

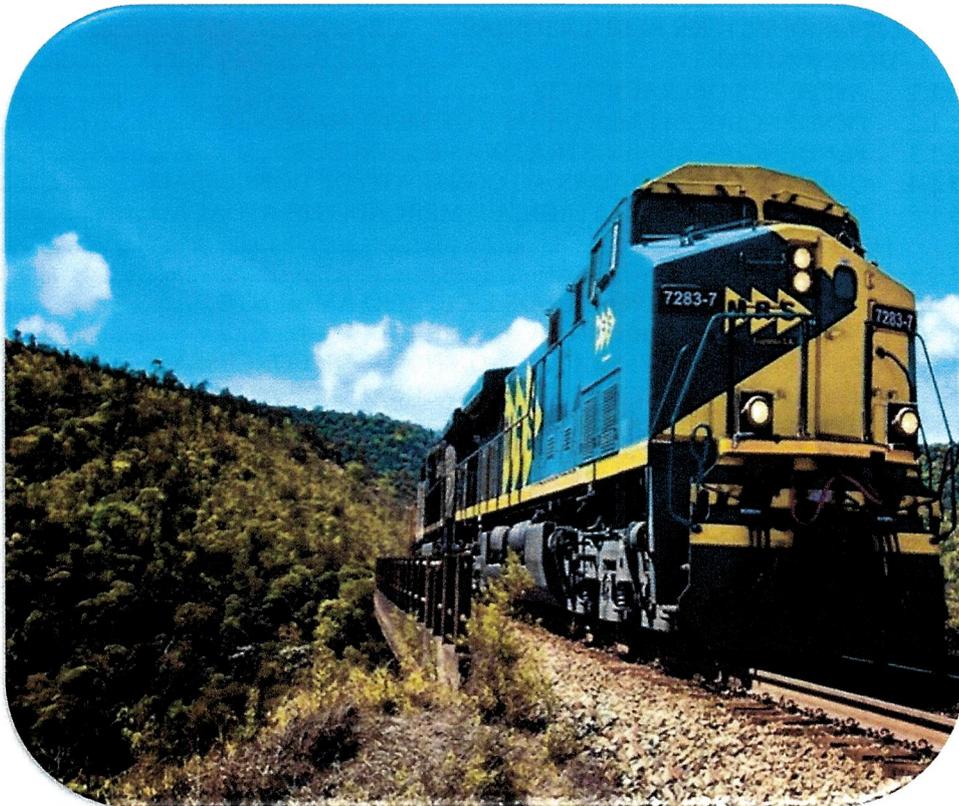


**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA**  
**AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**

# **RELATÓRIO FINAL**

**(Comissão da Portaria DG nº 582/2015)**

**PRORROGAÇÃO ANTECIPADA DA MALHA SUDESTE**  
**MRS LOGÍSTICA S.A.**



**BRASÍLIA, JUNHO DE 2019.**

## SUMÁRIO

1	OBJETIVO .....	4
2	CONTEXTO DA MALHA SUDESTE .....	5
2.1	HISTÓRICO .....	5
2.2	CARACTERÍSTICAS DA MALHA SUDESTE .....	8
2.3	PRODUÇÃO DE TRANSPORTE .....	8
3	PRINCIPAIS QUESTÕES JURÍDICAS .....	10
3.1	CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	10
3.2	LEIS ESPECÍFICAS (LEI Nº 8.987/1995, LEI Nº 10.233/2001) .....	10
3.3	DIRETRIZES DE POLÍTICA PÚBLICA .....	11
3.4	CONTRATO DE CONCESSÃO .....	13
3.5	LEI Nº 13.448/2017 .....	14
3.6	ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DA LEI Nº 13.448/2017 .....	15
3.7	CONDIÇÕES PARA AS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS .....	17
4	ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO .....	18
4.1	JUSTIFICATIVA .....	18
4.2	METODOLOGIA .....	18
4.3	APLICAÇÃO DA METODOLOGIA .....	19
4.3.1	CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA .....	19
4.3.2	LEVANTAMENTO DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS .....	19
4.3.3	IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS .....	20
4.3.4	MAPEAMENTO E AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS .....	21
4.4	ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS .....	24
5	PRINCIPAIS QUESTÕES REGULATÓRIAS .....	26
5.1	DIAGNÓSTICO .....	26
5.1.1	ASPECTOS OPERACIONAIS .....	26
5.1.2	PENDÊNCIAS PATRIMONIAIS E DE MEIO AMBIENTE .....	34
5.1.3	PENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS .....	36
5.1.4	QUESTÕES ASSOCIADAS AO CONTRATO DE CONCESSÃO .....	38
5.1.5	IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA E MERCADO DE ATUAÇÃO .....	43
5.2	TRATAMENTO .....	45
5.2.1	ASPECTOS OPERACIONAIS .....	45
5.2.2	PENDÊNCIAS PATRIMONIAIS E DE MEIO AMBIENTE .....	47
5.2.3	PENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS .....	47
5.2.4	QUESTÕES ASSOCIADAS AO CONTRATO DE CONCESSÃO .....	48
5.2.5	IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA E MERCADO DE ATUAÇÃO .....	49
6	ESTUDOS TÉCNICOS E DOCUMENTOS JURÍDICOS .....	50
7	INVESTIMENTOS INDICADOS PELO FORMULADOR DE POLÍTICA PÚBLICA .....	54
8	CONCLUSÃO .....	56

## TABELAS

Tabela 1: Acompanhamento dos indicadores de produção e segurança da MRS.....	16
Tabela 2: Cumprimento dos requisitos da Lei nº 13.448/2017.....	16
Tabela 3: Atores envolvidos na Ação Regulatória.....	20
Tabela 4: Impactos da Opção 1.....	21
Tabela 5: Impactos da Opção 2.....	22
Tabela 6: Impactos da Opção 3.....	22
Tabela 7: Impactos da Opção 4.....	22
Tabela 8: Impactos da Opção 5.....	23
Tabela 9: Matriz de avaliação das opções regulatórias.....	24
Tabela 10: Participação no número de acidentes por grupo de causas de 2013 a 2017.....	30
Tabela 11: Comparação entre a VMC e a VMP da MRS e a das ferrovias brasileiras.....	31
Tabela 12: Classificação de trechos ferroviários de acordo com a VMP e a VMA.....	32
Tabela 13: Valores estimados das pendências patrimoniais e ambientais.....	35
Tabela 14: Autos de infração aplicados à MRS Logística S/A.....	37
Tabela 15: Situação dos autos de infração que resultaram em aplicação de penalidade.....	37
Tabela 16: Recolhimentos devidos à União Federal quanto a receitas alternativas.....	38
Tabela 17: Relação das ações judiciais no âmbito da regulação da concessão.....	38
Tabela 18: Proposta para os principais problemas do contrato de concessão.....	48

## FIGURAS

Figura 1: Esquema de Linhas da SR-3 .....	6
Figura 2: Esquema de Linhas da SR-4 .....	7
Figura 3: Configuração atual da concessão da MRS.....	8
Figura 4: Produção de transporte na Malha Sudeste .....	9
Figura 5: Índices de acidentes ferroviários na MRS no período de 2010 a 2017 .....	28
Figura 6: Causa dos acidentes na MRS no período de 2010 a 2017 .....	29
Figura 7: Número de acidentes na MRS por grupo de causas no período de 2011 a 2017 .....	29
Figura 8: Produção de transporte na Malha Sudeste .....	33
Figura 9: Produção em tráfego mútuo e direito de passagem .....	34
Figura 10: Área de influência da MRS e malhas conectadas.....	44
Figura 11: Evolução do volume de cargas movimentado na MRS de 2006 a 2017.....	44
Figura 12: Participação por grupo na movimentação de carga geral de 2006 a 2017.....	45

## 1 OBJETIVO

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. 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.

3. 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.

4. A prorrogação antecipada do contrato de concessão da Malha Sudeste foi qualificada no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) na segunda reunião do Conselho do PPI, no dia 07 de março de 2017, instituindo, desta forma, a intenção do Governo Federal em prorrogar antecipadamente 5 (cinco) contratos de concessão de ferrovias, dentre os quais, a Malha Sudeste, operada pela concessionária MRS Logística S.A.

5. Este Relatório Final tem como objetivo apresentar os estudos técnicos para a prorrogação antecipada da Malha Sudeste, em atendimento ao disposto no art. 8º, § 1º, da Lei nº 13.448, de 05/06/2017, bem como submeter o presente trabalho à participação e controle social, por meio de Audiência Pública.

*“(…) 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.*

*§ 1º Sem prejuízo da regulamentação do órgão ou da entidade competente, **deverão constar do estudo técnico** de que trata o caput deste artigo:*

*I - o programa dos novos investimentos, quando previstos;*

*II - as estimativas dos custos e das despesas operacionais;*

*III - as estimativas de demanda;*

*IV - a modelagem econômico-financeira;*

*V - as diretrizes ambientais, quando exigíveis, observado o cronograma de investimentos;*

*VI - as considerações sobre as principais questões jurídicas e regulatórias existentes;*

*VII - os valores devidos ao poder público pela prorrogação, quando for o caso.*

(...)

*Art. 10. As prorrogações de que trata o art. 5º desta Lei deverão ser submetidas previamente a consulta pública pelo órgão ou pela entidade competente, em conjunto com o estudo referido no art. 8º desta Lei.*

*Parágrafo único. A consulta pública será divulgada na imprensa oficial e na internet e deverá conter a identificação do objeto, a motivação para a prorrogação e as condições propostas, entre outras informações relevantes, fixando-se o prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias para recebimento de sugestões.”*

## **2 CONTEXTO DA MALHA SUDESTE**

### **2.1 HISTÓRICO**

6. No início da década de 1990, por meio da Lei nº 8.031, de 12/04/1990, foi criado no Brasil o Programa Nacional de Desestatização – PND, com o objetivo de transferir à iniciativa privada atividades até então exploradas pelo setor público. No Decreto nº 473, de 10/03/1992, houve a inclusão da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA no PND.

7. Posteriormente, por meio da Medida Provisória nº 1.201, de 08/06/1995, o Conselho Nacional de Desestatização – CND foi subordinado diretamente à Presidência da República e definido como órgão superior de decisão do PND para deliberar sobre a desestatização de empresas ou serviços públicos.

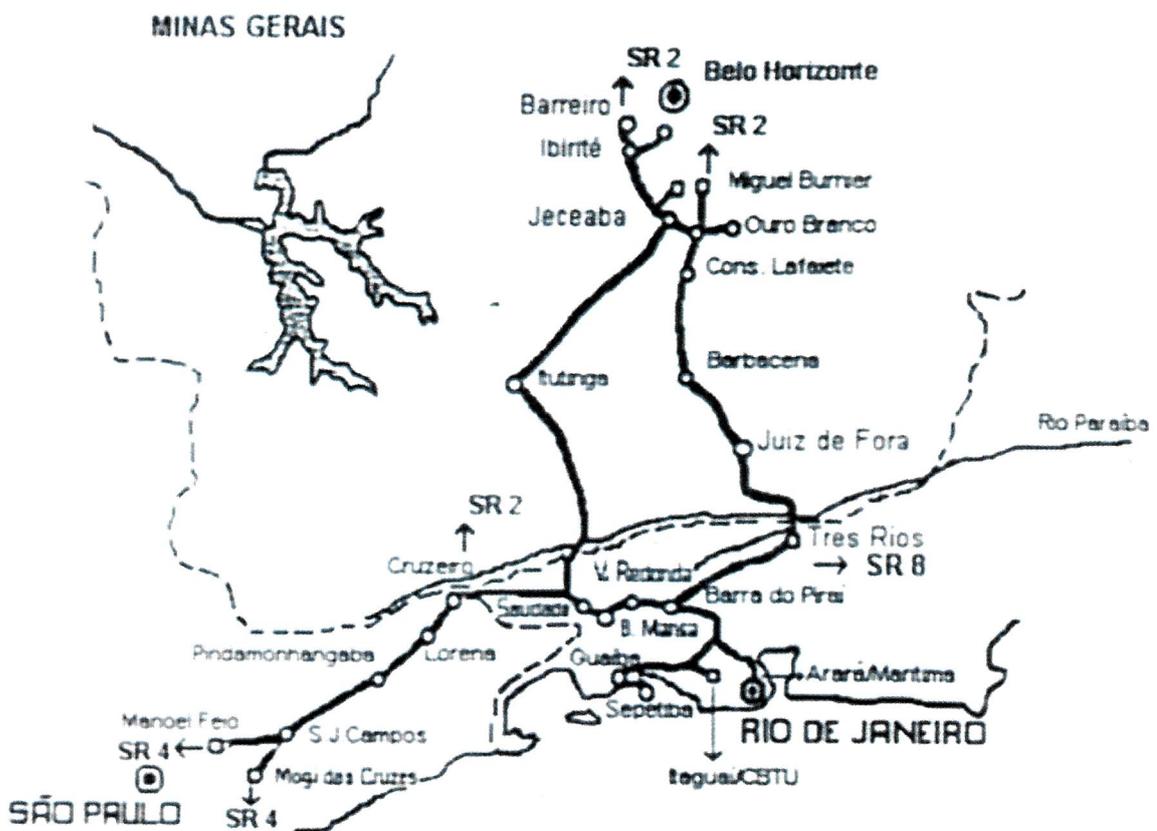
8. Em seguida, o CND expediu a Resolução CND nº 14, de 27/06/1995, na qual delegou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES competência para estabelecer as providências necessárias à implantação do processo de privatização e para divulgar os atos emanados pelo Conselho, bem como comunicados, editais e outros documentos de interesse do PND.

9. O BNDES publicou então o Edital nº A-05/96/RFFSA, tornando públicas as condições de desestatização do serviço público federal de transporte ferroviário de carga, mediante concessão da União Federal na Malha Sudeste, bem como de transferência de bens operacionais por arrendamento e venda de bens de pequeno valor alocados na ferrovia, cujo leilão foi realizado no dia 20/09/1996.

10. A Malha Sudeste reunia os sistemas administrados pelas Superintendências Regionais – SR nº 3 (Juiz de Fora) e nº 4 (São Paulo) da RFFSA, abrangendo os estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de São Paulo.

11. A configuração das linhas da SR-3 e SR-4 pode ser verificada nas figuras nº 1 e 2, respectivamente.

**Figura 1: Esquema de Linhas da SR-3**



Fonte: Anexo I ao Contrato de Concessão da Malha Sudeste.



## 2.2 CARACTERÍSTICAS DA MALHA SUDESTE

14. A Malha Sudeste não teve trechos ferroviários suprimidos ao longo dos mais de 20 anos de sua concessão, contando atualmente com cerca de 1.683 km de extensão de linhas principais e ramais, de acordo com a declaração de rede de 2017. Na figura seguinte, pode ser verificado o mapa das linhas exploradas pela MRS.

**Figura 3: Configuração atual da concessão da MRS**



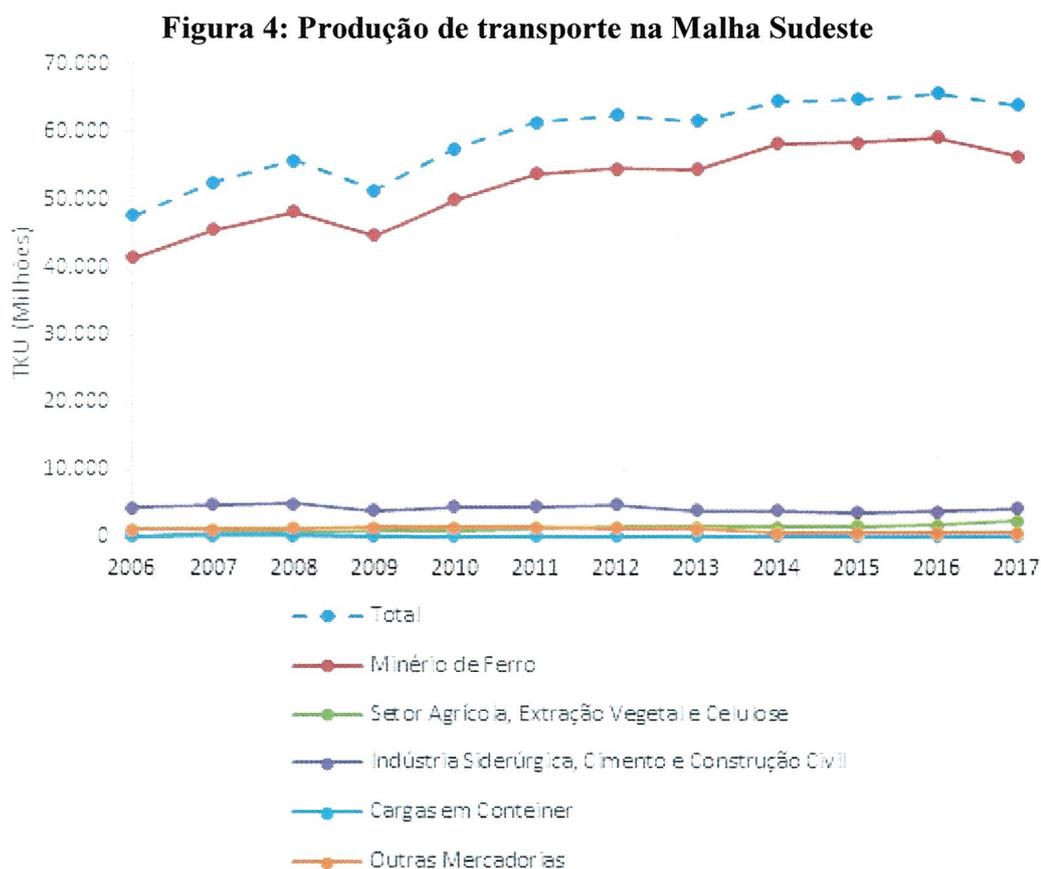
Fonte: Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário de Cargas – SAFF/ANTT.

## 2.3 PRODUÇÃO DE TRANSPORTE

15. No caso da MRS, observa-se uma tendência contínua de aumento da produção de transporte relacionada ao minério de ferro, passando de 41.609 milhões de TKU em 2006 para 56.372 milhões de TKU em 2017. Esses valores representaram em média 88% do total da produção de transporte quando considerados todos os grupos de mercadorias.

16. O grupo de indústria siderúrgica, cimento e construção civil teve uma média no período de 4.365 milhões de TKU transportadas por ano pela MRS na Malha Sudeste, representando cerca de 9% do total das mercadorias em 2006 e cerca de 7% em 2017.

17. Para melhor visualização do cenário descrito, apresenta-se na figura abaixo a produção da MRS entre os anos de 2006 a 2017, na unidade tonelada-quilômetro útil e dividida pelos seus principais grupos de mercadoria.



Fonte: Anuário Estatístico da ANTT, 2018

### 3 PRINCIPAIS QUESTÕES JURÍDICAS

#### 3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL

18. Nos termos do art. 21, inciso XII, alínea d, da Constituição Federal, o serviço público de transporte ferroviário é de competência da União Federal, sendo possível sua outorga ao particular, mediante autorização, concessão ou permissão, senão vejamos:

Art. 21. Compete à União

.....  
XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:  
d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

19. Ainda de acordo com a Constituição Federal, nos termos do art. 175, coube ao Poder Público, por meio de lei específica, estabelecer, entre outras condições, o caráter especial do contrato e de sua prorrogação.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

20. Assevera-se também que na Constituição Federal, arts. 21, IX; 76; 84, II; 87, Parágrafo Único, I; e 174; bem como no Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967, art. 6º, I; 7º; 15, caput e §§ 1.º e 3.º; e 18, ficou estabelecido que compete ao Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado, a elaboração de planos e programas gerais, regionais e setoriais de governo com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do país, os quais serão vinculantes para o setor público e indicativos para o setor privado.

#### 3.2 LEIS ESPECÍFICAS (LEI Nº 8.987/1995, LEI Nº 10.233/2001)

21. A lei nº 8.987, de 13/02//1995, regulamentou o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, incluindo normas para essas outorgas e a possibilidade de prorrogação dos contratos correspondentes.

22. Importante destacar que o art. 23 da Lei nº 8.987/1995 dispõe sobre as cláusulas essenciais do contrato de concessão, nos seguintes termos.

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

.....

XII - às condições para prorrogação do contrato;

23. A Lei nº 10.233, de 05/06/2001, por meio da qual foi reestruturado o transporte terrestre, possui o seguinte dispositivo semelhante:

Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a:

.....

II – prazo de vigência da concessão e condições para sua prorrogação;

24. Por sua vez, o art. 20 da Lei nº 10.233/2001 determina como objetivo da ANTT a implementação em sua esfera de atuação das políticas públicas formuladas pelo Poder Executivo, segundo princípios e diretrizes estabelecidos em tal diploma legal, bem como a regulação e supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração de infraestrutura de transportes exercidas por terceiros, com vistas à garantia do serviço adequado e à harmonização, preservado o interesse público, dos objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

### 3.3 DIRETRIZES DE POLÍTICA PÚBLICA

25. *In casu*, a política pública a ser implementada é a repactuação dos contratos de concessão vigentes no modo ferroviário com a consequente prorrogação de sua vigência.

26. Portanto, cabe citar que o Decreto nº 4.130/2002, de 13/02/2012, aprovou o Regulamento da ANTT, que atribuiu à Diretoria Colegiada a seguinte competência na administração dos contratos de concessão (grifamos):

Art. 13. À Diretoria da ANTT compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Autarquia, bem como:

.....

X - aprovar editais de licitação, homologar adjudicações, bem assim **decidir pela prorrogação**, transferência, intervenção e extinção **em relação a concessões**, permissões e autorizações, obedecendo ao plano geral de outorgas, na forma do regimento interno, normas, regulamentos de prestação de serviços e dos contratos firmados.

27. Não obstante, o exercício dessa competência quanto à prorrogação dos contratos de concessão deve ter como diretrizes a realização de investimentos na infraestrutura ferroviária pelas concessionárias, a adequação desses contratos às boas práticas de regulação e a ampliação do compartilhamento da infraestrutura ferroviária e de recursos operacionais entre os transportadores.

28. Essas diretrizes foram estabelecidas inicialmente na Portaria MT nº 399, de 17/12/2015, do Ministério dos Transportes, em que consta a seguinte decisão (grifamos):

Art. 1º - Estabelecer as **diretrizes a serem seguidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para prorrogação dos contratos de concessão de ferrovias** em decorrência de Novos Investimentos em Concessões Existentes no âmbito do Programa de Investimento em Logística - 2015.

§ 1º - Nos casos previstos no caput, a ANTT deverá considerar, especialmente, as seguintes diretrizes:

I - necessidade de **realização imediata de novos investimentos** na malha ferroviária concedida, visando:

a) ampliar a capacidade de transporte da infraestrutura ferroviária concedida, quando necessário;

b) aumentar a segurança do transporte ferroviário; e

c) melhorar a qualidade da infraestrutura ferroviária concedida e a eficiência na operação ferroviária;

II - ratificação, adaptação e **adequação dos contratos de concessão às boas práticas de regulação**, nos termos da legislação vigente; e

III - **ampliação do compartilhamento de infraestrutura** ferroviária e de recursos operacionais entre as concessionárias, autorizatárias e transportadores de carga própria de forma a fomentar a concorrência e a eficiência setorial.

29. A intenção do Governo Federal de prorrogar antecipadamente o contrato de concessão da Malha Sudeste foi indicada, por intermédio do Decreto nº 6.059, de 25/05/2017, conforme o seguinte dispositivo:

Art. 2º Ficam qualificados no âmbito do PPI, nos termos da Medida Provisória nº 752, de 24 de novembro de 2016, os seguintes empreendimentos públicos federais no setor ferroviário:

.....  
II - MRS Logística - Malha Sudeste;

.....  
Parágrafo único. O poder concedente, observada a vantajosidade para a União e após a avaliação da conveniência e da oportunidade de cada projeto, poderá promover a prorrogação antecipada dos contratos relativos aos projetos ferroviários de que trata o caput.

30. Posteriormente, a Lei nº 13.448/2017 estabeleceu as diretrizes gerais para a prorrogação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviários e aeroportuário, vejamos:

Art. 1º Esta Lei 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.

### 3.4 CONTRATO DE CONCESSÃO

31. Constata-se na seguinte cláusula do contrato de concessão da MRS, firmado em 26/11/1996 entre a União Federal e a concessionária, a previsão e as condições para a prorrogação contratual, no limite máximo de 30 anos.

#### CLÁUSULA TERCEIRA – DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO

Em havendo interesse manifesto de ambas as partes, o presente contrato poderá ser prorrogado até o limite máximo total de 30 anos, a exclusivo critério da CONCEDENTE.

Parágrafo 1º Até 60 meses antes do termo final do prazo contratual, a CONCESSIONÁRIA deverá manifestar seu interesse na prorrogação contratual, encaminhando pedido à CONCEDENTE que decidirá, impreterivelmente, sobre o pedido, até 36 meses antes do término deste contrato.

Parágrafo 2º A CONCESSIONÁRIA poderá pleitear a prorrogação da CONCESSÃO desde que não tenha sido reincidente em condenação administrativa ou judicial por abuso de poder econômico e tenha atingido e mantido a prestação de serviço adequado.

Parágrafo 3º A partir da manifestação de interesse da CONCESSIONÁRIA, verificada sua conveniência e oportunidade pela CONCEDENTE, esta definirá as condições técnico-administrativas e econômico-financeiras necessárias à prorrogação do contrato.

32. Na cláusula quinta, o contrato de concessão traz indicadores de qualidade do serviço de transporte ferroviário de cargas concedido, envolvendo a produção de transporte e a segurança desse serviço. Assim, investimentos específicos não foram exigidos da concessionária, mas tão somente aqueles necessários ao aumento da TKU (tonelada quilômetro útil) transportada e à redução do índice de acidentes na ferrovia (número de acidentes dividido pelo milhão de quilômetros percorridos pelos trens), de acordo com metas estabelecidas periodicamente pelo Poder Concedente.

### 3.5 LEI Nº 13.448/2017

33. Em 13/09/2016, com a Lei nº 13.334, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. A qualificação de projetos no programa ficou estabelecida no seguinte formato (grifamos):

Art. 4º O PPI será regulamentado por meio de **decretos** que, nos termos e limites das leis setoriais e da legislação geral aplicável, **definirão**:

.....  
II - os **empreendimentos públicos federais de infraestrutura qualificados** para a implantação por parceria;

34. Em 24/11/2016, houve a edição da Medida Provisória – MP nº 752, que trouxe diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação de contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário. Ela foi posteriormente convertida na Lei nº 13.448/2017, que determinou os seguintes requisitos para a admissão das prorrogações antecipadas (grifamos):

Art. 2º A prorrogação e a relicitação de que trata esta Lei aplicam-se apenas a **empreendimento público prévia e especificamente qualificado para esse fim no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)**.

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

.....  
II - prorrogação antecipada: alteração do prazo de vigência do contrato de parceria, **quando expressamente admitida a prorrogação contratual** no respectivo edital ou no instrumento contratual original, realizada a critério do órgão ou da entidade competente e de comum acordo com o contratado, produzindo efeitos antes do término da vigência do ajuste;

Art. 5º A prorrogação contratual e a prorrogação antecipada do contrato de parceria nos setores rodoviário e ferroviário observarão as disposições dos respectivos instrumentos contratuais, balizando-se, adicionalmente, pelo disposto nesta Lei.

.....  
§ 3º Para fins do disposto nesta Lei, e **desde que já não tenha sido prorrogado anteriormente**, o contrato de parceria poderá ser prorrogado uma única vez, por período igual ou inferior ao prazo de prorrogação originalmente fixado ou admitido no contrato.

Art. 6º A prorrogação antecipada ocorrerá por meio da inclusão de investimentos não previstos no instrumento contratual vigente, observado o disposto no art. 3º desta Lei.

§ 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**.

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

.....  
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**.

35. Diante do exposto, verifica-se que a prorrogação do prazo de vigência dos contratos de concessão do serviço público é permitida expressamente pelo ordenamento jurídico brasileiro, inclusive de maneira antecipada, sem que seja necessário aguardar o período previsto em contrato de concessão para a execução do ato.

36. Vale mencionar, ainda, que o Tribunal de Contas da União – TCU aquiesceu com a prorrogação antecipada dos contratos de concessão nos setores portuário (Acórdão TCU n.º 2.200/15-Plenário) e de energia elétrica (Acórdão TCU n.º 2.253/15-Plenário).

### 3.6 ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DA LEI Nº 13.448/2017

37. Inicialmente, cumpre esclarecer que a análise do atendimento aos requisitos estabelecidos para a admissão da prorrogação antecipada foi realizada à luz da Lei nº 13.448/2017, quando da apresentação do pedido de prorrogação pela concessionária.

*“(...) 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.*

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

*(...)*

*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.”*

38. Importante registrar a assinatura do contrato de concessão com a MRS em 1996 e seu prazo de vigência de 30 anos. Logo, esse contrato tem mais de 70% do prazo original decorrido e encontra-se enquadrado no requisito do art. 6º, § 1º, da Lei nº 13.448/2017.

39. Em relação ao cumprimento das metas de produção e segurança, estabelecidas para os indicadores contratuais de acompanhamento do serviço concedido, a tabela a seguir traz a situação verificada na MRS. Insta destacar que o desempenho aferido na concessão permite concluir que a MRS atende aos requisitos do art. 6º, § 2º, inciso II, da Lei nº 13.448/2017.

Tabela 1: Acompanhamento dos indicadores de produção e segurança da MRS

Ano	Cumprimento da Meta de Produção	Cumprimento da Meta de Segurança
2010	Sim	Sim
2011	Sim	Sim
2012	Em apuração	Sim
2013	Não	Sim
2014	Sim	Sim

Fonte: SAFF/ANTT

40. A situação da concessionária quanto aos requisitos está resumida na tabela a seguir.

Tabela 2: Cumprimento dos requisitos da Lei nº 13.448/2017

Dispositivo da MP n º 752/2016	Exigência	Situação
art. 2º	Qualificação do empreendimento no PPI	Atendido
art. 4º, II	Previsão de prorrogação em contrato	Atendido
art. 5º, § 3º	Ausência de prorrogação anterior do contrato	Atendido
art. 6º, § 1º	Prazo decorrido entre 50% e 90% do original	Atendido
art. 6º, § 2º, II	Nos últimos 05 anos contados do pedido: <ul style="list-style-type: none"> <li>• cumprimento das metas de produção e de segurança por três anos; ou</li> <li>• cumprimento das metas de segurança por cinco anos.</li> </ul>	Atendido

Fonte: Elaboração própria.

### 3.7 CONDIÇÕES PARA AS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

41. A Lei nº 13.448/2017, art. 3º, fixa condições a serem observada nas alterações dos contratos prorrogados antecipadamente, *in verbis*:

Art. 3º O ministério ou a agência reguladora, na condição de órgão ou de entidade competente, adotará no contrato prorrogado ou relicitado as melhores práticas regulatórias, incorporando novas tecnologias e serviços e, conforme o caso, novos investimentos.

42. Ainda, são estabelecidas outras condições no art. 7º e no art. 9ª da mesma lei, que deverão ser incorporadas ao termo aditivo de prorrogação do contrato, nos termos descritos abaixo:

Art. 7º O termo aditivo de prorrogação do contrato de parceria deverá conter o respectivo cronograma dos investimentos obrigatórios previstos e incorporar mecanismos que desestimulem eventuais inexecuções ou atrasos de obrigações, como o desconto anual de reequilíbrio e o pagamento de adicional de outorga.

Art. 9º Sem prejuízo das demais disposições desta Lei, as prorrogações dos contratos de parceria no setor ferroviário também serão orientadas:

I - pela adoção, quando couber, de obrigações de realização de investimento para aumento de capacidade instalada, de forma a reduzir o nível de saturação do trecho ferroviário, assegurado o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato;

II - pelos parâmetros de qualidade dos serviços, com os respectivos planos de investimento, a serem pactuados entre as partes;

III - pela garantia contratual de capacidade de transporte a terceiros outorgados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), garantindo-se o direito de passagem, de tráfego mútuo e de exploração por operador ferroviário independente, mediante acesso à infraestrutura ferroviária e aos respectivos recursos operacionais do concessionário, garantida a remuneração pela capacidade contratada.

§ 1º Os níveis de capacidade de transporte deverão ser fixados para cada ano de vigência do contrato de parceria prorrogado, e caberá ao órgão ou à entidade competente acompanhar o seu atendimento pelo contratado.

§ 2º Os planos de investimento pactuados poderão prever intervenções obrigatórias pelo contratado, compatíveis com os níveis de capacidade ajustados.

§ 3º Mediante anuência prévia do órgão ou da entidade competente, os planos de investimento serão revistos para fazer frente aos níveis de capacidade, nos termos do contrato.

§ 4º O nível de saturação a que se refere o inciso I do caput deste artigo será determinado ao contratado pelo poder concedente.

43. Pode ser verificada na minuta proposta para o Termo Aditivo ao Contrato de Concessão que se buscou o atendimento às condições determinadas pela Lei nº 13.448/2017, com a inclusão das cláusulas correspondentes para alteração do contrato de concessão celebrado entre a União Federal e a MRS.

## 4 ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

### 4.1 JUSTIFICATIVA

44. Segundo Valente (2010)<sup>1</sup>, a Análise de Impacto Regulatório – AIR, no processo de suporte à tomada de decisão, deve ser desenvolvida primordialmente pelos agentes reguladores do Estado e dentro dos estritos limites de uma política pública formulada previamente, mesmo que conte com a ampla participação de representantes da sociedade civil. Os reguladores devem ter em mente a necessidade de alcance dos objetivos das políticas públicas estabelecidas ao decidir sobre as alternativas de ação existentes.

45. No caso da prorrogação dos contratos, importante lembrar que o Ministério dos Transportes, no exercício da competência de formulador da política nacional de transporte ferroviário<sup>2</sup>, editou a Portaria MT nº 399/2015, estabelecendo as diretrizes a serem seguidas pela ANTT para a prorrogação dos contratos de concessão de ferrovias, em decorrência de novos investimentos em concessões existentes.

46. A referida portaria formalizou a existência da política pública de antecipação de novos investimentos em infraestrutura ferroviária, buscando assegurar a prestação de serviço adequado aos usuários, em especial quanto às condições de eficiência, continuidade, atualidade e modicidade das tarifas, e ainda na adequação dos contratos de concessão ferroviária às boas práticas de regulação, nos termos da legislação vigente.

47. Estabelecida a política pública pelo Ministério dos Transportes, cabe à ANTT avaliar as opções regulatórias disponíveis para sua implementação, bem como quais os seus possíveis impactos no mercado regulado e na sociedade como um todo.

### 4.2 METODOLOGIA

48. Valente (2010) sugere que o procedimento de apoio à tomada de decisão no âmbito da atividade regulatória, conhecido como AIR, pode ser executado por meio de etapas tais como a delimitação de objetivos, descrição dos meios disponíveis, identificação dos atores envolvidos, mapeamento de prováveis impactos, análise de custos, benefícios e possíveis riscos da medida a ser adotada, bem como seu monitoramento.

<sup>1</sup> VALENTE, P. P. Análise de Impacto Regulatório – uma ferramenta à disposição do Estado. São Paulo, 2010.

<sup>2</sup> Lei nº 10.683/2003, art. 27, inciso XXII, alínea a).

49. Para o presente trabalho, propõe-se utilizar como base o procedimento proposto por Valente (2010), sendo a proposta constituída pelas seguintes etapas:

- a) Caracterização do problema;
- b) Levantamento das alternativas regulatórias;
- c) Identificação dos atores envolvidos;
- d) Mapeamento e avaliação dos impactos, e;
- e) Análise das alternativas regulatórias.

### **4.3 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA**

#### **4.3.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA**

50. Conforme apresentado adiante neste Relatório Final, a situação atual da concessão da Malha Sudeste, em termos operacionais, pode ser assim resumida: há espaço para melhoria nos parâmetros de desempenho da ferrovia (capacidade, velocidade e segurança).

#### **4.3.2 LEVANTAMENTO DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS**

51. Diante do exposto, as seguintes opções regulatórias foram vislumbradas pelo regulador, com vistas a propor medidas ao tomador de decisão, para reversão do quadro em que se encontra atualmente a Malha Sudeste:

- a. Opção 1 (término do contrato e licitação): Aguardar o término da concessão;
- b. Opção 2 (prorrogação contratual): Prorrogar a vigência do contrato de concessão de acordo com a cláusula terceira em período próximo ao término da concessão;
- c. Opção 3 (extensão de prazo com reequilíbrio): Estender a vigência do contrato em razão da inclusão de investimentos bem definidos, promovendo o reequilíbrio econômico financeiro necessário;
- d. Opção 4 (prorrogação antecipada): Prorrogar o contrato antes do período de prorrogação previsto contratualmente, repactuando o contrato de concessão

com a inclusão de dispositivos contratuais alinhados às boas práticas regulatórias e com a inclusão de investimentos bem definidos no ajuste; e

- e. Opção 5<sup>3</sup> (extinção antecipada da concessão): Extinção da concessão antes do término previsto por meio de encampação, visando a relicitação.

52. As cinco opções listadas acima serão objeto de análise a seguir.

### 4.3.3 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS

53. Nesta etapa, buscou-se identificar os atores que têm relação com o problema e que sofrem algum impacto com a medida regulatória a ser adotada. A tabela abaixo mostra os atores identificados para a presente AIR.

**Tabela 3: Atores envolvidos na Ação Regulatória**

Atores	Envolvimento	Expectativa
ANTT	Implementador da ação regulatória	Melhorar e ampliar o atendimento do serviço público de transporte ferroviário de cargas na Malha Sudeste e implementar a política pública definida pelo Ministério da Infraestrutura
MRS	Concessionária da Malha Sudeste	Prorrogar o contrato de concessão para que seus investimentos possam ser amortizados dentro do prazo da concessão e para que seja aumentada a rentabilidade do negócio
Operadores (EFVM, FCA, RMO, RMS, RMN, RMP)	Concessionárias de malhas conectadas à Malha Sudeste	Ampliar as operações em regime de Direito de Passagem e Tráfego Mútuo (TM/DP) na Malha Sudeste com a concessionária MRS
Usuários	Podem ser afetados pela implementação da ação regulatória	Melhorar e ampliação da oferta de transporte ferroviário de cargas na região atendida pela MRS
Ministério da Infraestrutura	Formulador da Política de Transportes	Garantir que a ação regulatória esteja alinhada à Política Pública de Transportes

<sup>3</sup> A inclusão dessa opção decorreu de instrução no TC 009.032/2016-9, Relatório de Acompanhamento, item 399, subitem b), tratando da prorrogação do contrato de concessão da Malha Paulista, nos seguintes termos: determinar à (...) (ANTT), com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do RITCU, que se abstenha de: i. realizar novas (...) (AIR) ou readequar as AIR existentes, no âmbito dos processos de análise de prorrogação antecipada do setor ferroviário, até que o MTPA preencha, justificadamente, todas lacunas ainda existentes nas premissas e diretrizes atinentes à política pública materializada pela Portaria MT 399/2015, conforme disposto no art. 20, inciso I da lei 10.233/2001 e nos princípios da eficiência e da economicidade, bem como demonstre, fundamentadamente, para cada caso, a vantagem em prorrogar o contrato em vez de licitá-lo, de acordo com o previsto no art. 8º da Lei 13.448/2017 (...);

Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos	Gestor do PPI	Repactuar o contrato de concessão da Malha Sudeste celebrado entre a União Federal e a MRS
Sociedade	Pode ser afetada pela implementação da ação regulatória	Mitigar os conflitos entre as áreas urbanas e a ferrovia e promover a redução do chamado “Custo Brasil” que se refletiria em valores finais dos produtos e serviços

Fonte: Elaboração própria

#### 4.3.4 MAPEAMENTO E AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

54. Para a consecução desta etapa, buscou-se verificar de que forma os atores envolvidos podem vir a ser afetados pelas opções regulatórias levantadas, mapeando os impactos com o uso dos seguintes critérios e respectiva classificação:

- Probabilidade: alta (deve ocorrer); média (pode ocorrer); ou baixa (não deve ocorrer);
- Duração: permanente (longa duração); ou temporária (curta duração).
- Resultado: positivo (efeito benéfico); ou negativo (efeito prejudicial);
- Magnitude: muito alta (volume crucial de recursos); alta (volume significativo de recursos); média (volume apreciável de recursos); baixa (volume baixo de recursos); ou muito baixa (volume irrelevante de recursos).

55. Os resultados da identificação e avaliação de impactos para cada opção regulatória para presente AIR são mostrados nas tabelas abaixo.

**Tabela 4: Impactos da Opção 1**

<b>Impacto</b>	<b>Probabilidade</b>	<b>Duração</b>	<b>Atores</b>	<b>Resultado</b>	<b>Magnitude</b>
Custos de administração do contrato de concessão elevados	Média	Temporária	ANTT	Negativo	Média
			MRS	Positivo	Média
Compartilhamento em TM/DP limitado na malha da concessão	Baixa	Temporária	RMN	Negativo	Alta
			Operadores	Negativo	Média
Conflitos entre cidades e ferrovia consolidados	Alta	Temporária	Sociedade	Negativo	Muito Alta
Oferta de transporte limitada na malha da concessão	Alta	Temporária	Usuários	Negativo	Alta
			MRS	Negativo	Muito Alta
Recebimento de valor de outorga elevado	Muito Alta	Permanente	ANTT	Positivo	Muito Alta
			Sociedade	Positivo	Média

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 5: Impactos da Opção 2**

Impacto	Probabilidade	Duração	Atores	Resultado	Magnitude
Custos de administração do contrato de concessão elevados	Alta	Temporária	ANTT	Negativo	Média
			MRS	Positivo	Média
Compartilhamento em TM/DP limitado na malha da concessão	Baixa	Permanente	RMN	Negativo	Alta
			Operadores	Negativo	Média
Conflitos entre cidades e ferrovia consolidados	Alta	Temporária	Sociedade	Negativo	Muito Alta
Oferta de transporte limitada na malha da concessão	Média	Permanente	Usuários	Negativo	Alta
			MRS	Negativo	Média
Recebimento de valor de outorga perdido	Muito Alta	Permanente	ANTT	Negativo	Muito Alta
			Sociedade	Negativo	Média

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 6: Impactos da Opção 3**

Impacto	Probabilidade	Duração	Atores	Resultado	Magnitude
Custos de administração do contrato de concessão elevados	Alta	Permanente	ANTT	Negativo	Média
			MRS	Negativo	Média
Compartilhamento em TM/DP ampliado na malha da concessão	Média	Permanente	RMN	Positivo	Alta
			Operadores	Positivo	Média
Conflitos entre cidades e ferrovia mitigados	Alta	Temporária	Sociedade	Positivo	Alta
Oferta de transporte ampliada na malha da concessão	Alta	Permanente	MRS	Positivo	Muito Alta
			Usuários	Positivo	Alta
Recebimento de valor de outorga perdido	Muito Alta	Temporária	ANTT	Negativo	Muito Alta
			Sociedade	Negativo	Média

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 7: Impactos da Opção 4**

Impacto	Probabilidade	Duração	Atores	Resultado	Magnitude
Custos de administração do contrato de concessão mitigados	Alta	Permanente	ANTT	Positivo	Média
			MRS	Negativo	Média
Compartilhamento em TM/DP ampliado na malha da concessão	Média	Permanente	RMN	Positivo	Muito Alta
			Operadores	Positivo	Alta
Conflitos entre cidades e ferrovia eliminados	Alta	Temporária	Sociedade	Positivo	Muito Alta
Oferta de transporte ampliada na malha da concessão	Alta	Permanente	Usuários	Positivo	Alta
			MRS	Positivo	Muito Alta
Recebimento de valor de outorga perdido	Muito Alta	Permanente	ANTT	Negativo	Muito Alta
			Sociedade	Negativo	Média

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 8: Impactos da Opção 5**

Impacto	Probabilidade	Duração	Atores	Resultado	Magnitude
Custos de administração do contrato de concessão elevados	Muito alta	Temporário	ANTT	Negativo	Alta
			MRS	Negativo	Muito Alta
Compartilhamento em TM/DP ampliado na malha da concessão	Alta	Temporário	RMN	Negativo	Muito Alta
			Operadores	Negativo	Alta
Conflitos entre cidades e ferrovia eliminados	Alta	Temporário	Sociedade	Negativo	Alta
Oferta de transporte ampliada na malha da concessão	Alta	Temporário	Usuários	Negativo	Alta
			MRS	Negativo	Alta
Recebimento de valor de outorga baixo	Alta	Permanente	ANTT	Positivo	Média
			Sociedade	Positivo	Baixa

Fonte: Elaboração própria

56. Com o objetivo de aprimorar o mapeamento dos impactos gerados pelas ações regulatórias, nesta AIR houve a aglutinação de dois impactos e a inclusão do impacto “Recebimento do valor de outorga” em relação a análises constantes de relatórios submetidos a audiências públicas sobre as prorrogações antecipadas de contratos de concessão. Essa medida buscou um maior alinhamento desta AIR com recomendações do TCU constantes de relatório técnico<sup>4</sup> sobre a prorrogação antecipada referente à Malha Paulista.

57. Por outro lado, não foram incluídos impactos da eventual mudança de concessionária sobre o desempenho das operações na Malha Sudeste, tendo em vista que a MRS se encontra entre aquelas com melhores números nos principais indicadores do modo ferroviário e que haveria grande probabilidade de que uma delas viesse a vencer o certame licitatório.

<sup>4</sup> Instrução no TC 009.032/2016-9, Relatório de Acompanhamento, item 1145, tratando da prorrogação do contrato de concessão da Malha Paulista, nos seguintes termos: recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fulcro no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que para os próximos estudos de prorrogação de contratos de concessão ferroviária: 1) (...) 3) aglutine como impacto negativo os efeitos “Aumento do custo de transporte ferroviário, em virtude do crescimento da demanda não acompanhado por um crescimento da oferta” e “Aumento do preço de insumos e produtos que utilizam o transporte ferroviário”, tendo em vista as observações feitas pela Agência no Ofício nº 196/2018/SUFER (...); 4) reavalie os critérios utilizados para a não inclusão dos impactos positivos “Possibilidade de recebimento de ágio no valor de outorga em processo licitatório” e “Possibilidade de seleção de concessionária com melhor prestação do serviço, em virtude de competição por meio de processo licitatório” no denominado Cenário Base (...);

58. Pelo mesmo motivo, não pareceu necessário nesse momento adotar a recomendação constante do relatório técnico<sup>5</sup> do TCU no sentido de considerar eventual ganho ou prejuízo para a concessão em razão de mudança de contratado.

59. Essas escolhas poderão ser avaliadas no diagnóstico e tratamento das questões operacionais e regulatórias da concessão da Malha Sudeste apresentados neste Relatório Final.

#### 4.4 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS

60. Essa análise considera os impactos e busca identificar a alternativa regulatória mais adequada à implementação da política pública, conforme a seguinte matriz de avaliação.

**Tabela 9: Matriz de avaliação das opções regulatórias**

Opção	Resultado	Magnitude					Total de Impactos
		Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	
Opção 1	Positivo	-	-	2	-	1	3
	Negativo	-	-	2	2	2	6
Opção 2	Positivo	-	-	1	-	-	1
	Negativo	-	-	4	2	2	8
Opção 3	Positivo	-	-	1	3	1	5
	Negativo	-	-	3	-	1	4
Opção 4	Positivo	-	-	1	2	3	6
	Negativo	-	-	2	-	1	3
Opção 5	Positivo	-	1	1	-	-	2
	Negativo	-	-	-	5	2	7

Fonte: Elaboração própria.

61. A Opção nº 1 consiste em manter a situação atual e aguardar o término do contrato de concessão vigente para então promover um processo licitatório. No período de 2019 a 2026, haveria a continuidade dos problemas de regulação e fiscalização do contrato vigente, que não traz mecanismos adequados para o tratamento das questões de conflitos urbanos e

<sup>5</sup> Instrução no TC 009.032/2016-9, Relatório de Acompanhamento, item 1145, tratando da prorrogação do contrato de concessão da Malha Paulista, nos seguintes termos: recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fulcro no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que para os próximos estudos de prorrogação de contratos de concessão ferroviária: (...) 5) inclua os impactos (positivos ou negativos) decorrentes da manutenção da atual Concessionária nos cenários de prorrogação do contrato, tendo em vista o histórico de desempenho da concessão, considerando eventuais descumprimentos contratuais, não pagamento de multas, índices de acidentes e de velocidades na ferrovia (...);

de compartilhamento da Malha Sudeste por outros operadores ferroviários. Por outro lado, o valor de outorga em nova licitação seria alto em razão da atratividade da Malha Sudeste, que possui elevada produção de transporte, principalmente em minério de ferro. Não obstante, o saldo dos impactos se apresenta negativo com a adoção dessa alternativa.

62. A Opção nº 2 de prorrogação do prazo da concessão, de acordo com a cláusula terceira do contrato, implica na continuidade dos mesmos problemas experimentados com a Opção nº 1 entre 2019 e 2026, com o agravante de que nenhum valor de outorga seria recebido ao final desse período. Portanto, trata-se de alternativa com saldo de impactos ainda mais negativo que a anterior quanto aos resultados.

63. A Opção nº 3 de extensão do prazo contratual traria a inclusão de cláusulas de investimentos obrigatórios para a concessionária, permitindo tratamento dos conflitos urbanos, do compartilhamento e do aumento da capacidade de transporte. Todavia, haveria uma margem limitada de alteração de cláusulas contratuais para a adoção de boas práticas regulatórias, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento contratual. A alternativa se apresenta equilibrada em termos de saldo do resultado dos impactos.

64. Na Opção nº 4, de prorrogação antecipada do contrato de concessão, busca-se repactuar as cláusulas contratuais de maneira mais abrangente, eliminando regras desatualizadas e inadequadas e inserindo regras modernas e alinhadas com as melhores práticas existentes, resultando em impactos positivos ainda maiores que os da Opção nº 3. Com isso, a alternativa apresenta saldo positivo de maior amplitude em termos de resultado dos impactos, além de magnitudes mais altas nos impactos positivos.

65. Por sua vez, a Opção nº 5 prevê a extinção antecipada da concessão e sua encampação pelo Poder Concedente, gerando indenização de investimentos não amortizados, dificuldades financeiras e jurídicas com a concessionária, incertezas elevadas para o ambiente regulatório e uma transição turbulenta na administração da concessão. Esses efeitos resultariam em um valor de outorga baixo em nova licitação, que não compensaria os problemas enfrentados.

66. Diante disso, a AIR indica **a Opção nº 4 como a mais adequada para o atingimento dos objetivos da política pública de repactuação dos contratos de concessão no modo ferroviário.** Ressalta-se que a submissão desta questão à sociedade,

mediante processo de participação e controle social, visa aprimorar a análise e os resultados decorrentes, tendo em vista a possibilidade de recebimento de dados e informações complementares aos utilizados.

## **5 PRINCIPAIS QUESTÕES REGULATÓRIAS**

67. A análise das principais questões regulatórias envolve o diagnóstico dos principais problemas da concessão da Malha Sudeste, bem como seu respectivo tratamento regulatório.

### **5.1 DIAGNÓSTICO**

#### **5.1.1 ASPECTOS OPERACIONAIS**

##### **Capacidade de transporte da via férrea**

68. De acordo com a definição constante da Resolução ANTT nº 3.695, de 14/07/2011, a capacidade instalada consiste na capacidade de transporte possível em um trecho ferroviário, expressa pela quantidade de trens que poderão circular nos dois sentidos em um período de vinte e quatro horas.

69. O Caderno de Estudos Operacionais e de Capacidade, Anexo II do presente Relatório, apresenta as intervenções necessárias à expansão de capacidade, de modo a comportar toda a demanda projetada, bem como as demais intervenções associadas à segurança viária.

##### **Conservação e Manutenção da via férrea**

70. A ANTT promove inspeções de campo nos trechos ferroviários concedidos, tendo como um dos objetivos a verificação das condições das vias férreas exploradas pelas concessionárias. Os trabalhos envolvem a verificação de aspectos de controle da vegetação, drenagem, lastro dormentes, trilhos, fixações, geometria, dentre outros relacionados a infraestrutura e superestrutura da via permanente ferroviária.

71. Para os trechos ferroviários da Malha Sudeste, apresenta-se a descrição das principais deficiências encontradas, a partir dos Relatórios de Inspeção elaborados pelas equipes de fiscalização da ANTT em 2017:

- Relatório nº 028/2017/COFERMG – Arará – Barra do Pirai – Posto Km 64 – Guaíba, Porto de Itaguaí, Ramal da Cosígua (190 km): deficiências de drenagem, lastro contaminado e vegetação sem controle em alguns segmentos;
- Relatório nº 039/2017/COFERMG – Variante do Paraopeba, Joaquim Murinho – Ferrugem, Alberto Flores – Córrego do Feijão, Ibité – Olhos d’Água (168 km): taxa de dormentes inservíveis superior a 20% em diversos segmentos e trilhos fora do padrão em alguns segmentos;
- Relatório nº 045/2017/COFERMG – Ferrovia do Aço, Alça de Jeceaba, Caetano Lopes (373 km): os problemas em geral consistem de deficiências de drenagem e de contaminação de lastro em algumas localidades;
- Relatório nº 046/2017/COFERMG – Barra Mansa – Barra do Pirai, Barra do Pirai – Miguel Burnier, Ramal Açominas, Ramal Benfica, Ramal Barbacena (463 km): contaminação de lastro e drenagem deficiente em algumas localidades;
- Relatório nº 059/2017/COFERSP – Valongo – Conceiçãozinha – Divisa Perequê – Triângulo de Areais, Ramal das Fábricas (37 km): lastro contaminado e nivelamento inadequado em algumas localidades;
- Relatório nº 080/2017/COFERSP – São Silvestre – Eng.º César de Souza (43 km); defeitos de trilhos em algumas localidades;
- Relatório nº 093/2017/COFERSP – Barra Mansa – Manoel Feiro (308 km): problemas com dormentes inservíveis, lastro contaminado, nivelamento inadequado e drenagem insuficiente em algumas localidades;
- Relatório nº 102/2017/COFERSP – Boa Vista Velha – Paulínia, Ramal da REPLAN (21 km): trilhos defeituosos em diversas localidades.
- Relatório nº 104/2017/COFERSP – Piaçaguera – Rio Grande da Serra (22 km): dormentes inservíveis e lastro contaminado em diversas localidades;
- Relatório nº 105/2017/COFERSP – Suzano – Rio Grande da Serra (41 km) problemas identificados de lastro contaminado, drenagem deficiente e nivelamento inadequado.

72. Assim, em termos de via permanente, os trechos indicados poderiam ser classificados qualitativamente entre os estados de conservação regular e bom, considerando uma escala de ruim, regular e bom nessa avaliação.

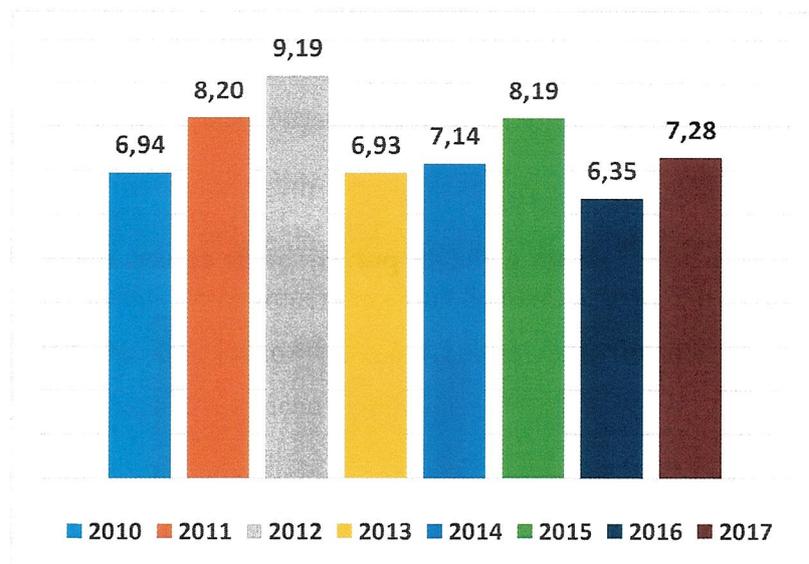
## Segurança viária

73. De acordo com a definição constante da Resolução ANTT nº 1.431/2006, o acidente ferroviário consiste de ocorrência que, com a participação direta de veículo ferroviário, provocar danos a este, a pessoas, a outros veículos, a instalações, a obras-de-arte, à via permanente, ao meio ambiente e, desde que ocorra paralisação do tráfego, a animais.

74. No transporte ferroviário, em lugar do número de acidentes ferroviários ocorridos, deve ser dada preferência ao índice de acidentes (número de acidentes dividido pelo milhão de quilômetros percorridos pelos trens) para fins de comparação entre concessionárias, pois essa medida relativiza o número de ocorrências em função da maior ou menor movimentação de veículos na operação de transporte.

75. Assim, para avaliar a segurança do serviço de transporte ferroviário prestado pela MRS, efetuou-se o levantamento e a análise das estatísticas de acidentes no período de 2010 a 2017. A tendência do índice de acidentes para a MRS pode ser verificada em seguida.

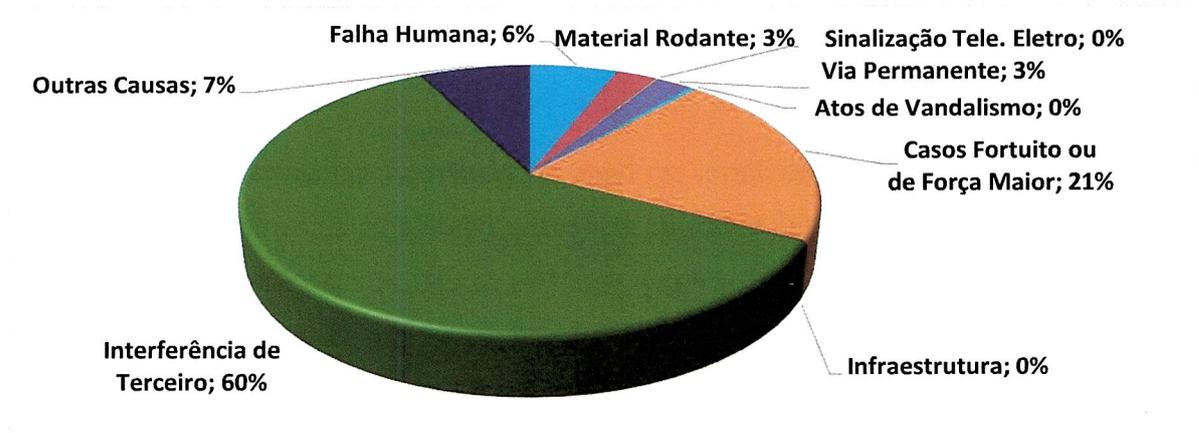
**Figura 5: Índices de acidentes ferroviários na MRS no período de 2010 a 2017**



Fonte: SAFF/ANTT

76. Quanto a causa dos acidentes nesse período, **cerca de 80% dos acidentes** tiveram origem em casos fortuitos, ou de força maior e interferência de terceiros, geralmente com as naturezas de abalroamentos e atropelamentos, conforme se observa na figura abaixo.

**Figura 6: Causa dos acidentes na MRS no período de 2010 a 2017**



Fonte: Anuário Estatístico ANTT, 2018

77. Ao usar a causa como critério para segregar os acidentes ferroviários nos grupos de origem técnica (via permanente, material rodante, sistemas, humanos, infraestrutura) e de origem de terceiros (casos fortuitos ou de força maior, interferência de terceiros, atos de vandalismo, outros), podem ser notados aspectos interessantes na evolução dessas ocorrências na Malha Sudeste durante a exploração pela MRS. A figura abaixo esclarece esse ponto.

**Figura 7: Número de acidentes na MRS por grupo de causas no período de 2011 a 2017**



Fonte: SAFF/ANTT

78. A MRS vem ao longo do tempo conseguindo uma forte redução no número de acidentes do grupo de causas de origem técnica, sobre as quais a concessionária detém grande poder de atuação por meio de mudanças em critérios e procedimentos ligados à operação e a infraestrutura ferroviária.

79. Entretanto, o grupo de origem de terceiros tem se mantido estável no período, justamente aquele em que a concessionária detém uma menor margem de atuação, tendo em vista a relação das causas com o comportamento e distribuição espacial da população, com a interferência de equipamentos urbanos sobre a ferrovia, com responsabilidades inerentes a outras entidades e esferas de governo e com a visão de que a faixa de domínio da ferrovia consiste de bem de uso comum do povo. A tabela seguinte traz a distribuição percentual dos dois grupos no número total de acidentes em cada ano.

**Tabela 10: Participação no número de acidentes por grupo de causas de 2013 a 2017**

Tipo de Acidentes	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Participação de Terceiros	88,5%	94,6%	93,4%	96,8%	96,3%	93,9%
Causa Técnica	11,5%	5,4%	6,6%	3,2%	3,7%	6,1%

Fonte: SAFF/ANTT

80. Diante dos dados sobre a segurança da operação avaliados, entende-se que existem grandes possibilidades de melhoria para o índice de acidentes da MRS relacionados ao grupo de causas de origem de terceiros.

### **Desempenho da operação**

81. O uso de indicadores é fundamental para o acompanhamento e comparação do desempenho operacional, sendo geralmente usados no modo ferroviário a Velocidade Média Comercial – VMC e a Velocidade Média de Percurso – VMP.

82. A VMC é a relação entre o número de quilômetros percorridos pelos trens e o somatório dos tempos decorridos em horas entre a formação e o encerramento dos trens na malha. A sua aplicação ocorre na verificação da adequação dos planos de transporte,

especialmente os tempos alocados à carga e descarga de mercadorias. Quanto maior a VMC, maior a eficiência da ferrovia na movimentação de cargas e uso dos terminais.

83. A VMP é a relação entre o número de quilômetros percorridos pelos trens e o somatório dos tempos em marcha em horas na mala. A sua aplicação ocorre na verificação da adequação dos planos de transporte, em especial os tempos alocados em marcha.

84. A tabela abaixo mostra um comparativo entre a VMC e a VMP da MRS e as demais ferrovias brasileiras em 2017.

**Tabela 11: Comparação entre a VMC e a VMP da MRS e a das ferrovias brasileiras**

Indicador	MRS	Brasil
VMC (km/h)	16,66	16,09
VMP (km/h)	36,11	21,52

Fonte: SAFF/ANTT

85. Em que pese a VMP da Malha Sudeste apresentar cerca de 70% da média nacional, verifica-se oportunidade de melhoria para a VMC, lembrando que a VMC é bastante sensível à produtividade dos terminais de carga e descarga, bem como na transposição de áreas urbanas.

86. Além da avaliação dos indicadores, buscou-se analisar, também, as restrições de velocidade decorrentes de problemas operacionais ou de via permanente. Em linhas gerais, sempre que se verifica um problema na via, ou mesmo algum impedimento operacional, busca-se restringir a velocidade operacional em detrimento da Velocidade Máxima Autorizada – VMA até a correção do problema. Esta prática tem o objetivo de garantir a segurança de tráfego.

87. Por meio de dados fornecidos pela MRS, foi possível classificar alguns trechos ferroviários entre pátios nas seguintes classes e critérios de avaliação das operações:

- Bom: VMP abaixo de 50% da VMA;
- Regular: VMP entre 50% e 70% da VMA;
- Ruim: VMP acima de 70% da VMA.

88. A partir da análise da tabela seguinte, percebe-se que 949 km (74%) de extensão dos trechos ferroviários em tráfego considerados estão classificados no estado bom, 245 km (19%) no regular e 91 km (7%) no ruim, segundo os critérios adotados.

**Tabela 12: Classificação de trechos ferroviários de acordo com a VMP e a VMA**

Linha	Extensão Analisada (km)	Extensão Classificada (%)		
		Bom	Regular	Ruim
Posto km 64 - 452 (Linha do Centro)	314	80	16	4
Ramal Açominas	9		100	
Ramal de Mangaratiba	27	85		15
Dr. Joaquim Murтинho - Ferrugem	132	66	31	3
Ramal de Águas Claras	11	100		
Ferrovias do Aço	261	74	19	7
Barra do Piraí - Manoel Feio	354	86	12	2
Variante Rio Grande da Serra - Suzano	25	56	44	
Santos - Guapituba	48	42	31	27
Ramal de Conceiçãozinha	17			100
Posto km 452 - Joaquim Murтинho	38	79	21	
Caetano Lopes	8		100	
Ligação Jeceaba	9	45	55	
Ramal do Córrego do Feijão	5		100	
Ramal da Cosígua	16			100
Ramal das Fábricas	6	100		
Brisamar - Sepetiba	5	100		
Total da Amostra	1285	74	19	7

Fonte: Sistema SISLOG/MRS, 2014

### Trechos ferroviários sem tráfego

89. Em relação aos trechos ferroviários sem tráfego, com base na Declaração de Rede de 2017 publicada pela ANTT, verifica-se que somente o trecho ferroviário Santo André – Pirituba (30 km) encontrava-se sem capacidade vinculada em toda a sua extensão, ou seja, sem previsão de tráfego de trens até o momento de entrega da declaração pela MRS.

90. Na Declaração de Rede de 2017, verificou-se também que alguns trechos se encontram com segmentos sem capacidade vinculada, cujas denominações e extensões dos

respectivos segmentos são as seguintes: Santos – Ribeirão Pires (2 km); Variante Rio Grande da Serra – Suzano (3 km).

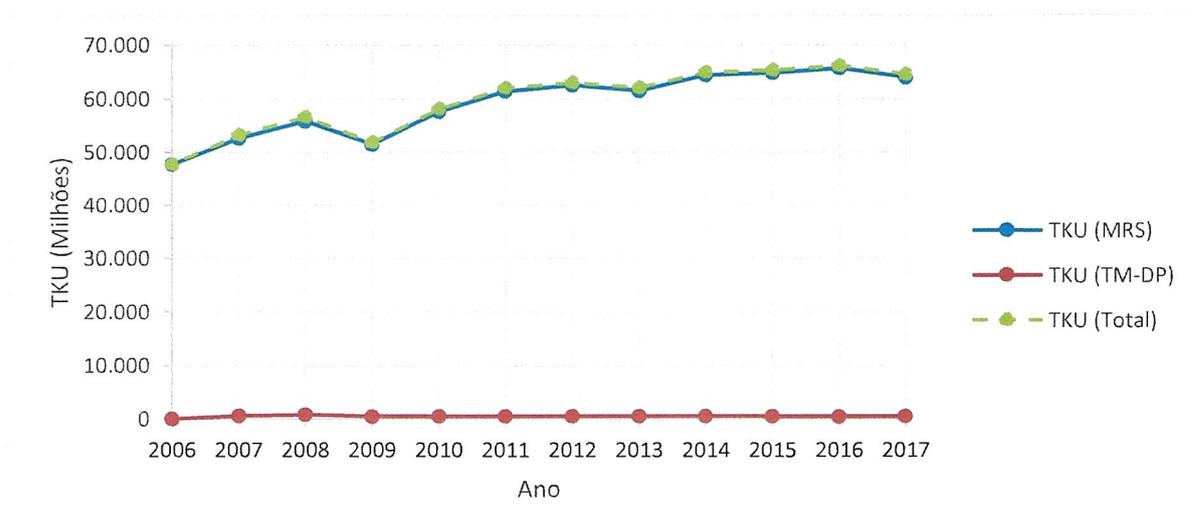
91. Assim, dos 1.683 km da Malha Sudeste, a MRS apresentou em 2017, de acordo com os dados da Declaração de Rede, um total de 36 km (2,1%) de linhas férreas sem tráfego de trens.

### Compartilhamento de infraestrutura e recursos operacionais

92. Além da produção própria da MRS, há também a produção que se dá em regime de tráfego mútuo ou direito de passagem por operadores que se utilizam de infraestrutura ou recursos operacionais da concessionária para dar continuidade ao seu transporte.

93. A figura abaixo mostra a produção de transporte entre os anos de 2006 e 2017, agrupada em produção própria, produção em compartilhamento<sup>6</sup> e produção total.

**Figura 8: Produção de transporte na Malha Sudeste**

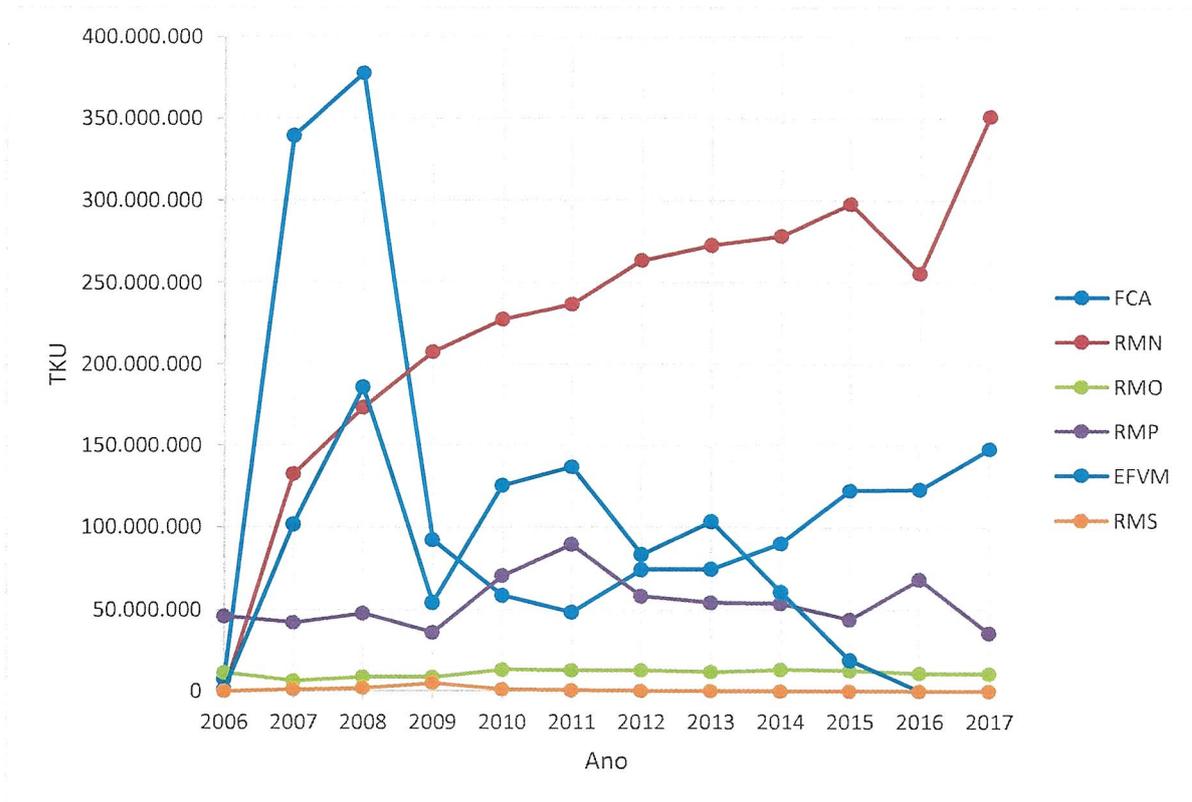


Fonte: SAFF/ANTT

94. Observa-se que a produção de transporte em decorrência do compartilhamento vem se mantendo estável na MRS, variando geralmente em torno de 1% apenas do total de produção de transporte na malha no período entre 2006 e 2017. A participação das concessionárias visitantes na produção da MRS pode ser verificada na figura abaixo.

<sup>6</sup> Previstos no Decreto nº 1.832/1996, art. 6º.

**Figura 9: Produção em tráfego mútuo e direito de passagem**



Fonte: SAFF/ANTT

95. Verifica-se que a maior parte da carga transportada em regime de tráfego mútuo e direito de passagem decorre atualmente da atividade da concessionária Rumo Malha Norte – RMN, em função do seu tráfego em segmento de pequena extensão explorado pela MRS que viabiliza o acesso ao Porto de Santos no Estado de São Paulo.

Considerando-se que as restrições de velocidade decorrem em parte da interferência de terceiros, que pelo menos 30% da extensão das linhas férreas da Malha Sudeste apresentam a possibilidade de maior aproveitamento, e que a concessionária indicou a necessidade de investimentos par aumentar a capacidade de trechos, conclui-se que existe espaço para o aumento do regime de compartilhamento com outros operadores de transporte ferroviário.

### 5.1.2 PENDÊNCIAS PATRIMONIAIS E DE MEIO AMBIENTE

96. As pendências existentes em relação ao conjunto de obrigações a serem observadas pela concessionária no atual contrato de concessão se referem a regras que não tenham sido completamente atendidas, diferenças em bens diversos quando comparados a um certo

estado de conservação e manutenção e dispêndios obrigatórios que ainda não tenham sido realizados pela concessionária, por exemplo.

97. A partir de solicitação encaminhada à MRS, a concessionária desenvolveu estudos no âmbito do seu Plano de Negócios para a produção de estimativas de valores de pendências relacionadas ao estado de bens móveis (locomotivas, vagões, grandes equipamentos de via), bens imóveis (edificações), via permanente e meio ambiente.

98. O resumo dos valores estimados pela concessionária nas categorias citadas pode ser verificado na tabela abaixo.

**Tabela 13: Valores estimados das pendências patrimoniais e ambientais**

<b>Pendências</b>	<b>Objetos Inspeccionados</b>	<b>Valores de ressarcimento (R\$)</b>
<b>Bens Móveis</b>	<b>415</b>	<b>100.397.449,08</b>
Locomotivas	29	66.053.962,15
Vagões	376	32.913.486,93
Equipamentos de via	10	1.430.000,00
<b>Bens Imóveis</b>	<b>411</b>	<b>29.670.185,95</b>
Edificações	411	29.670.185,95
<b>Via Permanente</b>	<b>N.A.</b>	<b>11.571.603,33</b>
<b>Meio Ambiente</b>	<b>N.A.</b>	<b>0,00</b>
<b>Total</b>	<b>1.241</b>	<b>141.639.238,36</b>

Fonte: MRS Logística S.A. \* N.A.: Não aplicável.

99. Como critério balizador dos trabalhos, foram considerados como pendências todos os veículos que sofreram perdas cuja recuperação se mostrou economicamente injustificável, nos seguintes termos do contrato de arrendamento referente à Malha Sudeste:

**CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DA ARRENDATÁRIA**

A ARRENDATÁRIA assume perante a RFFSA as obrigações a seguir relacionadas:

.....

XII) (...). Entende-se por destruição a perda, em virtude de acidente ou negligência na conservação, que torne a recuperação do bem economicamente injustificável;

100. A estimativa dos valores dos bens móveis foi realizada pela concessionária com base nos inventários por ela laborados durante a concessão e nos seus controles sistêmicos de bens empregados na concessão. As definições, premissas e a metodologia utilizadas no

processo foram elaboradas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de transportes – DNIT e vêm sendo empregadas em conjunto com a ANTT na administração dos contratos de arrendamento, principalmente para efeitos de eventual indenização na desincorporação ou substituição de bens arrendados. Os equipamentos de via incluíram autos de linha, desgarnecedoras e reguladoras de lastro, escavadeiras e pás carregadeiras.

101. Para os bens imóveis, foi utilizada a metodologia de avaliação com proposições de Ross e Heidecke, que combina a chamada idade real e o estado de conservação do objeto, utilizado também no âmbito do DNIT nos procedimentos de administração do contrato de arrendamento. Das edificações avaliadas, 411 foram consideradas em estado classificado como inferior ao REGULAR.

102. Em relação ao meio ambiente, a MRS esclareceu que as áreas objeto de intervenção relacionada ao meio ambiente são devidamente informadas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, buscando o atendimento das condicionantes das licenças ambientais obtidas para as atividades da concessão.

103. Os procedimentos da concessionária utilizam diretrizes, parâmetros e orientações do IBAMA, tendo a concessionária encaminhado documentação que visa demonstrar essa situação. Desse modo, entende a MRS que não há valores a serem declarados quanto a pendências ambientais, tendo em vista ainda que as tratativas com o órgão fiscalizados do meio ambiente ocorrem periodicamente.

### **5.1.3 PENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS**

104. A partir da base de dados de controle de processos administrativos, buscou-se levantar a quantidade de autos de infração emitidos pela ANTT, desde o início da concessão, até setembro de 2018. No total, foram aplicados 112 autos de infração, conforme a tabela a seguir que mostra o andamento dos processos de apuração e de aplicação de penalidades correspondente.

**Tabela 14: Autos de infração aplicados à MRS Logística S/A**

<b>Fase de processamento</b>	<b>Quantidade de autos de infração</b>
Em análise – 1ª instância	10
Em análise – 2ª instância	8
Decisão definitiva – advertência	22
Decisão definitiva – arquivamento	22
Decisão definitiva – multa	50
<b>Total</b>	<b>112</b>

Fonte: ANTT (atualizado em abril de 2018).

105. Dos 50 autos de infração que culminaram com aplicação de penalidade de multa à concessionária em sede administrativa e com decisão definitiva, têm-se um valor total de multas calculado em R\$ 19.188.682,42 (dezenove milhões e cento e oitenta e oito mil e seiscentos e oitenta e dois reais e quarenta e dois centavos). Desses processos, 20 (vinte) possuem decisões judiciais que impedem a cobrança pela ANTT dos valores devidos, 4 (quatro) estão em cobrança administrativa e 26 (vinte e seis) foram pagos pela concessionária, conforme mostra a tabela abaixo.

**Tabela 15: Situação dos autos de infração que resultaram em aplicação de penalidade**

<b>Situação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Suspensos judicialmente	20	15.458.380,42
Em cobrança administrativa	4	1.025.200,00
Pagos pela concessionária	26	2.705.102,00
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>19.188.682,42</b>

Fonte: ANTT (atualizado em setembro de 2018)

106. A ANTT levantou também em seus arquivos as reclamações e pedidos de arbitramento protocolados por usuários do serviço de transporte ferroviário de cargas e concessionárias que operam em regime de compartilhamento com a MRS, não tendo sido identificado nenhum processo dessas naturezas.

107. Foi levantada ainda a situação dos recolhimentos devidos pela MRS à União Federal a título de receitas alternativas, gerando os resultados descritos na tabela abaixo.

**Tabela 16: Recolhimentos devidos à União Federal quanto a receitas alternativas**

Processo	Valor do débito (R\$)	Data base	Estado
50500.185101/2013-10	206.976,99	Junho/2016	Decisão definitiva
50500.001733/2012-41	2.734.668,17	Maior/2018	Decisão definitiva
50500.346544/2015-47	908.911,86	Fevereiro/2018	Decidido 1ª Instância

Fonte: ANTT (atualizado em setembro de 2018)

108. A ANTT solicitou, por meio do Ofício nº 146/2018/GPFER/SUFER, de 12/09/2018, que a concessionária apresentasse as ações judiciais que possui em desfavor da União Federal ou da ANTT. A resposta da MRS veio por meio da Carta nº 633/GREG-MRS/2018, de 03/10/ 2018, contendo as informações descritas na tabela abaixo. Das 50 (cinquenta) penalidades de multa aplicadas, 20 (vinte), ou seja, 40% (quarenta por cento) se encontram suspensas judicialmente.

**Tabela 17: Relação das ações judiciais no âmbito da regulação da concessão**

Ação judicial	Número do processo judicial	Processo administrativo relacionado
Anulatória	0102845-24.2012.4.02.5101	50500.034607/2012-72
Anulatória	0127427-54.2013.4.02.5101	50500.071538/2012-88
Anulatória	0142632-26.2013.4.02.5101	50500.055762/2011-41
Anulatória	0122180-58.2014.4.02.5101	50505.021393/2013-13
Anulatória	0128292-43.2014.4.02.5101	50500.01116/2013-34
Anulatória	0138304-19.2014.4.02.5101	50515.141242/2013-53
Anulatória	0144857-82.2014.4.02.5101	50515.173644/2013-17
Anulatória	0143734-49.2014.4.02.5101	50500.129213/2013-82
Anulatória	0159281-32.2014.4.02.5101	50515.203681/2013-67
Anulatória	0024766-26.2015.4.02.5101	50500.047034/2014-17
Anulatória	5023473-28.2018.4.02.5101	50500.006592/2014-14
Declaratória	0131924-09.2016.4.02.5101	Of. 098/2016/GEAFI/SUFER
Declaratória	5014489-55.2018.4.02.5101	50500.001733/2012-41
Declaratória	0164061-44.2016.4.02.5101	50500.004049/2010-59

Fonte: MRS

#### 5.1.4 QUESTÕES ASSOCIADAS AO CONTRATO DE CONCESSÃO

109. A análise realizada pela ANTT sobre o contrato de concessão da Malha Sudeste à MRS permitiu a identificação de alguns problemas regulatórios que podem ser descritos nas seguintes categorias:

- a) matriz de alocação de risco inexistente;
- b) regulação por resultados incipiente;
- c) previsão de investimentos específicos inexistente;
- d) indenizações e reversibilidade com incertezas regulatórias; e
- e) graduação das penalidades restrita.

110. Essa análise foi realizada com base na experiência adquirida na administração dos contratos de concessão no modo ferroviário e teve como objetivo verificar a necessidade de atualização desses contratos às boas práticas regulatórias, conforme a política pública estabelecida pelo Governo Federal na Portaria MT nº 399/2015.

111. Adiante, cada problema tem o diagnóstico correspondente detalhado por meio dos aspectos regulatórios que permitiram sua identificação.

#### **Matriz de alocação de risco inexistente**

112. O modelo do contrato de concessão vigente não estabelece formalmente uma matriz de alocação de risco objetiva, medida recomendada pela literatura especializada em regulação<sup>7</sup>. A única menção aos riscos do contrato de concessão é encontrada na Lei nº 8.984/1995, nos seguintes termos (grifamos):

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

.....

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

113. A ocorrência de um evento negativo para a concessão pode acarretar discussões nos âmbitos administrativo e jurídico quando a responsabilidade por suportar as suas consequências não estiver bem definida para as partes no acordo celebrado.

114. A deficiência na alocação dessa responsabilidade pode prejudicar o estabelecimento de uma relação de longo prazo, inviabilizar a concessão em razão da

<sup>7</sup> Referência: GRAEFF, F. Uma Análise da Alocação de Riscos nos Contratos para Prestação de Serviços Públicos: O Caso do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros por Ônibus. Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, 2012. O artigo foi apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Controle da Regulação, 2011. Embora específico para o transporte rodoviário de passageiros, o artigo traz uma revisão da literatura sobre a alocação de riscos em contratos de outorga. Disponível em (acesso em 15/05/2018):

atribuição à concessionária de todo o ônus de um evento imprevisto (custos, demanda, financiamento, obras, casos fortuitos e de força maior) ou causado pelo próprio Estado (política, legislação, desapropriação), dificultar o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro da concessão, direito do contratado, e implicar em elevados custos de transação para as partes, dentre outras consequências possíveis.

115. A complexidade da concessão da prestação do serviço de transporte e da exploração da infraestrutura ferroviária de competência da União Federal também indica a necessidade de estabelecimento de uma alocação adequada de responsabilidades frente a concretização de riscos e incertezas no âmbito do contrato, evitando assim que o evento ameace a conclusão do ajuste com sucesso, em termos de prazo, custo ou qualidade, por exemplo.

### **Regulação por resultados incipiente**

116. Nas concessões, o contratado deve observar os preceitos do serviço adequado, definido na Lei nº 8.987/1995 nos seguintes termos:

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

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

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

117. No entanto, os parâmetros e procedimentos determinados em contrato para a concessionária no sentido de se obter o serviço adequado para os usuários são incipientes ou mesmo inexistentes quanto a algumas condições. O acompanhamento mais objetivo presente no ajuste se refere aos indicadores de produção e segurança determinados na cláusula quinta, demandando o detalhamento das obrigações contratuais com base em padrões aceitos em nível nacional e internacional no modo ferroviário.

### **Previsão de investimentos específicos inexistente**

118. O ajuste contratual não determina investimentos específicos para a concessionária durante a execução da concessão, trazendo apenas a seguinte obrigação referente ao assunto:

CLÁUSULA NONA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

São obrigações das partes:

#### 9.1 – DAS OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA

.....

XVI) Dar, anualmente, conhecimento prévio à CONCEDENTE de plano trienal de investimentos para atingimento dos parâmetros de segurança da operação da ferrovia e das demais metas de desempenho estabelecidas na cláusula quinta, a contar da data de assinatura deste contrato. Esses planos deverão indicar os projetos, seus custos e o cronograma de implantação, demonstrando os investimentos realizados no ano anterior. O primeiro plano deverá ser apresentado no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da assinatura deste contrato.

119. Apesar da obrigação de apresentação de Plano Trienal de Investimentos para a oferta de serviço adequado ao usuário, não foram estabelecidos parâmetros ou procedimentos para o dimensionamento de quantidades e dispêndios suficientes para tanto.

120. Esse fato dificulta as atividades de regulação, na medida em que não foram indicados como se daria a expansão de capacidade em trechos ferroviários saturados ou a eliminação de interferências de terceiros, por exemplo.

#### **Indenizações e reversibilidade com incertas regulatórias**

121. O contrato de concessão traz apenas diretrizes básicas a respeito de critérios, procedimentos e cálculos de indenizações no evento de extinção da concessão, retorno de direitos e privilégios e reversão dos bens necessários à continuidade do serviço.

122. Além disso, toda a responsabilidade pelo levantamento e apuração dos valores residuais dos bens declarados reversíveis foi atribuída ao Poder Concedente, implicando em dispêndios de recursos e superação de dificuldades em prazo muito curto que onerariam sobremaneira ao Estado e que poderiam ser enfrentados com maior facilidade pela concessionária ao longo do prazo da concessão.

123. A cláusula do contrato de concessão que trata do assunto tem o seu texto parcialmente transcrito abaixo.

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA REVERSÃO E DA INDENIZAÇÃO

Com a extinção da CONCESSÃO, qualquer que seja a sua causa:

I) Retornarão à CONCEDENTE todos os direitos e privilégios transferidos à CONCESSIONÁRIA, junto com os bens de propriedade da CONCESSIONÁRIA e aqueles resultantes de investimentos por esta efetivados em bens arrendados, declarados reversíveis pela CONCEDENTE por serem necessários à continuidade da prestação do serviço concedido;

II) Haverá a imediata assunção do serviço pela CONCEDENTE, que providenciará a ocupação das instalações e a utilização, por seus agentes, de todos os bens reversíveis e dos bens arrendados pela CONCESSIONÁRIA;

III) Os bens declarados reversíveis serão indenizados pela CONCEDENTE pelo valor residual do seu custo, apurado pelos registros contábeis da CONCESSIONÁRIA, depois de deduzidas as depreciações e quaisquer acréscimos decorrentes de reavaliação. Tal custo estará sujeito a avaliação técnica e financeira por parte da CONCEDENTE. Toda e qualquer melhoria efetivada na superestrutura da via permanente, descrita no Anexo V, não será considerada investimento para os fins deste contrato.

124. As previsões contratuais vigentes sobre possíveis indenizações não trazem dispositivos que poderiam ser aplicados de forma individualizada, tanto para a concessionária quanto para o Poder Concedente, para as hipóteses de extinção do contrato.

### **Gradação das penalidades restrita**

125. No contrato de concessão celebrado com a MRS, as penalidades pelo cometimento de infrações foram estabelecidas na seguinte cláusula:

#### **CLÁUSULA DÉCIMA-TERCEIRA – DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES**

A CONCESSIONÁRIA se obriga a atender às determinações da CONCEDENTE u dos prepostos conveniados quanto ao fornecimento de meios para que os usuários efetuem suas reclamações. Esses meios, representados por documentos e procedimentos, serão aprovados pela CONCEDENTE.

.....

§ 13º - A CONCESSIONÁRIA sofrerá advertência quando infringir qualquer das obrigações do Grupo I, descrito a seguir:  
- incisos I, II e III do Item 9.1 da Cláusula Nona.

§ 14º - A CONCESSIONÁRIA sofrerá advertência ou será multada quando infringir qualquer das obrigações do Grupo II, descrito a seguir:  
- incisos IV a VII e IX a XVIII do Item 9.1 da Cláusula Nona.

§ 15º - A CONCESSIONÁRIA será multada quando infringir qualquer das obrigações do Grupo III, descrito a seguir:  
- incisos XIX a XXI e XXIV a XXVI do Item 9.1 da Cláusula Nona.

.....

§ 18º - O valor básico unitário da multa será equivalente ao da maior parcela fixa dentre as tarifas de referência homologadas para a malha, expressa em reais por tonelada. Ficam estabelecidos os seguintes valores de multas:  
- Grupo II: 10.000 (dez mil) vezes o valor básico unitário.  
- Grupo III: 30.000 (trinta mil) vezes o valor básico unitário.

§ 19º - Por infringência do inciso XXXI do item 9.1 da Cláusula Nona deste contrato serão aplicadas as penalidades prescritas no capítulo V do RTF.

126. Conforme se observa, os valores estabelecidos para a penalidade de multa são definitivos, não existindo qualquer espaço para a aplicação de dosimetria frente ao caso concreto e a seus atenuantes ou agravantes. Dessa forma, a aplicação de tais penalidades sem uma graduação inerente vem gerando questionamentos quanto a sua razoabilidade e proporcionalidade junto ao Poder Judiciário.

### **5.1.5 IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA E MERCADO DE ATUAÇÃO**

127. O mercado de atuação da MRS consiste na interligação das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, incluindo a ligação do quadrilátero férreo de Minas Gerais aos portos do Rio de Janeiro e de São Paulo.

128. A MRS possui ligação com a Estrada de Ferro Vitória a Minas – EFVM no Pátio de Ouro Branco (Pátio de Transbordo de Graneis – PATRAG), no Estado de Minas Gerais, com a malha ferroviária da Companhia Fluminense de Trens Urbanos – FLUMITRENS, no Pátio do Arará e no Pátio de Brisamar, no Estado do Rio de Janeiro, bem como com a Malha Leste explorada pela Ferrovia Centro Atlântica S.A. – FCA no Pátio de Ferrugem, no Estado de Minas Gerais, nos pátios de Barra Mansa, Três Rios e Paraíba do Sul, no Estado do Rio de Janeiro, e no Pátio de Cruzeiro, no Estado de São Paulo.

129. Essas conexões da Malha Sudeste com diversos trechos do subsistema ferroviário federal possibilitam uma ampla interoperabilidade e maior fluidez das cargas no escoamento da produção entre os estados citados.

130. Na figura seguinte, pode ser verificada a área geográfica abrangida pela influência da MRS na região da Malha Sudeste.

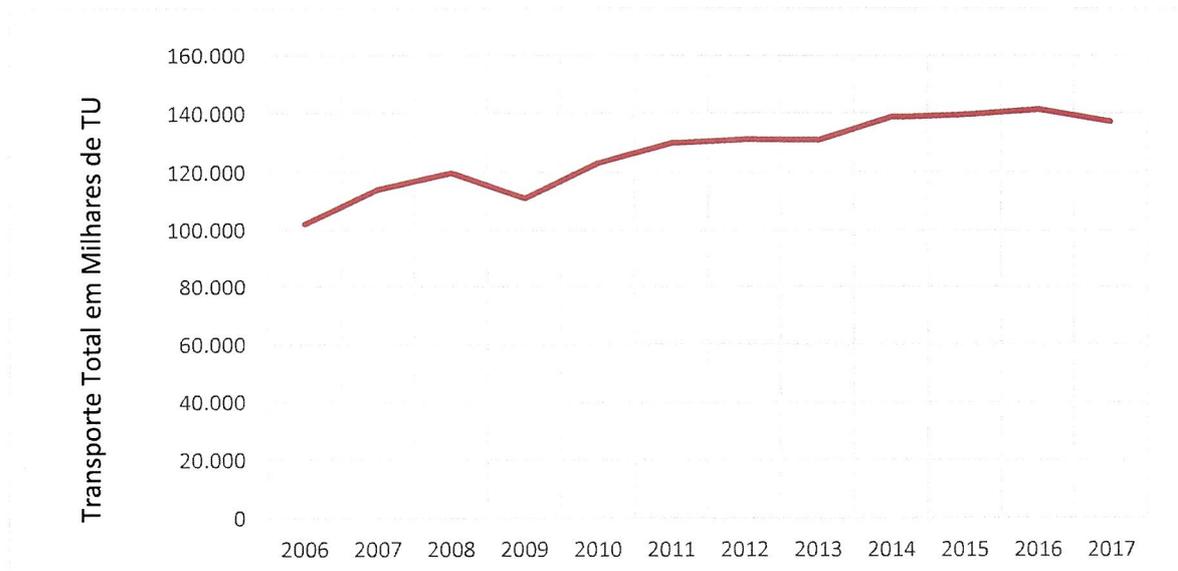
**Figura 10: Área de influência da MRS e malhas conectadas**



Fonte: ANTT

131. A atuação da MRS na Malha Sudeste se concentra na movimentação do minério de ferro, abrangendo também carga geral (grãos, siderúrgicos e industrializados).

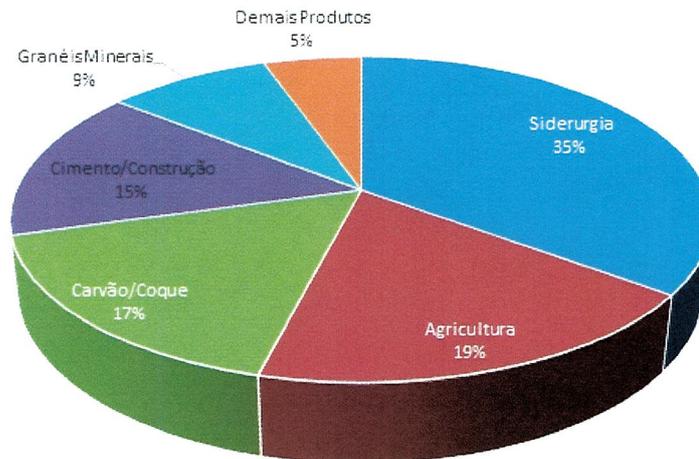
**Figura 11: Evolução do volume de cargas movimentado na MRS de 2006 a 2017**



Fonte: Anuário Estatístico da ANTT, 2018.

132. Em relação ao transporte de carga geral no período de 2006 a 2017, em média 52% do transporte se concentrou nos subgrupos de carvão ou coque e indústria siderúrgica.

**Figura 12: Participação por grupo na movimentação de carga geral de 2006 a 2017**



Fonte: SAFF/ANTT

## 5.2 TRATAMENTO

134. A seguir, será apresentado o tratamento conferido para cada situação apontada no diagnóstico da seção anterior. O objetivo é prover transparência, visando à participação social, para que toda a sociedade possa verificar se o tratamento proposto pela ANTT, no âmbito da prorrogação antecipada da Malha Sudeste, é o mais adequado.

### 5.2.1 ASPECTOS OPERACIONAIS

135. Para a melhoria da segurança da operação, propõe-se que a MRS realize investimentos em intervenções que visam mitigar ou eliminar os conflitos existentes entre a concessão e as atividades de terceiros. Para isto está prevista uma verba de R\$ 360 (trezentos e sessenta) milhões para ser utilizada em obras que visam eliminar o conflito entre a ferrovia e o trânsito de veículos da municipalidade.

136. Para a melhoria do desempenho da operação, propõe-se que a MRS realize investimentos na ampliação da capacidade de transporte em parte do sistema de vias férreas da Malha Sudeste e na aquisição de veículos ferroviários.

137. Esses investimentos e seus projetos podem ser descritos em quatro grupos: modernização de via férrea; ampliação e construção de pátios, oficinas, rotunda e sinalização; aquisição de equipamentos de via permanente, locomotivas e vagões.

138. O grupo de investimentos em pátios têm como objetivo reduzir as extensões das seções de bloqueio nos trechos críticos, proporcionando um menor tempo de trânsito (*transit time*) e o aumento da capacidade de transporte. Há a previsão, ainda, de investimentos na ampliação do acesso ao Terminal do Arará e na construção de uma rotunda para facilitar as operações de manobra de locomotivas na região da Baixada Santista.

139. Em relação ao compartilhamento, propõe-se a realização de monitoramento da capacidade de transporte na Malha Sudeste, de modo que haja intervenções para a promoção de uma ociosidade mínima na rede que viabilize o transporte de outros operadores em regime de tráfego mútuo e de direito de passagem.

140. Para esse monitoramento, sugere-se o indicador de Nível de Saturação dos Segmentos Ferroviários – NSFF, o qual consiste no quociente entre a capacidade utilizada e a capacidade instalada no período de apuração escolhido.

$$NSSF, i = \frac{CAP_{UTIL, i}}{CAP_{INST, i}}$$

Onde:

CAP\_UTIL, i = capacidade utilizada do segmento ferroviário i;

CAP\_INST, i = capacidade instalada do segmento ferroviário i.

141. A partir do cálculo do índice, obtém-se o Indicador de Saturação da Ferrovia – ISF, cujo valor equivale ao maior valor de NSFF obtido para cada segmento ferroviário que compõe a ferrovia.

142. Assim, foram definidas obrigações contratuais no sentido de que a concessionária realize intervenções necessárias à expansão da capacidade das vias férreas na Malha Sudeste, de forma a manter um valor abaixo de 90% para o ISF.

143. A metodologia considera que um trecho ferroviário se encontra saturado quando atinge o ISF de 90%, necessitando de obras de ampliação da capacidade instalada para poder

atender plenamente a demanda. Essa premissa tem origem nos estudos operacionais da Concessão da Ferrovia Norte-Sul e vem sendo extrapolada para as outras concessões.

### **5.2.2 PENDÊNCIAS PATRIMONIAIS E DE MEIO AMBIENTE**

144. Na seção 5.1.2, indicou-se o valor de R\$ 141.639.238,36 (cento e quarenta e um milhões e seiscentos e trinta e nove mil e duzentos e trinta e oito reais e trinta e seis centavos), referente às pendências de ordem patrimonial (bens móveis, imóveis e via permanente) e de meio ambiente. Os estudos indicativos desse valor foram elaborados pela MRS e integram o Anexo VII do presente Relatório Final.

145. Para o tratamento das pendências, propõe-se inserir na minuta de Termo Aditivo, cláusula para a realização de um levantamento detalhado, de responsabilidade da concessionária, visando apurar o valor exato de todas as pendências relacionadas ao patrimônio público arrendado e ao meio ambiente. Após a realização do Inventário, que deverá ser aprovado pela ANTT, caso se verifique que o valor apurado é diferente das estimativas, o contrato de concessão será reequilibrado.

### **5.2.3 PENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS**

146. Na seção 5.1.2, evidenciaram-se 50 (cinquenta) autos de infração lavrados, que resultaram na aplicação de multas à concessionária, de um total de 117 (cento e dezessete) autos, totalizando R\$ 19.188.682,42 (dezenove milhões e cento e oitenta e oito mil e seiscentos e oitenta e dois reais e quarenta e dois centavos).

147. Desses 50 (cinquenta) autos de infração, 20 (vinte) possuem decisões judiciais que impedem a cobrança pela ANTT dos valores devidos, 4 (quatro) estão em cobrança administrativa e 26 (vinte e seis) foram pagos pela concessionária.

148. Propõe-se que, previamente à assinatura de eventual Termo Aditivo de prorrogação da Malha Sudeste, todos os processos administrativos que resultaram na aplicação de penalidades sejam quitados pela concessionária. Quantos aos processos administrativos em discussão na justiça, recomenda-se sua desistência por parte da concessionária ou a celebração de acordo entre as partes, visando o término das lides.

149. A ANTT levantou também em seus arquivos as reclamações e pedidos de arbitramento protocolados por usuários do serviço de transporte ferroviário de cargas e concessionárias que operam em regime de compartilhamento com a MRS, não tendo sido identificado nenhum processo dessas naturezas.

150. Foi levantada ainda a situação dos recolhimentos pela MRS à União Federal a título de receitas alternativas. Conforme indicado anteriormente, apurou-se um valor total de R\$ 3.850.556,02 (três milhões e oitocentos e cinquenta mil e quinhentos e cinquenta e seis reais e dois centavos). Propõe-se que os valores devidos pela concessionária sejam pagos previamente à celebração de eventual Termo Aditivo de prorrogação da Malha Sudeste.

#### 5.2.4 QUESTÕES ASSOCIADAS AO CONTRATO DE CONCESSÃO

151. A solução para as questões trazidas como principais problemas regulatórios do contrato de concessão receberam o tratamento proposto no Termo Aditivo ao Contrato de Concessão e seus anexos.

Tabela 18: Proposta para os principais problemas do contrato de concessão

<b>Problema</b>	<b>Tratamento</b>	<b>Cláusula contratual</b>
Matriz de alocação de riscos inexistente	Definição expressa dos riscos suportados pela Concessionária e pelo Poder Concedente	Com exceção dos riscos expressamente alocados ao Poder Concedente na subcláusula específica, a Concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à Concessão, conforme listagem constante no texto do contrato.
Regulação por resultados incipiente	Definição de parâmetros de desempenho claros	A Concessionária permanecerá responsável por zelar e manter o ativo ferroviário arrendado até a assinatura do Termo Aditivo ao Contrato de Arrendamento, e pelo prazo a ser nele estabelecido, <u>observando os Parâmetros de Desempenho previstos no Caderno de Obrigações.</u>  Caderno de Obrigações: parâmetros de desempenho detalhados e objetivos, para observância pela Concessionária durante toda a vigência do contrato de concessão aditivado.
Previsão de investimentos específicos inexistente	Obrigatoriedade de realização de plano de investimentos, conforme previsto no caderno	Sem prejuízo de outras disposições previstas em lei, no Contrato e em seus Anexos, são deveres da Concessionária: <u>executar o Plano de Investimentos em conformidade com as</u>

	de obrigações	<u>normas técnicas e de engenharia aplicáveis, e com as disposições deste Termo Aditivo e do Caderno de Obrigações.</u>
Indenizações e reversibilidade com incertezas regulatórias	Definição de parâmetros para pagamento de indenizações e criação de cláusula específica sobre Reversão de Bens	<p>Consideram-se direitos emergentes da Concessão, inclusive, mas não se limitando, as receitas decorrentes do pagamento da Tarifa de Transporte, da Tarifa de Direito de Passagem e da Tarifa de Tráfego Mútuo, da exploração das Operações Acessórias, da percepção pelos projetos associados, <u>das indenizações devidas em virtude do Contrato</u>, bem como bens e ativos de propriedade da Concessionária e as ações representativas de seu controle, desde que não comprometa a operacionalização e a continuidade da execução do objeto da Concessão.</p> <p>Extinto o Contrato, retornam à União os Bens da Concessão declarados reversíveis, bem como direitos e privilégios indispensáveis à exploração da infraestrutura ferroviária associadas à prestação do serviço de transporte ferroviário transferidos à Concessionária, ou por ela implantados, no âmbito da Concessão, e nos termos da regulamentação específica da ANTT.</p>
Graduação das penalidades restrita	Criação de cláusula contratual específica sobre penalidades	<p>Para infrações de gravidade leve e sem reincidência, poderá ser aplicada a penalidade de advertência, que deverá referenciar as medidas necessárias à correção do descumprimento.</p> <p>As penalidades de multa por descumprimento de obrigações contratuais serão aplicadas levando-se em consideração a Unidade Referencial de Sanção, de acordo com a sua gravidade, e observando os aspectos elencados em subcláusula específica deste Termo Aditivo.</p>

Fonte: Elaboração própria

### 5.2.5 IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA E MERCADO DE ATUAÇÃO

152. Devido à importância estratégica da Malha Sudeste, uma vez que o acesso ferroviário ao Porto de Santos é controlado pela MRS, torna-se necessário impor regras

claras para o compartilhamento das vias férreas em direito de passagem ou tráfego mútuo. Some-se a isto, a necessidade de fomentar o transporte de carga geral por contêineres, seja pela própria MRS ou por outros operadores no sistema.

153. Assim, a minuta de Termo Aditivo ao contrato de concessão dispõe na cláusula Nona as regras para o compartilhamento, prevendo inclusive a regulação econômica para o Direito de Passagem, por meio da imposição de valores máximos admitidos. Busca-se dessa forma, fomentar a competição intramodal e o desenvolvimento do transporte ferroviário de cargas na Malha Sudeste.

## **6 ESTUDOS TÉCNICOS E DOCUMENTOS JURÍDICOS**

154. As questões regulatórias trazidas neste Relatório Final foram tratadas nos Estudos Técnicos e Documentos Jurídicos (Termo Aditivo ao Contrato de Concessão e seus anexos).

155. Os Estudos Técnicos e Documento Jurídicos encontram-se em anexo ao presente Relatório Final, para que a sociedade possa avaliar sua adequação e contribuir com sugestões que possam promover o aprimoramento das propostas. Os documentos estão estruturados na seguinte forma:

- Estudos Técnicos:
  - Anexo I – Caderno de Demanda e seus anexos;
  - Anexo II – Caderno de Estudos Operacionais e de Capacidade e seus anexos;
  - Anexo III – Caderno de Engenharia (Volumes I e II);
  - Anexo IV – Caderno de Meio Ambiente;
  - Anexo V – Caderno de Modelagem Econômico-financeira
  - Anexo VI - Planilha de Cálculo de Valor de Outorga;
  - Anexo VII – Declaração de pendências patrimoniais e de meio ambiente; e
- Documentos Jurídicos
  - Anexo VIII – Minuta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão e seus anexos.

156. A seguir, extratos desses documentos são comparados com o conteúdo previsto para o estudo prévio que deverá verificar os fundamentos da vantagem da prorrogação

antecipada do contrato frente à realização de nova licitação para o empreendimento, conforme o art. 8º, § 1º, da Lei nº 13.448/2017, visando demonstrar a busca por aderência à legislação.

### **O programa de novos investimentos, quando previstos**

157. O Caderno de Estudos Operacionais (Anexo II) tem como objetivo identificar as intervenções necessárias ao atendimento de toda a demanda por transporte ferroviário de cargas na Malha Sudeste projetada, cujo resultado é indicado abaixo.

158. Investimentos para aumento de capacidade:

- Capacitação da Subestação de energia da Cremalheira e adequação no pátio de Campo Grande;
- Construção de Rotunda;
- Implantação de nova sinalização na Margem Esquerda do acesso ferroviário ao Porto de Santos;
- Construção do pátio ferroviário de Prainha;
- Ampliação do pátio de Santos; e
- Implantação de nova sinalização no Vale do Paraíba.

159. Investimentos não decorrentes de saturação de trechos, associados à segurança, compatibilização de sistemas, melhorias operacionais, entre outros:

- Construção de pátio de formação de trens na margem esquerda; e
- Modernização de sinalização da margem direita.

160. A metodologia desenvolvida pela ANTT, bem como a memória de cálculo podem ser verificadas no Caderno de Estudos Operacionais e de Capacidade, Anexo II do presente Relatório Final.

161. Por sua vez, o Caderno de Estudos de Engenharia, Anexo III deste Relatório Final, se destina a apresentar a avaliação da necessidade de dispêndios de capital (*Capital Expenditure – CAPEX*), a serem aplicados na concessão pela MRS. O caderno traz ainda os resultados das análises desenvolvidas quanto aos dispêndios e quantitativos relacionados à frota a ser adquirida.

162. O resultado do estudo de engenharia indicou R\$ 2,1 bilhões em investimentos de capital e R\$ 14,6 bilhões em investimentos correntes, perfazendo um total de R\$ 16,7 bilhões, cuja descrição e memória de cálculo podem ser verificadas, respectivamente, nos volumes I e II, do Caderno de Engenharia (Anexo III).

#### **As estimativas dos custos e das despesas operacionais**

163. No Caderno de Estudos de Modelagem Econômico-Financeira (MEF), se propõe a estimativa dos custos e despesas operacionais, denominados também como dispêndios operacionais (*Operational Expenditure – OPEX*).

164. De acordo com o MEF, tem-se um *opex* de R\$ 16,2 bilhões de reais, a Valor Presente Líquido (VPL), considerando uma taxa de desconto de 11,04%, como pode ser verificado na planilha de cálculo do Valor de Outorga (Anexo VI).

#### **As estimativas de demanda**

165. O Caderno de Estudos de Demanda (Anexo I) **traz** as premissas e resultados referentes aos estudos desenvolvidos pela ANTT que indicaram a demanda por transporte ferroviário de cargas na Malha Sudeste para o período de 2020 a 2056.

166. A partir da análise dos resultados, tem-se uma produção anual média de transporte de cerca de 70 (setenta) bilhões de tku, para todo o período do fluxo de caixa analisado (2020-2056).

#### **A modelagem econômico-financeira**

167. O Caderno de Estudos de Modelagem Econômico-Financeira apresenta a valoração da outorga a ser exigida como contrapartida à prorrogação antecipada do contrato de concessão celebrado com a MRS.

168. No caderno, são dimensionados os encargos e benefícios, representando as receitas, custos, despesas, investimentos e tributos que serão gerados em decorrência da execução do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão proposto.

169. A metodologia empregada foi a de Fluxo de Caixa Descontado a preços constantes, que determina o valor presente do Fluxo de Caixa de projeto desalavancado, descontado ao Custo Médio Ponderado de Capital (*Weighted Average Cost of Capital – WACC*).

170. O principal objetivo da elaboração desse fluxo de caixa é determinar o valor de outorga para o qual o Valor Presente Líquido (VPL) apresenta o valor zero, o que significa dizer que a Taxa Interna de Retorno do projeto deve se igualar ao *WACC*.

171. O resultado indicou o Valor de Outorga de R\$ R\$ 2,075 bilhões a VPL e taxa de 11,04% ao ano, com preços de dezembro de 2017.

#### **As diretrizes ambientais, quando exigíveis, observado o cronograma de investimentos**

172. O Caderno de Estudos de Meio Ambiente (Anexo IV) apresenta o estado atual das obrigações ambientais referentes à Malha Sudeste e a definição das responsabilidades relacionadas a elas na eventual assinatura do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão.

173. O mencionado caderno propõe que a concessionária seja responsável pela obtenção e manutenção de todas as licenças ambientais e autorizações necessárias à plena operação do empreendimento, bem como pelo atendimento das condicionantes e programas ambientais decorrentes.

174. Por sua vez, a ANTT realizaria o acompanhamento das licenças e das demais questões ambientais, de modo a mitigar eventual prejuízo à operação da ferrovia.

#### **As considerações sobre as principais questões jurídicas e regulatórias existentes**

175. As principais questões jurídicas e regulatórias existentes foram apresentadas, respectivamente, nas seções 3 e 5 do presente Relatório Final.

#### **Os valores devidos ao poder público pela prorrogação, quando for o caso**

176. Conforme afirmado, o Caderno de Estudos de Modelagem Econômico-Financeira indicou um valor de outorga exigível de R\$ R\$ 2,075 bilhões a VPL e taxa de 11,04% ao ano, com preços de dezembro de 2017.

### **Vantajosidade da prorrogação antecipada do contrato**

177. Além de toda a análise realizada nos estudos acima indicados, elaborou-se uma AIR que realizou estudo sobre a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento.

178. Assim, diante do problema da dificuldade de inclusão de novos investimentos e de adoção de melhores práticas regulatórias no contrato celebrado com a MRS, procedeu-se à avaliação das seguintes alternativas que poderiam ser adotadas com base em seus impactos: (i) término do contrato com nova licitação, (ii) prorrogação contratual; (iii) extensão de prazo da concessão com reequilíbrio do contrato; (iv) prorrogação antecipada e repactuação do contrato e (v) extinção antecipada do contrato com encampação do contrato de concessão.

179. Como resultado da AIR, a alternativa de prorrogação antecipada, nos termos da Lei nº 13.448/2017, mostrou-se a mais adequada entre as alternativas avaliadas para atingimento dos objetivos específicos, sendo aquela indicada para a avaliação superior e tomada de decisão quanto a opção a ser adotada para a execução das políticas públicas definidas para a concessão da Malha Sudeste.

180. Diante do exposto, entende-se que ficam demonstrados fundamentos para a vantagem da prorrogação da concessão em relação à realização de nova licitação, em atendimento ao *caput* do art. 8º da Lei nº 13.448/2017.

## **7 INVESTIMENTOS INDICADOS PELO FORMULADOR DE POLÍTICA PÚBLICA**

181. As políticas públicas a serem observadas pela ANTT podem ser entendidas como um conjunto de opções e ações do governo no sentido de promover o alcance do bem comum, inclusive a promoção de alterações na legislação, o estabelecimento de diretrizes para a Administração Pública e o fornecimento de bens e serviços à população.

182. O ciclo de políticas públicas envolve a formação de uma agenda, a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação. O ciclo se inicia com a identificação e a caracterização de um problema a ser tratado, que envolve geralmente uma situação existente que pode ser aprimorada em direção a um determinado estado desejado pela coletividade.

183. Por sua vez, a agenda é formada por um conjunto de assuntos que requerem atenção do governo e da sociedade. A exemplo dos gargalos de infraestrutura e logística existentes no subsistema ferroviário federal, que indicam a construção de novos trechos, dos chamados anéis e contornos ferroviários, de intervenções para a solução de conflitos urbanos, de adoção de novas tecnologias e procedimentos operacionais, dentre outras possibilidades.

184. Na formulação, tem-se o levantamento de alternativas de solução do problema, o desenho da política pública para o seu tratamento e a tomada de decisão estratégica sobre o caminho a ser seguido pelo governo. Como resultado, são estabelecidos os meios e objetivos esperados pelos atores com a implementação posterior da política pública formulada.

185. Entende-se que o momento de apresentação à sociedade do estudo sobre a prorrogação antecipada se constitui em oportunidade para que se possa obter dados e informações sobre os principais problemas enfrentados pelo modo ferroviário e sobre as soluções que vem sendo elaboradas a respeito. A sociedade tem dessa forma a possibilidade de participar dessas etapas descritas do ciclo de políticas públicas em transportes.

186. A base para a abertura desse diálogo reside na autorização legal fornecida à ANTT pela Lei nº 13.448/2017, nos seguintes termos (grifamos):

Art. 25. O **órgão ou a entidade competente é autorizado a** promover alterações nos contratos de parceria no setor ferroviário a fim de **solucionar questões operacionais e logísticas**, inclusive por meio de prorrogações ou relicitações da totalidade ou de parte dos empreendimentos contratados.

§ 1º O órgão ou a entidade competente poderá, **de comum acordo com os contratados, buscar soluções para todo o sistema** e adotar medidas diferenciadas por contrato ou por trecho ferroviário que considerem a reconfiguração de malhas, **admitida a previsão de investimentos pelos contratados em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.**

187. Com o recebimento de contribuições sobre a possibilidade de aplicação de recursos da concessão da Malha Sudeste em outros projetos de investimentos no Brasil, seria possível a melhor formulação de políticas públicas para o transporte ferroviário de cargas e para novos serviços de transporte ferroviário de passageiros.

188. O Ministério da Infraestrutura possui competências nesse ciclo de políticas públicas, conforme o seguinte dispositivo da Medida Provisória nº 870, de 01/01/2019 (grifamos):

Art. 35. Constitui área de **competência do Ministério da Infraestrutura**:

I - política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário;

189. A partir da formulação da política pública pelo Ministério da Infraestrutura, consubstanciadas em programas, projetos e ações, a ANTT poderia então proceder a suas competências legais quanto a etapa de implementação, inclusive a promoção dos ajustes necessários nos contratos de parceria no âmbito do PPI.

190. Portanto, recomenda-se que, caso se decida pela realização de Audiência Pública, seja incluído o recebimento de contribuições sobre as possibilidades de intervenção no modo ferroviário com a utilização de recursos da concessão da Malha Sudeste, a exemplo do valor de outorga a ser pago pela MRS na eventual prorrogação antecipada do contrato.

## 8 CONCLUSÃO

191. Com a contextualização e a abordagem das principais questões jurídicas, buscou-se esclarecer o cenário em que se deu a análise da prorrogação antecipada do contrato de concessão da Malha Sudeste. Nessa abordagem, incluem-se os objetivos das políticas públicas e seu alinhamento com as ações indicadas neste Relatório Final, bem como o atendimento aos requisitos de admissibilidade e às condições para as alterações contratuais vislumbradas como necessárias.

192. Em seguida, tem-se a AIR que considerou o problema, as alternativas disponíveis, os atores envolvidos, os impactos decorrentes e uma avaliação que indicou a prorrogação antecipada como a solução mais adequada para o atendimento à política pública.

193. Passando às questões regulatórias, foi oferecido o diagnóstico da concessão da Malha Sudeste, de maneira a apresentar as motivações para a adoção eventual de algumas das ações disponíveis. O tratamento dos aspectos regulatórios e operacionais, o saneamento de pendências e as alterações contratuais necessárias para a prorrogação antecipada foram abordados posteriormente, visando descrever melhor as soluções indicadas.

194. Por fim, trazendo extratos dos estudos técnicos e jurídicos e anexando seu conteúdo ao presente relatório, fez-se possível a apreciação do atendimento ao conteúdo do estudo prévio sobre a prorrogação antecipada, exigido pelo § 1º do art. 8º da Lei nº 13.448/2017.

195. Assim, entende-se que foram adotadas providências para a elaboração do estudo prévio determinado, tendo sido observado dessa maneira o caput art. 8º da Lei nº 13.448/2017. Para a prorrogação antecipada do contrato de concessão, encontrou-se um Valor de Outorga a ser exigido de R\$ 2,075 bilhões a VPL e taxa de 11,04% ao ano.

196. Diante de todo o exposto, encaminha-se este Relatório Final à Diretoria Colegiada para apreciação e deliberação quanto à possibilidade de prorrogação antecipada do contrato de concessão celebrado entre a União Federal e a MRS Logística S/A. Recomenda-se a submissão prévia dos documentos relacionados à processo de participação e controle social na modalidade de Audiência Pública, de maneira a trazer maior robustez para os subsídios a serem usados no processo de tomada de decisão.



**ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA**

Presidente da Comissão da Portaria DG nº 582/2015

Especialista em Regulação

Superintendente de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas



**EMÍDIO ADONIAS  
SANTANA MOTA**

Membro da Comissão  
Especialista em Regulação  
Gerente de Fiscalização  
Econômico-Financeira



**JEAN MAFRA  
DOS REIS**

Membro da Comissão  
Especialista em Regulação  
Gerente de Projetos  
Ferroviários



**MARCELO JOSÉ  
BARBOSA AMORELLI**

Membro da Comissão  
Especialista em Regulação  
Gerente de Regulação e  
Outorgas Ferroviárias