AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DIRETORIA GUILHERME THEO SAMPAIO - DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 033/2021

OBJETO: Proposta de aprovação do Relatório da Audiência Pública nº 7/2019, que teve o objetivo de colher subsídios, com vistas ao aprimoramento dos estudos para prorrogação do prazo de vigência contratual.

ORIGEM: Superintendente de Concessão da Infraestrutura - SUCON

PROCESSO: 50515.063990/2015-50

PROPOSIÇÃO PF-ANTT: PARECER n. 00340/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de proposta que visa a aprovação do Relatório da Audiência Pública nº 7/2019, que teve o objetivo de colher subsídios, com vistas ao aprimoramento dos estudos para prorrogação do prazo de vigência contratual da concessionária MRS Logística S.A.

2. DOS FATOS

2.1. Em 17 de dezembro de 2015, por meio da Portaria MT nº 399, o Ministério dos Transportes, atual Ministério da Infraestrutura, estabeleceu as diretrizes a serem adotadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para a prorrogação dos contratos de concessão de ferrovias.

2.2. Ato posterior, foi publicada a Medida Provisória nº 752/2016, de 24 de novembro de 2016, que estabeleceu diretrizes gerais para a prorrogação antecipada e a relicitação dos contratos de parceria atualmente vigentes na Administração Pública, sendo convertida na Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017.

2.3. Em 3 de maio de 2017, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI publicou, no Diário Oficial da União, a Resolução nº 10, de 7 de março de 2017, qualificando os empreendimentos públicos federais no setor de transporte no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. O art. 3º, II, qualificou o trecho sob concessão da MRS Logística S.A., sendo ainda apresentada a prerrogativa ao Poder Concedente de poder promover a prorrogação após devida avaliação.

> Art. 3º Opinar favoravelmente e submeter à deliberação do Presidente da República os seguintes empreendimentos públicos federais no setor de transporte ferroviário, para qualificação no âmbito do PPI:
>
> (...)
>
> 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**, nos termos da Medida Provisória nº 752, de 24 de novembro de 2016.

2.4. Em linha com as suas atribuições legais, após o estabelecimento da citada política pública, a ANTT editou a Resolução nº 4.975, de 18 de dezembro de 2017, a qual estabeleceu diretrizes para a prorrogação antecipada e a relicitação dos contratos de concessão do serviço público ferroviário, no caso de pedidos de prorrogação formulados pelas concessionárias.

2.5. A Concessionária MRS, requereu a esta Agência Reguladora, nos termos da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão, por meio da Carta nº 153/GGRI-SP/2015, sob o nº 50515.063990/2015-50, o pedido de prorrogação do prazo de vigência contratual, apresentando as razões e os fundamentos para tal pedido.

2.6. Em termos contratuais, a previsão de prorrogação constante do Contrato de Concessão determina um período máximo de 30 anos em adição ao prazo original de vigência, também de 30 anos, condicionado ao interesse de ambas as partes e a exclusivo critério do Poder Concedente. Os procedimentos para prorrogação devem ser iniciados em até 5 anos antes do término do Contrato e devem ser concluídos em até 3 anos antes desse término.

2.7. As condicionantes formais estabelecidas pela Lei nº 13.448/2017 foram atendidas, seja em relação à prévia qualificação do trecho sob concessão pelo PPI, seja no que se refere à antecedência do pleito de prorrogação, ao atendimento das exigências quanto à prestação do serviço adequado pela concessionária requerente e à inexistência de condenação administrativa ou judicial

da concessionária por abuso de poder econômico.

2.8. Nesse diapasão, após provocação da área técnica, por meio do Parecer nº 00790/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, o procedimento de Participação e Controle Social foi aprovado pela Procuradoria junto a ANTT, sendo a realização de audiência pública instituída conforme Deliberação nº 614, de 4 de junho de 2019, nos termos da Resolução nº 5.624 de 21 de dezembro de 2017 e alterações.

2.9. Em 05 de junho de 2019 foi publicado o Aviso de Audiência Pública nº 07/2019, com o objetivo de colher subsídios, com vistas ao aprimoramento dos estudos para a prorrogação do prazo de vigência contratual da concessionária MRS. O período para o envio de contribuições estendeu-se das 14 horas do dia 13 de junho de 2019 às 18 horas do dia 29 de junho de 2019, posteriormente prorrogado até 13 de setembro de 2019. As Sessões Públicas foram realizadas em Belo Horizonte/MG (25 de junho de2019), São Paulo/SP (27 de junho de 2019), Rio de Janeiro/RJ (02 de julho de 2019) e Brasília/DF (04 de julho de 2019).

2.10. Considerando a expressividade dos representantes na sociedade nas sessões presenciais, ficou evidente a necessidade de prorrogação do prazo para o recebimento das contribuições, o que foi aprovado pela Diretoria Colegiada, conforme Deliberação nº 770/2019, sendo, portanto prorrogado o prazo de contribuições por 45 (quarenta e cinco dias) encerrando às 18 horas do dia 13 de setembro de 2019.

2.11. O aviso de realização de audiência pública foi publicado no Diário Oficial da União nº 107, seção 3, página 121, em 5 de junho de 2019 (SEI0469181), tendo sua divulgação também realizada no portal da ANTT, www.antt.gov.br.

2.12. Cumpre citar que o Processo de Participação e Controle Social foi conduzido pela então Superintendência de Infraestrutura e Serviço de Transporte Ferroviário de Carga (SUFER), que, após a publicação da Resolução nº 5.888/2020 passou a se chamar Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER), sendo o processo encaminhado para a Superintendência de Concessão da Infraestrutura (SUCON) para dar continuidade, considerando as atribuições estabelecidas no artigo 36 da citada resolução.

2.13. Considerando as novas atribuições, a comissão de audiência pública foi alterada, conforme Deliberação nº 360, de 7 de agosto de 2020, publicada no Diário Oficial da União nº 153, de 11 de agosto de 2020, seção 2, página 23 (SEI 3912673).

2.14. Ao receber o processo em tela, a equipe técnica da SUCON iniciou a análise das contribuições para elaboração da minuta de contrato e anexos.

2.15. Diversas tratativas foram realizadas entre as unidades organizacionais para maior clareza dos procedimentos adotados e contribuições recebidas, tendo em vista a alteração na condução do processo.

2.16. De acordo com as contribuições recebidas na citada participação social, em 12 de novembro de 2019, por meio do Ofício SEI nº 16343/2019/COETI/GPFER/SUFER/DIR-ANTT, a Agência solicitou à MRS a revisão do Plano de Negócios, bem como avaliação acerca da necessidade de revisão e complementação dos estudos de demanda. Na mesma oportunidade, foi solicitada a apresentação dos estudos referentes à eliminação da interferência com a CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) na região metropolitana de São Paulo e a instalação dos terminais intermodais no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, cujos investimentos não estavam contemplados no Plano de Negócios originalmente apresentado pela concessionária.

2.17. Em prosseguimento, a Gerência de Estruturação Regulatória elaborou a minuta de Contrato, seguindo a evolução dos modelos contratuais apresentados na renovação da concessão da Rumo Malha Paulista (RMP), da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) e da Estrada de Ferro Carajás (EFC), contemplando os ajustes relacionados à concessão da MRS Logística, incluindo ainda as contribuições recebidas e acatadas no âmbito do PPCS.

2.18. Em 25 de março de 2021, a MRS Logística remeteu a SUCON a Carta nº 160/GREG-MRS/2021 (SEI nº 5834783), atendendo aos ajustes necessários após a realização da Audiência Pública n.º 007/2019, contemplando a atualização e revisão dos estudos de demanda para fins de repactuação do processo de prorrogação antecipada do Contrato de Concessão firmado entre União e MRS, atualização do Plano de Negócio daquela MRS, referentes aos estudos operacionais, de engenharia e investimentos para solução de conflitos urbanos e investimentos de interesse público, em virtude da atualização e revisão do Estudo de Demanda.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 07/2019

3.2. O aviso de realização de audiência foi publicado no portal da ANTT,www.antt.gov.br – Participação Social – Audiência Pública nº 007/2019 e no Diário Oficial da União nº 107, do dia 05.06.2019, Seção 3, pag. 99, sendo republicado em 06/06/2019, na seção 3, informando os locais de realização das sessões presenciais. A ANTT publicou também no dia 25/06/2019, o aviso da audiência nos seguintes jornais: O Estado de São Paulo, Correio Braziliense, O Globo e o Super Notícias.

3.3. Audiência Pública, franqueada aos interessados, com o objetivo de colher subsídios, com vistas ao aprimoramento dos estudos para a prorrogação do prazo de vigência contratual da concessionária MRS Logística S.A.

3.4. A documentação relativa ao objeto da audiência foi disponibilizada no sítio eletrônico da ANTT, conforme segue:

a) Deliberação nº 614/2019;

b) Aviso de audiência pública;

c) Relatório Final;

d) 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:

Minuta de Termo Aditivo ao Contrato MRS - Anexo 1;

Minuta de Termo Aditivo ao Contrato MRS - Anexos 2 a 10;

Minuta de Termo Aditivo ao contrato MRS

f) Apresentação realizada nas sessões presenciais.

3.5. Após a realização das sessões presenciais e o término do período de contribuições da Audiência Pública nº 7/2019, a equipe técnica da ANTT consolidou e analisou as contribuições, apresentadas no relatório final da audiência, assim estão distribuídos:

Anexo I – contribuições recebidas via sistema ParticipANTT;

Anexo II – contribuições recebidas por via postal;

Anexo III – contribuições escritas recebidas nas sessões;

Anexo IV – contribuições orais apresentadas nas sessões; e

Anexo V – respostas às contribuições recebidas.

3.6. As contribuições recebidas no período da audiência pública, considerando-se todas as intervenções recebidas, de pessoas físicas e jurídicas, de órgãos públicos, entidades e setor privado, totalizaram 285.

Manifestações Orais	Manifestações Escritas	TOTAL
94	25	119
Contribuições via Sistema ParticipANTT		TOTAL
159		159
VIA POSTAL / SEI		TOTAL
12		12
Inválidas		TOTAL
5		5
TOTAL GERAL		
285		

3.7. As contribuições recebidas no âmbito da Audiência Pública nº 7/2019 foram analisadas tecnicamente, e aquelas aceitas foram incorporadas à minuta de Termo Aditivo de prorrogação do contrato. Após as devidas adequações e aprovação do Relatório Final, será disponibilizado no portal da ANTT, www.antt.gov.br – audiência pública nº 7/2019 para conhecimento de toda a sociedade e demais interessados no projeto, em conformidade com o art. 27 da Resolução nº 5.866/2020.

3.8. **ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO - AIR / VANTAJOSIDADE**

3.9. A prorrogação proposta segue os procedimentos e condições das prorrogações antecipadas das concessões da Rumo Malha Paulista (RMP), da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) e da Estrada de Ferro Carajás (EFC), guardadas as especificidades da Malha Regional Sudeste.

3.10. Especificações essas que cito, inclusão de item à minuta de Termo Aditivo, estabelecendo condição para o compartilhamento da malha além da capacidade ociosa, quando solicitada por terceiros interessados. Foi previsto o compartilhamento condicionado à conclusão dos investimentos necessários para a ampliação de capacidade, sem prejuízo da aplicação das respectivas sanções pela ausência de capacidade disponível; e

3.11. Assim como, a retificação de dispositivo previstos nas prorrogações pretéritas, que determinavam a permanência da concessionária como uma Sociedade de Propósito Específico - SPE. Tendo em vista a natureza jurídica atual da MRS Logística S.A., que não foi constituída como SPE desde o início da concessão, foi permitida a permanência da concessionária sob a forma de sociedade por ações.

3.12. A Lei nº 13.448/2017 descreve em seu art. 8º a necessidade de realização de estudo técnico prévio que fundamente a vantagem da prorrogação do contrato em relação à realização de nova licitação. Para atender tal determinação foi elaborado o Caderno de Vantajosidade, Sei 8394152 que, dentre outras questões, apresenta a Análise do Impacto Regulatório - AIR com a avaliação de diversos cenários alternativos para a concessão da Malha Sudeste:

3.13. O objetivo central desse estudo é de analisar comparativamente as vantagens e as desvantagens entre a prorrogação antecipada do contrato de concessão e a realização de nova licitação para a concessão da MRS, bem como das outras opções juridicamente viáveis, o que servirá como subsídio para identificar as eventuais vantagens sobre o ajuste.

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

3.14. Para o caso concreto, a elaboração da Análise de Impacto Regulatório (AIR) baseou-se em buscar subsídios ao regulador, na perspectiva em melhor qualificar as suas decisões. Avaliou-se a necessidade e as consequências de uma possível nova regulação, verificando se os benefícios potenciais da medida excedem os custos estimados e se, entre todas as alternativas consideradas para alcançar o objetivo da regulação proposta, a alternativa escolhida é a mais benéfica para a sociedade.

3.15. É importante registrar que o Ministério dos Transportes, exercendo a competência de formulador da política nacional de transporte ferroviário, editou em 17/12/2015, a Portaria MT nº 399, estabelecendo diretrizes a serem seguidas pela 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.

3.16. As diretrizes estabelecidas na referida portaria encontram-se nos seguintes termos:

3.17. Art. 1º Estabelecer as diretrizes a serem seguidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para prorrogação dos contratos de concessão de ferrovias.

3.18. § 1º - Nos casos previstos no caput, a ANTT deverá considerar, especialmente, as seguintes diretrizes:

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

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

3.21. b) aumentar a segurança do transporte ferroviário; e

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

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

3.24. 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.

3.25. Foram identificadas pelo regulador, visando a proposição de sugestão de decisão para alteração do quadro em que se encontra atualmente a Malha Sudeste, as seguintes opções regulatórias:

3.26. ALTERNATIVA 1 (Nova licitação no advento do Termo Contratual): cenário base: aguardar o término do Contrato de Concessão (meados do ano de 2026) para a realização de processo licitatório para nova outorga de concessão.

3.27. ALTERANTIVA 2 (Prorrogação contratual): Prorrogar a vigência do contrato de concessão de acordo com cláusula terceira do termo original e em período próximo ao término da concessão;

3.28. ALTERNATIVA 3 (Extensão de prazo com reequilíbrio econômico financeiro): Estender a vigência do contrato em razão da inclusão de investimentos bem definidos, promovendo o reequilíbrio econômico-financeiro necessário;

3.29. ALTERNATIVA 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

3.30. ALTERANTIVA 5 (Extinção antecipada da concessão): Extinção da concessão antes do término previsto no ajuste originário, por meio de encampação, visando a relicitação.

3.31. Destaca-se como objetivo geral seria solucionar o problema quanto a ampliação da oferta do transporte ferroviário na Malha Sudeste e reduzir os conflitos urbanos e operacionais.

3.32. As alternativas foram classificadas em ordem crescente quanto à eficiência e efetividade, sendo atribuídos os valores 1 a 5 para as alternativas com menor e maior eficiência ou efetividade, respectivamente.

Alternativa Regulatória	Efetividade	Eficiência	Média
ALTERNATIVA 1 - Nova licitação no advento do Termo Contratual	2	3	2,5
ALTERNATIVA 2 - Prorrogação contratual	1	1	1
ALTERNATIVA 3 - Extensão de prazo com			

ALTERNATIVA 3 - Extensão de prazo com reequilíbrio econômico-financeiro	4	4	4
ALTERNATIVA 4 - Prorrogação antecipada	**5**	**5**	**5**
ALTERNATIVA 5 - Extinção antecipada da concessão	3	2	2,5

3.33. Conforme verificado na tabela acima, a alternativa com maior nível conjunto de eficiência e efetividade foi a **ALTERNATIVA 4- Prorrogação Antecipada**, a que mais potencializa a urgência dos investimentos para a solução dos problemas da malha e principalmente dos conflitos urbanos, além dos ganhos advindos da adequação do contrato de concessão às melhores práticas de regulação.

3.34. Diante de todo o exposto, a Agência conclui a AIR que versa sobre a vantajosidade, demonstrando, e subsidiada pela metodologia de cálculo da Análise de Eficiência, Efetividade e Sugestão de Alternativa Regulatória escolhida, sendo a ALTERNATIVA 4 (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), como a alternativa mais adequada, como parte dos requisitos necessários ao cumprimento do art. 9º da Lei nº 13.448/2017.

3.35. Faz necessário destacar que a presente Análise de Impacto Regulatório não trata do acesso ferroviário ao Porto de Santos, pois as alternativas regulatórias para o trecho na Baixada Santista, conhecido como "Ferradura", foram avaliadas em documento apartado, tendo em vista sua complexidade e hipóteses de solução e que será objeto de análise no próximo tópico e separadamente.

3.36. **ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO - AIR "FERRADURA"**

3.37. A AIR especificamente dos trechos Perequê/Piaçaguera - Porto de Santos, conhecido como "Ferradura", avalia a alternativa mais adequada visando a harmonização da interface entre o Subsistema Ferroviário Federal – SFF e a malha ferroviária do Porto de Santos, ponderando entre a manutenção do acesso ferroviário ao referido porto no escopo do Contrato de Concessão da MRS Logística S/A, com a alternativa da retirada dessas linhas do contrato da concessionária ferroviária.

3.38. Destaca-se que as linhas ferroviárias de acesso ao Porto de Santos , constitui-se em importante ***essential facility***, e que há a participação de diversos atores na circulação de trens na região da Baixada Santista. Essa interação envolve desde os atuais Operadores Ferroviários(MRS, RUMO, FCA e Portofer), como outros operadores ferroviários que venham a existir, além dos Operadores dos Terminais de Carga e Descarga, seja nos terminais no interior do país bem como nos terminais portuários.

3.39. Desse modo, à luz da base legal, contratual e regulatória aplicáveis à matéria, a ANTT avaliou se manter as linhas ferroviárias que acessam o Porto de Santos na prorrogação antecipada do Contrato de Concessão da MRS Logística S/A se mostrava mais vantajosa do que a retirada dessas linhas do referido contrato. Outros cenários também foram considerados como, por exemplo, a integração operacional entre FIPS e "Ferradura" por meio de arranjo regulatório entre ANTT e ANTAQ. Assim, as possíveis alternativas foram avaliadas por meio da AIR.

3.40. Diante de todo esse contexto, mostrou-se prudente para a construção de uma análise robusta de impacto regulatório, colher subsídios, bem como a visão de cada um dos operadores ferroviários que hoje utilizam-se das linhas férreas da "Ferradura" e da FIPS, em relação a qual arranjo operacional se mostra mais adequado para o acesso ferroviário ao Porto de Santos.

3.41. Nesse sentido, a ANTT encaminhou diligência a esses operadores, por meio do Ofício ANTT Circular nº 1440 (7186402), no âmbito do processo administrativo nº 50515.063990/2015-50 que trata do processo de prorrogação antecipada da concessão da MRS Logística S/A. As respostas encaminhadas pelas operadoras constituíram-se de relevantes informações que contribuíram na elaboração dessa AIR.

3.42. A AIR é uma abordagem específica relativa às questões afetas ao acesso ferroviário ao Porto de Santos, em face do processo de Prorrogação Antecipada do Contrato de Concessão da MRS Logística S/A, baseando-se em documentos resultantes da Consulta Pública nº 001/2017, conduzida pela Casa Civil; nas diligências realizadas pelo TCU, em especial aquela de que trata o Ofício 1-27/2021-TCU/SeinfraPortoFerrovia, de 22/04/2021, no âmbito do TC 006.817/2021-1; e no Modelo de AIR atualmente adotado pela *European Union Agency for Railways - ERA*.

3.43. Para a presente AIR foram adotadas as seguintes etapas, que seguem detalhadas nas subseções seguintes:

3.43.1. Definição do Problema;

3.43.2. Levantamento das Partes Afetadas;

3.43.3. Definição dos Objetivos;

3.43.4. Levantamento das Alternativas Regulatórias;

3.43.5. Avaliação das Alternativas Regulatórias; e

3.43.6. Sugestão de Alternativa Regulatória.

3.44. Destaca-se como objetivo geral para solucionar o problema: ampliar a oferta do transporte ferroviário e harmonizar a interface entre o SFF e a malha ferroviária do porto de Santos.

3.45. Na composição das alternativas, foram considerados os institutos da prorrogação e da

licitação, para avaliação da eventual vantagem de um desses sobre o outro, em observância ao art. 8º da Lei nº 13.448/2017, associado as opções de manutenção ou retirada da "Ferradura" das linhas da MRS, bem com a integração operacional das linhas da MRS com a FIPS.

Relação entre Objetivos Específicos e políticas públicas

Alternativas	Descrição	Título resumo
Alternativa 1	Cenário Base: Realização de Nova Licitação no Advento do Termo Contratual: aguardar o término do Contrato de Concessão (meados do ano de 2026) para a realização de processo licitatório para nova outorga de concessão	Alternativa 1 - Nova licitação no advento do Termo Contratual
Alternativa 2	Prorrogação Antecipada do Contrato com Repactuação: inserção de mecanismos detalhados de regulação por desempenho para prestação de serviço adequado, modernizando o Contrato de Concessão, e manutenção da "Ferradura" no contrato de concessão original, mediante alteração do Contrato de Concessão e prorrogação da concessão antes do prazo previsto	Alternativa 2 - Prorrogação mantendo a "Ferradura"
Alternativa 3	Prorrogação Antecipada do Contrato com Repactuação: inserção de mecanismos detalhados de regulação por desempenho para prestação de serviço adequado, modernizando o Contrato de Concessão, e retirada da "Ferradura" no contrato de concessão original incorporando-a à FIPS, mediante alteração do Contrato de Concessão e prorrogação da concessão antes do prazo previsto	Alternativa 3 - Prorrogação retirando a "Ferradura" e incorporando-a à FIPS
Alternativa 4	Prorrogação Antecipada do Contrato com Repactuação: inserção de mecanismos detalhados de regulação por desempenho para prestação de serviço adequado, modernizando o Contrato de Concessão, e manutenção da "Ferradura" no contrato de concessão original e promovendo a integração operacional com as linhas da FIPS, mediante alteração do Contrato de Concessão e prorrogação da concessão antes do prazo previsto	Alternativa 4 - Prorrogação mantendo a "Ferradura" com integração à FIPS
Alternativa 5	Prorrogação Antecipada do Contrato com Repactuação: inserção de mecanismos detalhados de regulação por desempenho para prestação de serviço adequado, modernizando o Contrato de Concessão, e retirada da "Ferradura" do contrato de concessão original e promovendo a integração com as linhas da FIPS, mediante licitação de novo Contrato de Concessão específico para o acesso ao Porto de Santos	Alternativa 5 - Prorrogação retirando a "Ferradura" e incorporando-a à FIPS para nova licitação

3.46. O cenário atual (Alternativa 1) considera a não adoção de medida regulatória, tendo como resultado a manutenção do Contrato de Concessão até a chegada do prazo propício à realização de nova licitação. O cenário existente da concessão não se altera no curto prazo, com a solução do problema sendo postergada para além do ano de 2026. As demais alternativas consideram a adoção de medida regulatória para que sejam iniciadas as providências necessárias à solução do problema identificado.

3.47. As alternativas foram classificadas em ordem crescente quanto à eficiência e efetividade, sendo atribuídos os valores 1 a 5 para as alternativas com menor e maior eficiência ou efetividade, respectivamente.

3.48. Para verificação da(s) alternativa(s) com maior grau conjunto de eficiência e efetividade, calculou-se a média da classificação relativa de cada uma das alternativas quanto a esses critérios.

Classificação Relativa e Média da Eficiência e Efetividade das Alternativas Regulatórias

Alternativa Regulatória	Efetividade	Eficiência	Média
Alternativa 1 - Nova licitação no advento do Termo Contratual	1	1	1
Alternativa 2 - Prorrogação mantendo a "Ferradura"	2	3	2,5
Alternativa 3 - Prorrogação retirando a "Ferradura" e incorporando-a à FIPS	3	2	2,5
Alternativa 4 - Prorrogação mantendo a "Ferradura" com integração à FIPS	**4**	**5**	**4,5**
Alternativa 5 - Prorrogação retirando a "Ferradura" e incorporando-a à FIPS para nova licitação	5	4	4,5

3.49. Ainda que tenha ocorrido empate das alternativas 4 e 5 na metodologia adotada, verifica-se a maior relevância a Alternativa 4 frente à Alternativa 5, justificada pela diferença de eficiência estimada nas alternativas.

3.50. Com relação a Alternativa 4, podem ocorrer dificuldades na consecução de parte dos objetivos específicos ao longo da execução contratual. Como exemplo, o aumento do

compartilhamento da infraestrutura com terceiros interessados não depende apenas da concessionária da MRS, mas também de questões relacionadas aos outros operadores ferroviários, bem como dificuldades em relação a interação com outros atores não ferroviários, como por exemplo os Operadores Portuários, além do desempenho econômico do país ao longo dos anos. Fato que minimizaria tal impacto encontra-se em uma adequada regulamentação conjunta, entre a ANTT e a ANTAQ, associada a regras contratuais claras entre os operadores ferroviários (MRS, RUMO, FCA e demais operadores ferroviários). Questões essas que já vem e se encontram endereçadas, podendo-se fazer referência ao Acordo de Cooperação Técnica existente entre a ANTT e a ANTAQ.

3.51. Quanto a Alternativa 5, a análise apresentou significativos impactos negativos em sua avaliação de eficiência, revelando-se preterida frente à Alternativa 4, ainda que tenha obtido destaque na pontuação média.

3.52. Não obstante a viabilidade apresentada pela Alternativa 4 na análise dessa AIR, em função dos grandes desafios e a necessidade de forte interação entre os operadores ferroviários e portuários há a inclusão de dispositivo contratual no Termo Aditivo ao Contrato da MRS Logística S/A que preveja a possibilidade do Poder Concedente reavaliar, futuramente, a retirada da "Ferradura" ou parte de ativos atualmente integrantes da "Ferradura", com o concomitante reequilíbrio do contrato de concessão.

3.53. Em consonância com os objetivos institucionais para os quais a analise da AIR se propõe, a opção pela Alternativa 4 mostrou-se mais prudente, pois conforme atesta as conclusões da análise, afasta os riscos advindos de rearranjos contratuais e operacionais inovadores e ainda não testados, mantém a "Ferradura" com a concessionária que conhece bem a região e presta serviço adequado, insere diversas obrigações de investimentos com prazo determinado e promove melhorias na integração entre a ferrovia e o porto, com claros mecanismos de governança, transparência e controle.

3.54. Ademais, ressalta-se que a MRS vem realizando a gestão da "Ferradura" desde a assinatura do contrato de concessão em 1996 e não há demonstração efetiva de que tenha sido um entrave para a logística de cargas no acesso ao Porto de Santos. Além de ter realizados significativos investimentos, com a duplicação das linhas férreas para a margem direita, na construção e ampliação de pátios, dentre outros. A "Ferradura" atualmente possui capacidade disponível para qualquer usuário.

3.55. Nesta senda, consoante já asseverado no resultado da AIR, a Alternativa 4 - Prorrogação Antecipada do Contrato com Repactuação: com a inserção de mecanismos detalhados de regulação por desempenho para prestação de serviço adequado, modernizando o Contrato de Concessão, e manutenção da "Ferradura" no contrato de concessão original e promovendo a integração operacional com as linhas da FIPS, mediante alteração do Contrato de Concessão e prorrogação da concessão antes do prazo previsto, mostrou-se, entre as alternativas analisadas, a mais adequada para o atingimento dos objetivos da Lei nº 13.448/2017, sendo essa a recomendada em eventual tomada de decisões no âmbito do Processo de Prorrogação Antecipada da Concessão da MRS Logística S/A.

3.56. **TARIFA DE ACESSO - DIREITO DE PASSAGEM - Trecho Ferroviário Baixada Santista**

3.57. Em relação a **tarifa de direito de passagem** a ser cobrada pela MRS, devido a diferença da dinâmica de demanda de tráfego e dos custos associados à cada trecho, foi feita uma separação entre a tarifa cobrada na Baixada Santista e aquela do restante da malha.

3.58. A análise teve o condão de determinar um valor de referência para a tarifa de acesso aos Trechos da Baixada Santista suficiente para a cobertura de (i) custos operacionais; (ii) investimento em manutenção; (ii) investimentos de ampliação; (iv) remuneração do capital; e (v) indenização pelos investimentos realizados e não amortizados.

3.59. Dada a sua importância para o fluxo de transporte de outras concessionárias e também na valoração da própria concessão da MRS, foi conduzido um estudo específico sobre o tema, registrado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 5556/2021/GEMEF/SUCON/DIR (SEI Nº 8263264).

3.60. Adotou-se, para isso, a metodologia do fluxo de caixa descontado pela taxa de 10,85% a.a. (WACC regulatório vigente). Foi necessário construir um modelo econômico-financeiro ("MEF") simplificado dos Trechos da Baixada Santista, como se ele fosse hipoteticamente uma concessão apartada da MRS, cuja única remuneração fosse pela cobrança de tarifa de direito de passagem.

3.61. A metodologia utilizada para a captura dessa tarifa de direito de passagem referente tão somente aos trechos da Baixada Santista, foi proveniente do estudo de demanda da prorrogação da MRS, apenas a matriz OD com origem e destino da Baixada, versus os custos operacionais (OPEX), manutenção, investimentos resultou na tarifa de acesso de equilíbrio econômico-financeiro.

3.62. Com isso, a elaboração do MEF pela SUCON, estimou-se a tarifa de acesso que levaria à zero o Valor Presente Líquido (VPL) dos fluxos de caixa do projeto. Assim atarifa de acesso estimada para o equilíbrio econômico-financeiro foi de R$ 2,64 / TU data-base de dezembro/2020. Isso representa um desconto de 56% sobre a tarifa vigente (R$ 6,00/TU).

3.63. Sobre o valor calculado, o estudo concluiu que se trata de um valor de referência para as discussões, visto que o modelo assume uma série de premissas simplificadoras. Entretanto, o resultado é claro em sua conclusão: a tarifa atual está substancialmente acima daquela necessária para cobrir a projeção de custos operacionais, manutenção, investimentos, tributos e custo de capital.

3.64. Em vista do exposto, acolhendo a política pública imposta para o caso, assim como as análises e conclusões trazidas pelo estudo realizado pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 5556/2021/GEMEF/SUCON/DIR (SEI Nº 8263264), em que determina o cálculo da Tarifa de Acesso - Direito de Passagem do trecho específico Baixada Santista, fica estabelecido para a Tabela Tarifária,

Anexo 4, do Termo Aditivo da MRS Logística S.A., a previsão de 2,64/TU como receita referente ao Direito de Passagem do trecho conhecido como "Ferradura".

Tabela de Referência para o Direito de Passagem (data-base)

Mercadoria	Parcela Fixa (R$/unidade)		Parcela Variável (R$/unidade.km)	
	Valor	Unidade	Valor	Unidade
Baixada Santista (*)	2,64	R$/t	-	R$/t.km
Demais Trechos	-	R$/t	0,0295	R$/t.km

3.65. **ANÁLISE DEMAIS TÓPICOS**

3.66. A ANTT encaminhou ao Ministério da Infraestrutura solicitação de diretrizes de Política Pública referente à Renovação Antecipada da Concessão da Malha Regional Sudeste (MRS), MRS Logística S.A.

3.67. Em resposta à solicitação, o Ministério de Infraestrutura encaminhou a Nota Técnica Conjunta nº 2/2021/CGFERP/DEAP/SFPP SEI 8397241, de 08 de outubro de 2021, onde são apresentadas as diretrizes de políticas públicas a serem observadas na estruturação e modelagem da Prorrogação Antecipada da Concessão para exploração e desenvolvimento da Malha Regional Sudeste (MRS), MRS Logística S.A..

3.68. Neste contexto, foi definido as diretrizes de políticas públicas a serem observadas na Prorrogação Antecipada da MRS, a fim de compatibilizar as premissas do projeto com as políticas e planos norteadores da atuação daquele Ministério, justificando a sua escolha lastreadas em análises robustas elaboradas pela ANTT, consubstanciadas nas respectivas Notas Técnicas, de modo que, para melhor detalhamento e complemento das informações, sugere-se consultá-las diretamente.

3.69. Assim, quanto às diretrizes para a Prorrogação Antecipada da MRS, deve-se observar:

3.69.1. Escopo do Novo Contrato: a repactuação deve considerar a integração da Malha da MRS com a Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS), inclusive com a integração física e de sistemas dos Centros de Controle Operacionais (CCOs); e

3.69.2. Tarifa de Acesso ao Porto de Santos: estabelecer a tarifa de R$ 2,64/TU, associada à solução que proporcione o compartilhamento do excedente tarifário em favor dos usuários do sistema ferroviário, por meio de redução direta de tarifas ou direcionamento de recursos para novos investimentos que permitam oferta de alternativas logísticas eficientes, beneficiando os usuários pela maior concorrência via preço.

3.70. Quanto a integração da Malha da MRS com a Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS), inclusive com a integração física e de sistemas dos Centros de Controle Operacionais (CCOs), a AIR elaborada para a "Ferradura" concluiu não só pela permanência da "Ferradura" ao processo de prorrogação da MRS, como também estabeleceu um modelo de Governança Operacional do Processo de Programação Diária Integrada da Baixada Santista que se pretende exigir da MRS, para garantir a otimização do sistema ferroviário e a integração com as linhas internas do Porto de Santos. Esse modelo visa atender às expectativas das ferrovias e dos clientes no transporte ferroviário de cargas e dos terminais portuários, de forma que seja privilegiado a transparência de informações e modernização do processo de programação de trens. Além de apontamentos já realizados pelo TCU.

3.71. O processo de programação integrada partiu de um modelo em que será implementado em (4) quatro Fases, consistindo dos investimentos, instrumentos de integração das informações com os diversos atores do sistema, bem como os mecanismos de governança, transparência e de controle, proporcionando a mais adequada implementação da política estabelecida.

3.72. Adicionalmente, para essa efetiva integração, entre o Porto e a Ferrovia, é essencial a construção de uma adequada regulamentação conjunta entre as agências ANTT e ANTAQ, visando promover o intercâmbio permanente de informações entre os terminais portuários e as ferrovias de forma a melhorar a previsibilidade e transparência do sistema, bem como regras de acesso aos operadores ferroviários as linhas internas do Porto de Santos.

3.73. Com relação a definição de inclusão de tarifa de acesso ao Porto de Santos, a ANTT, acolhendo a indicação da política pública, estabeleceu no Anexo 4 "Tabela Tarifária" a valoração da tarifa de acesso a ser praticada no trecho específico da Baixada Santista.

3.74. Em 11 de outubro de 2021, a PF/ANTT se manifestou a respeito do presente processo, por meio do Parecer n. 00340/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, limitando a observar aos aspectos estritamente jurídicos que envolvem a submissão de proposta de prorrogação antecipada de prazo de vigência de contrato de concessão a processo de controle e participação social, segundo procedimentos e condições impostos pela Lei nº 13.448/2017. Nesses termos a PF/ANTT apontou necessários ajustes na Minuta do Termo Aditivo:

> (...)
>
> 17. Por sua vez, no que se refere à condição para prorrogação imposta pelo contrato de concessão (Cláusula Terceira, §2º) no sentido de que a concessionária não seja reincidente em condenação administrativa ou judicial por abuso de poder econômico, a SUFER afirmara, no RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 449/2019 (0453570). que teria solicitado informações da então Superintendência de Governança Regulatória – SUREG sobre eventual condenação administrativa ou judicial por abuso de poder econômico; em reposta, ainda em 2015, a SUREG teria informado que não há condenações administrativas seja por ela aplicadas ou pelo Conselho Administrativa de Defesa Econômica – CADE. **Tendo em vista que não localizamos nestes autos nova manifestação nesse sentido, parece-nos necessário atualiza aquela informação acerca da inexistência de condenação da concessionária quando em vias de se celebrar o termo aditivo, o que desde logo se recomenda.**

(...)

22. No que se refere à cláusula de arbitragem, constatamos que sua redação coincide com o texto que constou do aditivo firmado com a concessionária Vale S.A. na concessão da Ferrovia Vitória Minas, com exceção apenas da subcláusula 45.3, **cuja redação, a nosso ver, merecia ser aprimorada; não obstante, antes da efetiva assinatura do aditivo, revela-se necessário que a Subprocuradoria-Geral de Assuntos Extrajudiciais seja formalmente ouvida acerca de sua adequação às mais recentes orientações quanto às cláusulas contratuais a que a ANTT deve se comprometer, o que desde logo se recomenda.**

23. Por fim, a subcláusula 46.5, ao tratar do trecho apelidado de Ferradura, parece merecer redação que deixe mais clara a possibilidade de sua exclusão de dentre o objeto da concessão. Do que consta da AIR (NOTA TÉCNICA SEI Nº 5516/2021/GEREG/SUCON/DIR, SEI 8253784), busca-se antecipar a possibilidade de que aquele trecho venha a ser excluído da concessão, como revela o trecho abaixo:

> 200. Por fim, conforme já devidamente apontado nesta AIR, independentemente do resultado ora apresentado, em função dos grandes desafios e a necessidade de forte interação entre os operadores ferroviários e portuários, no caso desta Alternativa 4 de integração "Ferradura" e linhas da FIPS, não se mostrar suficientemente capaz de responder plenamente as expectativas de crescimento do modal ferroviário em direção ao Porto de Santos, recomenda-se a inclusão de dispositivo contratual no Termo Aditivo ao Contrato da MRS Logística S/A, que preveja a possibilidade do Poder Concedente reavaliar, futuramente, a retirada da "Ferradura" ou parte de ativos atualmente integrantes da "Ferradura", com o concomitante reequilíbrio do contrato de concessão.
>
> 201. Nessa hipótese, o termo aditivo deverá prever o valor desse reequilíbrio em favor da MRS Logística S/A pelos investimentos não amortizadas na "Ferradura".
>
> 202. Assim, a opção pela Alternativa 4 mostra-se a mais prudente, pois afasta os riscos advindos de rearranjos contratuais e operacionais inovadores e ainda não testados, mantém a "Ferradura" com a concessionária que conhece bem a região e presta serviço adequado, insere diversas obrigações de investimentos com prazo determinado e promove melhorias na integração entre a ferrovia e o porto, com claros mecanismos de governança, transparência e controle.

24. Sendo assim, sugerimos a seguinte redação, na medida em que não se trataria propriamente de revisão, mas retirada daquele trecho de dentre a infraestrutura concedida à MRS:

> **46.5.1 Será permitido ao Poder Concedente a revisão exclusão da concessão do trecho denominado Ferradura, por meio de procedimento administrativo próprio, em decorrência do não cumprimento de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos Investimentos com Prazo Determinado descritos no Caderno de Obrigações para a região da Baixada Santista até o 5° (quinto) ano, contado a partir da data de vigência deste 3° Termo Aditivo, exceto se decorrente de fato alheio à vontade ou que não possa ser exclusivamente imputado à Concessionária, e se demonstrada, como condição cumulativa, a ineficiência da solução operacional da Ferradura.**

3.75. Por meio do Despacho GEREG Sei 8419611, a SUCON manifestou quanto aos ajustes propostos pela PF/ANTT. Entendendo por atendidas todas as recomendações emitidas no PARECER n. 00340/2021/PF-ANTT/PGF/AGU.

3.76. Conforme consta no presente processo, as condicionantes formais estabelecidas pela Lei nº 13.448/2017 foram atendidas, seja em relação à prévia qualificação do trecho sob concessão pelo PPI, seja no que se refere à antecedência do pleito de prorrogação, ao atendimento das exigências quanto à prestação do serviço adequado pela concessionária requerente e à inexistência de condenação administrativa ou judicial da concessionária por abuso de poder econômico.

3.77. O processo de controle e participação popular, levado a cabo pela Audiência Pública nº 07/2019, oportunizou ao público ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões e soube efetivamente provocar a participação dos setores envolvidos. Prestou-se assim a dar a devida publicidade e transparência a tal ação regulatória da Agência.

3.78. Observa-se nos autos que todos os documentos produzidos sugeriram a prorrogação antecipada do contrato de concessão Contrato de Concessão firmado com a MRS, mediante inclusão de investimentos e melhorias contratuais, inclusive no segmento do acesso ao Porto de Santos, segmentos em relação ao qual propõe a integração operacional da malha concedida à MRS Logística S.A. com os trechos da Ferrovia Interna do Porto de Santos - FIPS.

3.79. Constam então dos autos a versão final das minutas termo aditivo e seus anexos, chamados de documentos jurídicos (8397212), Caderno de Demanda em seus vários anexos, Caderno de questões jurídicas e regulatórias (8393102), Caderno de Vantajosidade (8394152), Caderno de Modelagem Econômico-Financeira (8390197) e seu Anexo III - CAPEX Corrente (8391910), Anexo IV - Base de Passivos (8391959) e Anexo V - Base de Ativos (8391989), NOTA TÉCNICA SEI Nº 5620/2021/GEPEN/SUCON/DIR (8293227), contendo como anexo o Caderno de Engenharia, NOTA TÉCNICA SEI Nº 5628/2021/GEPEN/SUCON/DIR (8297041), contendo os Estudos Operacionais e de Capacidade e seus anexos, Caderno de Meio Ambiente (8306752 e 8306795);

3.80. Por sua vez, consta ainda o Relatório Final de Audiência Pública (8339782), acompanhado da compilação das contribuições recebidas (Anexo I - ParticpANTT, Anexo II - Via Postal, Anexo III - Escritas, Anexo IV - Orais), além do Anexo V - Respostas.

3.81. Em razão da necessidade de expansão e melhorias na malha ferroviária nacional, esses passam a compor as premissas da política pública a serem alcançadas. A prorrogação da MRS traz objetivos precípuos como: a realização de investimentos em melhoria da segurança, especialmente para redução dos conflitos urbanos; a ampliação do compartilhamento da infraestrutura com segurança jurídica; o aprimoramento das regras de reversão e indenização; além da adaptação do contrato às melhores práticas regulatórias vigentes.

3.82. A possibilidade de prorrogação antecipada dos contratos de concessões mediante contrapartidas que possibilitem ao aperfeiçoamento dos contratos vigentes, mediante, por exemplo, a

definição de novas metas de qualidade e segurança, exigência de novos investimentos, ênfase no aumento da capacidade e integração, justificam por si a referida ação de política pública.

3.83. Destaca-se como outro ponto de evolução nas tratativas das prorrogações antecipadas, o problema de compartilhamento da malha ferroviária, foi possível observar que essa minuta de contrato de concessão inovou ao incluir gatilhos para a manutenção da capacidade ociosa da via, tratou de forma prioritária o compartilhamento de tráfego mútuo e o direito de passagem e incluiu tabela tarifaria máxima para o exercício do direito de passagem. São alterações que podem incentivar o compartilhamento da malha pelos demais concessionários de forma a incrementar a competição intramodal setorial.

3.84. Soma-se a isso, para a prorrogação presente, as estimativas de externalidades positivas, diante dos benefícios ancorados pela proposta presente. Estima-se investimentos na ordem de 16 bi em CAPEX, arrecadação com o pagamento de Outorga de 2 bi, 256 mil em empregos diretos e indiretos, receita operacional de 40 bi. Projeta-se que os serviços de transporte de carga correspondam a 70% do faturamento, seguido das receitas acessórias, com 25%. A cobrança com tarifa de direito de passagem deve representar 4% do faturamento projetado da concessão, enquanto as receitas alternativas estão estimadas em 1%.

3.85. Considerando o término do período de contribuições e após a análise técnica realizada, as manifestações aceitas sendo incorporadas à minuta do Termo Aditivo, constata-se que o Relatório Final de Audiência Pública está sim em condições de ser submetido à Diretoria.

3.86. Sendo aprovado pela Colegiada, o feito deve ser então encaminhado ao Ministério da Infraestrutura e em seguida à apreciação do Tribunal de Contas da União, como determina o art. 11 da Lei nº 13.448/2017.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Considerando o todo exposto neste voto, bem como o acostado nos autos, **VOTO POR APROVA** o Relatório da Audiência Pública nº 07/2019, realizada no período de 13 de junho a 13 de setembro de 2019, com objetivo de colher subsídios, com vistas ao aprimoramento dos estudos para prorrogação do prazo de vigência contratual da concessionária MRS Logística S.A., nos termos propostos pela Superintendente de Concessão da Infraestrutura - SUCON.

Brasília, 21 de outubro de 2021.

GUILHERME THEO SAMPAIO
DIRETOR

Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, **Diretor**, em 21/10/2021, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8440746** e o código CRC **B75DDA5E**.

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

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