



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DIRETORIA-GERAL - DG

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 121/2020

OBJETO: Aprovação dos Estudos Técnicos e Documentos Jurídicos para assinatura de Termo Aditivo de prorrogação antecipada do contrato de concessão firmado com a Concessionária Vale S.A.

ORIGEM: SUCON/ANTT

PROCESSO: 50500.079796/2016-36

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER N. 00500/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de proposta de aprovação dos Estudos Técnicos e Documentos Jurídicos para assinatura de Termo Aditivo de prorrogação antecipada ao contrato de concessão firmado com a Concessionária Vale S.A. para prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura da Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM).

2. DOS FATOS

2.1. O processo de prorrogação antecipada dos contratos de concessão inicia-se com o lançamento, em 09/06/2015, da segunda etapa do Programa de Investimento e Logística - PIL do Governo Federal. No que tange às concessões existentes, foi anunciada a projeção de cerca de R\$ 16 bilhões de investimentos na infraestrutura ferroviária concedida, por meio da prorrogação antecipada de alguns contratos de concessões de ferrovias.

2.2. A nova etapa do PIL deixou de lado o modelo horizontal proposto anteriormente ao definir como prioridade o aperfeiçoamento do modelo de concessão com foco em:

2.2.1. Assegurar o direito de passagem com vistas à integração das malhas das concessões existentes e novas;

2.2.2. Aprimorar a concorrência no modelo de operador verticalizado;

2.2.3. Valorizar investimentos públicos no eixo Norte-Sul - R\$ 12,7 bilhões entre 1995-2014;

2.2.4. Usar Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI; e

2.2.5. Adotar o modelo de licitação por outorga ou compartilhamento de investimento.

2.3. Em 17/12/2015, o Ministério dos Transportes, por intermédio da Portaria MT nº 399, estabeleceu as diretrizes a serem adotadas pela ANTT para a prorrogação dos contratos de concessão de ferrovias. Por sua vez, a Diretoria Colegiada da ANTT editou a Resolução nº 4.975, de 18/12/2015, a qual estabeleceu diretrizes gerais para a condução dos processos de prorrogação antecipada dos contratos de concessões ferroviárias reguladas pela ANTT.

2.4. Em seguida, foi publicada a Medida Provisória nº 752, em 24/11/2016, convertida na Lei nº 13.448 em 05/06/2017, a qual estabeleceu diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria, definidos nos termos da Lei nº 13.334/2016, e alterou a Lei nº 10.233, de 05/06/2001, e a Lei nº 8.987, de 13/02/1995.

2.5. O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), por meio da Resolução da Presidência da República nº 10, de 07 de março de 2017, opinou por qualificar a prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Presidência da República.

2.6. Diante desse cenário, os Estudos Técnicos, bem como a minuta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, foram elaborados pela Superintendência de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas - SUFER e submetidos a processo de participação e controle social por meio de Audiência Pública nº 008/2018.

2.7. Com a emissão do Relatório Final com os resultados da audiência pública, no âmbito do Processo Administrativo ANTT nº 50501.313395/2018-72, as unidades organizacionais da SUFER foram instadas a ajustar os Estudos Técnicos e o Termo Aditivo ao Contrato de Concessão com base nas contribuições aceitas e parcialmente aceitas, nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Infraestrutura e nas demais necessidades identificadas ao longo dos procedimentos.

2.8. Em seguida, por intermédio da Nota Informativa 116 (SEI nº0360447), os Estudos Técnicos consolidados após a Audiência Pública nº 008/2018 foram apresentados à Diretoria Colegiada da ANTT.

2.9. Em 25 de julho de 2019, a ANTT disponibilizou acesso aos autos da prorrogação antecipada da EFVM à SeinfraPortoFerrovia, unidade organizacional do TCU, para análise da Corte de Contas, em atendimento ao disposto no art. 11 da Lei nº 13.448/2017.

2.10. Em 14 de maio de 2020, a unidade técnica do Tribunal emitiu o Relatório de Acompanhamento (Racom) referente à análise dos documentos enviados pela Agência, Minfra e Vale. Em 16 de julho de 2020, foram enviados Memoriais ao Ministro Relator, por meio do OFÍCIO SEI Nº 13161/2020/DG/DIR-ANTT.

2.11. Em 29 de julho de 2020, foi proferido o Acórdão nº 1.947/2020-TCU-Plenário, por meio do qual, o Tribunal aprovou os estudos técnicos e documentos jurídicos propostos pela ANTT, para a prorrogação antecipada do contrato de concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), bem como realizou algumas determinações.

2.12. No Acórdão nº 1.947/2020-TCU-Plenário, os ministros do TCU deram ciência à ANTT de que foram encontradas inconsistências e irregularidades nos estudos técnicos prévios de que trata o art. 8º da Lei 13.448/2017, assim como na minuta de termo aditivo para a prorrogação antecipada da EFVM, as quais devem ser saneadas previamente à assinatura do aditivo pretendido.

2.13. Em Resposta às observações previstas no Acórdão nº 1.947/2020, a ANTT encaminhou ao TCU em 2 de dezembro de 2020 os estudos devidamente ajustados e as devidas demonstrações do cumprimento das determinações que condicionam a assinatura do Termo Aditivo.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Lei nº 13.448/2017 estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

3.2. O art. 6º, § 1º, da Lei 13.448/2017 estabelece o seguinte marco temporal como um dos requisitos para viabilizar a prorrogação antecipada dos contratos de concessão:

Art. 6º

§ 1º A prorrogação antecipada ocorrerá apenas no contrato de parceria cujo prazo de vigência, à época da manifestação da parte interessada, encontrar-se entre 50% (cinquenta por cento) e 90% (noventa por cento) do prazo originalmente estipulado.

3.3. Neste sentido, verifica-se que o contrato de concessão da EFVM foi assinado em 30/06/1997 e possui duração de 30 (trinta) anos, conforme se afere da sua cláusula segunda. Portanto, cumprindo, assim, o marco temporal mínimo (15 anos) e o máximo (27 anos) exigidos em lei.

3.4. O art. 6º, § 2º, da Lei 13.448/2017 estabelece para a prorrogação antecipada dos contratos de concessão o seguinte critério relacionado ao serviço adequado a ser prestado pela concessionária:

Art. 6º

.....

§ 2º A prorrogação antecipada estará, ainda, condicionada ao atendimento das seguintes exigências por parte do contratado:

I - quanto à concessão rodoviária, a execução de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) das obras obrigatórias exigíveis entre o início da concessão e o encaminhamento da proposta de prorrogação antecipada, desconsideradas as hipóteses de inadimplemento contratual para as quais o contratado não tenha dado causa, conforme relatório elaborado pelo órgão ou pela entidade competente;

II - quanto à concessão ferroviária, a prestação de serviço adequado, entendendo-se como tal o cumprimento, no período antecedente de 5 (cinco) anos, contado da data da proposta de antecipação da prorrogação, das metas de produção e de segurança definidas no contrato, por 3 (três) anos, ou das metas de segurança definidas no contrato, por 4 (quatro) anos (grifos nossos).

3.5. De acordo com esse dispositivo legal, as metas de produção e segurança devem ser aferidas nos anos de 2010 a 2014, levando-se em consideração que a solicitação de prorrogação antecipada da EFVM data do ano de 2015. Nos autos pode-se constatar que a área técnica auferiu que a concessionária cumpriu com as metas de segurança por 05 (cinco) anos, atendendo assim ao requisito legal.

3.6. O art. 8º da Lei 13.448/2017 estabelece a exigência de apresentação de fundamentos para a realização de prorrogação do contrato de concessão em lugar da realização de nova licitação para o empreendimento, nos seguintes termos:

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.

3.7. O Estudo Técnico que Fundamenta a Prorrogação Antecipada usou Análise de impacto Regulatório elaborada pela ANTT que verificou a existência de fundamentos para a vantagem dessa ação em relação a alternativas de nova licitação, de extensão, de extinção e de prorrogação contratual para a EFVM, incluindo aspectos de eficiência e de efetividade, bem como o atingimento dos objetivos da política pública definida por meio da Lei nº 13.448/2017.

3.8. Neste momento faz-se necessário uma breve análise à NOTA INFORMATIVA SEI nº 380/2020/SUCON/DIR (4592500), documento esse elaborado para subsidiar a construção da minuta do 3º Termo Aditivo, o que sofreu uma série de ajustes com vistas a atender às determinações do Tribunal de Contas da União - TCU .

3.9. A minuta ora apresentada sofreu uma série de ajustes com vistas a atender às determinações do Tribunal de Contas da União - TCU no ACÓRDÃO nº 1.947/2020 -TCU-Plenário, objeto do TC nº 018.842/2019-4 (4592497) e também por força de diretrizes de políticas públicas vindas do Ministério da Infraestrutura e do aprimoramento regulatório atinente às prorrogações antecipadas.

3.10. A referida Nota, detalhou-se cada uma das alterações promovidas também como forma de harmonizar a redação do aditivo aos recentes contratos de concessão firmados pela ANTT, além daquelas fruto das reuniões realizadas com a concessionária interessada.

3.11. Compõem os autos os seguintes cadernos: Questões Regulatórias, Jurídicas e Operacionais, de Engenharia, de Demanda, de Meio Ambiente, Econômico-Financeiro e de Vantajosidade, além de inúmeras planilhas CAPEX e da Base de Ativos, que embasaram todas as escolhas e decisões tomadas ao longo do procedimento prévio à efetivação da prorrogação antecipada daquele contrato de concessão.

3.12. Também instrui os autos as diretrizes vindas do Ministério da Infraestrutura quanto à utilização do mecanismo de investimento cruzado e a Deliberação ANTT nº 490, publicada em 02/12/2020, que aprovou a versão final de acordo a ser celebrado entre a ANTT e a Vale S.A. com objeto de por fim a litígios objeto de processos administrativos e judiciais.

1 Das recomendações do Acórdão nº 1.947-TCU-Plenário e seu atendimento:

3.13. Atendendo o que determina o art. 11 da Lei nº 13.448/2017, o Plenário do Tribunal de Contas da União apontou supostas inconsistências e irregularidades nos estudos técnicos e na minuta de termo aditivo para a prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), e determinou ajustes para que possa ser formalizada.

3.14. A NOTA INFORMATIVA Nº 380/2020/SUCON/DIR, traz em síntese, os ajustes que envolveram (i) o estabelecimento de mecanismos que afastem a possibilidade de inclusão na base de ativos de bens não essenciais à prestação do serviço público e (ii) estabelecimento de autorizações de investimentos expedidas pela ANTT. (iii) incluiu-se mecanismo de compartilhamento de receitas. (iv) estabeleceu-se que os ativos deverão ser identificados individualmente, sendo obrigação da concessionária apresentar justificativas de ordem técnica e comercial para sua aquisição, além de sua aderência com os projetos e orçamentos pertinentes. (v) ajustou a tarifa de minério de ferro dos fluxos de transporte com destino ao mercado interno, (vi) inclusão apenas de intervenções para a solução de conflitos urbanos que têm prazo determinado de conclusão, (vii) benefícios fiscais decorrentes desses investimentos, (viii) incorporou no valor de garantia de execução cobertura para os investimentos na solução de conflitos urbanos e (ix) estabeleceu cronograma das intervenções previstas.

3.15. Ainda sob o aspecto do Operador Ferroviário Independente (OFI), descreveu a forma do uso compartilhado da ferrovia, a fim de atender o art. 9º, inciso III, da Lei nº 13.448/2017 e consta do mesmo documento expressamente a necessidade de que os bens revertidos ao final da concessão possibilitem o atendimento da capacidade de transporte e da qualidade dos serviços pactuados no contrato. Ajustou a cláusula de compromisso arbitral ao recente Decreto nº 10.025/2019.

3.16. Torna-se relevante enaltecer o trabalho da área técnica quanto a inclusão do mecanismo investimento cruzado, autorizado pela Lei nº 13.448/2017 em seu art. 25, §1º. Disposições essas tratadas no Anexo 09 da minuta do 3º Termo Aditivo, em que figuram como partes, além da ANTT e da concessionária, também a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, empresa pública que, por força da Lei nº 11.772/2008, detém a outorga da construção, uso e gozo das ferrovias EF-334 e EF-354, apelidadas de Ferrovia de Integração Oeste-Leste e Ferrovia de Integração CentroOeste, respectivamente.

2 Da Análise da PF/ANTT:

3.17. Após elaborada a peça documental em que traz todo ajustamento e regularização dos apontamentos destacados pelo Tribunal de Contas, estando em condições de proceder a assinatura do termo junto a Concessionária, conforme atesta nos autos a área técnica, dando seguimento ao andamento do crivo processual, o mesmo foi submetido à análise jurídica conclusiva da Procuradoria junto à ANTT que, em 02 de dezembro de 2020, emitiu Parecer Nº 0500/2020/PF-ANTT/PGF/AGU.

3.18. Em sua conclusão a PF-ANTT declara que a proposta de minuta do 3º Termo Aditivo esta em condições de ser levado à deliberação da Diretoria Colegiada.

3.19. Entretanto, o parecer levantou duas condições para assinatura do Termo Aditivo, a celebração do acordo judicial, cujos termos foram aprovados pela ANTT por meio da Deliberação Nº 490/2020, e da verificação da inexistência de nova condenação por abuso de poder econômico pela Vale.

3.20. Quanto ao acordo judicial para solução consensual dos conflitos discutidos em processos judiciais e processos administrativos, nos autos a área técnica esclarece que a Vale informou, em 2 de dezembro de 2020, realização de pagamentos necessários e suficientes para quitação dos valores discutidos em juízo referentes a multas e danos.

3.21. Com relação à verificação da não reincidência relacionada a abuso de poder econômico, recomenda-se que a aprovação pela Diretoria da prorrogação contratual esteja condicionada a esta verificação, a partir de consulta ao CADE a ser iniciada.

3.22. Em cumprimento ao determinado pela PF/ANTT, no dia 04 de dezembro de 2020, foi encaminhado o ofício Sei N° 22686/2020/DG/DIR-ANTT, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, tratando da consulta acerca da reincidência ou não de condenação da Vale S/A por abuso econômico das Concessionárias de Ferrovias Estrada de Ferro Carajás - EFC e Estrada de Ferro Vitória a Minas - EFVM.

3.23. Em resposta, no dia 11 de dezembro de 2020, o CADE enviou o OFÍCIO N° 8824/2020/GAB-PRES/PRES/CADE, Sei n° 4738294, informando que nada consta em seus registros em face da Vale S/A ou suas Concessionárias de Ferrovias Estrada de Ferro Carajás (EFC) e Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM). Conforme ofício de resposta, foram verificados internamente e em vários órgãos e departamentos do Cade, se existiria: eventuais invesgações em curso, condenações anteriores transitadas em julgado ou multas aplicadas a serem recolhidas, relacionados, os três itens, a abuso de poder econômico, em sua resposta o CADE afirma que não há quaisquer registros a serem mencionados.

3.24. Ressalta-se que, diante dos fatos aqui trazidos e sendo o que consta nos autos, conclui-se por demonstrado o cumprimento do Acórdão n° 1.947/2020, de forma que o Termo Aditivo de prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) encontra-se apto à celebração.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Considerando o exposto, proponho à Diretoria Colegiada que aprove a minuta de Deliberação constante do Documento SEI n°4729737, Aprovando os Estudos Técnicos e Documentos Jurídicos para assinatura do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), nos termos da Lei n° 13.448, de 5 de junho de 2017 e em observância ao disposto no Acórdão n° 1.947/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC n° 018.842/2019-4.

Brasília, 11 de dezembro de 2020.

MARCELO VINAUD PRADO
DIRETOR-GERAL EM EXERCÍCIO



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO, Diretor Geral em Exercício**, em 15/12/2020, às 18:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 4702257 e o código CRC 8B0582EE.

Referência: Processo n° 50500.079796/2016-36

SEI n° 4702257

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br