da eficiência e da modicidade tarifária, e ao disposto nos arts. 18, incs. I, II e VII, 23, inc. II, e 25, inc. V, da Lei 8.987/1995;

9.2.3. definir, por meio de regra editalícia, contratual ou ato regulamentar, como promoverá a regulação econômica das tarifas flexíveis da subconcessão, que poderão ser distintas em relação a cada usuário, de modo a inibir discriminações e favorecimentos indevidos e preservar os

princípios da eficiência, da isonomia, da impessoalidade e da generalidade na prestação do serviço público, em atenção ao disposto nos arts. 18, incs. I, II e VII, e 25, inc. V, da Lei 8.987/1995, e no art. 28, inc. I, da Lei 10.233/2001;

9.2.4. alterar o custo de manutenção relativo à Licença de Operação na modelagem econômico-financeira para o valor indicado no Caderno de Meio Ambiente prévio à audiência pública, ou fundamentar os valores adotados, em atenção ao art. 18, inc. II, da Lei 8.987/1995;

9.2.5. promover ajustes no cálculo da modelagem econômico-financeira relativos à alteração das tarifas de direito de passagem das concessionárias adjacentes, tanto nos custos pelo exercício do direito de passagem quanto nas receitas auferidas pela futura subconcessionária a esse título, em atenção ao art. 18, inc. II, da Lei 8.987/1995;

9.2.6. adequar o item 27.2.b da minuta de contrato ao disposto ao disposto art. 65, inc. II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, c/c Lei 8.987/1995, art. 2º, inciso II, de forma a delimitar por meio de critérios objetivos a responsabilidade contratual do Poder Concedente em casos de eventos atinentes à álea econômica extraordinária, considerados apenas os relativos a fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, oriundos de força maior, caso fortuito e fato do príncipe, em atenção à Lei 8.987/1995, art. 23, inc. V, ou, alternativamente, apresentar a este Tribunal e juntar ao processo concessório os fundamentos técnicos e jurídicos que justifiquem a manutenção da redação atual da cláusula 27.2.b da minuta de contrato;

9.2.7. dar publicidade editalícia a todos passivos construtivos e ambientais, invasões de faixa de domínio e inconformidades técnicas de conhecimento da Agência e da Valec, a exemplo dos apontados em processos deste Tribunal de Contas da União e outros apurados internamente, esclarecendo sobre a possibilidade de que tais problemas possam se refletir no aumento dos custos da subconcessionária, em atenção aos princípios da eficiência e da publicidade, c/c o art. 18, incs. II, XI e XV, da Lei 8.987/1995;

9.2.8. estabelecer data-limite razoável para a conclusão das obras a cargo da Valec, a qual deverá considerar obrigatoriamente as etapas necessárias para a adequada entrada em operação dos trechos, possibilitando à interveniente subconcedente concluir os procedimentos necessários para o recebimento da infraestrutura e à subconcessionária adotar tempestivamente as medidas preparatórias para o início da operação, bem como eventuais mecanismos contratuais de compensação financeira à subconcessionária em caso de ainda assim ocorrerem atrasos na entrega dos referidos trechos da Extensão Sul além da data estabelecida, em atenção ao art. 18, incisos I e VII, c/c art. 23, incisos I e V, da Lei 8.987/1995;

9.2.9. promover os ajustes necessários nos valores previstos de Capex relativos à conclusão do lote 4S, na modelagem econômico-financeira e demais documentos, de forma a considerar os problemas identificados na brita para lastro fora das especificações utilizada pela Valec no referido lote, em atenção ao art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995;

9.2.10. tornar públicos aos potenciais licitantes os problemas identificados nas especificações técnicas da brita para lastro nos lotes 5S e 5SA, informando-os sobre a possibilidade de que tais problemas possam refletir no aumento dos custos de manutenção da ferrovia (Opex), ou, de forma alternativa, promover, na modelagem econômico-financeira e demais documentos, os ajustes necessários nas obrigações, nos prazos e valores previstos de Capex para conclusão/correção desses lotes pela subconcessionária, na modelagem econômico-financeira e demais documentos, em atenção ao art. 18, inciso I, da Lei 8.987/1995;

9.2.11. incluir e atribuir à subconcessionária, na minuta contratual, a responsabilidade pelos riscos associados à manutenção ou correção dos trechos com brita aquém das especificações ou substituição do material fora dos padrões nos lotes 4S, 5S e 5SA, a qual deve constituir exceção à cláusula 27.2.h da minuta contratual, em atenção à Lei 8.987/1995, art. 23, inciso V;

9.2.12. adequar o item 3.1.ix da minuta de contrato ao disposto nos itens 5.1.v, 5.2.iii, 12.2.ii.h e 12.3.ii.ee, de forma que guardem coerência entre si, esclarecendo que não poderá haver reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em razão de passivos ambientais e das invasões de faixa

de domínio anteriores à data de assunção da subconcessionária, ou outra solução regulatória aplicável, em atenção ao princípio da segurança jurídica e à Lei 8.987/1995, art. 23, inciso V;

9.2.13. promover os ajustes nas premissas do projeto e nas minutas de contrato e de edital indicados em todos os subitens anteriores e recalcular o valor da outorga mínima, em atenção ao art. 18, inc. II, da Lei 8.987/1995;

9.3. determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que realize, como condição prévia à celebração do contrato de subconcessão e à assunção da subconcessão, o levantamento e avaliação mínima, em termos de especificações técnicas e estado de conservação e operação, do conjunto de bens reversíveis a serem transferidos à futura subconcessionária, em nível de detalhe adequado à complexidade e padronização dos bens que serão transferidos, fazendo com que o levantamento conste no contrato e/ou anexos, em atenção aos princípios da segurança jurídica, do interesse público e da eficiência (Lei 9.784/1999, art. 2º, caput), c/c art. 2º, inc. II, da mesma Lei, e à luz das competências que lhe são dirigidas pelos art. 20, inc. II, alínea “b”, art. 24, incs. VIII e X, art. 25, incs. III e IV, art. 34-A, § 2º, inc. I, e art. 35, inc. I, da Lei 10.233/2001;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fulcro no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU, que, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade:

9.4.1. considerando as peculiaridades e a magnitude da FNSTC, avalie a adoção de antecedência maior que a prevista em lei, ou a adotada como praxe pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (100 dias), entre as datas de publicação do edital e de realização do certame, de modo a permitir aos interessados a realização de todas as análises pertinentes à apresentação de suas propostas, incluindo a verificação das condições físicas dos bens móveis e imóveis que compõem o objeto da concessão, o estado atual das obras inconclusas e os passivos ambientais, em atenção aos princípios da isonomia e da eficiência;

9.4.2. avalie a possibilidade de aprimorar as condições para o exercício do direito de passagem, contemplando tanto as cargas relacionadas ao comércio exterior como as voltadas para o mercado doméstico, incluídos os parâmetros de tarifas-teto e a ampliação do período de reserva de capacidade operacional;

9.4.3. previamente à publicação do edital da FNSTC, avalie o impacto sobre as condições isonômicas de precificação e de lance entre os potenciais licitantes em razão da existência de parcela de fluxos de carga doméstica a serem transportadas em regime de direito de passagem cujos termos não foram considerados nas minutas de termos aditivos aos contratos das ferrovias adjacentes e, caso verifique prejuízo à competitividade do certame, promova a adequação dos parâmetros de tarifas-teto e de reserva de capacidade nas ferrovias;

9.4.4. promova os necessários ajustes nas minutas do edital e do contrato a fim de que todas as obrigações relativas aos passivos ambientais e às invasões de faixa de domínio sejam integralmente transferidas para a futura subconcessionária, incluídos aqueles cujos fatos geradores sejam anteriores à data de assunção do contrato, em atenção ao art. 26, § 2º, da Lei 8.987/1995;

9.4.5. especifique, no edital de licitação e na minuta de contrato, que a subconcessionária se sub-rogará em todas as obrigações da subconcedente em relação às obras, concluídas ou inconclusas, inclusive quanto à obrigação de sanar eventuais vícios ou defeitos que as tornem impróprias ao uso a que são destinadas, ou lhes diminuam o valor, excetuando-se os comprovadamente ocultos na data de assunção que tenham sido objeto de reclamação no prazo contratualmente estipulado, abstendo-se de reivindicar indenizações ou reclamar abatimento no valor de outorga sob esse fundamento, em atenção ao art. 26, § 2º, da Lei 8.987/1995, promovendo-se as devidas alterações nas cláusulas contratuais que tratam de repartição de riscos;

9.4.6. para futuras concessões ferroviárias, avalie, juntamente com a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), a consistência, a fidedignidade e a robustez dos dados de importação e exportação de cargas gerados pela base de dados e a metodologia do sistema de

informações do Plano Nacional de Logística (PNL), de modo a utilizar na íntegra as matrizes origem-destino geradas pelo sistema do PNL nos estudos de demanda;

9.4.7. para futuras concessões ferroviárias, avalie a possibilidade de uniformizar a metodologia de projeção de demanda, considerando, em seu arcabouço, método para previsão de indução de demanda em decorrência da entrada em operação da ferrovia;

9.4.8. avalie formas de promover o uso das ferrovias por meio do compartilhamento cruzado entre as concessionárias e também por meio dos operadores ferroviários independentes, considerando, durante as discussões da Agenda Regulatória, incluir mecanismos de revisão periódica das tarifas-teto e das demais condições operacionais estabelecidas para a operacionalização do direito de passagem;

9.4.9. realize análise de impacto organizacional interno à Agência no sentido de verificar, em especial no que tange às atividades de regulação da garantia do direito de passagem, a necessidade de adaptar fluxos de trabalho, métodos, rotinas, sistemas computacionais ou mesmo alterar sua estrutura e a alocação de recursos para atividades regulatórias decorrentes das obrigações assumidas no novo contrato;

9.4.10. promova a discussão dos temas Operações Acessórias e Atividades Alternativas com os interessados e avalie as possíveis alternativas da regulação setorial sobre a prestação desses serviços;

9.4.11. em prol da estabilidade, publicidade, uniformidade, isonomia e consistência das regras regulatórias, regulamente – não apenas para as malhas adjacentes à FNSTC, mas para todas com potencial conectivo – a forma de cálculo e as tarifas-teto relativas ao exercício do direito de passagem e de tráfego mútuo, bem como mecanismo que ofereça previsibilidade para as reservas de capacidades operacionais entre malhas;

9.5. enviar cópia deste acórdão à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, à Secretaria Especial do Programa de Parcerias e Investimentos e à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.;

9.6. restituir os autos à SeinfraPortoFerrovia para que prossiga no acompanhamento do presente processo de subconcessão, nos termos do art. 7º, inc.s II a IV, da Instrução Normativa-TCU 27/1998.

10. Ata nº 36/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/9/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2195-36/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas (Relator).

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

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral